



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.7.2025
COM(2025) 434 final

2025/0244 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio
d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale**

RELAZIONE

La presente proposta riguarda la conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (di seguito denominata "convenzione").

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

La criminalità ambientale causa notevoli danni all'ambiente, alla salute umana e alle economie ed è motivo di crescente preoccupazione per l'UE e il mondo intero. La criminalità ambientale è la quarta più grande attività criminale organizzata al mondo dopo il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e la contraffazione. Ha una crescita annua compresa tra il 5 e il 7 %¹. Reati quali la deforestazione illegale, l'inquinamento idrico, atmosferico e del suolo, il traffico di sostanze che riducono lo strato di ozono, il bracconaggio e altri illeciti penali danneggiano gravemente la biodiversità, pregiudicano la salute umana e distruggono interi ecosistemi. Le ripercussioni globali dei danni e del degrado che ne derivano, che spesso coinvolgono la criminalità organizzata su scala transnazionale, richiedono un'azione risoluta, una forte cooperazione internazionale basata su una comprensione comune delle categorie di reati ambientali e delle sanzioni e una cooperazione transfrontaliera.

Negli ultimi decenni l'UE ha gradualmente intensificato gli sforzi per regolamentare i comportamenti dannosi per l'ambiente. Attualmente, un numero significativo di strumenti legislativi dell'UE, principalmente direttive, stabilisce norme e limiti pertinenti in svariati settori ambientali e prevede obblighi correlati per i soggetti incaricati. Per rafforzare ulteriormente la tutela dell'ambiente e rendere più efficace la lotta contro la criminalità ambientale, l'UE ha adottato la direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE. La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente stabilisce norme minime comuni per la definizione dei reati e delle sanzioni al fine di tutelare più efficacemente l'ambiente, nonché per le misure finalizzate alla prevenzione e al contrasto della criminalità ambientale e all'applicazione efficace del diritto ambientale dell'Unione. La direttiva è entrata in vigore il 20 maggio 2024 e impone agli Stati membri di adottare le necessarie misure di recepimento entro il 20 maggio 2026.

Anche il Consiglio d'Europa, l'istituzione che ha adottato il primo strumento internazionale per combattere la criminalità ambientale, ossia la convenzione del 1998 sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale² (di seguito denominata "convenzione del 1998"), riconosce la necessità di un approccio internazionale rafforzato per combattere tali reati.

La convenzione del 1998 non è mai entrata in vigore in quanto non è stato raggiunto il numero minimo necessario di ratifiche o adesioni.

Il comitato direttivo del Consiglio d'Europa per la supervisione e il coordinamento delle attività nel settore della prevenzione e del controllo della criminalità (il Comitato europeo per i problemi criminali, "CDPC") ha pertanto istituito un gruppo di lavoro di esperti sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale ("CDPC-EC"), al fine di valutare, nel contesto di uno studio di fattibilità³, se l'elaborazione di una nuova convenzione in

¹ "UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment: The Rise of Environmental Crime", giugno 2016.

² Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, STE n. 172, adottata il 4 novembre 1998.

³ Studio di fattibilità sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale "CDPC (2021) 9-Fin".

sostituzione della convenzione del 1998 potesse costituire una via da seguire fattibile e appropriata; nel giugno 2022 il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che lo fosse.

Il 23 novembre 2022 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato il mandato di un nuovo Comitato di esperti per la protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale ("PC-ENV")⁴. Il PC-ENV è stato istituito e incaricato, sotto l'autorità del Comitato dei ministri e del CDPC, di elaborare una nuova convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

L'Unione ha negoziato la convenzione sulla base della quarta alternativa prevista all'articolo 216, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), secondo cui l'Unione può negoziare e concludere un accordo internazionale qualora tale accordo "(...) possa incidere su norme comuni o alterarne la portata".

La Commissione europea ha rappresentato l'Unione durante i negoziati della convenzione, conformemente all'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE e sulla base della decisione del Consiglio che autorizza la Commissione europea a partecipare⁵.

L'Unione ha partecipato attivamente ai negoziati e ha perseguito l'obiettivo di garantire la compatibilità della convenzione con il diritto dell'Unione, la coerenza con la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, nonché la qualità e il valore aggiunto della convenzione a livello internazionale.

Dopo diversi cicli negoziali⁶, il PC-ENV ha concordato il testo della nuova convenzione in occasione della sua quarta riunione, tenutasi dal 4 al 7 giugno 2024.

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la convenzione il [...] e l'ha aperta alla firma il [...] a [...].

La convenzione è pienamente compatibile con il diritto dell'Unione in generale, e con la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente in particolare, e promuoverà concetti chiave dell'approccio dell'Unione alla criminalità ambientale a livello mondiale tra gli altri membri del Consiglio d'Europa e i principali partner internazionali che possono diventare parti della convenzione.

Contenuto della convenzione

L'obiettivo della convenzione è prevenire e contrastare efficacemente la criminalità ambientale, promuovere e rafforzare la cooperazione nazionale e internazionale e stabilire norme minime per orientare gli Stati nella loro legislazione nazionale.

La convenzione si applica alla prevenzione, all'accertamento, all'indagine e al perseguimento dei reati, nonché alle relative sanzioni penali, e definisce i termini "illecito", "acque", "ecosistema" e "rifiuti". Tali definizioni sono pienamente in linea con le definizioni e i concetti pertinenti ai sensi del diritto dell'UE.

La convenzione impegna le parti ad adottare le misure necessarie per adottare le disposizioni in essa contenute. La convenzione contempla misure volte a qualificare come reato nella legge interna le condotte illecite oggetto della convenzione e a prevedere sanzioni pertinenti,

⁴ Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) - Mandato del Comitato di esperti per la protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (PC-ENV) CM(2022)148-add2final.

⁵ Decisione (UE) 2023/2170 del Consiglio, del 28 settembre 2023, che autorizza la Commissione europea a partecipare, a nome dell'Unione europea, ai negoziati relativi a una convenzione del Consiglio d'Europa che sostituisce la convenzione del 1998 sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (STE n. 172) (GU L, 2023/2170, 16.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/2170/oj>).

⁶ I cicli negoziali si sono svolti dal 16 al 18 ottobre 2023, dal 27 al 29 febbraio 2024 e dal 4 al 7 giugno 2024.

nonché diverse misure atte a garantire una lotta efficace alla criminalità ambientale, anche per quanto riguarda le risorse, la formazione, la cooperazione e gli approcci strategici.

Il capo relativo al diritto penale sostanziale si riferisce ai reati intenzionali connessi all'inquinamento, all'immissione sul mercato di prodotti in violazione delle prescrizioni ambientali, ai reati relativi a sostanze chimiche, sostanze o materiali radioattivi, mercurio, sostanze che riducono lo strato di ozono e gas fluorurati a effetto serra, ai reati relativi a rifiuti, impianti, navi, nonché all'estrazione illecita di acque superficiali o sotterranee, al commercio di legname di provenienza illecita, all'attività mineraria illecita e all'uccisione, distruzione, prelievo e possesso illeciti di fauna o flora selvatiche protette, al commercio di fauna o flora selvatiche protette, al deterioramento illecito degli habitat all'interno di un sito protetto e ai reati connessi alle specie esotiche invasive.

La convenzione prevede inoltre che i reati in essa contemplati siano considerati reati particolarmente gravi se commessi intenzionalmente e qualora comportino danni particolarmente gravi o distruzioni.

In una sezione dedicata alle disposizioni generali di diritto penale figurano disposizioni in materia di istigazione, favoreggiamento, concorso, tentativo, competenza giurisdizionale, responsabilità delle persone giuridiche, sanzioni e misure, circostanze aggravanti e presa in considerazione di precedenti condanne pronunciate da un'altra parte. Le sanzioni per le persone fisiche dovrebbero includere la reclusione e possono comprendere anche sanzioni pecuniarie. Le sanzioni per le persone giuridiche dovrebbero includere sanzioni pecuniarie, di natura penale o non penale, e potrebbero comprendere altre misure, quali l'interdizione dall'esercizio di un'attività commerciale, l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico, o dall'accesso ai finanziamenti pubblici, e l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria. Le parti dovrebbero inoltre consentire il congelamento, il sequestro e la confisca dei beni strumentali e dei proventi derivanti dai reati stabiliti conformemente alla convenzione.

L'indagine e il perseguimento dei reati non dovrebbero essere subordinati a denuncia. Le persone che hanno un interesse sufficiente o che fanno valere la violazione di un diritto e le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente dovrebbero avere il diritto di partecipare ai procedimenti penali nella misura in cui tali diritti esistono nella parte nel quadro di procedimenti relativi ad altri reati.

La convenzione impegna le parti a cooperare e coordinarsi tra loro conformemente alla convenzione stessa e mediante l'applicazione dei pertinenti strumenti internazionali e regionali di cooperazione in materia penale. Essa consente inoltre lo scambio di informazioni tra le parti, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati.

La convenzione prevede anche misure di protezione delle vittime e dei testimoni o delle persone che segnalano reati o collaborano con la giustizia in altro modo.

Sarà istituito un comitato delle parti, composto dai rappresentanti delle parti, che, attraverso un meccanismo di monitoraggio, monitorerà l'attuazione della convenzione e favorirà la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche tra le parti.

La convenzione fornisce inoltre alle parti una base per avvalersi di determinate riserve, tra cui la possibilità per le organizzazioni di integrazione regionale di specificare l'ambito di applicazione di determinate nozioni presenti nella convenzione sulla base del loro diritto armonizzato.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La convenzione è stata negoziata tenendo conto delle direttive di negoziato globali adottate dal Consiglio, insieme all'autorizzazione a negoziare, il 28 settembre 2023.

La convenzione è pienamente in linea con l'obiettivo dell'Unione di un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE e dall'articolo 191 TFUE.

La convenzione riflette fedelmente l'ambito di applicazione, la struttura e il contenuto della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, con riguardo alle materie di competenza dell'Unione, quali definite dai trattati.

Le definizioni giuridiche e la terminologia della convenzione sono in linea con le definizioni e i concetti giuridici pertinenti del diritto dell'UE, ad esempio la definizione di "ecosistema" di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente e all'articolo 3, lettera c), della convenzione. Le categorie di reati previste dalla convenzione corrispondono ai reati stabiliti ai sensi della direttiva, nonché alle disposizioni in materia di responsabilità delle persone e sanzioni; diritti procedurali e cooperazione; misure preventive e partecipazione della società civile.

I reati ambientali contenuti nella convenzione e il loro ambito di applicazione sono chiaramente definiti e compatibili con il diritto dell'UE, in particolare con l'elenco dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. L'elenco dei reati contemplati dalla convenzione comprende le condotte intenzionali e illecite ed è pienamente in linea con i reati stabiliti ai sensi della direttiva. Il reato di "pesca illecita", che figurava nel progetto iniziale del Consiglio d'Europa, non è incluso nel testo concordato a livello di esperti in quanto le parti non hanno raggiunto un accordo. Non è stato raggiunto un accordo neanche in merito all'ambito di applicazione e alla definizione del reato di "estrazione e traffico illeciti di minerali e metalli", come proposto nel progetto iniziale del Consiglio d'Europa. La disposizione pertinente è stata riformulata e riguarda ora solo le attività minerarie intraprese senza l'autorizzazione prevista per legge, il che è in linea con la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. Inoltre, analogamente a detta direttiva, la convenzione qualifica un reato come "particolarmente grave" in caso di distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli, di un habitat all'interno di un sito protetto o della qualità dell'aria, del suolo o delle acque, o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi, agli stessi.

Le disposizioni contenute nel progetto iniziale di convenzione del Consiglio d'Europa relative agli obblighi degli Stati e al dovere di diligenza, alle organizzazioni non governative e alla società civile, all'istruzione, alla partecipazione del settore privato e dei media, e alla valutazione delle asserzioni ambientali sono state soppresse e non sono mantenute nel testo finale della convenzione.

Le disposizioni della convenzione in materia di prevenzione e sensibilizzazione, formazione dei professionisti e raccolta dei dati sono state modificate e sostanzialmente allineate alle corrispondenti disposizioni della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente (ad esempio l'articolo 16 e l'articolo 18 della direttiva).

Le disposizioni generali di diritto penale, quali quelle relative all'istigazione, al favoreggiamento, al concorso e al tentativo, alla competenza giurisdizionale, alla responsabilità delle persone giuridiche, alle sanzioni e alle misure, al congelamento e alla confisca e alle circostanze aggravanti, incluse nella convenzione, sono ampiamente allineate alle corrispondenti disposizioni della direttiva. Oltre a ciò, tali disposizioni si riflettono anche in altri strumenti di diritto penale dell'UE, quali la direttiva (UE) 2024/1226 (direttiva relativa

alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione) o la direttiva (UE) 2017/1371 (direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale) e altri strumenti come la direttiva (UE) 2024/1260 (direttiva riguardante il recupero e la confisca dei beni).

La responsabilità delle persone giuridiche di cui all'articolo 34 della convenzione è pienamente in linea con le disposizioni dell'articolo 6 della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, in quanto questi due articoli fissano le stesse condizioni e utilizzano la stessa formulazione. Inoltre anche l'articolo 33 della convenzione relativo alla competenza giurisdizionale è in linea con le disposizioni dell'articolo 12 della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, in quanto entrambi prevedono criteri obbligatori analoghi per stabilire la competenza giurisdizionale; la disposizione relativa alle dichiarazioni di competenza giurisdizionale da parte di più parti della convenzione corrisponde, per contenuto e natura, alla disposizione della direttiva.

Le disposizioni della convenzione relative alle sanzioni per le persone fisiche impongono alle parti di garantire che i reati ai sensi della convenzione siano punibili con la reclusione (senza tuttavia stabilire prescrizioni minime specifiche per la reclusione massima, che la direttiva invece prevede). Le parti possono anche introdurre sanzioni pecuniarie. Tali disposizioni sulle sanzioni per le persone fisiche sono in linea con la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente e sono presenti anche in altri strumenti di diritto penale dell'UE, come ad esempio la direttiva (UE) 2024/1226. Entrambi i quadri giuridici prevedono sanzioni pecuniarie per le persone giuridiche nonché sanzioni o misure accessorie, quali l'interdizione dall'esercizio di un'attività commerciale, l'esclusione dall'accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni e concessioni, e il ritiro di permessi e autorizzazioni. Tutte le tipologie di sanzioni e misure previste dalla convenzione figurano anche nella direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, e sono in linea con altri strumenti giuridici in materia penale dell'UE, quali l'articolo 9 della direttiva (UE) 2017/1371 e l'articolo 7 della direttiva (UE) 2024/1226.

Il congelamento e la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reati ambientali stabiliti nel rispettivo quadro giuridico sono previsti all'articolo 35, paragrafo 3, della convenzione e all'articolo 10 della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. Inoltre il concetto di congelamento e confisca dei beni strumentali e dei proventi di cui all'articolo 35, paragrafo 3, della convenzione è in linea con la direttiva (UE) 2024/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni e il regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca. Disposizioni analoghe in materia di congelamento e confisca dei beni strumentali e dei proventi sono contenute anche nell'articolo 10 della direttiva (UE) 2024/1226 e nell'articolo 10 della direttiva (UE) 2017/1371.

Entrambi i quadri giuridici prevedono circostanze aggravanti: la convenzione all'articolo 36 e la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente all'articolo 8. Sebbene la convenzione preveda le stesse circostanze aggravanti della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, quest'ultima va oltre, elencando altre circostanze aggravanti, quali la distruzione di prove o la minaccia di testimoni o denunciatori da parte dell'autore del reato. Inoltre le circostanze aggravanti di cui all'articolo 8 della direttiva (UE) 2024/1226 rispecchiano quasi pienamente quelle della convenzione.

L'importanza del diritto di partecipare ai procedimenti per le persone che hanno un interesse sufficiente o che fanno valere la violazione di un diritto, nonché per le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, è sottolineata all'articolo 39 della convenzione e all'articolo 15 della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.

Mentre la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente si applicherà ai reati ambientali nell'Unione, la convenzione ha una portata geografica più ampia che comprende i membri del Consiglio d'Europa e gli Stati terzi di tutto il mondo che possono diventare parti della convenzione. La convenzione rappresenta pertanto un'opportunità unica per promuovere la protezione dell'ambiente al di fuori dell'Unione nel quadro di un trattato internazionale giuridicamente vincolante.

In base alle direttive di negoziato, è opportuno che la convenzione sia compatibile con l'*acquis* dell'Unione, in modo da contribuire al perseguimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia di protezione dell'ambiente e riflettere il più possibile l'ambito di applicazione della nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. Una riserva che specifichi il significato e la portata dei termini di cui all'articolo 56, paragrafo 3, della convenzione costituisce uno strumento per garantire che quest'ultima sia in linea con l'*acquis* dell'Unione, in particolare con la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La convenzione è pienamente coerente con le altre normative dell'UE e non richiederà all'UE di modificare i propri regolamenti, norme o standard in alcun settore regolamentato.

La convenzione condivide inoltre obiettivi comuni con altre politiche e normative dell'Unione volte ad attuare i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In particolare il principio di non discriminazione sancito dalla convenzione è pienamente coerente con la legislazione dell'Unione in materia di non discriminazione e farà sì che l'attuazione della convenzione avvenga nel rispetto dell'uguaglianza.

La convenzione è inoltre coerente con la parte terza, titolo V, TFUE che conferisce all'Unione europea competenze nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Oltre alla direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, l'Unione europea ha adottato una serie completa di strumenti giuridici per combattere, tra gli altri reati, la criminalità ambientale. Fanno parte di questo quadro giuridico i seguenti strumenti giuridici:

- direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale;
- direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione;
- direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni;
- regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio;
- regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI;
- direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI;

- decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

La convenzione è inoltre coerente con l'*acquis* dell'Unione in materia di protezione dei dati, tra cui il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)⁷ e la direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie⁸.

Inoltre la convenzione è coerente con il corpus completo di diritto ambientale dell'Unione in vigore o attualmente in fase di revisione che rientra nell'ambito di applicazione della nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente in quanto strumento orizzontale. Il diritto ambientale dell'Unione e la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente interagiscono tra loro, nella misura in cui la definizione di reato ai sensi della direttiva richiede una condotta illecita, vale a dire una violazione degli obblighi definiti nel diritto ambientale dell'Unione.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La presente proposta è presentata al Consiglio a norma dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE.

La base giuridica sostanziale di una decisione di cui all'articolo 218, paragrafo 6, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto. Secondo la giurisprudenza, se l'esame di un atto dell'Unione dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante.

La convenzione coincide in larga misura con la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. Dato che l'obiettivo principale della convenzione è stabilire norme minime relative alla definizione dei reati pertinenti, alle sanzioni e ad altre misure volte a contrastare la criminalità ambientale con maggiore efficacia, la base giuridica della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, ossia l'articolo 83, paragrafo 2, TFUE, costituisce anche la base giuridica sostanziale per la conclusione della convenzione.

Poiché la proposta riguarda un settore in cui si applica la procedura legislativa ordinaria (articolo 83, paragrafo 2, TFUE), la base giuridica procedurale è l'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto v), TFUE e, pertanto, l'approvazione del Parlamento europeo è necessaria.

• Competenza dell'Unione

La natura degli accordi internazionali ("solo UE" o "misti") dipende dalle competenze dell'Unione con riguardo alla materia specifica.

L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE stabilisce che l'Unione ha competenza esclusiva "per la conclusione di accordi internazionali (...) nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata". In particolare la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che

⁷ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

⁸ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

L'«accertamento di tale rischio [di incidere o modificare le norme dell'UE mediante impegni internazionali] non presuppone una concordanza completa tra il settore disciplinato dagli impegni internazionali e quello disciplinato dalla normativa dell'UE» ma che «tali impegni possono incidere sulla portata delle norme comuni dell'UE o modificarla anche qualora questi ultimi rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da tali norme»⁹. L'analisi della natura della competenza dell'Unione deve tener conto dei settori disciplinati dalle norme dell'UE e dalle disposizioni dell'accordo previsto, della loro prevedibile evoluzione futura nonché della natura e del contenuto di tali norme e disposizioni, al fine di determinare se l'accordo sia idoneo a pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme dell'UE nonché il buon funzionamento del sistema da esse istituito¹⁰.

Poiché l'ambito di applicazione della convenzione coincide in larga misura con quello della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, la conclusione della convenzione può incidere su norme comuni dell'Unione o modificarne la portata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

La nuova convenzione riflette fedelmente la struttura, la natura, il contenuto e l'ambito di applicazione della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. Entrambe contengono disposizioni in linea tra loro relative alla finalità e all'ambito di applicazione, alla terminologia e alle definizioni, ai reati, alla responsabilità delle persone giuridiche, alla competenza giurisdizionale, alle sanzioni e ad altre misure, alle circostanze aggravanti, ai diritti procedurali e alla cooperazione, alle misure preventive e alla partecipazione della società civile. Inoltre, durante i negoziati, diverse disposizioni contenute nel progetto iniziale di convenzione proposto dal PC-ENV sono state eliminate, determinando un allineamento ancora maggiore del testo della convenzione alla direttiva sulla tutela penale dell'ambiente. A titolo esemplificativo, le disposizioni soppresse riguardavano gli obblighi degli Stati e il dovere di diligenza, le organizzazioni non governative e la società civile, l'istruzione, la partecipazione del settore privato e dei media, la valutazione delle asserzioni ambientali, la pesca illecita, l'istituzione di un gruppo di esperti per la protezione dell'ambiente e il contrasto alla criminalità ambientale, la partecipazione parlamentare al monitoraggio, nonché la validità e il riesame delle riserve. Diverse disposizioni sono state inoltre oggetto di modifiche significative rispetto al progetto iniziale, ad esempio la definizione del termine «illecito» e il reato particolarmente grave (precedentemente denominato «ecocidio»), e riflettono ora fedelmente il contenuto della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.

Inoltre le norme dell'Unione in materia di criminalità ambientale sono in vigore dal 2008 e, data l'importanza e l'impatto crescenti di tali reati, esse continueranno a rappresentare una priorità importante ed evolveranno a livello dell'Unione. Di conseguenza, poiché la convenzione rientra in un settore ampiamente disciplinato da norme comuni dell'UE, l'Unione dovrebbe avere competenza esterna esclusiva per concludere la convenzione per l'Unione in quanto accordo «solo UE».

La convenzione prevede l'apertura alla firma dell'Unione europea (articolo 53, paragrafo 1). Contiene inoltre disposizioni sulle riserve che consentono di specificare, mediante una dichiarazione, la portata del termine «illecito» e delle nozioni di «legislazione interna», «disposizioni interne», «protetto» e «prescrizione» utilizzate nella definizione di alcuni reati nell'ambito della convenzione.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Non pertinente.

⁹ Causa C-114/12, Commissione/Consiglio, ECLI:EU:C:2014:2151, punti 69 e 70.

¹⁰ Parere 1/13, del 14 ottobre 2014, ECLI:EU:C:2014:2303, punto 74.

- **Proporzionalità**

La convenzione si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi strategici volti a combattere efficacemente la criminalità ambientale ed è pertanto conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, TUE. L'Unione ha già esercitato la competenza interna in questo settore con l'adozione della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente.

Le considerazioni che si applicano alla direttiva sulla tutela penale dell'ambiente si applicano anche alla convenzione, in quanto l'impatto dei reati ambientali e l'importanza della protezione dell'ambiente vanno al di là delle frontiere e richiedono un approccio internazionale. La convenzione definisce la portata dei reati per contemplare ogni condotta pertinente, limitando al contempo tale portata a quanto necessario e proporzionato. Sia i reati che le sanzioni previsti dalla convenzione si limitano alle violazioni gravi del diritto ambientale e rispettano pertanto la proporzionalità.

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'articolo 218, paragrafo 6, TFUE prevede che la Commissione o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentino proposte al Consiglio, il quale adotta una decisione relativa alla conclusione di un accordo internazionale. Tenuto conto dell'oggetto dell'accordo previsto, è opportuno che la Commissione presenti una proposta in tal senso.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non pertinente.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La Commissione europea non ha condotto una consultazione specifica dei portatori di interessi in merito alla presente proposta.

L'elaborazione della convenzione è il risultato di uno sforzo collaborativo del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa per la protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, che ha coinvolto gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli Stati osservatori, compresa la Santa Sede.

Conformemente all'impegno del Consiglio d'Europa a dialogare con diversi portatori di interessi, l'elaborazione della convenzione ha visto anche il contributo dei rappresentanti della società civile e di altre organizzazioni internazionali, tra cui il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), l'iniziativa globale volta a porre fine ai reati contro le specie selvatiche, Wild Legal e la Wildlife Justice Commission.

- **Assunzione e uso di perizie**

Le posizioni negoziali dell'Unione relative alla convenzione sono state preparate in consultazione con il gruppo "Cooperazione giudiziaria in materia penale" (COPEN) del Consiglio.

- **Valutazione d'impatto**

Non pertinente.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Non pertinente.

- **Diritti fondamentali**

La convenzione mira a migliorare l'ambiente, oggetto all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), e pertanto anche il benessere dei cittadini, influenzando positivamente sul diritto alla vita (articolo 2 della Carta), sul diritto all'integrità della persona (articolo 3), sulle cure e il benessere dei minori (articolo 24), sul diritto a condizioni di lavoro sane (articolo 31) e sul diritto di accesso alla prevenzione sanitaria (articolo 35).

La convenzione garantisce la necessità e la proporzionalità di qualsiasi interferenza con la protezione dei dati personali, assicurando l'applicazione di adeguate garanzie in materia di protezione dei dati per quanto riguarda i dati personali trasferiti di cui all'articolo 42 della convenzione stessa, in linea con la legislazione applicabile e gli accordi internazionali.

La Convenzione riguarda i diritti fondamentali che seguono:

- la libertà d'impresa, in quanto all'articolo 34 stabilisce la responsabilità delle persone giuridiche e determina chiaramente i casi in cui una persona giuridica sarà ritenuta responsabile di reati ambientali; all'articolo 35, paragrafo 2, prevede sanzioni nei confronti delle persone giuridiche, che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, garantendo in tal modo la necessità e la proporzionalità di qualsiasi ingerenza nella libertà d'impresa;
- i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (articolo 49 della Carta), in quanto all'articolo 35 prevede misure effettive, proporzionate e dissuasive che tengano conto della gravità del reato; all'articolo 31 stabilisce i casi di reato particolarmente grave; e all'articolo 36 definisce le circostanze aggravanti;
- il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (articolo 50 della Carta, *ne bis in idem*), in quanto all'articolo 37 prevede la possibilità di tenere conto delle condanne definitive pronunciate da un'altra parte;

e dovrebbe essere attuata e applicata dalle parti nel debito rispetto di tali diritti.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La convenzione prevede contributi finanziari di Stati terzi alle attività del comitato delle parti. Tutti i membri del Consiglio d'Europa contribuiranno attraverso il bilancio ordinario del Consiglio d'Europa conformemente allo statuto del Consiglio d'Europa, mentre le parti che non sono membri apporteranno contributi fuori bilancio. Il contributo di un paese non membro del Consiglio d'Europa è stabilito congiuntamente dal Comitato dei ministri e da tale paese.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La convenzione prevede un meccanismo di monitoraggio mediante il quale il comitato delle parti, composto dai rappresentanti delle stesse, monitorerà l'attuazione della convenzione. Il comitato delle parti inoltre favorirà la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche tra le parti, e, se del caso, l'uso e l'attuazione efficaci della

convenzione, ed esprimerà un parere in merito a qualsiasi questione relativa alla sua applicazione.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

Non pertinente.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

L'articolo 1 illustra la finalità della convenzione.

L'articolo 2 definisce l'ambito di applicazione della convenzione.

L'articolo 3 contiene le definizioni di importanti termini della convenzione.

L'articolo 4 stabilisce l'applicazione del principio di non discriminazione per la convenzione.

L'articolo 5 prevede politiche globali e coordinate per le parti della convenzione.

L'articolo 6 prevede l'elaborazione e la pubblicazione di una strategia nazionale.

L'articolo 7 prevede che le parti assegnino risorse finanziarie e umane.

L'articolo 8 prevede che le parti provvedano alla formazione dei professionisti.

L'articolo 9 definisce l'ambito di applicazione della raccolta dei dati e della ricerca.

L'articolo 10 stabilisce gli obblighi generali, ai sensi della convenzione, relativi all'adozione delle misure legislative o di altro tipo necessarie per prevenire i reati stabiliti dalla convenzione stessa.

L'articolo 11 prevede misure di sensibilizzazione.

L'articolo 12 stabilisce i reati connessi all'inquinamento illecito.

L'articolo 13 stabilisce i reati connessi all'immissione sul mercato di prodotti che violano le prescrizioni ambientali.

L'articolo 14 stabilisce i reati connessi alle sostanze chimiche.

L'articolo 15 stabilisce i reati connessi a sostanze o materiali radioattivi.

L'articolo 16 stabilisce i reati connessi al mercurio.

L'articolo 17 stabilisce i reati connessi alle sostanze che riducono lo strato di ozono.

L'articolo 18 stabilisce i reati connessi ai gas fluorurati a effetto serra.

L'articolo 19 stabilisce i reati connessi alla raccolta, al trattamento, al trasporto, al recupero, allo smaltimento o alla spedizione illeciti di rifiuti.

L'articolo 20 stabilisce i reati connessi all'esercizio o alla chiusura illeciti di un impianto in relazione a un'attività pericolosa.

L'articolo 21 stabilisce i reati connessi all'esercizio o alla chiusura illeciti di un impianto in relazione a sostanze pericolose.

L'articolo 22 stabilisce i reati connessi al riciclaggio illecito di navi.

L'articolo 23 stabilisce i reati connessi agli scarichi di sostanze inquinanti effettuati dalle navi.

L'articolo 24 stabilisce i reati connessi all'estrazione illecita di acque superficiali o sotterranee.

L'articolo 25 stabilisce i reati connessi al commercio di legname di provenienza illecita.

L'articolo 26 stabilisce i reati connessi all'attività mineraria illecita.

L'articolo 27 stabilisce i reati connessi all'uccisione, distruzione, prelievo e possesso illeciti di fauna o flora selvatiche protette.

L'articolo 28 stabilisce i reati connessi al commercio illecito di fauna o flora selvatiche protette.

L'articolo 29 stabilisce i reati connessi al deterioramento illecito degli habitat all'interno di un sito protetto.

L'articolo 30 stabilisce i reati connessi alle specie esotiche invasive.

L'articolo 31 definisce i reati da considerare particolarmente gravi.

L'articolo 32 disciplina l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo.

L'articolo 33 precisa in quali casi le parti stabiliscono la propria giurisdizione per quanto riguarda la convenzione.

L'articolo 34 prevede la responsabilità delle persone giuridiche.

L'articolo 35 prevede sanzioni e misure.

L'articolo 36 prevede circostanze aggravanti.

L'articolo 37 prevede la possibilità di tenere conto di precedenti condanne pronunciate da un'altra parte.

L'articolo 38 disciplina l'avvio e la prosecuzione di un procedimento.

L'articolo 39 elenca i casi in cui le parti dovrebbero valutare la possibilità di conferire alle persone e alle organizzazioni non governative il diritto di partecipare a un procedimento.

L'articolo 40 disciplina la cooperazione internazionale in materia penale.

L'articolo 41 prevede la possibilità per le parti di trasmettere informazioni senza richiesta preventiva.

L'articolo 42 impone il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati contenute nella legislazione applicabile e negli accordi internazionali che disciplinano la protezione dei dati personali.

L'articolo 43 prevede la posizione delle vittime nelle indagini e nei procedimenti penali.

L'articolo 44 prevede la protezione dei testimoni nell'ambito della convenzione.

L'articolo 45 prevede la protezione delle persone che segnalano reati o collaborano con la giustizia nell'ambito della convenzione.

L'articolo 46 stabilisce la composizione del comitato delle parti e le relative procedure interne.

L'articolo 47 elenca gli altri rappresentanti che sono o possono essere nominati in seno al comitato delle parti.

L'articolo 48 elenca le funzioni del comitato delle parti.

L'articolo 49 riguarda il rapporto con altre fonti del diritto internazionale.

L'articolo 50 riguarda le modifiche della convenzione

L'articolo 51 definisce gli effetti della convenzione.

L'articolo 52 disciplina il meccanismo di risoluzione delle controversie relative alla convenzione.

L'articolo 53 riguarda la firma e l'entrata in vigore della convenzione.

L'articolo 54 riguarda l'adesione alla convenzione.

L'articolo 55 riguarda l'applicazione territoriale della convenzione.

L'articolo 56 prevede la possibilità di formulare riserve su talune disposizioni della convenzione, in particolare la possibilità per le organizzazioni di integrazione regionale di specificare l'ambito di applicazione di determinate nozioni della convenzione sulla base del loro diritto armonizzato.

L'articolo 57 disciplina la denuncia della convenzione.

L'articolo 58 riguarda i casi in cui il Segretario generale del Consiglio d'Europa deve effettuare una notifica.

- **Testo della convenzione e notifiche**

Il testo della convenzione è presentato al Consiglio unitamente alla presente proposta.

Il testo della riserva è presentato unitamente alla presente proposta.

A norma dei trattati, spetta alla Commissione procedere, a nome dell'Unione, alla notifica di cui all'articolo 58 della convenzione per esprimere il consenso dell'Unione ad essere vincolata dalla convenzione.

Conformemente ai trattati, spetta inoltre alla Commissione effettuare le notifiche previste all'articolo 14, paragrafo 2, all'articolo 20, paragrafo 2, all'articolo 21, paragrafo 2, all'articolo 26, paragrafo 2 e all'articolo 29, paragrafo 2, della convenzione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 83, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo¹,

considerando quanto segue:

- (1) Conformemente alla decisione [XXX] del Consiglio del [...]², la convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (di seguito denominata "convenzione") è stata firmata il [...], con riserva della sua conclusione in una data successiva.
- (2) La convenzione contiene disposizioni relative alla sua finalità e al suo ambito di applicazione, alle definizioni giuridiche e alla terminologia, ai reati, alla responsabilità delle persone giuridiche, alle sanzioni e altre misure, alle circostanze aggravanti e attenuanti, ai diritti procedurali e alla cooperazione, alle misure preventive e alla partecipazione della società civile in relazione alla criminalità ambientale.
- (3) L'11 aprile 2024 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato, sulla base dell'articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio³, ampiamente in linea con la convenzione.
- (4) Poiché l'ambito di applicazione e le disposizioni sostanziali della convenzione coincidono in larga misura con quelli della direttiva (UE) 2024/1203, la conclusione della convenzione può incidere su norme comuni dell'Unione o modificarne la portata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'Unione pertanto ha competenza esterna esclusiva per concludere la convenzione.
- (5) Al fine di garantire la compatibilità tra la convenzione e la direttiva (UE) 2024/1203, l'Unione dovrebbe avvalersi della possibilità di cui all'articolo 56, paragrafo 3, della convenzione di specificare, mediante riserva, la portata del termine "illecito" e di altre nozioni utilizzate per definire i reati nell'ambito della convenzione.
- (6) È opportuno che la convenzione e la riserva siano approvate.

¹ Approvazione pubblicata nella GU L, [...].

² GU L, [...], [...].

³ Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE (GU L, 2024/1203, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>).

- (7) [A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, [con lettera del ...] l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente decisione.] OPPURE [A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.]
- (8) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione,
- (9) Conformemente all'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴, il Garante europeo della protezione dei dati è stato consultato e ha espresso un parere il XXXX⁵,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale è approvata⁶.

Articolo 2

La riserva è approvata⁷.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il [...]⁸.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

⁴ Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

⁵ GU C [...], [...].

⁶ Il testo della convenzione è pubblicato nella GU L, [...].

⁷ La riserva è pubblicata nella GU L, [...].

⁸ La data di entrata in vigore della convenzione sarà pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.