



Ministero della Giustizia

Ufficio legislativo
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento delle Politiche Europee
Servizio Informative Parlamentari e Corte di Giustizia UE

infoattiue@governo.it

e p.c. sig. Capo di Gabinetto
Servizio Affari Internazionali

Roma, lì 11.02.2022

OGGETTO: nota DPE-0000410-P-18/01/2022– richiesta di relazione in merito alla Proposta COM (2021) 851 *final* del 15/12/2021.

Si trasmette il contributo, elaborato dalla Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria di questo Ministero, per la relazione indicata in oggetto, nel *format* richiesto, e si resta a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.

Il componente del Nucleo di Valutazione
Robertà Bardelle

Visto, per condivisione,

Franca Mangano

Capo dell'Ufficio legislativo

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE

- **Codice della proposta:** COM(2021) 851 final del 15/12/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0422 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia – Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria

Premessa: finalità e contesto

- *quadro normativo:*

- proposte correlate:* nessuna

- *riferimenti:* Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio-Rafforzare la lotta alla criminalità ambientale, COM (2021) 814 def. del 14 dicembre 2021; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, il Green deal europeo, COM (2019) 640 finale dell'11.12.2019; Comunicazione della Commissione sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM (2020) 605 final); Comunicazione della Commissione Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025 (COM(2020) 170 final); Conclusioni del Consiglio che stabiliscono la priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità per l'EMPACT 2022-2025, documento 8665/2021 del 12 maggio 2021; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Ripartire la natura nelle nostre vite" (COM (2020) 380 final)

- *regolamenti, direttive, libri, relazioni già esistenti in materia:* Relazione di Eurojust sull'attività operativa nel settore della criminalità ambientale-gennaio 2021; UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment: "The Rise of Environmental Crime- A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security"; "A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime", Europol 2021.

- *finalità generali:* l'ambizione politica e il principale obiettivo dell'iniziativa sono garantire una migliore tutela penale dell'ambiente, migliorando l'individuazione, l'indagine, l'azione penale e l'imposizione di sanzioni contro la criminalità ambientale. La nuova direttiva prevista sulla tutela penale dell'ambiente contribuirà al conseguimento degli obiettivi stabiliti dall'art. 191 del TFUE, dal Green deal e dalla strategia sulla biodiversità. Poiché la presente proposta costituisce una revisione di una precedente direttiva, uno dei suoi principali obiettivi è affrontare le carenze e le

debolezze della direttiva 2008/99/CE individuate nell'ambito della sua valutazione nel periodo 2019-2020.

- *elementi qualificanti ed innovativi*: lo strumento proposto intende migliorare l'efficacia dell'individuazione, delle indagini, dell'azione penale e delle sanzioni contro i reati ambientali, aggiornando l'ambito di applicazione della direttiva e perfezionando la tecnica giuridica utilizzata per la definizione di tale ambito, inoltre chiarendo o eliminando i termini indefiniti utilizzati nella descrizione attuale dei reati ambientali. Inoltre intende garantire tipi e livelli di sanzioni efficaci, dissuasivi e proporzionati per la criminalità ambientale, promuovere le indagini e l'azione penale transfrontaliere. Lo strumento proposto intende inoltre migliorare il processo decisionale informato in materia di criminalità ambientale tramite una migliore raccolta e diffusione di informazioni e dati statistici sulla portata della criminalità ambientale e sugli sforzi per combatterla. Infine si vuole altresì migliorare l'efficacia operativa complessiva delle catene nazionali di contrasto per promuovere l'individuazione, l'indagine, il perseguimento e l'imposizione di sanzioni contro i reati ambientali.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La proposta rispetta il *principio di attribuzione* in quanto conforme all'art. 5.2 T.U.E., in ossequio al quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.
- La *base giuridica* è correttamente individuata dall'art. 83, paragrafo 2 del T.F.U.E. che stabilisce la competenza dell'UE a fissare norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nei settori dell'UE che sono stati oggetto di misure di armonizzazione, se ciò è necessario per un'applicazione efficace delle norme.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- La proposta rispetta il *principio di sussidiarietà* in quanto le attività criminali connesse all'ambiente hanno spesso una dimensione transfrontaliera, mentre alcuni reati ambientali hanno generalmente un impatto su diversi paesi (ad esempio il traffico illecito di rifiuti, di specie protette o di prodotti della fauna selvatica) o hanno effetti transfrontalieri (ad esempio nel caso dell'inquinamento transfrontaliero dell'aria, dell'acqua e del suolo). Pertanto la cooperazione transfrontaliera tra autorità di contrasto e giudiziarie è essenziale tenuto anche conto che vi è un divario crescente tra la risposta della giustizia penale alla criminalità ambientale e la situazione criminologica sul campo; nonostante l'attuale direttiva il numero di indagini e condanne transfrontaliere nell'UE per reati ambientali non è aumentato in modo considerevole mentre la criminalità ambientale cresce a livelli annui compresi tra il 5% e il 7% a livello mondiale, causando danni durevoli agli habitat, alle specie, alla salute delle persone e alle entrate di governi e imprese.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- La proposta rispetta il *principio di proporzionalità* in quanto la revisione proposta della direttiva 2008/99/CE si limita a quanto necessario e proporzionato all'adeguamento delle misure legislative esistenti in questo settore alle nuove minacce. Le misure sull'utilizzo di strumenti d'indagine e scambio di informazioni sono incluse solo nella misura necessaria al corretto funzionamento del quadro normativo penale proposto. La proposta definisce la portata dei reati ambientali nella misura richiesta dalla legislazione ambientale di base. Sia i reati che le sanzioni sono limitati a gravi violazioni del diritto ambientale e rispettano pertanto la proporzionalità.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- La *valutazione* delle finalità generali del progetto è complessivamente *positiva* in quanto la proposta è volta al miglioramento del quadro giuridico dell'UE in materia di lotta alla criminalità ambientale e al rafforzamento dell'applicazione delle norme a livello nazionale. Si riconosce che il diritto penale viene utilizzato in ultima istanza quando altre misure non sono state sufficienti a garantire il rispetto delle norme, che in questo caso è essenziale per l'applicazione del diritto ambientale dell'Unione. La direttiva contribuirà a migliorare l'efficacia dei sistemi nazionali sanzionatori e di applicazione della normativa in relazione alla criminalità ambientale e a rafforzare la fiducia dei cittadini. Una direttiva più efficace, che porti ad una migliore attività di contrasto da parte del diritto penale, contribuirà a migliorare l'ambiente grazie ai suoi effetti preventivi e deterrenti. La direttiva riveduta migliorerà gli strumenti di lotta contro i reati ambientali e avrà anche un impatto economico positivo poiché contribuirà a ridurre i profitti, stimati tra i 91 e i 259 miliardi di dollari USA a livello mondiale, derivanti da reati ambientali, i quali rappresentano perdite per le società a causa della perdita di gettito fiscale, perdita di risorse per le imprese che agiscono correttamente. I reati ambientali e le loro conseguenze, in ultima analisi, compromettono la buona *governance*.
- Il progetto è da ritenersi *di particolare urgenza* perché si fonda sulla necessità di affrontare le sfide transnazionali in materia di criminalità ambientale in continua evoluzione, oltre il livello nazionale. Smantellare le reti criminali coinvolte in ogni forma di criminalità ambientale, con particolare attenzione al traffico di rifiuti e di specie selvatiche, nonché alle reti criminali e ai singoli imprenditori del crimine in grado di infiltrarsi in strutture economiche legali ad alto livello o di creare imprese proprie per agevolare i loro reati rappresenta l'obiettivo della priorità in materia di criminalità ambientale. L'iniziativa inoltre porterà ad una applicazione più efficace della legge nel settore della criminalità ambientale cui deriverà una protezione delle imprese che operano legalmente dalla concorrenza sleale derivante da attività commerciali illecite.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, nella misura in cui prevedono il miglioramento del quadro giuridico dell'UE in materia di lotta alla criminalità ambientale e il rafforzamento dell'applicazione delle norme a livello nazionale, con un conseguente impatto sociale positivo immediato sulla vita, sulla salute e sul benessere delle persone, oltre che un impatto economico positivo.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *tempistica di adozione* prevista: è auspicato un approccio generale entro il 2022;
- *eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc...*: non sono stati ancora espressi pareri definitivi (si è tenuta sinora solo la prima riunione del gruppo COPEN in data 19-20.1.2022), in linea generale si è condivisa l'impostazione generale della proposta, con riserva di più approfondito esame nel corso del negoziato;
- *elementi di criticità*: meritano particolare attenzione i profili relativi agli impegni di spesa.
- *eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune*: l'indicazione di eventuali modifiche da apportare al testo appare allo stato prematura,

presupponendo la compiuta valutazione di elementi acquisibili solo con lo sviluppo del negoziato;

- *ulteriori riunioni, tavoli, consultazioni, passaggi che si ritengono opportuni*: si reputa opportuno proseguire le già avviate riunioni di coordinamento interno al Ministero della Giustizia (Direzione Generale degli Affari Internazionali e della Cooperazione Giudiziaria – D.A.G.) ed estendere il coordinamento, quanto ai più specifici aspetti tecnici, alle competenti compagini ministeriali del Ministero della Transizione ecologica e del Ministero della Salute, con la partecipazione del Consigliere Giustizia e Affari Interni della Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Unione europea.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

- *Costi*

Per lo Stato.

A) Le implicazioni finanziarie della direttiva per gli Stati membri sono collegati a tre obiettivi della revisione:

- miglioramento dell'efficacia della cooperazione e del coordinamento tra gli Stati attraverso gli strumenti investigativi e l'istituzione di punti di contatto ; per il primo (miglioramento cooperazione e coordinamento attraverso strumenti investigativi) non ci sono dati disponibili a consentirne una quantificazione, mentre per il secondo (istituzione punti contatto) le somme che si possono spendere dipendono dall'opzione che si sceglierà e oscillano da 475.600 a 792.700;
- miglioramento della raccolta e della comunicazione di dati statistici (per l'istituzione di una procedura di coordinamento nazionale, per la definizione di norme minime, per il coordinamento, la raccolta e la comunicazione dei dati, per tutti gli Stati membri circa 683.000 EUR complessivi);
- miglioramento del funzionamento della catena di contrasto (per la formazione, la sensibilizzazione del pubblico, la definizione e l'attuazione di strategie nazionali e l'aumento di personale, circa 13 milioni di EUR per tutti gli Stati membri).

- *copertura finanziaria: a carico del bilancio UE e/o del bilancio nazionale;*

- A carico del bilancio UE: la Commissione ha due tipi di costi: una tantum e ricorrenti. Le prime implicazioni finanziarie per la Commissione sono collegate al quinto obiettivo della revisione: migliorare la raccolta e la comunicazione di dati statistici sulla criminalità ambientale. Nel 2025 i costi della Commissione per questo obiettivo ammontano a 155.000 EUR. Inoltre la Commissione dovrà anche prevedere un costo una tantum per i suoi obblighi di comunicazione attinenti la elaborazione di due relazioni per un costo complessivo nel 2025 pari a 560.000 EUR.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Esempio:

- *effetti in termini di semplificazione/armonizzazione/innovazione:*

le disposizioni rafforzano l'efficacia della catena di contrasto e garantiscono la comparabilità degli sforzi volti a combattere la criminalità ambientale in tutta l'UE.

- *elementi di criticità;*

possono essere generati alcuni costi sia *una tantum* che correnti per le autorità ambientali, le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie degli Stati membri;

inoltre l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere e comunicare dati statistici in base a nuove norme più armonizzate potrebbe far sorgere un ulteriore onere amministrativo in termini di possibile adeguamento dei sistemi esistenti per la registrazione dei casi e di elaborazione di tali statistiche a livello nazionale prima di trasmetterle all'UE;

infine vi sono dei costi aggiuntivi associati alla creazione di punti di contatto nazionali presso varie istituzioni e allo sviluppo di strategie nazionali di lotta alla criminalità ambientale.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Esempio:

- *Può ipotizzarsi che le norme incidano sulle competenze regionali quanto meno sotto il profilo della formazione del personale delle rispettive A.R.P.A. (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente).*

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Esempio:

- *costi di adeguamento;*
- *effetti in termini di semplificazione burocratica/normativa.*

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

- Un'applicazione più efficace della legge nel settore della criminalità ambientale proteggerebbe le imprese che operano legalmente dalla concorrenza sleale derivante da attività commerciali illecite. Inoltre si ridurrebbero i danni alla reputazione di un settore (ad esempio gestione dei rifiuti, produzione di sostanze chimiche) colpito da attività illecite, apportando ulteriori benefici alle imprese che rispettano le norme. Poiché la criminalità ambientale continuerà ad essere collegata a una violazione delle leggi amministrative, vi è un rischio limitato che le imprese possano essere sanzionate per attività ambientali consentite dal diritto amministrativo, ad eccezione di situazioni specifiche e ben definite menzionate nella direttiva.
- Le PMI potrebbero dover far fronte a una pressione leggermente maggiore a causa della minore capacità di pagare le ammende e/o di avvalersi di perizie legali e di svolgere attività di diligenza dovuta. Tuttavia la possibilità di collegare le ammende alla situazione finanziaria di un'impresa, oltre ad altri aspetti circostanziali del reato, potrebbe ridurre la vulnerabilità delle PMI nei confronti di tali ammende.
- Si prevede che un'applicazione più efficace della legislazione penale ambientale avrà un impatto positivo sulla società in generale. Oltre ai benefici per la qualità della vita associati alla tutela dell'ambiente, la riduzione dell'attività criminale favorisce una migliore governance, una minore corruzione e minori rischi posti dai grandi gruppi della criminalità organizzata.

Altro

Esempio:

- *Altre amministrazioni interessate: la relazione tiene conto delle osservazioni di ...;*

- *Regioni: la relazione tiene conto delle osservazioni di ...;*
- *Riserva di integrazioni circa profili critici, consultazioni, ulteriori contributi, ecc... (es.: "si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate");*
- *Eventuali allegati.*

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012
(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:
Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE
– Codice della proposta: COM (2021) 851 final del 15/12/2021
– Codice interistituzionale: 2021/0422 (COD)
– Amministrazione con competenza prevalente: Ministero della Giustizia – Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento
Art. 3 Reati	NEGATIVO (pur trattandosi di direttiva che sostituisce altro strumento già in vigore, non può escludersi un impatto su specifiche norme primarie o secondarie in vigore, con conseguente necessità all'esito dell'adozione della direttiva di prevedere norme attuative o di raccordo)	(natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria) Le numerosissime fattispecie penali, sia dolose che colpose, previste all'art. 3 sono in linea di massima già disciplinate dal codice penale e dalle norme speciali. Tuttavia, in relazione a queste ultime, occorrerà verificare in modo puntuale e preciso le singole ipotesi che richiedono un adeguamento.

		<p>Possono essere generati alcuni costi sia <i>una tantum</i> che correnti per le autorità ambientali, le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie degli Stati membri;</p> <p>È auspicabile il coinvolgimento del Ministero della transizione ecologica e del Ministero della Salute per le questioni più strettamente di loro competenza.</p>
<p>Art. 15 Prevenzione</p> <p>Art 16 Risorse</p> <p>Art 17 Formazione</p> <p>Art 19 Coordinamento e cooperazione tra le autorità competenti in seno ad uno Stato membro</p> <p>Art. 20 Strategia nazionale</p> <p>Art 21 Rilevazione dei dati e statistiche</p>		<p>Miglioramento del funzionamento della catena di contrasto (per la formazione, la sensibilizzazione del pubblico, la definizione e l'attuazione di strategie nazionali e l'aumento di personale, circa 13 milioni di EUR per tutti gli Stati membri</p> <p>Miglioramento dell'efficacia della cooperazione e del coordinamento tra gli Stati attraverso gli strumenti investigativi e l'istituzione di punti di contatto (dati non disponibili per consentire la valutazione dei primi, tra 475.600 e 792.700 EUR, per tutti gli Stati membri, a seconda dell'opzione scelta quanto ai secondi);</p> <p>Miglioramento del funzionamento della catena di contrasto (per la formazione, la sensibilizzazione del pubblico, la definizione e l'attuazione di strategie nazionali e l'aumento di personale, circa 13 milioni di EUR per tutti gli Stati membri</p> <p>Miglioramento della raccolta e della comunicazione di dati statistici (per l'istituzione di una procedura di coordinamento nazionale, per la definizione di norme minime, per il coordinamento,</p>

		la raccolta e la comunicazione dei dati, per tutti gli Stati membri circa 683.000 EUR complessivi);