



Osservazioni e proposte emendative del WWF Italia
alla legge di delegazione europea 2024
(AS 1258)

1. Premessa

Il disegno di legge di delegazione europea 2024 (AS 1258), attualmente in esame al Senato, rappresenta uno strumento essenziale per adeguare efficacemente la normativa nazionale alle direttive e ai regolamenti adottati in sede europea nel quadro del *Green Deal* europeo. Tra i numerosi atti contenuti nel disegno di legge che concorrono al raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal*, particolare rilevanza è assunta dai regolamenti e dalle direttive che perseguono gli obiettivi europei e globali in termini di tutela e ripristino della biodiversità, così come definiti dal Quadro Globale per la Biodiversità di Kunming-Montreal e dalla Strategia europea per la Biodiversità 2030.

L'attuazione efficace e completa delle direttive e dei regolamenti contenute nel ddl, attraverso adeguati meccanismi nazionali di governance, attuazione ed *enforcement*, è condizione essenziale affinché il nostro ordinamento recepisca senza lacune le prescrizioni derivanti dal diritto europeo in materia ambientale. Un corretto recepimento degli atti europei in materia ambientale nel nostro ordinamento è peraltro una condizione fondamentale per non incorrere in onerose procedure di infrazione che graverebbero pesantemente sulle finanze pubbliche e sulla capacità del nostro Paese di concorrere efficacemente e senza ritardi al raggiungimento degli obiettivi ambientali europei e internazionali. A tal proposito, si rammenta che ad oggi 22 delle 72 procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia riguardano la materia ambientale.

L'esame del disegno di legge di delegazione europea 2024 ha luogo in un momento particolarmente significativo dal punto di vista istituzionale a livello europeo. La formazione della nuova Commissione europea e la definizione dei suoi orientamenti politici rifletteranno gli obiettivi dell'Unione per i prossimi cinque anni. La prospettiva annunciata di una maggiore attenzione da parte della nuova Commissione europea verso il rafforzamento della competitività delle imprese europee attraverso una semplificazione degli oneri amministrativi, non può tradursi nell'avvio di una fase di deregolamentazione ambientale che minerebbe gli obiettivi del *Green Deal* europeo e dell'*acquis* dell'Unione in materia ambientale.

Sotto questo punto di vista, come verrà più ampiamente descritto in seguito, l'attuale discussione in sede europea riguardo il rinvio e la modifica del regolamento (UE) 2023/1115 relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione (d'ora in avanti, "regolamento EUDR"), i cui criteri direttivi di recepimento sono definiti all'art. 13 del ddl oggetto d'esame, rappresenta un precedente preoccupante per il potenziale avvio, da parte delle istituzioni dell'Unione, di una fase di indebolimento della normativa europea in materia ambientale.

Il WWF Italia auspica che la nuova configurazione istituzionale dell'Unione europea possa rinnovare un impegno concreto per il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo sostenendone il rafforzamento e l'efficace implementazione negli ordinamenti nazionali, evitando preoccupanti revisioni in senso peggiorativo della normativa ambientale già adottata in sede di Unione europea e cogliendo le opportunità offerte dalla transizione ecologica per il rilancio e il rafforzamento della competitività di lungo periodo delle imprese.

Tenuto conto degli obiettivi specifici del WWF Italia, le nostre osservazioni e proposte emendative si concentreranno sui seguenti articoli:

- **art. 13** - Delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010;
- **par. 13, allegato A** (di cui all'articolo 1, comma 1) - 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.

2. Recepimento del regolamento 2023/1115 “EUDR” (art. 13).

2.1. *La lotta alla deforestazione: una sfida globale.*

La deforestazione e il degrado forestale concorrono notevolmente al riscaldamento globale e alla perdita di biodiversità, due delle maggiori sfide ambientali della nostra epoca. Per di più, la deforestazione riduce la capacità della natura di assorbire efficacemente le emissioni di CO₂. Eppure, ogni anno il mondo continua a perdere dieci milioni di ettari di foreste. Il [Living Planet Report 2024 del WWF](#) rileva che quasi il 90% della deforestazione, soprattutto nelle zone tropicali e subtropicali ricche di biodiversità, è causata dai nostri consumi. L'Unione europea è il secondo maggiore importatore di deforestazione tropicale al mondo dopo la Cina. Tra i paesi dell'UE, l'Italia è il secondo maggiore consumatore di materie prime a rischio di distruzione di natura, essendo responsabile della deforestazione di quasi 36.000 ettari all'anno, seconda solo alla Germania, responsabile di più di 43mila ettari abbattuti annualmente. Soia, olio di palma e carne bovina sono le materie prime importate in Italia con associata la maggiore deforestazione tropicale¹.

Il regolamento EUDR ha come obiettivo quello di rispondere efficacemente a queste sfide per la tutela della biodiversità e rappresenta un primato normativo assoluto che renderebbe l'Unione europea il continente pioniere nella lotta alla deforestazione. Un recepimento efficace e completo del regolamento EUDR è quindi indispensabile affinché l'Italia compartecipi al raggiungimento dell'obiettivo di creare catene del valore globali a “deforestazione zero”.

2.2 *La disciplina del regolamento EUDR.*

Il regolamento EUDR rientra tra le iniziative di un più ampio piano d'azione europeo per contrastare la deforestazione e il degrado forestale delineato nella Comunicazione della Commissione del 2019 sul potenziamento dell'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta². Tale impegno è stato successivamente confermato dal Green Deal europeo e dalla Strategia Europea per la Biodiversità 2030.³

Il regolamento introduce un divieto di immissione o di esportazione di prodotti nel e dal mercato dell'Unione che abbiano causato deforestazione o degrado forestale dopo il 31 dicembre 2021.

Il divieto si applica a sette materie prime (bovini, cacao, caffè, olio di palma, gomma, soia e legno) e alcuni prodotti derivati considerati tra le principali cause della deforestazione e del degrado forestale.

Gli operatori e i commercianti coinvolti dovranno condurre una dovuta diligenza per dimostrare che i prodotti da essi venduti siano legali e non legati ad operazioni di deforestazione o degrado di aree forestali.

¹ [Deforestazione e cambiamento climatico | Pubblicazioni | WWF Italia](#)

² [EUR-Lex - 52019DC0352 - EN - EUR-Lex](#)

³ [Strategia sulla biodiversità per il 2030 - Commissione europea](#)

Il regolamento è entrato in vigore il 29 giugno 2023 e prevede, ad oggi, un periodo transitorio di 18 mesi per le grandi aziende e di 24 mesi per le piccole e medie imprese.

Gli Stati membri dovranno designare una o più autorità competenti che dispongano di poteri, indipendenza funzionale e risorse adeguati per adempiere agli obblighi del regolamento.

In particolare, le autorità competenti dovranno:

- effettuare controlli sulla base di piani annuali contenenti i criteri nazionali di rischio e la selezione degli operatori e dei commercianti da sottoporre a controllo (art. 16);
- adottare azioni immediate per le situazioni in cui i prodotti interessati presentano un rischio elevato di non conformità (art. 17);
- recuperare dagli operatori o dai commercianti la totalità dei costi delle loro attività in relazione ai casi di non conformità (art. 20);
- cooperare e scambiare informazioni con la Commissione, le altre autorità competenti, le autorità doganali e amministrative nazionali e degli altri Stati membri (art. 21);
- adottare misure provvisorie immediate (art. 23), azioni correttive adeguate e proporzionate (art. 24), sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive (art. 25).

Le persone fisiche e giuridiche possono presentare indicazioni comprovate alle autorità competenti quando ritengono che uno o più operatori o commercianti non si conformino al regolamento (art. 31).

Il regolamento prevede inoltre che la Commissione europea istituisca un sistema di informazione per raccogliere le dichiarazioni di dovuta diligenza delle imprese e supportare le autorità nazionali competenti nelle attività di controllo (art. 33).

La Commissione dovrà inoltre definire una classificazione dei paesi secondo diversi gradi di rischio legato alla deforestazione (“alto rischio; “rischio standard”; “basso rischio”).

Come emerge dalla lettera dell’art. 33 del regolamento, la dimensione globale dell’EUDR rappresenta un’opportunità per avviare e consolidare partenariati internazionali con i paesi terzi interessati dal regolamento mediante meccanismi di cooperazione volti a contrastare le cause profonde della deforestazione, del degrado forestale e della perdita di biodiversità.

2.2 Le criticità poste dalla revisione in corso del regolamento EUDR.

Alla luce della revisione in corso del regolamento EUDR da parte delle istituzioni europee, il WWF Italia reitera la sua profonda preoccupazione per un potenziale indebolimento degli obiettivi originari del regolamento.

Il 2 ottobre scorso la Commissione europea ha proposto di rinviare di 12 mesi la data di applicazione del regolamento, originariamente prevista per il 30 dicembre 2024 per le grandi imprese e per il 30 giugno 2025 per piccole e medie imprese.⁴

⁴ Comunicazione della Commissione europea COM(2024) 452 [Proposal for a Regulation amending Deforestation Regulation as regards the date of application](#)

Contrariamente ai propositi della Commissione europea⁵ e alla posizione espressa dal Consiglio il 16 ottobre scorso⁶, il Parlamento europeo ha adottato ulteriori emendamenti alla proposta della Commissione che introdurrebbero una categoria "rischio inesistente" nella classificazione del "rischio-paese" di cui all'art. 29 del regolamento EUDR.⁷

Il 20 novembre scorso, il Consiglio ha riaffermato il proprio mandato sulla proposta della Commissione, già adottata il 16 ottobre scorso, in vista di negoziati interistituzionali, chiedendo nuovamente di approvare la medesima proposta senza emendamenti.⁸

A parere del WWF Italia, gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo comprometterebbero irrimediabilmente gli obiettivi del regolamento EUDR determinando ulteriore incertezza normativa per le aziende che si sono adeguate in tempo al regolamento, nonché oneri supplementari per gli Stati membri e le autorità nazionali competenti.

In primo luogo, la definizione della categoria "rischio inesistente" si baserebbe su criteri arbitrari e sostanzialmente diversi da quelli utilizzati per la definizione delle altre categorie di rischio ("basso rischio", "rischio standard", "rischio elevato"). Gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo permetterebbero infatti di qualificare come paesi a "rischio inesistente" quei paesi che hanno aumentato le loro aree forestali totali rispetto al 1990, sostituendo le foreste primarie con "foreste di piantagione", una pratica che rientra nella categoria "degrado forestale" ai sensi dell'articolo 2, par. 7, del regolamento EUDR. Una tale incoerenza implicherebbe anche la possibilità che un paese possa consentire operazioni di deforestazione pur conteggiandole come "nulle", nella misura in cui tali operazioni verrebbero compensate con la creazione di aree equivalenti di "foreste di piantagione" (ossia monoculture di alberi).

In secondo luogo, la categoria "a rischio inesistente" comprometterebbe la corretta implementazione del regolamento. Il venir meno degli obblighi di dovuta diligenza per i prodotti provenienti da paesi considerati a "rischio inesistente" determinerebbe una grave lacuna che alimenterebbe frodi, comprese attività di riciclaggio di materie prime e prodotti provenienti da paesi "ad alto rischio", attraverso fornitori con sede in paesi considerati "a rischio inesistente". Parallelamente, gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo potrebbero determinare ulteriori oneri operativi e finanziari per le autorità nazionali competenti. Le materie prime e i prodotti provenienti dai paesi "a rischio inesistente" non sarebbero coperti da una dichiarazione di dovuta diligenza e pertanto non verrebbero registrati nel sistema di informazione della Commissione, che ha come obiettivo quello di fornire alle autorità supporto nelle operazioni di controllo e di analisi dei rischi.

In conclusione, alla luce della natura palesemente distorsiva degli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, il WWF Italia auspica che i medesimi emendamenti vengano ritirati affinché la regolamentazione che verrà approvata, in sede di negoziato tra il Parlamento e il Consiglio, rispecchi l'obiettivo originario di creare filiere sostenibili a "deforestazione zero" che rispettino la biodiversità e i diritti delle comunità indigene.

2.3. Proposte emendative ai principi e ai criteri direttivi per la definizione del decreto legislativo di recepimento del regolamento EUDR di cui all'art. 13 del ddl.

Il regolamento in esame è, per sua natura, direttamente applicabile. È tuttavia necessario assicurare un pieno adeguamento della normativa nazionale per consentirne una corretta e completa applicazione.

⁵ "La proposta di rinvio non mette in questione gli obiettivi del regolamento, come concordato con i co-legislatori dell'UE" (estratto dal testo originale). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5009

⁶ [EU deforestation law: Council agrees to extend application timeline - Consilium](#)

⁷ [Testi approvati - Regolamento sulla deforestazione: disposizioni relative alla data di applicazione - Giovedì 14 novembre 2024](#)

⁸ [Regolamento UE sulla deforestazione: il Consiglio riconferma l'accordo a posticipare la data di applicazione - Consilium](#)

Il WWF Italia considera i principi e criteri direttivi elencati all'art. 13 del disegno di legge di delegazione europea 2024 non del tutto sufficienti ad assicurare la definizione e l'adozione da parte del Governo di un decreto legislativo di recepimento che possa garantire un'adeguata e completa attuazione degli obiettivi e degli obblighi discendenti dal regolamento EUDR.

A) Sull'adozione del decreto legislativo di attuazione del regolamento EUDR.

Per quanto riguarda la definizione e l'adozione del decreto legislativo di attuazione del regolamento EUDR, l'art. 13, par. 1 indica genericamente che il "Governo è delegato ad adottare..." senza specificare i Ministri proponenti e il coinvolgimento degli organi parlamentari competenti.

Il decreto legislativo del 30 ottobre 2014, n. 178, che dà attuazione al regolamento UE n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (d'ora in avanti, regolamento EUTR), che rappresenta il predecessore dell'EUDR, risulta essere stato proposto dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, degli affari esteri, dell'economia e delle finanze, della giustizia e per gli affari regionali e le autonomie.

L'articolo 31 della legge del 24 dicembre 2012, n. 234 indica che "i decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva."

La materia "foreste", nella legislazione italiana è contemporaneamente sottoposta alla competenza di differenti amministrazioni: Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) e delle Regioni per gli aspetti concernenti la gestione del territorio e la produzione e trasformazione di beni; del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), con competenza primaria in materia di tutela e conservazione dell'ambiente e della biodiversità; e del Ministero della Cultura (MIC) per la parte primaria inerente la tutela del paesaggio. Il commercio con l'estero è sottoposto alla competenza del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy svolge un ruolo rilevante nelle attività di internazionalizzazione delle imprese.

Alla luce di queste considerazioni, si ritiene necessario che il decreto legislativo di attuazione del regolamento EUDR venga adottato su proposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dal Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, dal Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, di concerto con i Ministri delle Imprese e il Made in Italy, degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, dell'economia e delle finanze, della giustizia.

Considerato il potenziale rinvio di 12 mesi e le possibili modifiche al testo del regolamento, ai fini di un maggior coinvolgimento del Parlamento nella procedura di adozione del decreto legislativo, si ritiene necessario che venga acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Proposte di emendamento:

All'art. 13, par. 1, dopo le parole: "con le procedure di cui all'articolo 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234", inserire le seguenti: "su proposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, di concerto con i Ministri delle Imprese e il Made in Italy, degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, dell'economia e delle finanze, della giustizia, previo il parere dei competenti organi parlamentari,".

B) Sulle sanzioni amministrative

Il decreto legislativo di attuazione dovrà includere tutte le sanzioni previste dall'art. 25 del regolamento EUDR (sanzioni pecuniarie; confisca dei prodotti e dei proventi; esclusione temporanea dalle procedure di appalto pubblico, di gara e sovvenzioni pubbliche; divieto temporaneo di immettere e esportare i prodotti interessati; divieto di esercitare la dovuta diligenza semplificata prevista dall'art. 13 del regolamento).

Il decreto legislativo di attuazione dovrà anche includere criteri di calcolo delle sanzioni pecuniarie, tenendo conto anche del profitto illecito derivante dalla violazione, in modo da garantire che i trasgressori siano effettivamente privati dei vantaggi economici derivanti dalle violazioni e gradualmente innalzato in caso di recidiva (art. 25, par.2, lett. A).

Per tali ragioni, si propone di includere nell'art. 13, lett. d, un chiaro riferimento al profitto illecito derivante dalla violazione degli obblighi discendenti dal regolamento quale criterio di definizione delle sanzioni pecuniarie.

Proposta di emendamento:

All'art. 13, par. 2, lett. d, dopo le parole: "al valore delle materie prime o dei prodotti interessati", inserire le seguenti: "e al profitto illecito".

C) Sulle sanzioni penali

Il decreto legislativo di attuazione dovrà anche prevedere sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive ai sensi dell'art. 5 della direttiva UE 2024/2013 dell'11 aprile 2024 sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.

Ai sensi dell'art. 5, par. 2, lettera d, della direttiva in parola, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le violazioni del divieto di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2023/1115 siano punibili con una pena massima di almeno 5 anni di reclusione.

Inoltre, la medesima direttiva all'art. 8 prevede che gli Stati membri adottino misure necessarie affinché una serie di circostanze possano essere considerate circostanze aggravanti.

Si ritiene pertanto che il disegno di legge di delegazione europea 2024 e il decreto legislativo di attuazione debbano includere un chiaro riferimento alle sanzioni penali previste per la violazione del regolamento EUDR ai sensi della direttiva 2024/2013, nonché indicare le relative circostanze aggravanti.

Si specifica, inoltre, che la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente include disposizioni sulla responsabilità delle persone giuridiche (art. 6) e anche sul calcolo delle sanzioni nei loro confronti (cons. da 33 a 38).

Proposta di emendamento:

All'art. 13, par.2, dopo la lettera d, inserire la seguente:

"*d-bis*) prevedere sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, ivi comprese una pena massima di almeno 5 anni di reclusione ai sensi dell'art. 5 della direttiva UE 2024/2013 e le relative circostanze aggravanti indicate all'art. 8 della medesima direttiva.

D) Sullo strumento della diffida amministrativa

Il criterio direttivo di cui all'art. 13, par. 2, lett. e, riguardo la necessità che il decreto legislativo preveda "*la possibilità per l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti l'esistenza di violazioni sanabili, di trasmettere una diffida all'operatore o al commerciante al fine di consentire l'adozione delle occorrenti misure correttive*", comporta un rischio elevato di indebolire il regime sanzionatorio previsto del regolamento.

Il regolamento non contiene alcun riferimento o definizione di “violazione sanabile”. Al contrario, il regolamento introduce criteri particolarmente stringenti per la definizione e l’applicazione di sanzioni amministrative, misure provvisorie e misure correttive. Il regolamento qualifica come “immediate” le misure provvisorie che le autorità competenti possono adottare qualora sia stata riscontrata una potenziale non conformità con il regolamento (art. 23). Peraltro, le autorità competenti, in caso di non conformità dell’operatore o del commerciante, devono imporre “senza indugio” misure correttive adeguate e proporzionate per porre fine alla non conformità entro un termine specificato e ragionevole.

Infine, tenendo conto del periodo transitorio e di un probabile ulteriore rinvio di un anno della data di applicazione del regolamento, si ritiene che le diffide amministrative non avrebbero altro effetto se non quello di prolungare ulteriormente la mancata applicazione delle sanzioni in caso di violazione degli obblighi. Pertanto, si propone di eliminare dai criteri direttivi il ricorso alla diffida amministrativa e qualsiasi riferimento alla categoria di “violazione sanabile”.

Proposta di emendamento:

All’art. 13, par. 2, lett.e, sopprimere le seguenti parole: “,nonché la possibilità per l’organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti l’esistenza di violazioni sanabili, di trasmettere una diffida all’operatore o al commerciante al fine di consentire l’adozione delle occorrenti misure correttive”.

E) Sul coinvolgimento dei portatori di interesse.

Con riferimento all’individuazione delle opportune forme di coordinamento tra i soggetti istituzionali, che devono collaborare ai fini dell’attuazione del regolamento EUDR, in continuità con la Commissione FLEGT istituita presso il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, sarà indispensabile includere la partecipazione di tutti i portatori di interesse, incluse le associazioni ambientaliste. La consultazione da parte dell’autorità competente dei vari soggetti interessati dovrà essere obbligatoria con particolare riferimento ai rapporti che la medesima autorità dovrà definire e pubblicare annualmente in merito alla valutazione dell’attuazione del regolamento EUDR.

Proposta di emendamento:

All’art. 13, par.2, lettera g:

dopo le parole: “n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, nonché dell’articolo 5 del decreto legislativo 30 ottobre 2014, n. 178”, inserire le seguenti: “le associazioni ambientaliste”.

F) Sulla comunicazione

L’obbligo di mettere annualmente a disposizione della Commissione europea e del pubblico le informazioni sull’applicazione del regolamento EUDR (art. 22 del regolamento) dovrebbe essere incorporato interamente nel decreto legislativo. Il decreto legislativo dovrebbe specificare con precisione i dati che l’autorità competente dovrà mettere a disposizione della Commissione UE e del pubblico.

Proposta di emendamento:

All’art. 13, par. 2, dopo la lett. g, inserire la seguente:

“g-bis) individuare le forme più idonee per mettere a disposizione del pubblico e della Commissione le informazioni sull’applicazione del regolamento (UE) 2023/1115 ai sensi dell’art. 25 dello stesso regolamento”.

3. Recepimento della direttiva 2024/2013 sulla tutela penale dell'ambiente - par. 13, allegato A

I crimini ambientali sono uno dei fenomeni illeciti più rilevanti a livello globale rappresentando la quarta fonte di profitto per la criminalità organizzata, con un tasso di crescita annuale tra il 5 e il 7%⁹.

Queste attività determinano non solo la perdita di una somma che varia tra gli 80 e i 230 miliardi di euro all'anno, ma hanno dirette ripercussioni, oltre che sull'ambiente e sugli ecosistemi, anche sulla salute e sull'economia.

Elementi centrali in questo settore caratterizzato dalla presenza di facili e ingenti profitti sono la corruzione e la capacità dei criminali di raggiungere con semplicità i mercati globali, anche avvalendosi di strumenti tecnologici. Questa evoluzione criminale richiede che gli strumenti di contrasto siano modernizzati, rafforzati e armonizzati dalla fonte ai mercati finali. Tra i crimini ambientali, uno dei più fenomeni sottovalutati ma in continua crescita è il traffico fauna selvatica (viva e morta). Si tratta di un fenomeno interconnesso con le attività di grandi e potenti gruppi di criminalità organizzata che operano in alcuni degli ecosistemi più fragili e diversificati che per essere affrontato in maniera efficace richiede una strategia più ampia e capace di affrontare la criminalità organizzata nel suo complesso.

La Direttiva in esame è stata emanata in sostituzione della precedente direttiva 2008/99/CE. A seguito delle valutazioni effettuate nel 2019 e nel 2020, la Commissione europea ha infatti riscontrato la non efficace attuazione della direttiva da parte degli Stati membri. Il numero di casi di reati ambientali indagati e condannati con successo è difatti rimasto molto basso, le sanzioni troppo esigue per essere dissuasive e la cooperazione transfrontaliera si è rivelata ancora insufficiente. In tutti gli Stati membri e a tutti i livelli della catena di applicazione (forze di polizia, procure e tribunali penali) si sono riscontrate lacune nell'applicazione. La mancanza di dati affidabili ha ostacolato anche il monitoraggio dell'efficacia dei procedimenti per reati ambientali.

Nel 2021 la Commissione ha pertanto proposto una nuova direttiva che comprendeva questi sei obiettivi:

- Chiarire i termini utilizzati nelle definizioni di reato ambientale che lasciano troppo spazio all'interpretazione (ad esempio, "danno sostanziale").
- Aggiornare la direttiva facendo rientrare nel suo campo di applicazione nuovi settori di criminalità ambientale.
- Definire i tipi e i livelli di sanzioni per i reati ambientali.
- Favorire le indagini e le azioni penali transfrontaliere.
- Migliorare il processo decisionale informato sui reati ambientali attraverso una migliore raccolta e diffusione di dati statistici secondo standard comuni in tutti gli Stati membri.
- Migliorare l'efficacia delle catene di contrasto a livello nazionale.

Tale premessa è fondamentale al fine di comprendere che l'approccio che ogni Stato membro è tenuto ad adottare in fase di recepimento della nuova direttiva, dev'essere improntato sull'introduzione nell'ordinamento di un sistema di strumenti che conducano ad una innovazione reale, sostanziale e misurabile, non solo formale.

Per quanto attiene nello specifico alla situazione italiana, la precedente direttiva è stata recepita con D. Lgs. 7 luglio 2011 n. 121 che, tra le altre misure, ha introdotto nel Codice Penale gli articoli 733-bis "Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto" e 727-bis "Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette".

Proprio quest'ultimo articolo simboleggia perfettamente la mancata sostanziale attuazione della Direttiva. Il primo punto critico va rilevato nel trattamento sanzionatorio di fattispecie criminose che si atteggiavano come assolutamente gravi, perché foriere di contenzioso a livello europeo ma anche perché si collocano nel novero di quelle condotte criminali che oggi, in maniera riduttiva, vengono ricondotte sotto il termine bracconaggio ma dietro le quali si cela uno dei mercati illeciti più fiorenti per le organizzazioni criminali a livello globale,

⁹ Fonte: <https://environment.ec.europa.eu/>

come ribadito da ultimo nel World Wildlife Report 2024 elaborato dall'Ufficio ONU sulla Droga e il Crimine (UNODC)¹⁰.

Sotto questo profilo, non può dunque non colpire la circostanza che addirittura, **nel caso di specie, siano state previste sanzioni ancora più lievi di quelle contemplate dall'art. 30 della legge 11 febbraio 1992 n.157** che, nell'ordinamento nazionale, reca le norme per la tutela della fauna selvatica omeoterma ed il prelievo venatorio.

Risulta di palmare evidenza come **le sanzioni ivi contemplate non siano “efficaci, proporzionate e dissuasive”, come pure richiesto anche dalla precedente Direttiva, poiché semplici contravvenzioni obblazionabili**, a differenza di quanto previsto dagli articoli 544 bis e 544 ter c.p. contro l'uccisione e il maltrattamento degli animali (che però non possono essere applicate, ad esempio in caso di attività nell'ambito delle quali è forte il rischio di commettere condotte che rientrano nelle fattispecie incriminate, come l'attività venatoria) e, come si accennava, addirittura più miti di quelle previste dalla legge quadro per la protezione della fauna selvatica 11 febbraio 1992 n.157. Oltre ai limiti sanzionatori la norma si sostanzia in una contravvenzione dai contorni tanto sfumati e generici da essere stata di fatto inutilizzata in questi anni, nonostante, proprio sul tema dei crimini contro la fauna e la flora selvatica, siano state aperte diverse procedure europee per violazione delle direttive sovranazionali.

Per tutte queste ragioni, il primo elemento da tenere in considerazione in sede di recepimento, nell'ottica di un fedele rispetto del mandato europeo e dunque delle finalità perseguite dalla direttiva, consiste nella identificazione dei criteri interpretativi nella stessa indicati e che si fondano sui seguenti punti.

1. La Direttiva indica **norme minime** la cui gradualità di applicazione nell'ordinamento dello stato membro deve basarsi su elementi non solo quantitativi ma qualitativi (cons. 13). In alcuni reati, infatti, l'applicazione della sanzione dovrà tenere conto del fatto che dalla condotta siano derivate la morte, lesioni gravi alle persone o danni rilevanti a acqua, aria, suolo, ecosistemi, flora, fauna. La nuova disciplina introduce all'art. 3, co. 3, una clausola relativa ai cosiddetti “**reati qualificati**”. Sono definiti tali le condotte illecite elencate nel co. 2 del medesimo articolo quando siano compiute intenzionalmente e comportino “la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi, a tale ecosistema o habitat” oppure causano “danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque. I reati qualificati sono paragonabili all'**ecocidio** (si pensi agli incendi boschivi su vasta scala, all'inquinamento diffuso delle matrici ambientali includendo tutte le risorse naturali, fra cui aria, acqua, suolo, ecosistemi, compresi i servizi e le funzioni ecosistemici, fauna e flora selvatiche, compresi gli habitat, e tutti i servizi forniti dalle risorse naturali). Nel nostro ordinamento esistono reati assimilabili ai reati qualificati di cui alla direttiva, si tratta dei delitti di inquinamento ambientale (art. 452, bis c.p.) e disastro ambientale (art. 452, quater c.p.). Il primo di questi reati è punito con una pena detentiva massima di sei anni (in luogo del minimo di 8 anni previsto dalla direttiva). Tali fattispecie necessiteranno di essere adeguate alle nuove disposizioni della direttiva in esame, non solo con riferimento agli aspetti sanzionatori. Fondamentali sono infine i richiami alla necessità di punire l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso, il tentativo e la grave negligenza.
2. La **soglia qualitativa** deve intendersi in senso lato, considerando, per esempio, la lesione di elementi indiretti come i servizi ecosistemici prodotti dall'ecosistema danneggiato e dunque la lesione di interessi strettamente connessi come la salute, in aderenza all'approccio *One Health*. Anche al fine di valutare la soglia della “non trascurabilità” si deve tenere un approccio qualitativo valutando, ad esempio, in caso di diffusione di sostanze tossiche, non solo la quantità ma il livello di tossicità della sostanza.
3. Il **danno** (o il danno probabile) è da considerarsi **rilevante** alla luce della valutazione delle condizioni originarie dell'ambiente colpito, della durata del danno, della sua portata e della sua reversibilità.
4. Per la valutazione della **quantità trascurabile** o meno e dunque del superamento del cd “valore soglia” occorre tener conto non solo del numero di elementi interessati (es. numero di animali illecitamente abbattuti o trafficati o dell'estensione di un habitat danneggiato) di elementi qualitativi come lo stato di

¹⁰ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/2024/Wildlife2024_Final.pdf

conservazione della specie animale o vegetale in questione; del costo di ripristino dell'ambiente, laddove sia possibile valutare tale costo, del valore dei servizi ecosistemici persi, della riconducibilità della singola condotta illecita ad un più ampio sistema criminale, della configurabilità di istituti come l'aggravante della recidiva (cons. 22).

5. Le **sanzioni** devono essere **effettive, proporzionate e dissuasive**. In questo senso, il concetto di proporzionalità della sanzione non può dipendere da elementi soggettivi che riguardino la personale percezione del legislatore, del giudice o dell'agente di controllo circa una maggiore o minore gravità del fatto illecito ma deve tenere conto di aspetti oggettivi, fondati, tanto su dati scientifici (es. lo stato di conservazione delle specie o la rilevanza ai fini conservazionistici di un habitat o un ecosistema), quanto di aspetti criminologici come la riconduzione di una specifica pratica illecita nell'ambito di un più ampio e strutturale fenomeno criminale. In termini di dissuasività rileva quindi non solo il valore monetario del danno ma anche il valore del profitto illecito che da quell'attività criminale deriva, nonché la circostanza che il fatto di reato sia stato commesso o meno da un gruppo criminale organizzato o in connessione con fenomeni corruttivi o di altre attività come il traffico di sostanze stupefacenti ecc. Questi elementi sono necessari anche al fine di definire il concetto di quantità non trascurabile. Non è sufficiente quindi che il recepimento si limiti a riconoscere le nuove fattispecie di reato previste all'art. 3 e le sanzioni minime corrispondenti, previste all'art. 5 della direttiva ma la codificazione di nuovi reati o la modifica degli aspetti normativi e sanzionatori di quelli esistenti dovrà tenere in considerazione delle caratteristiche del fenomeno nel singolo Stato, nonché delle peculiarità dell'Ordinamento giuridico dello Stato medesimo e rispettare i requisiti della effettività proporzionalità e dissuasività attingendo in maniera organica a tutti gli istituti indicati nella direttiva: aggravanti (art. 8) attenuanti (art. 9), sanzioni accessorie, congelamento e confisca degli strumenti e proventi del reato (art. 10), congrui termini di prescrizione (art. 11). Nell'ordinamento italiano, presupposto per il rispetto di questi requisiti consiste nella trasformazione delle fattispecie contravvenzionali in delitti.
6. La Direttiva si concentra molto sulla **responsabilità delle persone giuridiche** (art. 6) e anche sul calcolo delle sanzioni nei loro confronti (cons. da 33 a 38). Un aspetto particolare è l'approccio estensivo nella identificazione della responsabilità personale che riguarda anche "qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica interessata individualmente o in quanto parte di un organo di tale persona giuridica" (art. 6) es. i componenti dei CDA "che commettano, incitino, o siano complici dei reati" sia per ottenere un profitto, sia in quanto responsabili di carenza di sorveglianza o controllo al fine di evitare la commissione di un reato a vantaggio della persona giuridica da parte di persona soggetta alla sua autorità. Il tutto deve però essere coerente con i livelli di attribuzione della responsabilità personale previsti dai singoli ordinamenti.
7. Pur essendo una direttiva incentrata sul diritto penale, al cons. 4 è chiarita la fondamentale importanza della **complementarità col diritto amministrativo**, anche in termini di applicazione di misure sanzionatorie "penali e non penali" (art. 7). In questo senso importante il contenuto del cons. 10 secondo cui una condotta è da considerarsi illecita anche se autorizzata con un provvedimento amministrativo quando questo è ottenuto in modo fraudolento, mediante corruzione, estorsione, coercizione. Il possesso dell'autorizzazione non esenta il titolare dalla responsabilità penale quando l'autorizzazione violi manifestamente i pertinenti requisiti giuridici sostanziali (non procedurali)
8. Un elemento dirimente al fine di consentire alla fase processuale di garantire l'effettività del contrasto consiste nella definizione di **termini di prescrizione** (art. 11) che consentano di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e adottare la decisione giudiziaria entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione dei reati, al fine di contrastarli efficacemente (termine fissato almeno fra tre e dieci anni dalla commissione del reato, secondo il caso).
Del pari, il termine di prescrizione deve consentire l'esecuzione delle sanzioni imposte a seguito di una condanna definitiva per un periodo di tempo sufficiente dopo tale condanna (termine fissato almeno fra tre e dieci anni dalla data della sentenza definitiva, secondo il caso).
In deroga, gli Stati membri possono fissare un termine di prescrizione inferiore a dieci anni, ma non inferiore a cinque anni, purché tale termine possa essere interrotto o sospeso in caso di determinati atti.
9. L'elemento più innovativo della Direttiva consiste nella pianificazione di un articolato sistema di misure di **prevenzione** fondato sulla **formazione, informazione, sensibilizzazione** rivolte ai pertinenti portatori di

interessi del settore pubblico e privato (art. 16), nonché programmi di ricerca e istruzione, che mirano a ridurre i reati ambientali e il rischio di criminalità ambientale ma anche all'investimento di risorse finanziarie mirato a favorire personale qualificato, tecniche e tecnologiche adeguate per l'efficace svolgimento delle loro funzioni (art. 17), anche considerata la sempre più alta diffusione di reati sul web (si pensi al traffico di animali selvatici). Sarà opportuno altresì consolidare meccanismi adeguati di coordinamento e cooperazione a livello strategico e operativo tra tutte le autorità competenti coinvolte nella prevenzione e nella lotta contro i reati ambientali e di cooperazione transfrontaliera con il supporto di Eurojust, Europol, Procura europea, Ufficio europeo per la lotta antifrode e la Commissione (artt. 19, 20).

In questo senso centrale è la formazione specialistica di giudici, pubblici ministeri, personale di polizia, personale giudiziario e personale delle autorità competenti coinvolti nei procedimenti penali e nelle indagini.

Queste misure dovranno essere pianificate nell'ambito di una **strategia nazionale** in materia di lotta contro i reati ambientali da elaborare entro il 21 maggio 2027 che dev'essere riveduta e aggiornata ad intervalli regolari stabilendo gli obiettivi e le priorità della politica nazionale in materia di reati ambientali, anche nei casi transfrontalieri, e le modalità per una valutazione periodica del loro conseguimento, nonché i ruoli e le responsabilità di tutte le autorità competenti coinvolte nella lotta contro i reati ambientali (art. 21). Queste attività dovranno essere supportate da un sistema di registrazione, produzione e fornitura di **dati statistici** in forma anonima sulle fasi di comunicazione, di indagine e di azione giudiziaria, per monitorare l'efficacia delle loro misure di lotta contro i reati ambientali (art. 22).

10. Il contrasto ai crimini ambientali non potrà mai essere realmente efficace senza garantire la partecipazione dei cittadini. Per questa ragione l'art. 15 dispone che gli Stati membri, in coerenza con quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus, garantiscano le più ampie forme di **accesso alle informazioni e alla giustizia** a favore dei singoli e delle organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente (art. 15).

Si ritiene pertanto che il disegno di legge di delegazione europea 2024 includa un apposito articolo che definisca i principi e i criteri direttivi per la definizione e l'adozione del decreto legislativo di attuazione della direttiva in esame.

Conclusioni e proposte

Come risulta chiaramente da quanto sopra esposto, l'efficace conseguimento degli obiettivi posti dalla direttiva richiede che in sede di recepimento il legislatore non si limiti ad applicare meccanicamente le sanzioni minime previste dalla Direttiva ma intervenga adottando una revisione organica di tutto il settore, idonea a migliorare l'intera "filiera" della repressione: dalla fase dell'accertamento, alle indagini, sino al processo e che tenga conto della natura "dinamica" della direttiva, la cui efficacia sarà soggetta a un costante monitoraggio e ad una periodica valutazione (art. 25).

Di seguito, inoltre, si indicano alcuni tra gli articoli che necessiteranno di essere aggiornati o introdotti nel decreto legislativo che il governo dovrà adottare per dare attuazione alla direttiva in esame.

A) Codice penale

- 1) **Art. 157** (Prescrizione). Adeguare ai principi della direttiva, in particolare all'art. 11
- 2) **Art. 452-bis** (Inquinamento ambientale). Adeguare ai principi della direttiva (ecocidio)
 - In ossequio all'art.5, co.2, lett. b), elevare il massimo edittale almeno ad otto anni di reclusione
 - Introdurre un sistema che consenta di rendere le sanzioni pecuniarie proporzionate alla gravità della condotta e alle circostanze personali, finanziarie e di altra natura della persona fisica interessata e, se del caso, determinate tenendo debitamente conto della gravità e della durata del danno causato all'ambiente e dei benefici economici derivanti dal reato.
 - Rendere penalmente rilevanti i casi di istigazione favoreggiamento e concorso.
 - Prevedere sanzioni accessorie di cui all'art.5, co. 3, lett. da c) a g)
 - Adeguare alle misure di responsabilità a carico delle persone giuridiche di cui agli artt. 6 e 7 della direttiva.

- 3) **Art. 452-ter** (Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale). Adeguare ai principi della direttiva
- 4) **Art. 452-quater** (Disastro ambientale). Adeguare ai principi della direttiva (ecocidio)
 - Introdurre un sistema che consenta di rendere le sanzioni pecuniarie proporzionate alla gravità della condotta e alle circostanze personali, finanziarie e di altra natura della persona fisica interessata e, se del caso, determinate tenendo debitamente conto della gravità e della durata del danno causato all'ambiente e dei benefici economici derivanti dal reato.
 - Rendere penalmente rilevanti i casi di istigazione favoreggiamento e concorso
 - Prevedere sanzioni accessorie di cui all'art. 5 c. 3, lett. da c) a g)
 - Adeguare alle misure di responsabilità a carico delle persone giuridiche di cui agli artt. 6 e 7 della direttiva.
- 5) **Art. 452-sexies** (Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività). Adeguare alle disposizioni della direttiva, in particolare all'art. 3, c. 2 lett. l).
- 6) **Art. 452-octies/nonies** (aggravanti). Adeguare al dispositivo degli artt. 8, 9 della direttiva.
- 7) **Art. 452-decies** (ravvedimento operoso) | **Articolo 452-duodecies** (ripristino dello stato dei luoghi). Adeguare al disposto dell'art. 5 c. 3.
- 8) **Art. 452-undecies** (confisca). Adeguare alle disposizioni di cui all'art. 10.
- 9) **Art. 452-quaterdecies** (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti). Adeguare alle disposizioni della direttiva, tra cui l'art. 3 lett. f) e g).
- 10) **Art. 727-bis** sostituire con una fattispecie delittuosa introducendo un nuovo articolo da collocare nel Libro II, Titolo IX-bis¹¹ che includa quanto previsto all'art.3, co.2, lett. n), applichi una misura sanzionatoria personale che nel massimo edittale preveda almeno 3 anni di reclusione (art. 5, lett. e) e la sanzione pecuniaria secondo i principi di cui all'art. 5, co.2, lett. b), nonché le misure di cui agli artt. 4, co.1; 6, 7, 8, 9, 10, 11.
- 11) **Art. 733-bis** sostituire con una fattispecie delittuosa introducendo un nuovo articolo da collocare nel Libro II, Titolo XIII¹² che includa quanto previsto agli art. 3, co. 2, lett. q), applichi una misura sanzionatoria personale che nel massimo edittale preveda almeno 3 anni di reclusione (art. 5, lett. e) e la sanzione pecuniaria secondo i principi di cui all'art. 5, co. 2, lett. b), nonché le misure di cui agli artt. 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11.
- 12) Valutare la necessità di introdurre **nuove fattispecie** delittuose ai sensi dell'art. 3 co. 4 della direttiva, inserendo, ad esempio, uno specifico reato che contempri la fattispecie di cui all'art. 3, co. 2, lett. p), della direttiva.

B) Codice di Procedura penale

Libro I, Titolo V, art. 78 Adeguare l'articolato alle disposizioni della direttiva, con particolare riferimento all'art. 15¹³.

C) Altre norme

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

- **Parte terza:** Adeguare l'articolato alle disposizioni di cui all'art. 3 c. 2 lett. m), nonché a tutte le disposizioni e i principi della direttiva.
- **Parte quarta:** Adeguare l'articolato alle disposizioni di cui all'art. 3 c. 2, tra le quali, le lett. f), g), i) nonché a tutte le disposizioni e i principi della direttiva.

¹¹ Si rende necessaria la ricollocazione per ragioni di ordine sistematico, nel Libro II del Codice, ed in particolare ne Titolo IX bis, nei delitti contro il sentimento per gli animali (peraltro in fase di revisione con la Proposta di Legge AC 30, approvata alla Camera e prossima alla calendarizzazione al Senato) in quanto il reato è oggi incluso nel Libro III "delle contravvenzioni in particolare"

¹² Si rende necessaria la ricollocazione per ragioni di ordine sistematico, nel Libro II del Codice, ed in particolare ne Titolo XIII, nei delitti contro il patrimonio in quanto il reato è oggi incluso nel Libro III "delle contravvenzioni in particolare".

¹³ La costituzione di parte civile da parte delle associazioni di protezione ambientale riconosciute è stata resa più complicata a seguito della riforma di cui al D. Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, con corrispondenti ripercussioni sul principio di accesso alla giustizia.

Legge 7 febbraio 1992, n. 150

Adeguare l'articolato alle disposizioni di cui all'art. 3 c. 2 lett. o), nonché a tutte le disposizioni e i principi di cui alla direttiva.

Decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230

Adeguare l'articolato alle disposizioni di cui all'art. 3 c. 2 lett. r), nonché a tutte le disposizioni e i principi di cui alla direttiva.

Legge 7 agosto 1990, n. 241

Adeguare l'articolato alle disposizioni della direttiva, con particolare riferimento all'art. 15.

Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195

Adeguare l'articolato alle disposizioni della direttiva, con particolare riferimento all'art. 15.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115

Adeguare l'articolato alle disposizioni della direttiva, con particolare riferimento all'art. 15¹⁴.

¹⁴ Le spese di giustizia rappresentano un ostacolo per il pieno godimento del principio di accesso alla giustizia da parte delle associazioni di protezione ambientale riconosciute.