

**Volume pubblicati nella Collana:**

- 1) M. FRANCO, *Il diritto dell'ambiente. Lineamenti e materiali*. I. 1980.
- 2) A. FISSARO, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*. 1991.
- 3) C. VACCÀ, *I contratti di distribuzione dei carburanti. Esperienze nazionali, disciplina comunitaria e tipizzazioni contrattuali*. 1990.
- 4) *I valori mobiliari*, a cura di G. ALPA. 1991.
- 5) G. CAMERIS - A. DE PALLI, *La procedura internazionale*. Seconda edizione. 1996.
- 6) A. LUCIANI, *La contribuzione previdenziale nella giurisprudenza e nella prassi amministrativa*. 1992.
- 7) *Concorrenza e mercato. Commento alla Legge 10 ottobre 1990 n. 287 e al Decreto Legislativo 25 gennaio 1992 n. 74*, a cura di V. AFRERI. 1994.
- 8) *La multiproprietà*, a cura di G. ALPA e M. IASITTO. 1993.
- 9) G. ALBANESE, *Il procedimento amministrativo e la riforma delle autonomie locali*. 1993.
- 10) G. ALPA, *Il danno biologico*. Seconda edizione. 1993.
- 11) A. LEPI, *La forma della cessione del contratto*. 1993.
- 12) *La riforma del Codice civile. Atti del XIII Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana Giovani Avvocati*. 1994.
- 13) G. CAMERIS - A. DE PALLI, *Le esecuzioni civili. Procedimenti ordinari e speciali. Casi speciali di esecuzione*. 1994.
- 14) *Le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori. L'attuazione della direttiva comunitaria del 5 aprile 1993*, a cura di C.M. BIANCA e G. ALPA. 1996.
- 15) *Disciplina delle banche e degli intermediari finanziari. Commento al d. legisl. n. 385 del 1993, testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di F. CARRIGIONE. 1995.
- 16) U.G. NANNINI, *Valori della persona e definizione legale di morte*. 1996.
- 17) S. RIONDATO, *Competenza penale della Comunità europea. Problemi di attribuzione attraverso la giurisprudenza*. 1996.

ISBN 88-13-19736-5



788813197360

PREZZO L. 55.000

CEDAM

S. Riondato - **COMPETENZA PENALE DELLA COMUNITÀ EUROPEA**

**BIBLIOTECA GIURIDICA**  
raccolta da Guido Alpa e Paolo Zatti

**Silvio Riondato**

**Attualità**

# **COMPETENZA PENALE DELLA COMUNITÀ EUROPEA**

*Problemi di attribuzione attraverso la giurisprudenza*



CEDAM

BIBLIOTECA GIURIDICA

Raccolta da GUIDO ALPA e PAOLO ZAFFI

17

SILVIO RIONDATO

# COMPETENZA PENALE DELLA COMUNITÀ EUROPEA

Problemi di attribuzione  
attraverso la giurisprudenza



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI  
1996

La stampa del volume è stata finanziata con i fondi MURST 60% assegnati all'Istituto di Diritto pubblico dell'Università degli Studi di Padova

*A Cynthia,  
Giulia e Matteo*

**PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA**

---

© Copyright 1996 by Cedam - Padova

ISSN 88-13-19736-5

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro.

---

Stampato in Italia - Printed in Italy

Impaginazione: Quick (Pd)

*Molti hanno contribuito a questo studio con il loro decisivo sostegno. Tutti ringrazio, soprattutto i miei familiari ai quali dedico con amore il libro.*

*Il lavoro si è giovato dell'opportunità di partecipare alle ricerche su temi di diritto penale comunitario dirette dai professori Giuseppe Zuccola (Università di Padova) e Klaus Tiedemann (Università di Freiburg i. Br.), nell'ambito del Programma "Vigoni" di scambio di ricercatori tra Università italiane e tedesche, patrocinato e parzialmente finanziato dalla Conferenza Permanente dei Rettori delle Università Italiane e dal Deutscher Akademischer Austauschdienst.*

*Un inestimabile apporto è venuto dalla possibilità di frequentare l'Istituto di diritto penale dell'Università di Innsbruck, che devo ai professori Christian Bertel e Frank Höpfel.*

*Voglio ricordare, con l'affetto di sempre, Angelo Raffaele Lataglia. Possa la mia fatica recare onore alla memoria.*

## INDICE-SOMMARIO

CAPITOLO PRIMO: INTRODUZIONE ALLA CONFIGURAZIONE DI ATTRIBUZIONI DI COMPETENZA PENALE ALLA COMUNITÀ EUROPEA .....	Pag. 1
---	--------

1. Rilevi preliminari: il quadro comunitario in breve .....	» 3
1.1. Nozione di competenza penale: competenza penale-criminale e competenza penale-amministrativa; esistenza di sanzioni punitive di diritto comunitario derivato; riconoscimento giurisprudenziale di basi attributive di competenza punitiva; eventuali sviluppi di competenze penali comunitarie .....	» 7
2. La poressità punitiva dalla sovranità statale alla sovranità comunitaria, nell'ipotesi di un riparto di competenze penali; rilievi metodologici: autonomia della dogmatica penale comunitaria e impiego della comparazione giuridica; sovranità penale statale limitata, sovranità penale condivisa; l'unità perduta della legge penale; contrasto tra Stato membro e Comunità ed eventualità del conflitto positivo sulla competenza penale; l'esigenza di criteri risolutivi unitari e il problema concernente l'individuazione del soggetto competente ad applicarli .....	» 15

CAPITOLO SECONDO: LA COMPETENZA PENALE VERSO IL CONFRONTO CON LA COSTITUZIONE COMUNITARIA .....	Pag. 21
---	---------

1. Costituzione comunitaria e «comunità di diritto». Principi costituzionali supremi insuscettabili di revisione, nella giurisprudenza comunitaria; principio di autonomia dell'ente comunitario, principio del primato del diritto comunitario, principi di solidarietà cooperazione e integrazione, principio di garanzia giurisdizionale del diritto .....	» 21
---	------

1.1. Conseguente configurazione della questione sulla competenza penale: l'attuazione del diritto tramite la forza degli Stati membri e il ruolo «esecutivo» degli Stati stessi; il nodo principale: la creazione comunitaria del binomio illecito/sanzione punitiva; rilevi sul momento applicativo ed esecutivo di norme sanzionatorie comunitarie; competenza sanzionatoria indipendente e competenza sanzionatoria dipendente .....	Pag. 28
2. Nascita della pena nel diritto comunitario? Obblighi comunitari di penalizzazione posti agli Stati membri. Legittimazione comunitaria della pena e principio comunitario di penalizzazione nel caso "mais greco" (CGCE, 21 settembre 1989, 68/88) e in successivi sviluppi giurisprudenziali .....	» 30
3. Ulteriori indicazioni di dati che suscitano la questione sull'attribuzione di competenza penale alla Comunità; la sanzione punitiva tra competenze esplicite e competenze implicite; il principio di limitata attribuzione delle competenze nel processo di determinazione della competenza comunitaria: inesistenza di un principio generale di legalità-determinatezza delle attribuzioni di competenza alla Comunità europea; il principio di sussidiarietà dell'azione comunitaria; meccanismi estensivi della competenza .....	» 38
3.1. L'art. 235 T.CE .....	» 48
3.2. I poteri impliciti .....	» 49
3.3. Il principio dell'effetto utile .....	» 51
4. Risccontro di elementi restrittivi, tra significati negativi e significati affermativi di competenze penali .....	» 52
4.1. L'art. 172 T.CE e suoi rapporti con altre disposizioni ove sono menzionati poteri sanzionatori: principio di enumerazione o principio di non enumerazione dei casi da sanzionare e dei mezzi sanzionatori? .....	» 53
4.2. La competenza ad adottare le misure necessarie (art. 40, par. 3 T.CE) o tutti i regolamenti o direttive «utili» (art. 87, par. 1 T.CE); l'irrelevanza dell'art. 87, par. 2 T.CE, in quanto «previsione espressa» di competenze punitive, nel senso esclusivo di altre competenze del genere: il caso RFT/Commissione (CGCE, 27 febbraio 1992, 240/90) .....	» 57
4.3. Configurabilità della Corte di Giustizia (e del Tribu-	

nale di primo grado) quale organo giudiziario penale comunitario (art. 172 T.CE) .....	Pag. 59
4.4. I limiti posti all'esecutività di certi atti comunitari (artt. 192 e 187 T.CE) non rappresentano preclusioni a sanzioni comunitarie penali .....	» 64
CAPITOLO TERZO: SUI FONDAMENTI GIUSTIFICATIVI DELLA CONSIDERAZIONE COMUNITARIA DELLA PENA .....	
Pag. 69	
1. Diritto c.d. «non scritto», principi generali del diritto comunitario e processi di integrazione giurisprudenziale del diritto costituzionale comunitario (art. 164 T.CE) .....	» 72
2. Riconoscimento dei diritti umani fondamentali in diritto comunitario, in quanto principi generali di tale diritto; fonti di ispirazione dei principi generali .....	» 76
3. Problemi e criteri di individuazione ed impiego giurisprudenziali dei diritti umani fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario; concordanza pratica dei valori e ragionevolezza; carattere aperto del diritto costituzionale e carattere aperto del diritto costituzionale penale; profili comparatistici .....	» 81
4. Notazioni sul valore del precedente giurisprudenziale in diritto comunitario; il precedente come parte integrante dell' <i>acquis communautaire</i> ; fonte di cognizione del diritto; nota sull'approccio penalistico .....	» 93
5. Rilevanza dei diritti umani fondamentali rispetto alla questione della competenza penale comunitaria; competenza comunitaria su tali diritti .....	» 95
5.1. Dimensione c.d. soggettiva, prospettiva di liberalizzazione, competenza penale negativa: negazione-restrizione della sfera di punibilità determinata dagli Stati membri o dalla Comunità; conseguenze: principi generali comunitari di diritto penale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia .....	» 97
5.2. Dimensione c.d. oggettiva, prospettiva di repressione, competenza penale positiva; conseguenze: (ancora su) gli obblighi di penalizzazione imposti agli Stati membri; re-	

sponsabilità civile e penale degli Stati membri per lesione di diritti individuali causata da omessa penalizzazione (il caso Francovich; CGCE, 19 novembre 1991, 6 e 9/90)?; ulteriori sviluppi (invio) .....

» 108

6. Pluralità di concezioni dei diritti umani e conflitto di competenza tra Stato membro e Comunità .....

» 110

6.1. Importanza del ruolo del giudice interno nella risoluzione di una questione sulla competenza penale comunitaria: l'Europa dei giudici, il «concordato giurisprudenziale» e l'ipotesi di un suo fallimento .....

» 112

6.2. Interlegalità e internormatività penale? Regolamenti comunitari penalmente rilevanti e obbligo di interpretazione estensiva di norme penali nazionali; norme regolamentari ad efficacia c.d. riflessa sul diritto penale nazionale; competenza penale comunitaria e problema dell'attribuzione di rilevanza penale alla norma comunitaria; il caso SAIL (CGCE, 21 marzo 1972, 82/71) .....

» 116

6.3. Direttive «penali», direttive penali «dettagliate»; interpretazione penale conforme alle direttive e giurisprudenza intesa .....

» 127

7. La necessità di una competenza penale comunitaria: il presupposto del fallimento del modello dell'affidamento del diritto penale agli Stati; sussidiarietà del diritto comunitario e sussidiarietà del diritto penale comunitario; inefficienza dell'azione statale e potenziale proficuità dell'azione comunitaria .....

» 132

#### CAPITOLO QUARTO: LA COMPETENZA LEGISLATIVO-PENALE SECONDO LA COSTITUZIONE COMUNITARIA .....

Pag. 145

1. La questione sulla competenza legislativo-penale dal dato testuale al diritto c.d. non scritto. La competenza comunitaria in tema di diritti fondamentali intesa come conferma dell'esistenza di competenze comunitarie penali; dagli obblighi di penalizzazione imposti agli Stati membri agli obblighi di penalizzazione imposti alla Comunità; potestà punitiva comunitaria e codice penale comunitario? .....

» 151

2. L'impegno dei diritti fondamentali in funzione negativa

dell'attribuzione di competenze penali. L'opinione sull'esistenza e la rilevanza del principio comunitario *nullum crimen nulla poena sine lege* rispetto a norme attributive di competenza penale: legalità-determinatezza e legalità-determinazione; esclusione di competenze penali comunitarie in considerazione del *deficit* democratico comunitario .....

Pag. 156

3. (segue) Rilevi critici .....

» 163

3.1. Insufficienza del modello comparativo alla fondazione della rilevanza di un *nullum crimen sine lege* comunitario rispetto ad attribuzioni di competenza penale: caratteri della delega di poteri punitivi dal Consiglio alla Commissione secondo il Trattato CE (il caso RFT/Commissione; CGCE, 27 febbraio 1992, 240/90); caratteri di attribuzioni di competenze penali alla Comunità da parte degli Stati; inesistenza di un principio di legalità-determinatezza delle attribuzioni di competenza penale alla comunità europea ..

» 164

3.2. Insufficienza del richiamo all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (principio di irretroattività della norma penale; *nullum crimen sine iure*); l'art. 7 rinvia al diritto nazionale o internazionale; inesistenza di una riserva di legge penale parlamentare; l'art. 7 presuppone la potestà punitiva; l'art. 7 non richiede un'immediata legittimazione democratica del diritto penale; la recezione del principio di irretroattività della norma penale da parte della giurisprudenza comunitaria; sufficienza della complessiva legittimazione democratica del diritto penale; la Convenzione europea come base di legittimazione di competenze penali comunitarie? .....

» 170

4. L'inesistenza di riserve di sovranità penale statale secondo certe decisioni della Corte di Giustizia .....

» 177

4.1. Il caso N.M. / Commissione e Consiglio (CGCE, 17 ottobre 1984, 83-84/84) .....

» 178

4.2. Il caso Casati (CGCE, 11 novembre 1983, 203/80) .....

» 181

4.3. Il caso Cowan (CGCE, 2 febbraio 1989, 186/87) .....

» 184

4.4. Il caso Dexl (CGCE, 25 febbraio 1988, 299/86) .....

» 185

4.5. Il caso RFT/Commissione (CGCE, 27 febbraio 1992, 240/90) .....

» 188

4.6. Il caso del Progetto di Convenzione AIEA (CGCE, 14 novembre 1978, Del. 1/78) .....

» 195

5. Prime note sulla non chiusura del diritto comunitario rispetto a competenze penali e prospettive di ulteriore indagine: la giurisprudenza pratica come destinataria della pretesa orientativa della giurisprudenza penale teorica .....	Pag. 198
6. Esistenza, dimensione e ruolo del valore di democrazia in ambito comunitario; la tesi dell'avvenuto conferimento di competenze penali: irrilevanza negativa del <i>deficit</i> democratico; complessiva legittimazione democratica; consenso popolare al diritto penale comunitario?; apertura ad ulteriori soluzioni .....	» 210
6.1. Principio di equilibrio istituzionale e forza espansiva del principio democratico comunitario in decisioni della Corte di Giustizia: incremento dei poteri parlamentari .....	» 220
6.2. Parlamento europeo e competenze penali comunitarie: legittimazione parlamentare europea di tali competenze; il consenso del Parlamento europeo come requisito di legittimazione democratica della legge penale comunitaria .....	» 224
6.3. Indicazioni per una cornice ragionevole di competenze legislative penali-criminali comunitarie .....	» 228
7. Rapporti tra competenze penali comunitarie e competenze penali dell'Unione europea: il Titolo VI TUE; la tesi che propugna l'inclusione di competenze penali dell'Unione e l'esclusione di competenze penali della Comunità; critica; le azioni comuni e le relative misure di applicazione; portata punitiva dell'Unione?; la riserva di competenze penali comunitarie; l'illegittimità della Proposta di Convenzione per la tutela penale degli interessi finanziari comunitari .....	» 232
CAPITOLO QUINTO: COSTITUZIONE ITALIANA E COMPETENZA PENALE COMUNITARIA .....	
Pag. 241	
1. L'ostacolo costituito dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Il problema della riserva di legge nazionale	» 242
1.1. Dall'art. 25 all'art. 11 Cost. La tesi del «controlimites»: riserva di legge penale parlamentare europea .....	» 244
2. Profili del «percorso comunitario» della Corte costituzionale .....	» 250

2.1. Sindacabilità della legge di esecuzione del trattato alla stregua dei principi supremi .....	Pag. 256
2.2. (segue) Rillessi: potenzialità del principio di democrazia quale limite a norme comunitarie .....	» 259
3. Contemperamento tra principi supremi nella dimensione aperta dall'art. 11 Cost. e riconoscibilità di una competenza penale comunitaria .....	» 266
3.1. Il profilo della limitazione di sovranità .....	» 276
3.2. Il profilo della non-soppressione della sovranità .....	» 281
4. La questione della prevalenza di valori "economici" comunitari tramite il condizionamento comunitario negativo della tutela penale di diritti supremi. Competenza comunitaria penale-negativa e obblighi costituzionali di penalizzazione .....	» 289
4.1. Il rango dei valori economici tra i valori costituzionali: libertà e diritti economici come espressioni di sicurezza, libertà, dignità umana .....	» 297
4.2. Norme comunitarie penalmente "favorevoli" e poteri normativo-penali della Corte costituzionale: critica della tesi faurice di «soluzioni penalizzanti costituzionalmente obbligate»: autonomia interpretativa della Corte e principio di legalità penale parlamentare; mancanza di legittimazione democratica della Corte costituzionale; l'ipotesi del bilanciamento tra prerogative della Corte e prerogative del Parlamento; il ruolo del principio di uguaglianza nelle questioni c.d. <i>in melius pariter</i> ; l'esistenza di obblighi costituzionali di penalizzazione nella giurisprudenza costituzionale: diritto costituzionale della politica penale; concezione costituzionale giurisprudenziale del principio di legalità penale parlamentare e conseguenti limiti del sindacato su norme comunitarie penalmente favorevoli .....	» 303
<i>Indice delle abbreviazioni</i> .....	
» 325	
<i>Elenco delle opere citate</i> .....	
» 327	