



CCPE(2022)6

Strasburgo, 4 ottobre 2022

**CONSIGLIO CONSULTIVO DEI PROCURATORI EUROPEI
(CCPE)**

**Parere n. 17 (2022) del CCPE
sul ruolo dei procuratori nella protezione dell'ambiente**

I. Introduzione: finalità e campo di applicazione del Parere

1. In conformità con il mandato conferitogli dal Comitato dei Ministri, il Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (CCPE) ha deciso di emanare il presente Parere sul ruolo dei procuratori nella protezione dell'ambiente. Il CCPE è consapevole della necessità di migliorare la risposta ai reati ambientali e alle relative violazioni e ciò allo scopo sia di contribuire a elaborare strategie di protezione dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica, sia di difendere il diritto degli individui a un ambiente pulito, sano e sostenibile¹. Tale tema è stato scelto dalla riunione plenaria del CCPE con la prospettiva di mettere in luce l'importante ruolo che può e dovrebbe essere svolto dai procuratori nella protezione dell'ambiente, in particolare nel perseguire la giustizia, nel servire l'interesse pubblico, nel creare un efficace deterrente attraverso l'azione penale e un maggiore rispetto della legge.
2. I reati ambientali e le relative violazioni costituiscono una fonte crescente di preoccupazione globale e una minaccia pressante per gli individui e la società. Essi hanno spesso effetti persistenti e irreversibili, ivi compresi una portata e un impatto globali sia sulle attuali che sulle future generazioni, che possono colpire e coinvolgere diversi stati e sistemi giudiziari. E' altrettanto importante il fatto che tali reati possono minare lo Stato di diritto e il buon governo, nonché alimentare conflitti geopolitici. In tale ambito, l'accresciuta e prolungata attenzione dei procuratori verso i reati ambientali e l'applicazione della legge è essenziale per rafforzare lo Stato di diritto sul quale si fonda la *governance* ambientale e per fissare parametri e valori in questo senso.
3. La globalizzazione e il potenziamento del commercio transfrontaliero, sebbene apportino dei vantaggi finanziari, economici, sociali, hanno però aperto le porte a nuove forme di criminalità, in particolare ai reati ambientali e alle relative violazioni. I reati ambientali sono largamente riconosciuti come tra le forme più redditizie di attività criminale transnazionale. Tali reati si sovrappongono spesso ad altri gravi reati, come il traffico di stupefacenti e di esseri umani, la contraffazione, la criminalità informatica e la corruzione. Inoltre, i procedimenti concernenti reati ambientali spesso possono essere complessi, poiché tali reati possono essere perpetrati da parte di una varietà di soggetti, che va da singoli individui, società e compagnie economiche, funzionari corrotti, fino a reti criminali organizzate o anche essere rappresentata da una combinazione di tutti questi soggetti. Il che, a sua volta, presenta delle particolari sfide per i procuratori che esigono non solo una approfondita conoscenza pratica, delle capacità e delle competenze, ma anche degli innovativi approcci di collaborazione e di forte aspirazione a risolvere dei problemi e contrastare i reati ambientali.
4. Il presente Parere si fonda sull'esperienza e sugli approcci adottati dai procuratori degli Stati membri del Consiglio d'Europa, che tengono conto del loro ruolo nella protezione dell'ambiente e delle loro competenze, tenuta in debita considerazione la varietà dei sistemi giuridici. Il Parere tiene anche conto di altre importanti differenze che incidono sulla loro esperienza, nello specifico le differenze nella tipologia di reati ambientali con cui essi si sono confrontati, i loro differenti approcci organizzativi e il fatto che, nel diritto interno, i reati ambientali e le violazioni possono essere considerati e trattati

¹ A/HRC/RES/48/13 – Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, Risoluzione 48/13 adottata l'8 ottobre 2021, "Il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile" , e Risoluzione 76/300 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 28 luglio 2022, la quale riconosce anch'essa che il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile costituisce un diritto umano, invita a intensificare gli sforzi per garantire un ambiente salubre per tutti.

diversamente.

5. Il Parere individua e descrive la condotta che i procuratori dovrebbero assumere in materia di prevenzione, individuazione, indagine e di perseguibilità dei reati ambientali. Tali reati solitamente sono complessi, commessi in modo ben studiato e sofisticato, di natura segreta, e necessitano di un approccio multidisciplinare.
6. Il Parere ha lo scopo di servire da strumento di riferimento per tutti i procuratori nel contrasto ai reati ambientali e nella protezione dell'ambiente.
7. Il Parere prende atto della necessità di riesaminare periodicamente gli strumenti giuridici esistenti e i meccanismi sanzionatori e riparatori concernenti i reati ambientali e le relative violazioni, sia di diritto penale, amministrativo o civile, in relazione a persone sia fisiche che giuridiche. È altrettanto essenziale esaminare ciclicamente i nessi tra reati ambientali e altri reati gravi, in particolare il crimine organizzato e la corruzione, nonché i reati commessi nell'ambito di conflitti armati attraverso strumenti di guerra e nell'ambito di disponibilità di adeguati strumenti e canali per la cooperazione nazionale interistituzionale e internazionale.
8. Gli Stati membri contrastano i reati ambientali e le relative violazioni attraverso il diritto penale, amministrativo e civile. Solitamente si fa ricorso al diritto penale in risposta a violazioni più gravi che presentano un livello di pericolosità più elevato ed un livello di disapprovazione e condanna sociale altrettanto elevato. Sebbene i sistemi giuridici e gli approcci ad analoghe questioni possono variare negli Stati membri qualora sia in gioco un valore comune come quello della protezione dell'ambiente, possono essere individuate ciò nondimeno finalità, esigenze e soluzioni comuni. Il coinvolgimento dei procuratori rimane essenziale per migliorare la qualità dell'applicazione del diritto, della sua coerenza e per assicurare i responsabili del reato alla giustizia.
9. La protezione dell'ambiente richiede un approccio globale e il coinvolgimento di soggetti che rappresentano sia il settore pubblico che quello privato, ivi compresi i giudici, i procuratori, le autorità inquirenti e di polizia, le istituzioni cui la normativa interna ha affidato la protezione dell'ambiente, gli organi di governo e le agenzie governative interessate, i mass media, le organizzazioni non governative e della società civile. Tenendo conto del fatto che il livello di coinvolgimento dei procuratori nella protezione dell'ambiente può variare tra gli Stati membri e che anche altre autorità, oltre ai procuratori, possono svolgere un ruolo significativo in tale settore, il presente Parere può essere utile, *mutatis mutandis*, anche a tali autorità, a cui la legislazione e i regolamenti interni affidano la protezione dell'ambiente, nonché essere utile a tutti i soggetti interessati e pertinenti.
10. Il Parere riconosce l'importanza della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), nonché della pertinente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CtEDU). E' stato preparato sulla base sia della Raccomandazione Rec (2000)19 del Comitato dei Ministri sul Ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale sia della Raccomandazione Rec (2012)11 del Comitato dei Ministri sul Ruolo del pubblico ministero al di fuori del sistema di giustizia penale. Il Parere prende anche in considerazione altri strumenti giuridici del Consiglio d'Europa, nonché dell'Unione Europea e di altri strumenti giuridici internazionali.
11. Il CCPE desidera esprimere la sua più profonda gratitudine al proprio Presidente, Dott. Antonio Vercher Noguera (Spagna), per aver avviato la discussione all'interno del

CCPE sul ruolo dei procuratori nella protezione dell'ambiente, per la preparazione del documento di lavoro che è servito come base di partenza per il presente Parere, e per i suoi continui sforzi durante l'intero processo che ha condotto all'adozione di tale Parere. Il CCPE desidera altresì ringraziare la dott.ssa Katerina Weissova (Repubblica Ceca), esperta del CCPE, per il suo proficuo contributo a tale Parere.

II. Il concetto di ambiente e gli strumenti giuridici per la sua protezione

A. Il concetto di ambiente

12. È importante definire il concetto di "ambiente" fin dall'inizio, allo scopo di comprendere meglio il campo di applicazione di valori, interessi e beni che i procuratori e le altre autorità pertinenti sono chiamati a proteggere all'interno del quadro di protezione dell'ambiente, e la sua comprensione operativa nel contesto di tale Parere.
13. Data la rilevanza sociale e la vitale importanza delle questioni ambientali, diversi strumenti giuridici al livello nazionale, regionale e internazionale, hanno previsto le definizioni di ambiente. Adottando un approccio ampio, l'ambiente ingloba le condizioni esterne circostanti che influenzano lo sviluppo sostenibile o la crescita delle persone, degli animali e delle piante, e le condizioni di vita e di lavoro delle persone. L'ambiente appartiene a tutti gli esseri viventi ed è dunque importante per tutti.
14. L'ambiente comprende le risorse naturali sia abiotiche che biotiche, come l'aria, l'acqua, il suolo, la fauna e la flora e l'interazione tra questi stessi fattori; i beni che fanno parte del patrimonio culturale; e gli aspetti caratteristici del paesaggio². L'ambiente è definito non in senso astratto ma in quanto rappresentativo dello spazio vitale, della qualità della vita e della salute stessa degli esseri umani, ivi comprese le generazioni future³, il che è un elemento essenziale nell'ambito del concetto di sviluppo sostenibile.
15. Al fine di non lasciare senza protezione alcun oggetto che dovrebbe essere coperto dal concetto di "ambiente", gli Stati membri dovrebbero prediligere il più possibile un approccio ampio e globale nella definizione del termine "ambiente" in linea con gli attuali quadri giuridici nazionali e internazionali in materia.

B. Gli strumenti giuridici internazionali e le norme di *soft law* per la protezione dell'ambiente

16. L'interazione tra i diritti umani e la protezione ambientale viene riconosciuta sempre di più. Sebbene il diritto a un ambiente sano in quanto tale non sia previsto da parte della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), ciò nondimeno parte della giurisprudenza ha fatto cenno all'ambiente perché si è compreso che il danno inflitto all'ambiente potrebbe compromettere il godimento di alcuni diritti garantiti dalla CEDU⁴.

² In conformità con l'Articolo 2 della Convenzione sulla responsabilità civile dei danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente (Lugano, 21 giugno 1993).

³ Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari, Parere consultivo della Corte internazionale di Giustizia (ICJ), reso l'8 luglio 1996, Rapporti dell'ICJ (1996) 226, paragrafo 29.

⁴ Ad esempio, *Guerra e altri c. Italia*, n. 116/1996/735/932, 19 febbraio 1998 (il grave inquinamento ambientale può colpire il benessere degli individui e impedire loro di godere dei propri domicili in modo tale da incidere negativamente sulla loro vita privata e familiare); *Lopez Ostra c. Spagna*, n. 16798/90, 9 dicembre 1994 (assenza di un giusto equilibrio tra l'interesse del benessere economico della città – di avere un impianto di trattamento dei rifiuti – e l'effettivo godimento da parte della ricorrente del diritto al rispetto del

Gli organi intergovernativi del Consiglio d'Europa, inoltre, operano in tale ambito⁵. Il diritto a un ambiente sano è garantito inoltre dalla legislazione interna della maggior parte degli Stati membri, nonché in alcuni di essi al livello costituzionale.

17. In aggiunta alle crescenti e ripetute preoccupazioni riguardanti la protezione dell'ambiente, numerosi strumenti giuridici sono stati adottati a vari livelli. Alcuni degli strumenti adottati dal Consiglio d'Europa riguardano strettamente la protezione di alcune componenti ambientali, mentre altri riguardano attività che costituiscono un pericolo per l'ambiente e per i beni culturali, compreso l'accesso alle informazioni pertinenti.
18. Quelli che seguono sono importanti strumenti adottati dal Consiglio d'Europa negli ultimi decenni:
 - Risoluzione del Consiglio d'Europa (77) 28 sul contributo del diritto penale alla protezione dell'ambiente; 1977
 - Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Conservazione della Vita selvatica e degli Habitat Naturali, o Convenzione di Berna 1979
 - Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Responsabilità civile dei danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente; 1993
 - Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale 1998⁶
 - Convenzione Europea del Paesaggio, o Convenzione di Firenze, 2000
 - Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali, o Convenzione di Nicosia, 2017
19. Dal momento che più della metà degli Stati membri del Consiglio d'Europa fa anche parte dell'Unione Europea (UE), il CCPE desidera sottolineare anche l'importanza della legislazione dell'UE per la protezione dell'ambiente, come le Direttive e i Regolamenti europei relativi alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale⁷.
20. Alcuni trattati internazionali obbligano gli Stati contraenti a sanzionare, in procedimenti

proprio domicilio e della propria vita privata e familiare); *Fadeyeva c. Russia*, n. 55723/00, 9 giugno 2005 (assenza di un giusto equilibrio tra gli interessi della comunità e l'effettivo godimento da parte della ricorrente al rispetto della propria vita privata e familiare); *Giacomelli c. Italia*, n. 59909/00, 2 novembre 2006, (assenza di un giusto equilibrio tra l'interesse della comunità ad avere un impianto per lo smaltimento di rifiuti tossici industriali e l'effettivo godimento da parte della ricorrente del diritto al rispetto del proprio domicilio e della propria vita privata e familiare). *Tatar c. Romania*, n. 67021/01, 6 luglio 2009 (mancanza di valutazione, a un grado soddisfacente, dei rischi che l'attività di una società di gestione della miniera poteva comportare, e di adozione delle misure idonee al fine di proteggere i diritti degli interessati al rispetto della propria vita privata e del proprio domicilio, e più in generale il proprio diritto a beneficiare di un ambiente sano e protetto). Si veda anche il *Manuale sui diritti umani e l'ambiente* del Comitato Direttivo per i Diritti Umani (CDDU) (3^a edizione, febbraio 2022).

⁵ In particolare, il Comitato Direttivo per i Diritti Umani (CDDU) ha preparato la Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui diritti umani e sulla protezione dell'ambiente adottata dal Comitato dei Ministri il 27 settembre 2022, che ha invitato gli Stati membri a considerare attivamente il riconoscimento al livello nazionale del diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile.

⁶ Va evidenziato che la riunione plenaria del Comitato europeo per i problemi della criminalità (CDPC), tenutasi il 14 e 15 giugno 2022, ha approvato lo studio di fattibilità sulla Protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale che sottolinea la necessità e l'opportunità di una nuova Convenzione del Consiglio d'Europa per sostituire la Convenzione del 1998 sulla Protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

⁷ Ad esempio la Direttiva 2008/99/CE, la Direttiva 2005/33/CE, il Regolamento (CE) N. 1013/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativo alle spedizioni di rifiuti.

penali o amministrativi, alcune condotte o attività illecite⁸.

C. Il quadro giuridico della protezione dell'ambiente a livello nazionale

21. Le differenze tra i sistemi e le tradizioni giuridiche degli Stati membri si riflettono nel modo in cui essi concepiscono la loro legislazione per proteggere l'ambiente e nel modo in cui essi trattano i reati ambientali e le relative violazioni.
22. Il presente Parere non ha per scopo quello di esprimere una preferenza per un sistema particolare, ma piuttosto quello di sottolineare il rischio che l'insufficienza o l'indulgenza della legislazione nazionale sulla protezione dell'ambiente, le eventuali lacune di tale legislazione, l'assenza di misure concrete o le inazioni possano sfociare nell'utilizzo del territorio di uno Stato come "rifugio" (riparo) da parte degli autori dei reati.
23. Le seguenti ragioni possono rendere i reati ambientali attraenti per i gruppi e le reti criminali:
 - possibilità di rilevamento relativamente bassa, sia in ragione della depriorizzazione dei reati ambientali e delle relative violazioni da parte delle autorità competenti, sia in ragione dell'indulgenza o dell'assenza di armonizzazione della legislazione nazionale;
 - carenze tecniche della legislazione, delle politiche e delle procedure che ostacolano l'azione dei servizi di repressione;
 - l'assenza o l'insufficienza di cooperazione delle autorità competenti a livello nazionale;
 - scarsa capacità o insufficiente cooperazione con i Paesi confinanti e/o di altri Paesi in materia di reati ambientali;
 - la natura "rischio debole, forte ricompensa" della criminalità ambientale.
24. Al fine di prevenire i reati ambientali commessi da parte di reti criminali organizzate, gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie a livello nazionale, cominciando a rafforzare il proprio quadro giuridico, rimediando alle lacune giuridiche e assicurando la sua effettiva messa in opera nella pratica. Per esempio, il coinvolgimento della criminalità organizzata o della corruzione come circostanza aggravante può essere considerata come uno dei mezzi possibili per rafforzare la legislazione.
25. E' opportuno riaffermare che la protezione dell'ambiente esige un approccio globale e che la qualità della legislazione costituisce uno degli elementi essenziali di tale approccio. La legislazione nazionale dovrebbe essere concepita in maniera da permettere alle autorità degli Stati membri di rispondere meglio alle sfide incontrate nell'ambito della protezione dell'ambiente e di seguire l'evoluzione delle norme internazionali, che diventano più esigenti man mano che l'ambiente si deteriora.
26. A tale fine, i quadri giuridici nazionali relativi alla protezione dell'ambiente dovrebbero essere oggetto di esami periodici da parte delle autorità competenti. Potrebbe essere necessario modificare la legislazione o adottarne una nuova, anche creando nuove categorie di reati per trattare al meglio le attività illecite più dannose, al fine di rispondere in maniera adeguata ai bisogni in materia di protezione dell'ambiente e di tener conto dell'evoluzione e del rafforzamento delle norme internazionali.

⁸ Come la Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES), del 1973.

27. I Pubblici ministeri dovrebbero essere consultati o essere direttamente coinvolti nei processi di elaborazione di nuove leggi o regole, o nelle riforme giuridiche intraprese dalle autorità esecutive o legislative.

III. principi guida in materia di protezione dell'ambiente

28. Uno dei principi pertinenti è il principio generale di precauzione introdotto dalla Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo⁹. Esso tiene conto del fatto che è spesso difficile, o addirittura impossibile, valutare l'impatto preciso dell'azione umana sull'ambiente e che alcune azioni possono causare dei danni irreparabili. Esso prescrive che quando esistono dei rischi di danni gravi o irreversibili, l'assenza di certezza scientifica assoluta non dovrebbe servire da pretesto per differire l'adozione di misure effettive dirette a prevenire il degrado dell'ambiente¹⁰.
29. Il principio "in dubio pro Natura" è applicabile da un punto di vista preventivo. Di conseguenza, in caso di dubbio per stabilire se una attività possa essere dannosa o meno all'ambiente, ciò deve essere risolto in favore della protezione dell'ambiente.
30. Un altro principio è quello della responsabilità delle aziende. Come sottolineato precedentemente, esiste una tendenza crescente al coinvolgimento delle persone giuridiche nella commissione di reati contro l'ambiente, ciò che, a sua volta, necessita di meccanismi che consentono di ritenere responsabili le persone giuridiche.
31. La grande maggioranza degli Stati membri ha già introdotto delle disposizioni sulla responsabilità delle aziende, nel diritto penale, amministrativo o civile. Di conseguenza, la validità e la credibilità del principio "societas delinquere non potest" sono abbandonate. A tale proposito, il CCPE desidera sottolineare che, quale che sia l'approccio adottato nei confronti dei reati ambientali e delle relative violazioni, la responsabilità delle persone giuridiche dovrebbe essere sempre stabilita dalla legge.
32. Un altro principio applicabile è quello della responsabilità assoluta, principalmente in materia di responsabilità civile ed amministrativa. Ogni persona che possieda delle sostanze o degli oggetti pericolosi o nocivi che creano un rischio potenziale per l'umanità è responsabile di ogni danno causato, indipendentemente dall'intenzione di tale persona di causare questo danno o questo pregiudizio.
33. E' opportuno ugualmente menzionare il principio dei diritti esecutori applicabili alla natura, che ha dato luogo a delle deliberazioni sulla questione di sapere se la natura dovrebbe avere i propri diritti, in contrasto al concetto dei diritti delle persone sulla natura. Anche se tale principio non è stato chiaramente enunciato nella giurisprudenza, si tratta di un principio evolutivo.
34. E' opportuno anche menzionare il principio "chi inquina paga"¹¹, che obbliga il

⁹ Principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo a Rio de Janeiro, Brasile, 1992.

¹⁰ Il principio di precauzione è uno dei principi sui quali si basa la politica dell'UE in materia di ambiente (si veda la sentenza del Tribunale di prima istanza (terza camera) dell'11 settembre 2002. Pfizer Animal Health SA contro il Consiglio dell'Unione europea) ed esso è stato progressivamente recepito nella legislazione europea e nazionale (conformemente all'articolo 191, paragrafo 2, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)), oltre che in diversi strumenti giuridici internazionali.

¹¹ Principio 16 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, adottata dalla Conferenza delle Nazioni

responsabile dell'inquinamento a pagare per i danni causati all'ambiente, così come il principio dello sviluppo sostenibile.

35. Il principio di prevenzione, che è un principio generale in diversi settori del diritto, è ugualmente importante nel contesto dei reati ambientali e delle relative violazioni, rivelandosi importante quanto ad assicurare i colpevoli della giustizia. La prevenzione permette di evitare gli effetti duraturi, costosi e spesso irreversibili dei reati ambientali e delle relative violazioni, che si traduce in evidenti vantaggi sociali ed economici. La prevenzione permette ugualmente di ridurre i costi a lungo termine legati al sistema della giustizia penale e il carico di lavoro degli organi incaricati di trattare tali violazioni, principalmente i pubblici ministeri.

IV. I reati ambientali e le sanzioni

I reati ambientali

36. Sebbene sia difficile conoscere la misura esatta degli introiti illeciti provenienti dai reati ambientali, le stime disponibili indicano che questi ultimi sono tra i reati più redditizi al mondo, fatturando dai 110 ai 281 miliardi di dollari statunitensi circa di proventi criminali ogni anno¹², con un aumento dal 5 al 7% all'anno. Il commercio illegale di prodotti della flora e fauna selvatiche rappresenta da solo dai 7 ai 23 miliardi di dollari statunitensi¹³. Ciò fa della criminalità ambientale la quarta attività criminale più redditizia al mondo dopo il traffico di droga, la contraffazione e la tratta degli esseri umani.
37. Come indicato in precedenza, i reati ambientali e le relative violazioni possono essere trattati diversamente dagli Stati membri. Tuttavia, a seguito dell'evoluzione della natura e della gravità dei danni all'ambiente, il diritto penale ha cominciato ad essere utilizzato più spesso per combatterli.
38. Non esiste una definizione universalmente riconosciuta dei reati ambientali. Numerosi strumenti giuridici, tra cui la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1998 sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, contengono delle disposizioni volte a stabilire alcuni reati penali. La Convenzione del 1998 è stato il primo strumento sovranazionale a prevedere il trattamento dei comportamenti che minano l'ambiente attraverso il diritto penale. Essa prevede che i danni all'ambiente che arrechino delle conseguenze gravi debbano essere trattati come dei reati penali passibili di sanzioni appropriate, ed incorpora una lista di reati, ivi compresi quelli di natura intenzionale e quelli che non sono che il risultato di una negligenza. Secondo tale strumento, le sanzioni devono tenere conto della gravità di tali reati. Come minimo, devono essere previste delle pene detentive e delle sanzioni pecuniarie. La Convenzione ha anche raccomandato di includere il ripristino dell'ambiente, sia come sanzione, sia come responsabilità civile legata al reato ambientale.
39. E' opportuno notare che l'impatto devastante dei reati ambientali può essere classificato diversamente, come impatto ecologico (perdita della biodiversità e degli habitat naturali, deterioramento dell'ecosistema), impatto economico (perdita degli introiti legittimi degli Stati e degli attori economici onesti), impatto della concorrenza sleale ed impatto sociale

Unite sull'ambiente e lo sviluppo a Rio de Janeiro, Brasile, 1992.

¹² RHIPTO, INTERPOL e GI (2018) Atlante Mondiale dei Flussi illeciti.

¹³ UNEP-Valutazione della risposta rapida da parte di PNUE e di Interpol: l'ascesa della criminalità ambientale (giugno 2016).

(sulla salute degli individui e la disoccupazione innescata dalle circostanze della concorrenza sleale.

40. Affinché un atto illecito contro l'ambiente costituisca un delitto, dovrebbero essere riuniti più elementi. In particolare, è richiesta una certa soglia di gravità e/o un danno sostanziale. Sebbene tali termini siano largamente utilizzati a livello nazionale, essi sono interpretati diversamente negli Stati membri. Alcune giurisdizioni preferiscono stabilire un nesso diretto tra il danno e l'impatto finanziario di un atto illegale al fine di determinare se l'atto provoca o meno un danno sostanziale. In tale caso, i vantaggi monetari dell'autore dell'atto illecito e l'importo necessario per riparare il danno sono utilizzati come misure per calcolare l'importo totale del danno.
41. Altre giurisdizioni stabiliscono un nesso tra il danno e l'impatto ecologico di un atto illecito per lo stesso scopo. In alcuni Stati membri, è possibile l'applicazione simultanea dei due approcci per la determinazione del danno sostanziale. Ciò facendo, vengono presi in considerazione la durata di un atto illecito, la sua reversibilità ed il suo impatto. E' opportuno tuttavia notare che anche se l'impatto di un atto illecito può essere reversibile, se esso necessita di una significativa dotazione di bilancio, se dura a lungo o se è reversibile in ragione di una perturbazione permanente dell'ecosistema, esso deve essere classificato come un atto che provoca dei danni sostanziali¹⁴.
42. Sebbene il CCPE non esprima preferenze per l'uno o per l'altro degli approcci summenzionati, esso desidera sottolineare che, per quel che riguarda i termini generali quali "danni sostanziali o significativi", "impatto trascurabile" e "danni irreversibili inflitti all'ambiente", dovrebbe essere fornito un chiarimento supplementare e preciso di tali termini con lo scopo di mantenere la coerenza dell'attuazione e di non lasciare spazio di manovra ingiustificato o inammissibile per la loro interpretazione discrezionale nella pratica.

B. Le sanzioni per i reati ambientali

43. Tenuto conto del fatto che gli Stati membri fissano le sanzioni penali in funzione delle loro tradizioni giuridiche e dei loro bisogni interni, il CCPE non ha l'intenzione di raccomandare dei livelli minimi o massimi di sanzioni, né di consigliare l'introduzione di certe tipologie di sanzioni. Tuttavia, esso desidera sottolineare che le sanzioni applicabili alle persone fisiche e giuridiche nel contesto ambientale dovrebbero essere efficaci, proporzionate e dissuasive.
44. Affinché una sanzione sia efficace, i risultati ottenuti dalla sua applicazione dovrebbero rispondere ai suoi obiettivi. Possono essere presi in considerazione, nel valutare l'efficacia di una sanzione, la portata della riparazione del danno causato dalla violazione, qualora la sanzione sia servita a scoraggiare i potenziali autori e altri possibili elementi.
45. La proporzionalità di una sanzione significa la sua piena corrispondenza con la natura, la gravità e le circostanze di una violazione. Per soddisfare l'esigenza di proporzionalità, occorre disporre di un ampio ventaglio di sanzioni diverse che possono essere applicate a delle violazioni di natura e di gravità variabili.

¹⁴ Si veda anche: <https://www.eea.europa.eu/glossary/eea-glossary/irreversibility-of-environmental-damage>.

46. Una sanzione dissuasiva dovrebbe scoraggiare le violazioni e impedire che si ripetano. Inoltre, essa dovrebbe essere esecutiva e rispondere pienamente alla presunta violazione. In questo modo, dovrebbero essere previste delle procedure di applicazione adeguate e possibilmente semplici.
47. Al fine di fornire ai procuratori un pacchetto di strumenti necessari per l'applicazione delle sanzioni, la legge dovrebbe prevedere un'adeguata gamma di sanzioni di natura sia pecuniaria che non pecuniaria applicabili ai reati ambientali, nonché la possibilità di ordinare il ripristino dell'ambiente.
48. Nel rispetto delle differenze tra gli ordinamenti giuridici nazionali, si possono evidenziare le seguenti migliori prassi nella lotta ai reati ambientali, tra cui, a titolo esemplificativo ma non esaustivo:
 - il tracciamento, il congelamento e la confisca dei beni e/o dei proventi e gli elementi strumentali dei reati ambientali;
 - utilizzare le ammende inflitte agli autori dei reati ambientali nell'interesse pubblico oppure a favore della protezione e del risanamento dell'ambiente;
 - obbligare gli autori dei reati a prendere delle misure per porre rimedio ai danni ambientali e ripristinare l'ambiente;
 - tenere il passo con i reati ambientali più sofisticati, oltrepassando il velo societario per raggiungere le persone giuridicamente responsabili che si celano dietro un'entità societaria;
 - imporre la sospensione o altre limitazioni delle attività all'autore del reato.
49. Al fine di garantire un'efficace deterrenza, le sanzioni pecuniarie applicabili ai reati ambientali dovrebbero essere stabilite tenendo conto della situazione economica dell'autore del reato. Sanzioni così invasive quale la reclusione possono essere applicate in caso di gravi conseguenze derivanti dalle azioni illegali di un individuo o di un gruppo di individui. Le autorità competenti interessate dovrebbero essere in grado di ordinare delle misure di riparazione, ove necessarie.
50. Le linee guida concepite per i procuratori ed altri *stakeholder*, che distinguano un reato ambientale da una violazione amministrativa e che trattino le peculiarità delle indagini sulle violazioni ambientali, i principi di condanna, gli esempi giurisprudenziali e altre questioni correlate, possono essere prodotte e diffuse dai pubblici ministeri e da altri soggetti interessati.

V. Il ruolo dei procuratori nella protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale

51. Come sottolineato dal Parere n. 10 del CCPE (2015)¹⁵, i procuratori svolgono un ruolo essenziale nelle indagini penali. A seconda della legislazione nazionale, i procuratori possono avere la supervisione delle indagini condotte da altri servizi di individuazione e repressione della criminalità, condurre indagini in prima persona nonché partecipare ai processi.
52. Indipendentemente dal ruolo e dal grado di responsabilità che ricoprono nei procedimenti penali, i procuratori dovrebbero garantire, quando è di loro competenza, che le indagini

¹⁵Parere n. 10 (2015) del CCPE sul ruolo del pubblico ministero nelle indagini penali.

sui reati ambientali siano condotte in modo approfondito, che siano individuati tutti i soggetti della catena di responsabilità (persone fisiche e giuridiche, responsabili, corresponsabili e complici) e che siano accertati tutti gli episodi di atti illeciti e ogni possibile nesso con la criminalità organizzata e violenta e le relative violazioni.

53. I procuratori dovrebbero adoperarsi per consegnare alla giustizia non solo gli autori diretti dei reati ambientali, ma anche i colpevoli che agiscono in altre vesti, come i mandanti, gli istigatori, i complici e coloro che traggono vantaggio da tali diritti.
54. Come già osservato in precedenza, i procuratori dovrebbero essere consapevoli del nesso tra i reati ambientali e la criminalità organizzata e violenta, la corruzione, il finanziamento al terrorismo¹⁶ o i reati commessi nel contesto di conflitti armati con strumenti e tecniche di guerra. Essi dovrebbero comprendere come individuare ed indagare su tali reati e, in particolare, sul riciclaggio di denaro associato ai reati ambientali¹⁷.
55. Come sottolineato dal parere 11 (2016)¹⁸, le tecniche investigative speciali, quali la sorveglianza telematica e le operazioni sotto copertura, che si sono dimostrati strumenti efficaci per contrastare il terrorismo e la criminalità organizzata, vengono messe a disposizione dei pubblici ministeri anche in altri settori, perlomeno nelle giurisdizioni in cui i procuratori hanno poteri d'indagine.
56. E' estremamente importante mettere a disposizione dei procuratori gli strumenti giuridici necessari, come il congelamento e il sequestro dei beni e le tecniche investigative segrete, per combattere i reati ambientali. A seconda del contesto nazionale, un'autorizzazione giudiziaria preventiva potrebbe essere necessaria per attuare delle tecniche investigative speciali a tale scopo.
57. E' ugualmente importante determinare il livello di gravità¹⁹, nonché il volume dei danni causati da un atto criminale commesso contro l'ambiente. In numerose giurisdizioni, al fine di decidere se una violazione ambientale debba essere qualificato come delitto o meno, sono fondamentali il livello di gravità e il danno causato. Occorre inoltre tenere presente che l'impatto di una violazione ambientale può emergere decenni dopo la data in cui è stata effettivamente commessa e i suoi effetti possono essere continui e duraturi.
58. Al fine di garantire il rigore di un'indagine a tale riguardo, i procuratori, indipendentemente dal fatto che la conducano direttamente o che siano incaricati della

¹⁶ È dimostrato che i gruppi armati e le organizzazioni terroristiche si basano, in varia misura, su alcuni reati ambientali per sostenere e finanziare le loro operazioni. Si veda il Sistema di Allerta del CTED (Direzione esecutiva del Comitato antiterrorismo delle Nazioni Unite), Timori sull'utilizzo dei proventi derivanti dallo sfruttamento, dal commercio e dal traffico di risorse naturali allo scopo di finanziare il terrorismo (*CTED Trends Alert, Concerns over the use of proceeds from the exploitation, trade and trafficking of natural resources for the purposes of terrorism financing*) (giugno 2022).

¹⁷ Il disboscamento illecito, l'estrazione mineraria, il traffico di rifiuti e il contrabbando di flora e fauna selvatica sono stati considerati i principali reati ambientali per il riciclaggio di denaro, si veda il Rapporto del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) relativo al riciclaggio di denaro da reati ambientali (luglio 2021) e il Rapporto del GAFI concernente il riciclaggio di denaro e il commercio illegale di flora e fauna selvatica (giugno 2020).

¹⁸ Parere n. 11 (2016) del CCPE sul tema della qualità e dell'efficienza nel lavoro dei procuratori, anche rispetto alle sfide nella lotta al terrorismo e al criminalità organizzata.

¹⁹ Talvolta il reato ambientale si basa sul concetto di gravità che esso rappresenta, anche in assenza di danni.

sua supervisione, dovrebbero rivolgersi ad esperti in medicina legale e ad altri specialisti ed esperti. Ciò potrebbe accadere, anche se i procuratori sono specializzati in cause ambientali, quando una particolare materia d'indagine va oltre le loro conoscenze e la loro esperienza.

59. Le indagini finanziarie parallele, che si concentrano contemporaneamente sui reati ambientali e sui reati di riciclaggio di denaro correlati, sono uno strumento efficace per individuare le reti criminali più importanti e per interrompere i flussi finanziari. La capacità delle unità di intelligence finanziarie di rilevare, analizzare e segnalare le transazioni sospette in relazione ai reati ambientali e, se del caso di scambiare informazioni al riguardo con i loro omologhi stranieri, nonché la loro cooperazione con i procuratori, sono fondamentali per potenziare gli sforzi investigativi in tale settore. I procuratori dovrebbero essere in grado di ricevere e utilizzare delle informazioni finanziarie di qualità ed altre forme di informazioni pertinenti per sostenere le indagini e perseguire gli autori di reato²⁰.
60. Il principio della specializzazione ha acquisito maggiore importanza alla luce delle progressive preoccupazioni in materia di protezione dell'ambiente²¹. Vale la pena notare che ogni atto legislativo, a prescindere dalla sua perfetta impostazione e formulazione, rischia di rimanere "lettera morta" senza un'adeguata applicazione. L'applicazione della legislazione ambientale richiede un budget sufficiente, un personale ben formato e specializzato, e anche, come passo significativo, la creazione di unità ed organismi multidisciplinari specializzati.
61. La complessità della materia, la sua particolare natura e la sua diversità, l'associazione con altre discipline, la necessità di una conoscenza particolare e approfondita e il possibile coinvolgimento di gruppi criminali organizzati e di persone giuridiche sono soltanto alcune delle ragioni che rendono necessaria la specializzazione dei procuratori che si occupano di cause ambientali. Inoltre, data la natura evolutiva delle violazioni contro l'ambiente, la specializzazione dovrebbe essere affiancata da una continua formazione fornita ai procuratori²². Anche la formazione congiunta delle autorità investigative con altri attori chiave potrebbe avere un impatto positivo, in quanto rafforzerebbe le competenze delle autorità e la comprensione dei fattori che determinano se le violazioni debbano essere trattate attraverso il diritto amministrativo, civile, penale o attraverso un approccio combinato.
62. La creazione di figure di procuratori specializzati e/o di unità multidisciplinari, in particolare in seno agli uffici di procura, dipende in larga misura dal contesto nazionale e da fattori quali le dimensioni, il carico di lavoro e il bilancio del pubblico ministero. Di conseguenza, la creazione di figure di procuratori specializzati e/o di unità che si

²⁰ Si veda ad esempio *ECOFEL, Egmont Centre of FIU Excellence and Leadership, Financial investigations into wildlife crime* (gennaio 2021).

²¹ Come sottolineato dalla Rete europea dei procuratori per l'ambiente (ENPE), la specializzazione ambientale dovrebbe essere disponibile per tutti i reati ambientali (senza distinzioni nel sistema giudiziario tra reati "meno" e "più" gravi, dove solo questi ultimi beneficerebbero di procuratori e giudici specializzati), si veda *Sanctioning Environmental Crime (WG4)*. Relazione finale: osservazioni e raccomandazioni chiave, 2016-2020 dell'ENPE, paragrafo 28.

²² Risoluzione del Consiglio d'Europa (77) 28 relativa al contributo del diritto penale alla protezione dell'ambiente. Si veda anche *Sanzionare i reati ambientali (WG4)*. Relazione finale: osservazioni e raccomandazioni chiave, 2016-2020 della Rete europea dei procuratori per l'ambiente, paragrafo 70, che prevede che la formazione debba soprattutto mirare a creare conoscenza e comprensione dei reati ambientali e dei danni che essi causano o possono causare. Tale conoscenza e comprensione sono essenziali per l'impegno a perseguire e sanzionare i reati ambientali.

occupano di ambiente non dovrebbe essere pretesa dagli uffici di procura. Tuttavia, essa dovrebbe essere considerata come una priorità per gli Stati dove è realizzabile.

63. Per quanto riguarda la fase del processo, il CCPE desidera ribadire che il corretto svolgimento dei ruoli distinti ma complementari di giudici e procuratori è una garanzia necessaria per un'amministrazione equa, imparziale ed efficace della giustizia. I giudici e i procuratori devono godere al contempo di un'indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni e devono altresì essere e mostrarsi indipendenti l'uno dall'altro²³. Essi devono quindi astenersi da qualsiasi azione e comportamento che possa minare la fiducia nella loro indipendenza e imparzialità²⁴.

VI. La protezione dell'ambiente nel diritto civile e amministrativo

64. La qualità del quadro legislativo in materia di protezione dell'ambiente non può essere valutata soltanto sulla base della disponibilità di misure del diritto penale. Un diritto amministrativo e civile formulato con accuratezza e debitamente attuato è importante quanto il diritto penale per proteggere l'ambiente.
65. Considerando che in diverse giurisdizioni i procuratori svolgono funzioni che esulano dal sistema di giustizia penale, questa parte del Parere si occupa del ruolo dei procuratori nella protezione dell'ambiente attraverso il diritto amministrativo e civile.
66. Il diritto amministrativo fissa delle norme per la concessione di licenze, permessi speciali e autorizzazioni, nonché per l'ispezione e il controllo di conformità. Considerando l'ampia e crescente gamma di questioni che rientrano nel diritto amministrativo, la sua corretta impostazione e attuazione è essenziale per dissuadere i potenziali autori dal commettere reati ambientali e le relative violazioni.
67. Sebbene le sanzioni amministrative non esprimano lo stesso grado di disapprovazione sociale delle sanzioni penali e siano inflitte per violazioni che non costituiscono reati penali, esse possono integrare proficuamente queste ultime, secondo la prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo e possono fornire un determinato grado di flessibilità che consente un approccio personalizzato alle diverse violazioni ambientali.
68. L'ambiente può e deve essere protetto attraverso tutti i mezzi disponibili, anche attraverso il diritto amministrativo e civile²⁵. Di fatto, la sinergia di tutti i possibili mezzi di protezione può rivelarsi più efficace se i sistemi sono compatibili, aperti alla cooperazione e complementari.
69. I sistemi giuridici in cui le sanzioni penali e amministrative coesistono e sono applicate in modo adeguato garantiscono una migliore protezione dell'ambiente. Tuttavia, come affermato in precedenza, è necessario stabilire dei limiti chiari tra i due settori del diritto al fine di evitare eventuali ambiguità e incertezze giuridiche. I procuratori, laddove ne abbiano il diritto in base alla normativa nazionale, possono garantire che il confine tra il diritto amministrativo e il diritto penale sia rispettato da coloro che hanno la

²³ Parere n. 4 (2009) del CCPE sui rapporti tra giudici e magistrati del pubblico ministero in una società democratica, Dichiarazione di Bordeaux, paragrafo 3.

²⁴ Parere n. 4 (2009) del CCPE sulle rapporti tra giudici e magistrati del pubblico ministero in una società democratica, paragrafo 40.

²⁵ In conformità con la Risoluzione del Consiglio d'Europa (77) 28 sul contributo del diritto penale alla protezione dell'ambiente.

responsabilità di applicarlo.

70. L'incertezza giuridica, la formulazione ambigua del quadro giuridico interno, la sovrapposizione dei poteri delle diverse parti interessate oppure il mancato coordinamento tra le autorità competenti possono, in alcuni casi, comportare la violazione del principio del *non-bis in idem* (noto anche come principio della doppia incriminazione). In tal senso, un organo responsabile della sanzione amministrativa e un organo responsabile della sanzione penale possono punire un autore per la stessa violazione.
71. Sebbene non si debba escludere l'applicazione simultanea di sanzioni penali e amministrative, è importante garantire che queste siano complementari e non comporti la punizione dell'autore due volte per lo stesso reato. Di conseguenza, i procuratori, qualora rientri nel loro mandato, dovrebbero garantire che l'applicazione parallela del diritto amministrativo e del diritto penale sia conforme al quadro giuridico e alle prassi esistenti e non rappresenti una negazione degli interessi legittimi delle persone coinvolte, siano esse persone fisiche o giuridiche.

VII. Cooperazione e coordinamento interni in materia di protezione dell'ambiente

72. Una protezione efficace dell'ambiente necessita una cooperazione interdisciplinare e interistituzionale. L'ambiente può essere protetto in modo più completo allorquando tutti gli attori interessati, che rappresentano il settore pubblico e privato, sono coinvolti nella sua protezione ed un livello adeguato di cooperazione e coordinamento tra essi viene debitamente assicurato.
73. La mancanza di cooperazione e coordinamento tra gli organi preposti all'applicazione della normativa in materia di protezione dell'ambiente può incidere negativamente sull'intero meccanismo di protezione e può anche violare i diritti degli interessati.
74. Esistono dei pubblici ministeri negli Stati membri in cui le funzioni civili, amministrative e penali sono integrate nelle loro attività, mentre i pubblici ministeri in altri Stati membri non hanno funzioni così ampie; essi trattano soltanto cause ambientali nel campo e attraverso strumenti di diritto penale. In quest'ultimo modello, tuttavia, dovrebbero esistere specifiche autorità incaricate di tali compiti e responsabilità in materia civile ed amministrativa.
75. Nei sistemi in cui il pubblico ministero incorpora funzioni civili, amministrative e penali, è importante che sia assicurata una stretta cooperazione tra i procuratori che trattano le cause in tali diversi settori. Tale cooperazione interna dovrebbe essere istituzionalizzata da regolamenti, regole interne e linee guida, rendendo quindi tale approccio complesso, efficiente ed efficace, anche mediante regolari scambi di informazioni.
76. Nei sistemi in cui le funzioni civili e amministrative non rientrano nelle competenze del pubblico ministero, quest'ultimo dovrebbe cooperare con le autorità competenti. La cooperazione dovrebbe essere garantita da leggi e regolamenti, che dovrebbero definire chiaramente la base giuridica di tale cooperazione, ivi compreso lo scambio di informazioni e, se del caso, lo scambio di informazioni tra le parti interessate.
77. In tale settore potrebbero essere messi in evidenza i seguenti esempi di buone pratiche:

- la creazione di gruppi di coordinamento, di gruppi nazionali di esperti in materia ambientale o di gruppi regionali, con la partecipazione di procuratori;
 - la costituzione di unità tecniche ben attrezzate a disposizione dei procuratori;
 - mantenere un quadro d'insieme della situazione dei reati ambientali e delle relative violazioni, pubblicando rapporti annuali sullo stato di fatto dei reati ambientali;
 - istituire dei meccanismi di cooperazione tra i servizi di individuazione e repressione della criminalità, ivi compresa eventualmente la polizia ambientale specializzata, e le istituzioni pubbliche preposte al monitoraggio ambientale;
 - la cooperazione a lungo termine dei procuratori con altri organi specializzati²⁶ e la conduzione di indagini in collaborazione con loro e con la polizia;
 - fornire pareri, suggerimenti o commenti/obiezioni a qualsiasi documento strategico o piano d'azione elaborati per prevenire e combattere i reati ambientali e contribuire attivamente alla formulazione della legislazione in materia di protezione ambientale al fine di garantire che tenga conto delle opinioni e delle competenze dei procuratori.
78. Le organizzazioni non governative e della società civile svolgono ugualmente un ruolo molto importante come parti interessate nell'attuazione ed applicazione del diritto ambientale²⁷ Esse possono contribuire all'applicazione della legislazione nazionale controllando, ad esempio, il rispetto delle normative ambientali e rilevando le violazioni, ivi compresi i reati commessi. Esse possono, inoltre, nei limiti del quadro giuridico nazionale, agire nell'interesse della società o di determinati gruppi per la protezione dell'ambiente (es. *amicus curiae*, *actio popularis*) e sensibilizzare l'opinione pubblica sulle questioni ambientali.
79. La cooperazione garantisce che una causa ambientale sia esaminata sotto vari aspetti e ciò migliora l'efficienza. Indipendentemente dal modello di pubblico ministero, le conclusioni e le raccomandazioni del Parere n. 14 (2019) del CCPE si applicano *mutatis mutandis* anche alle attività dei procuratori nel settore della protezione ambientale²⁸.
80. Il CCPE desidera, inoltre, sottolineare l'importanza della raccolta e dell'analisi dei dati investigativi annuali o semestrali sulla protezione dell'ambiente, al fine di avere una chiara panoramica delle tendenze, dei risultati e delle ulteriori azioni da intraprendere. Il procedimento in questione dovrebbe includere la raccolta di dati sul numero di reati rilevati, le indagini avviate, le cause archiviate, i rinvii dinanzi ai tribunali, le condanne definitive o assoluzioni, il tipo di sanzioni inflitte agli autori di reato, ecc. Tali dati dovrebbero essere i più dettagliati possibili ed essere raccolti preferibilmente a livello centrale.
81. In base al contesto nazionale, la raccolta ed il trattamento dei dati pertinenti potrebbero essere affidati agli uffici dei procuratori. Tuttavia, laddove ciò non avvenga, il procedimento dovrebbe perlomeno coinvolgerli. I risultati della raccolta e del trattamento

²⁶ Come gli uffici di ispezione ambientale, le dogane, le autorità amministrative, le unità investigative finanziarie.

²⁷ Fatta salva l'indipendenza e l'autonomia dei pubblici ministeri.

²⁸ Parere n. 14 (2019) del CCPE sul ruolo dei procuratori nella lotta contro la corruzione e la relativa criminalità economica e finanziaria, Capitolo I, paragrafo 4.

dei dati dovrebbero essere di norma resi pubblici e dovrebbero contribuire ad ulteriori azioni quali l'adozione di strategie nazionali, nonché portare alla revisione del quadro legislativo, ove opportuno. Tali dati dovrebbero essere utilizzati anche per rafforzare la sensibilizzazione, in modo che non solo i procuratori ma anche il pubblico in generale comprendano l'entità della criminalità ambientale e il ruolo del pubblico ministero nella protezione dell'ambiente.

VIII Cooperazione internazionale in materia di protezione dell'ambiente

82. I reati ambientali sono spesso internazionali per loro natura e richiedono un'azione collettiva. Il coinvolgimento crescente di gruppi e reti criminali nei reati ambientali, nonché la loro probabile associazione con il terrorismo, la criminalità organizzata ed altri gravi reati, sono stati anche tra le preoccupazioni espresse durante la Conferenza europea dei procuratori del 2022²⁹, che ha sollecitato una maggiore cooperazione internazionale tra i procuratori a tale riguardo.
83. Anche se un reato ambientale viene commesso sul territorio di uno Stato membro, le sue conseguenze possono interessare altri Stati membri, confermando la massima secondo la quale "l'inquinamento non conosce frontiere". Ciò richiede una stretta cooperazione bilaterale e multilaterale tra gli Stati membri e misure per garantire che le lacune nei quadri giuridici relativi ai reati ambientali non ostacolino tale cooperazione.
84. I procuratori dovrebbero sempre mostrarsi disponibili a cooperare e dovrebbero trattare le richieste di cooperazione internazionale in materia ambientale all'interno della loro giurisdizione con la stessa diligenza e con lo stesso grado di priorità delle altre questioni penali sia a livello nazionale che internazionale³⁰. Il fatto che gli strumenti di cooperazione nelle cause ambientali siano gli stessi di quelli utilizzati per la cooperazione in tutti i tipi di criminalità transfrontaliera rappresenta un vantaggio³¹.
85. la cooperazione internazionale sia efficace, è necessario che ci sia una comprensione comune dei reati ambientali e delle relative violazioni nonché del loro impatto. Le squadre e le tecniche investigative comuni e transfrontaliere sono particolarmente utili, laddove sia necessaria un'azione coordinata. Il loro uso è anche vantaggioso in quanto non solo limiterebbe i rischi di duplicazione del lavoro dei procuratori ma faciliterebbe anche l'acquisizione delle prove necessarie, lo scambio di informazioni e l'adozione di altre misure importanti negli Stati interessati³². I pubblici ministeri dovrebbero disporre di risorse adeguate per tali attività.
86. Per quanto riguarda i summenzionati profitti derivanti da reati ambientali e nel rispetto del

²⁹ La Conferenza europea dei procuratori è stata co-organizzata dal CCPE in stretta collaborazione con le autorità italiane, il 5 e 6 maggio 2022 a Palermo, nell'ambito della Presidenza italiana del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La Conferenza ha riunito i procuratori generali e altri professionisti del diritto di 46 Stati membri del Consiglio d'Europa, oltre a 8 Stati non membri, e si è concentrata sull'indipendenza, l'autonomia e la responsabilità dei procuratori, le indagini e le azioni penali in materia di reati ambientali e reati finanziari nell'ambiente virtuale.

³⁰ Parere N. 9(2014) del CCPE sulle norme e principi europei concernenti il pubblico ministero, Carta di Roma, articolo XX.

³¹ Sanzionare i reati ambientali (WG4). Relazione finale: osservazioni e raccomandazioni chiave, 2016-2020 della Rete europea dei procuratori per l'ambiente (ENPE), paragrafo 25.

³² Si veda anche il rapporto sulla gestione dei casi di reati ambientali di Eurojust, pubblicato il 29 gennaio 2021.

principio "il crimine non paga", la cooperazione internazionale dovrebbe contemplare anche l'assistenza per il rintracciamento, il congelamento e la confisca dei proventi di reati ambientali, ivi compresa, ove possibile, la restituzione o la ripartizione dei beni. Ove possibile, tale assistenza dovrebbe ugualmente riguardare i procedimenti di confisca non basati su una condanna (NCB), nonché l'esecuzione di decisioni di confisca straniere, indipendentemente dal fatto che siano state emesse in relazione alla condanna di una persona fisica o giuridica oppure nell'ambito di una confisca NCB.

87. Nel momento in cui i beni confiscati nel quadro di un procedimento di assistenza giudiziaria (MLA) sono ubicati nello Stato richiesto, la legislazione dovrebbe prevedere la ripartizione dei beni o la restituzione dei beni alla giurisdizione nella quale è stato commesso il reato ambientale oppure dove hanno avuto luogo i danni derivanti da quel reato.
88. Il CCPE desidera, inoltre, sottolineare il ruolo di Europol e di Eurojust a livello europeo, i quali agevolano la cooperazione transfrontaliera in materia penale oppure amministrativa, nonché il ruolo delle reti professionali come la Rete europea dei procuratori per l'ambiente (ENPE), la Rete giudiziaria europea (RGE) e EnviCrimeNet. I procuratori degli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a partecipare, ove possibile, alle attività di tali organismi.
89. Oltre alle reti esistenti e tenendo conto del ruolo dei contatti designati per la cooperazione internazionale, altri meccanismi e procedure ufficiali sono ancora necessari per una cooperazione transfrontaliera rapida ed efficace, poiché molto spesso documenti ufficiali, prove e altra documentazione debbono essere trasferiti dai/ai procuratori di diversi Stati membri coinvolti in corrispondenti procedimenti penali.
90. La cooperazione e la collaborazione per la protezione dell'ambiente, in tutte le sue dimensioni e in particolare a livello transfrontaliero, sono essenziali vista la crescente sofisticatezza dei criminali dell'ambiente e delle loro strategie di difesa. Al fine di evitare che gli sforzi investigativi e giudiziari siano ostacolati o indeboliti, è della massima importanza che il quadro giuridico nazionale degli Stati membri attui in maniera adeguata le norme internazionali per la protezione dell'ambiente. È altrettanto necessario orientarsi verso un quadro normativo armonizzato, soprattutto per quanto riguarda la definizione dei reati, le sanzioni e gli strumenti investigativi.

IX . Raccomandazioni

Considerato che:

- esiste un bisogno pressante di migliorare la risposta ai reati ambientali e alle relative violazioni che sono una fonte crescente di preoccupazione globale;
- i reati ambientali hanno spesso nessi con altri reati gravi quali il traffico di esseri umani e di droga, la contraffazione, la criminalità informatica, la corruzione e il finanziamento del terrorismo;
- di conseguenza, la complessità dei procedimenti relativi ai reati ambientali esige un approccio globale e la collaborazione di diversi *stakeholder*;
- tale approccio globale necessita la disponibilità di strumenti e canali adeguati per una cooperazione efficace a livello nazionale ed internazionale;

- il coinvolgimento dei procuratori nella protezione dell'ambiente resta vitale per migliorare la qualità dell'applicazione della legge ed assicurare i colpevoli alla giustizia;

il CCPE ha approvato le seguenti raccomandazioni

1. Un approccio ampio e globale dovrebbe essere privilegiato nella definizione del termine "ambiente" conformemente ai quadri giuridici nazionali ed internazionali in materia.
2. Va tenuto presente che i danni arrecati all'ambiente possono pregiudicare il godimento di alcuni dei diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
3. I pubblici ministeri dovrebbero essere consultati oppure direttamente coinvolti allorché viene elaborata una nuova legislazione oppure vengono intraprese riforme giuridiche per quanto riguarda la protezione dell'ambiente.
4. Sebbene non esista una definizione universalmente condivisa di reati ambientali e sebbene tale termine sia interpretato in modo differente nei vari Stati membri, gli elementi generali di tali reati come i concetti di gravità e danno e altri elementi pertinenti dovrebbero essere stabiliti in modo preciso e chiaro a livello nazionale.
5. Le sanzioni per i reati ambientali applicabili alle persone fisiche e giuridiche nel contesto ambientale dovrebbero essere efficaci, proporzionate e dissuasive, ivi comprese quelle di natura monetaria e non monetaria, nonché la possibilità di disporre il ripristino dell'ambiente.
6. I procuratori dovrebbero assicurare che un'indagine sui reati ambientali sia condotta in modo approfondito, che gli autori, i co-autori ed i complici siano individuati e che siano stabiliti tutti i possibili nessi con altri tipi di reati.
7. I procuratori dovrebbero anche adoperarsi per garantire che non solo gli autori diretti di reati ambientali, ma anche gli autori di reati che agiscono ad altro titolo, come le menti, gli istigatori, i complici e coloro che traggono vantaggio da tali crimini, siano assicurati alla giustizia.
8. I procuratori dovrebbero disporre dei necessari strumenti giuridici e delle tecniche investigative al fine di combattere i reati ambientali. Indagini finanziarie parallele incentrate sia sui reati ambientali che sui reati connessi di riciclaggio di denaro sono uno degli strumenti efficaci per individuare reti criminali più ampie e interrompere i flussi finanziari.
9. I procuratori che si occupano di reati ambientali dovrebbero ricevere una formazione adeguata. Inoltre, l'applicazione della legislazione sull'ambiente richiede una dotazione di bilancio sufficiente, personale ben formato e specializzato e anche la creazione di unità ed organismi multidisciplinari.
10. L'ambiente dovrebbe essere protetto con tutti i mezzi disponibili, ivi compreso attraverso il diritto amministrativo e civile, e in tale processo i procuratori possono ugualmente svolgere un ruolo.
11. Sebbene le sanzioni amministrative non esprimano lo stesso grado di disapprovazione

sociale delle sanzioni penali, esse integrano utilmente quest'ultime.

12. Una efficace protezione dell'ambiente necessita una cooperazione interdisciplinare e interistituzionale tra gli stessi procuratori, nonché tra i procuratori e gli altri attori interessati, ivi comprese le istituzioni statali e le organizzazioni non governative e della società civile.
13. I procuratori possono svolgere un ruolo nella prevenzione dei reati ambientali e delle relative violazioni, poiché questo consente di evitarne gli effetti a lungo termine, costosi e spesso irreversibili, e riduce anche i costi a lungo termine relativi al sistema di giustizia penale, ivi compresi i pubblici ministeri.
14. Visto che i reati ambientali sono spesso internazionali per loro natura, i procuratori dovrebbero sempre trattare le richieste di cooperazione internazionale in materia ambientale con la stessa diligenza e lo stesso livello di priorità delle altre questioni penali.
15. È necessario sottolineare l'importante ruolo di Europol ed Eurojust che facilitano la cooperazione transfrontaliera in materia penale o amministrativa a livello europeo, nonché delle reti professionali quali la Rete europea dei procuratori per l'ambiente (ENPE), la Rete giudiziaria europea (RGE) e di altre reti.
16. Oltre alle reti esistenti, e tenendo conto del ruolo dei contatti designati per la cooperazione internazionale, sono ancora necessari altri meccanismi e procedure ufficiali per una cooperazione transfrontaliera rapida ed efficace, poiché molto spesso documenti ufficiali, prove ed altra documentazione devono essere trasferiti dai/ai procuratori dei differenti Stati membri che sono coinvolti in corrispondenti procedimenti penali.

Traduzione condotta sugli originali in lingua inglese e francese per conto del Consiglio Superiore della Magistratura italiano da: Dott. David Lucio SIMONE, Sig.ra Lucilla LANDOLFO, Dott.ssa Concetta MASSANISSO, Dott.ssa Simona SANTARELLI, Personale tecnico linguistico del CSM italiano.