



Bruxelles, 15.12.2021
SWD(2021) 466 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO
che accompagna il documento

Proposta di

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

{COM(2021) 851 final} - {SEC(2021) 428 final} - {SWD(2021) 465 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto per la revisione della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente (direttiva 2008/99/CE)

A. Necessità di intervenire

Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?

La presente valutazione d'impatto fa seguito alla valutazione della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. La criminalità ambientale ha ripercussioni ecologiche, sociali ed economiche negative ed è la quarta area di criminalità più redditizia a livello mondiale, facendo conseguire ai criminali profitti complessivi stimati a circa 260 miliardi di dollari USA all'anno. La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente è il principale strumento orizzontale dell'UE per tutelare l'ambiente a livello penale. La valutazione, ultimata nel 2020, ha dimostrato che la direttiva ha istituito un quadro comune dell'UE per le principali categorie di reati ambientali, ma che nella pratica non ha avuto alcun effetto. La direttiva non ha aumentato il numero di condanne o il livello delle sanzioni imposte negli Stati membri. La valutazione ha individuato i seguenti problemi specifici principali:

- 1) l'ambito di applicazione della direttiva (definito in due allegati della stessa e in un elenco di reati di cui all'articolo 3 della direttiva) è obsoleto ed è definito in modo complesso, il che ostacola l'efficacia delle indagini, delle azioni penali e della cooperazione transfrontaliera;
- 2) le definizioni di reato ambientale non sono chiare e ostacolano l'efficacia delle indagini, delle azioni penali e della cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri e al loro interno;
- 3) i livelli sanzionatori non sono efficaci e dissuasivi in tutti gli Stati membri;
- 4) la cooperazione transfrontaliera è troppo limitata;
- 5) i responsabili delle decisioni politiche e gli operatori non sono consapevoli della natura e della portata della criminalità ambientale e dell'efficacia delle misure di contrasto a causa della limitata raccolta, elaborazione e condivisione dei dati statistici;
- 6) esiste una catena di contrasto inefficace in materia di criminalità ambientale, dovuta tra l'altro alla mancanza di formazione e specializzazione e all'insufficiente coordinamento e cooperazione tra i diversi livelli di attività di contrasto in materia ambientale.

Quali sono gli obiettivi da conseguire?

L'iniziativa mira a migliorare la tutela dell'ambiente rendendo più efficaci l'individuazione, l'indagine, il perseguimento e il sanzionamento della criminalità ambientale.

Più specificamente, gli obiettivi perseguiti sono:

- 1) migliorare l'efficacia delle indagini e delle azioni penali aggiornando l'ambito di applicazione della direttiva e prevedendo un meccanismo semplice e praticabile per mantenerla aggiornata;
- 2) migliorare l'efficacia delle indagini e delle azioni penali chiarendo o eliminando i termini vaghi utilizzati nelle definizioni di reato ambientale di cui all'articolo 3;
- 3) garantire tipi e livelli di sanzioni efficaci, dissuasivi e proporzionati per la criminalità ambientale;
- 4) migliorare l'efficacia della cooperazione transfrontaliera in materia di criminalità ambientale;
- 5) migliorare il processo decisionale informato in materia di criminalità ambientale tramite una migliore raccolta e condivisione dei dati statistici; e
- 6) migliorare l'efficacia delle catene nazionali di contrasto (indagini, azioni penali, sanzioni).

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

I reati ambientali, tra cui le forme gravi di inquinamento delle acque e dell'aria, l'inquinamento marittimo e il traffico di sostanze chimiche, rifiuti e specie selvatiche, hanno generalmente effetti transfrontalieri. Il contrasto di tali reati transfrontalieri richiede parità di condizioni in tutta l'UE per quanto riguarda la definizione di criminalità ambientale e le sanzioni. Ciò faciliterebbe la cooperazione giudiziaria tra le autorità pertinenti degli Stati membri. I responsabili, compresi gli autori di reati societari, non potrebbero più rimanere impuniti, ad esempio scegliendo di operare dagli Stati membri con la legislazione più indulgente.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, perché?

La Commissione ha elaborato una serie di opzioni strategiche legislative e di altro tipo. In una fase iniziale si sono prese in considerazione e poi scartate le opzioni seguenti: 1) abrogare la direttiva; oppure 2) affrontare i problemi individuati solo attraverso misure non vincolanti, come gli orientamenti dell'UE sull'interpretazione delle definizioni e dei livelli sanzionatori.

Sulla base della valutazione, l'unica opzione realistica per conseguire gli obiettivi specifici individuati consiste nel rivedere la direttiva. Ciò non esclude il ricorso a misure non legislative di sostegno ("opzione principale"). Nell'ambito di tale opzione strategica principale, le seguenti subopzioni ("opzioni") sono state individuate e valutate in dettaglio nella valutazione d'impatto al fine di affrontare ciascun obiettivo specifico.

Obiettivo 1

- Opzione 1a: Aggiornare l'attuale elenco degli atti normativi negli allegati, aggiungere nuove categorie pertinenti di reati all'articolo 3; introdurre la procedura di comitato per aggiornare gli allegati.
- Opzione 1b: Fare riferimento alla legislazione settoriale pertinente in termini generali ed eliminare gli allegati; perfezionare la definizione di reato ambientale nei reati di cui all'articolo 3 e aggiungere nuove pertinenti categorie di reati.
- Opzione 1c: Definire la criminalità ambientale nella direttiva senza prevedere il requisito di una violazione della pertinente legislazione settoriale dell'UE.

L'opzione prescelta è la 1b, in quanto fornisce maggiore chiarezza giuridica in merito a quali violazioni della legislazione settoriale costituiscono reato ambientale. In futuro la direttiva dovrà – come oggi – essere aggiornata dal legislatore europeo, in quanto un meccanismo più semplice — vale a dire la procedura di comitato — non è applicabile alle componenti essenziali della direttiva. La definizione di criminalità ambientale è una componente essenziale.

Obiettivo 2

- Opzione 2a: Definire con maggiore precisione i termini poco chiari nella direttiva (ad esempio "danno rilevante").
- Opzione 2b: Eliminare termini vaghi, come ad esempio "danno rilevante", e configurare come reato i "comportamenti rischiosi" (reato di messa in pericolo).
- Opzione 2c: Una combinazione delle opzioni 2a e 2b.

L'opzione prescelta è la 2c.

Obiettivo 3

- Opzione 3a: Introdurre livelli minimi e massimi di sanzioni.
- Opzione 3b: L'opzione 3a più circostanze aggravanti e sanzioni accessorie.
- Opzione 3c: L'opzione 3b più l'obbligo di collegare il livello delle ammende alla situazione finanziaria delle persone giuridiche e/o ai profitti illeciti.

L'opzione prescelta è la 3c.

Obiettivo 4

Un pacchetto di disposizioni che promuovono direttamente la cooperazione transfrontaliera, tra cui strumenti investigativi efficaci armonizzati, l'obbligo di cooperare attraverso Europol, Eurojust e OLAF e norme sulla giurisdizione.

Obiettivo 5

- Opzione 5a: Sottoporre gli Stati membri all'obbligo di raccogliere e comunicare periodicamente alla Commissione i dati statistici relativi ai reati ambientali.
- Opzione 5b: L'opzione 5a più l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere e comunicare i dati statistici secondo norme comuni armonizzate.

L'opzione prescelta è la 5b.

Obiettivo 6

Un pacchetto di obblighi volti a promuovere l'attuazione pratica, tra cui l'offerta di una formazione mirata e regolare a tutti i livelli della catena di contrasto, strategie nazionali onnicomprensive in materia di criminalità ambientale e misure di sensibilizzazione.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

La grande maggioranza dei portatori di interessi, tra cui i professionisti preposti all'azione di contrasto e le loro reti a livello dell'UE, le agenzie dell'UE quali Eurojust ed Europol, le ONG, gli Stati membri, le imprese e il mondo accademico, concorda sul fatto che la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente necessiti di miglioramenti e che l'azione dell'UE sia necessaria. Essi sono favorevoli a una revisione della direttiva piuttosto che all'introduzione di misure non vincolanti o all'aggiornamento dell'ambito di applicazione della direttiva. Quasi tutti i portatori di interessi concordano con le opzioni proposte nell'ambito di ciascun obiettivo specifico, con un'eccezione relativa all'ambito di applicazione della direttiva (obiettivo 1, opzione 1c — non scelta come opzione prescelta, cfr. sopra). Questa opzione definirebbe la criminalità ambientale nella direttiva, indipendentemente da una violazione del diritto amministrativo. Tuttavia gli Stati membri e il mondo accademico consultati e un numero significativo di portatori di interessi del settore ritengono che il collegamento tra diritto penale e diritto amministrativo sia necessario per garantire la certezza del diritto per le imprese che rispettano la legislazione settoriale. Altri portatori di interessi sostengono lo sganciamento della criminalità ambientale dalla legislazione settoriale, per evitare che gli autori di reati che hanno causato danni ambientali molto gravi sfuggano alla responsabilità penale.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Secondo la valutazione, il pacchetto di opzioni prescelto sarebbe efficace nell'affrontare i principali problemi e nel conseguire gli obiettivi generali e specifici. È probabile che l'individuazione, l'indagine, il perseguimento e il sanzionamento più efficaci dei reati ambientali contribuiscano a ridurre l'impatto della criminalità ambientale rispetto allo scenario di riferimento. Poiché i dati quantitativi sull'impatto sono limitati, il probabile impatto delle opzioni si basa sui pareri degli esperti e dei portatori di interessi, se possibile integrati da dati.

Nell'ambito dell'**obiettivo 1**, l'eliminazione degli allegati e la definizione più precisa di reato ambientale di cui all'articolo 3 nonché l'aggiunta di nuove categorie di reati ambientali nello stesso articolo possono presumibilmente migliorare l'efficacia delle indagini e delle azioni penali in materia di criminalità ambientale, in particolare per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera. Tuttavia in futuro vi sarà anche la necessità di aggiornare regolarmente la direttiva attraverso la procedura legislativa laddove l'ambito di applicazione della direttiva debba essere integrato da nuove aree di criminalità ambientale. Non esiste un modo più semplice per farlo, in quanto le definizioni delle categorie di reati ambientali sono una componente essenziale della direttiva e richiedono una decisione da parte del legislatore europeo.

Nell'ambito dell'**obiettivo 2**, sia il reato di messa in pericolo che il reato che richiede la manifestazione del danno sono necessari per reagire adeguatamente ai reati ambientali. L'attuale direttiva si basa su una combinazione di questi due tipi di definizione di reato. La proposta dovrà aggiungere nuove categorie di reati di messa in pericolo e

specificare con maggiore precisione quale comportamento è considerato reato; dovrà inoltre aggiungere informazioni che consentano di determinare cosa possa costituire un danno ambientale.

Definizioni più precise di termini poco chiari – tra cui "danno *rilevante*" e "quantità *trascurabile o non trascurabile*" – renderanno la direttiva maggiormente chiara. L'attenzione rivolta al reato di messa in pericolo e ai comportamenti rischiosi consentirà di sanzionare efficacemente i casi in cui è difficile stabilire il danno effettivo o in cui non si è verificato alcun danno. Pertanto l'applicazione combinata di entrambe le opzioni può aumentare l'efficacia delle indagini e delle azioni penali in materia di criminalità ambientale.

L'opzione prescelta nell'ambito dell'**obiettivo 3** porterà a livelli sanzionatori più efficaci, proporzionati, dissuasivi e uniformi in tutta l'UE e nella pratica in tutta l'UE. Inoltre i livelli minimi e massimi delle pene detentive consentiranno ai professionisti preposti all'azione di contrasto di accedere agli strumenti investigativi disponibili solo per reati punibili con un determinato livello minimo e massimo di sanzioni. Ciò comporterà indagini più efficaci e agevererà la cooperazione transfrontaliera.

Le misure nell'ambito dell'**obiettivo 4** promuoveranno direttamente la cooperazione transfrontaliera, si integreranno e si rafforzeranno a vicenda e comporteranno indagini più efficaci, poiché molti casi di criminalità ambientale possono essere trattati con successo solo a livello transfrontaliero.

L'opzione prescelta nell'ambito dell'**obiettivo 5** porterà a una norma minima definita di comune accordo per la raccolta di dati sulle procedure relative alla criminalità ambientale e quindi a dati statistici comparabili in tutta l'UE.

Il pacchetto di misure proposto nell'ambito dell'**obiettivo 6** avrà un'influenza positiva sull'efficacia sul campo a tutti i livelli della catena di contrasto (ispettori, polizia, procure, giudici penali).

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

L'attuale proposta ha un'incidenza trascurabile sul bilancio sia per gli Stati membri che per la Commissione. Informazioni specifiche sulle implicazioni finanziarie per la Commissione sono disponibili nella scheda finanziaria legislativa allegata al presente pacchetto legislativo.

La Commissione europea

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. Il costo complessivo è suddiviso in tre tipi di spesa:

- Definizione di norme minime: circa 110 000 EUR (costi una tantum)
- Mantenimento delle norme: circa 16 000 EUR (costi ricorrenti)
- Relazione biennale della Commissione sui dati degli Stati membri: circa 25 000 EUR (costi ricorrenti).

Oltre ai costi connessi al quinto obiettivo della revisione, la Commissione dovrà anche prevedere un altro tipo di costi una tantum, quello dei suoi obblighi di comunicazione. La proposta legislativa prevede che la Commissione debba elaborare due relazioni:

- Recepimento della direttiva da parte degli Stati membri: 405 000 EUR (costi una tantum)
- Studio sull'efficacia della direttiva tramite una serie di indicatori: circa 420 000 EUR (costi una tantum).

Stati membri

Le implicazioni finanziarie della direttiva per gli Stati membri sono collegate a tre obiettivi della revisione: migliorare l'efficacia della cooperazione e del coordinamento tra gli Stati membri (obiettivo 4), migliorare la raccolta e la comunicazione di dati statistici sulla criminalità ambientale (obiettivo 5) e migliorare il funzionamento efficace della catena di contrasto (obiettivo 6).

Con riguardo all'obiettivo 4, i costi per tutti gli Stati membri sono duplici: il costo degli strumenti investigativi e dell'istituzione di punti di contatto nazionali.

- Strumenti investigativi: non erano disponibili dati per consentire una prima valutazione dei costi
- Istituzione di punti di contatto nazionali: il costo per tutti gli Stati membri sarà compreso tra 475 000 e 792 000 EUR

Per quanto riguarda l'obiettivo 5, si possono individuare diversi tipi di costi per gli Stati membri:

- Istituzione di una procedura di coordinamento nazionale: costerebbe 146 000 EUR per tutti gli Stati membri
- Definizione di norme minime: costerebbe 281 000 EUR
- Mantenimento di tali norme per tutti gli Stati membri: costerebbe 35 000 EUR.
- Coordinamento, raccolta e rendicontazione: costerà 220 000 EUR per tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda l'obiettivo 6:

- I costi di formazione per tutti gli Stati membri saranno pari a circa 8 000 000 EUR
- Strategie nazionali
 - Costi una tantum di circa 864 000 EUR per tutti gli Stati membri
 - Costi ricorrenti di circa 324 000 EUR per tutti gli Stati membri
- L'aumento del personale legato alla presente direttiva è stimato a 4 milioni di EUR per tutti gli Stati membri.

Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?

È probabile che le imprese beneficino di un'efficace applicazione della legge, in quanto saranno protette nei confronti della concorrenza sleale delle imprese che operano illegalmente. Analogamente, i danni alla reputazione di un intero settore che possono essere causati dalle attività criminali saranno ridotti per le imprese conformi. Un'efficace applicazione del diritto penale non comporterebbe un onere finanziario aggiuntivo, in quanto i costi di conformità derivano dalla legislazione settoriale e non dalla direttiva.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

Si registrerà un moderato aumento degli oneri amministrativi e dei costi a causa della raccolta di dati statistici e dei costi delle unità e della formazione lungo la catena di contrasto. La revisione della direttiva mira a promuovere una catena di contrasto maggiormente efficace. Ciò dovrebbe determinare un aumento dei casi che vengono individuati, indagati e condannati in modo efficace. Ciò potrebbe a sua volta comportare la necessità di assumere o trasferire personale supplementare (polizia e pubblici ministeri) al settore dell'attività di contrasto alla criminalità ambientale.

Sono previsti altri impatti significativi?

La riduzione della criminalità ambientale dovrebbe avere effetti positivi sulla salute (ad esempio riducendo l'inquinamento), sull'economia (riducendo la concorrenza sleale e la perdita di gettito fiscale) e sulla biodiversità. L'iniziativa avrà probabilmente un impatto positivo sui diritti fondamentali grazie al miglioramento della tutela dell'ambiente (articolo 37 della Carta) e al miglioramento della dignità, della salute e del benessere (articoli 1, 2, 3, 24, 31, 34, 35).

Proporzionalità?

Nel rispetto del principio di proporzionalità, le misure proposte si limiteranno a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi. Le opzioni prescelte nell'ambito degli obiettivi 4, 5 e 6 comporterebbero costi per gli Stati membri, ma migliorerebbero anche l'effettiva tutela penale dell'ambiente. Nel complesso, il bilancio delle opzioni prescelte è positivo, in quanto il risultato avrà un impatto positivo sull'ambiente stesso nonché sull'economia e sulla società.

D. Tappe successive

Oltre a elaborare regolarmente relazioni sulla base delle statistiche fornite dagli Stati membri, la Commissione valuterà l'attuazione dell'iniziativa per stabilire se gli obiettivi strategici sono stati raggiunti.