



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

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, anche penali, per i reati di inquinamento

- **Codice della proposta:** COM (2023) 273 final del 02/07/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0171 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Premessa: finalità e contesto

La proposta intende rafforzare il quadro normativo dell'Unione per prevenire e contrastare l'inquinamento marino causato dalle navi, in linea con gli obiettivi della strategia europea per l'ambiente marino, in conformità con il principio di precauzione e il principio "chi inquina paga".

Il contesto di riferimento della proposta è costituito dalla legislazione esistente dell'Unione in materia di inquinamento marino, dalle convenzioni internazionali sul diritto del mare (UNCLOS) e sulla protezione dell'ambiente marino (MARPOL), e dalle raccomandazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla necessità di migliorare la prevenzione e la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi. La proposta si basa sulle disposizioni della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (direttiva 2008/56/CE), che stabilisce gli obiettivi e le misure per preservare e migliorare lo stato ecologico delle acque marine dell'Unione.

La proposta di direttiva, dunque, è parte di un contesto di più ampio respiro, in cui risulta centrale l'importanza di salvaguardare l'ambiente marino e la biodiversità, che sono essenziali per il benessere e lo sviluppo sostenibile delle popolazioni costiere e insulari. La proposta si collega anche al Green Deal europeo, che prevede tra le sue priorità la promozione di una mobilità sostenibile e intelligente, la riduzione delle emissioni di gas serra e l'adattamento ai cambiamenti climatici. La proposta riconosce inoltre il ruolo fondamentale del settore marittimo per il commercio e l'economia dell'Unione, e cerca di conciliare le esigenze di sicurezza e competitività con quelle di tutela ambientale.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

La proposta riguarda una modifica della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per i reati di inquinamento, modificata dalla direttiva 2009/123/CE rafforzando il sistema di sanzioni per gli scarichi illeciti di sostanze inquinanti, al fine di prevenire e reprimere tali pratiche e di tutelare l'ambiente marino.

Per "scarico illegale" si intende uno scarico effettuato da una nave che non rispetta le norme pertinenti dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), ossia le norme stabilite dalla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (Convenzione MARPOL 73/78). L'obiettivo principale della direttiva è quello di recepire nel diritto dell'UE queste

norme internazionali e di garantire che i responsabili di scarichi illegali di sostanze inquinanti siano soggetti a sanzioni dissuasive, effettive e proporzionate, al fine di aumentare la sicurezza marittima e migliorare la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento provocato dalle navi.

La base giuridica è individuata nei *considerando* della proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, anche penali, per i reati di inquinamento ed è l'articolo 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che attribuisce all'Unione la competenza per adottare misure volte a preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente. Tale base giuridica è coerente con quella della direttiva 2005/35/CE che si intende modificare, nonché con quella della direttiva 2009/123/CE che ha introdotto sanzioni penali per i reati di inquinamento. Inoltre, la base giuridica è conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'azione dell'Unione è necessaria per garantire l'applicazione uniforme delle norme internazionali e per evitare distorsioni della concorrenza tra gli operatori marittimi. Tale base giuridica è adeguata alla materia oggetto della proposta, che riguarda la prevenzione e la repressione dell'inquinamento marino causato dalle navi, e al suo obiettivo, che è quello di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente. Inoltre, la base giuridica è conforme alla procedura legislativa ordinaria prevista dall'articolo 294 TFUE, che coinvolge il Parlamento europeo e il Consiglio come co-legislatori.

La base giuridica della proposta di direttiva è, altresì, l'articolo 83, paragrafo 2, TFUE, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in settori di particolare gravità per l'Unione, tra cui la tutela dell'ambiente.

La scelta della base giuridica è coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), che ha confermato la validità della direttiva 2005/35/CE, la precedente versione della direttiva oggetto della proposta, basata sugli articoli 80, paragrafo 2, e 175, paragrafo 1, del trattato CE (corrispondenti agli attuali articoli 100, paragrafo 2, e 192, paragrafo 1, del TFUE). La Corte ha ritenuto che la direttiva fosse necessaria per garantire il buon funzionamento del mercato interno dei trasporti marittimi e per assicurare un elevato livello di protezione ambientale in tutta l'Unione.

La proposta rispetta il principio di attribuzione: Il titolo VI (articoli da 90 a 100) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce la prerogativa dell'UE di adottare disposizioni per la politica comune dei trasporti, che le conferisce il diritto di agire in materia di inquinamento provocato dalle navi. A norma dell'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, il legislatore dell'UE può stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima. L'articolo 91, paragrafo 1, lettera a), TFUE stabilisce che l'UE ha competenza nel settore dei trasporti per stabilire norme comuni applicabili ai trasporti internazionali. Alla luce di quanto detto, la direttiva rivista si baserebbe sull'articolo 100, paragrafo 2, TFUE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta di direttiva rispetta il principio di sussidiarietà, in quanto l'azione dell'Unione è necessaria e più efficace rispetto all'azione degli Stati membri ed è necessaria per garantire l'applicazione uniforme ed efficace delle norme internazionali in materia di inquinamento provocato dalle navi, evitando distorsioni della concorrenza e disparità di trattamento tra gli Stati membri.

Nel caso della proposta di direttiva, l'azione dell'Unione è necessaria per garantire il recepimento nel diritto comunitario delle norme internazionali in materia di inquinamento provocato dalle navi, in particolare la Convenzione MARPOL 73/78. Queste norme richiedono una cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione per assicurare una loro applicazione uniforme e coerente nel territorio comunitario. Inoltre, l'azione dell'Unione è più efficace rispetto all'azione degli Stati membri per garantire che ai responsabili di scarichi vengano comminate sanzioni adeguate e proporzionate, al fine di prevenire e reprimere l'inquinamento marino causato dalle navi e di tutelare l'ambiente marino. L'armonizzazione delle sanzioni a livello comunitario contribuisce a evitare distorsioni della concorrenza e a rafforzare la sicurezza

marittima.

La proposta di direttiva tiene conto anche delle diverse situazioni e capacità degli Stati membri in materia di controllo e repressione dell'inquinamento marino causato dalle navi. La proposta prevede infatti che gli Stati membri possano adottare misure più severe di quelle stabilite dalla direttiva, purché siano compatibili con il diritto internazionale e comunitario. Inoltre, la proposta prevede che la Commissione possa fornire assistenza tecnica e finanziaria agli Stati membri che ne facciano richiesta, al fine di migliorare le loro capacità di ispezione e di indagine.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta di direttiva rispetta il principio di proporzionalità, in quanto non va oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti. Il principio di proporzionalità implica che il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non eccedano quanto necessario per realizzare gli obiettivi dei trattati (articolo 5, paragrafo 4, TUE). La proposta di direttiva si limita a definire le norme minime per la prevenzione e la repressione dell'inquinamento marino causato dalle navi, lasciando agli Stati membri la scelta dei mezzi più adeguati ad attuarle. Inoltre, la proposta tiene conto della natura e della gravità delle violazioni commesse, stabilendo una distinzione tra scarichi accidentali e dolosi.

Il rispetto del principio di proporzionalità nella proposta di direttiva si manifesta in diversi aspetti. Innanzitutto, la proposta non introduce nuove norme sostanziali in materia di inquinamento provocato dalle navi, ma si limita a recepire nel diritto comunitario le norme internazionali già esistenti, in particolare la Convenzione MARPOL 73/78. In questo modo, la proposta non impone agli Stati membri e agli operatori marittimi obblighi aggiuntivi o diversi da quelli previsti dal diritto internazionale.

In secondo luogo, la proposta prevede che le sanzioni per le violazioni delle norme sull'inquinamento provocato dalle navi siano adeguate e proporzionate alla natura e alla gravità delle violazioni stesse. A tal fine, la proposta stabilisce una distinzione tra scarichi accidentali e dolosi, prevedendo che solo questi ultimi siano sanzionati con sanzioni penali o amministrative equivalenti. Inoltre, la proposta lascia agli Stati membri la facoltà di determinare il tipo e il livello delle sanzioni, purché siano efficaci, proporzionate e dissuasive.

Infine, la proposta tiene conto degli interessi legittimi degli Stati membri e degli operatori marittimi coinvolti nelle attività di prevenzione e repressione dell'inquinamento provocato dalle navi. La proposta prevede infatti che gli Stati membri possano adottare misure più severe di quelle stabilite dalla direttiva, purché siano compatibili con il diritto internazionale e comunitario. Inoltre, la proposta prevede che gli operatori marittimi possano beneficiare di una riduzione o di una esenzione dalle sanzioni se collaborano con le autorità competenti o se denunciano spontaneamente le violazioni commesse.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva, in quanto il progetto contribuisce al raggiungimento di obiettivi rilevanti e coerenti con le priorità dell'Unione e degli Stati membri. Le finalità generali del progetto sono le seguenti:

- Promuovere uno sviluppo sostenibile delle attività marittime e garantire una protezione efficace dell'ambiente marino;
- Rafforzare il controllo delle navi e prevenire gli incidenti marittimi e l'inquinamento provocato dalle navi;
- Armonizzare le sanzioni per le violazioni delle norme sull'inquinamento provocato dalle navi e garantire una loro applicazione uniforme e coerente nel territorio comunitario.

Queste finalità sono in linea con gli obiettivi della politica marittima integrata dell'Unione, che mira a promuovere una crescita blu basata su una gestione integrata e responsabile delle risorse

marine e costiere. Inoltre, queste finalità sono in linea con gli obiettivi della strategia europea per la sicurezza marittima, che mira a garantire un elevato livello di sicurezza e di qualità delle navi, dei porti e delle infrastrutture marittime. Infine, queste finalità sono in linea con gli obiettivi della strategia europea per l'ambiente marino, che mira a preservare la biodiversità e gli ecosistemi marini e a prevenire e ridurre i rischi di inquinamento.

Esiste uno stretto legame della direttiva 2005/35/CE con la direttiva (UE) 2019/883 che garantisce che i rifiuti siano conferiti ai porti dell'Unione, dove sono raccolti da impianti portuali di raccolta adeguati assicurando una minore quantità di rifiuti scaricati in mare.

L'applicazione della direttiva 2005/35/CE è, insieme alla direttiva UE 2019/883, una componente fondamentale delle misure di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi.

Si ritiene, dunque, estremamente positiva la proposta di allineare l'ambito di applicazione della direttiva 2005/35/CE a quello della direttiva (UE) 2019/883 al fine di migliorare la prevenzione dell'inquinamento dell'ambiente marino in Europa.

Pertanto, al fine di garantire un sistema di applicazione efficace, integrato e coerente delle disposizioni della direttiva (UE) 2019/883 relativa al conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta, è opportuno modificare la direttiva 2005/35/CE per estenderne l'ambito di applicazione agli allegati da IV a VI della convenzione Marpol 73/78, in modo da dissuadere le navi dallo scaricare sostanze inquinanti illegalmente in mare, anziché conferirle agli impianti portuali di raccolta in conformità delle disposizioni della direttiva (UE) 2019/883.

Il progetto, quindi, si inserisce in un quadro normativo e strategico coerente e rafforza la coerenza tra le diverse politiche settoriali dell'Unione in materia di ambiente, di trasporti e di energia. Il progetto, inoltre, risponde alle esigenze e alle aspettative degli Stati membri e degli operatori marittimi, che richiedono una maggiore certezza del diritto e una maggiore armonizzazione delle norme e delle sanzioni in materia di inquinamento provocato dalle navi. Il progetto, infine, apporta un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri, in quanto assicura una cooperazione efficace tra le autorità competenti e una maggiore deterrenza per i responsabili di scarichi illeciti.

Peraltro, le ragioni concrete dell'opportunità della proposta si possono rinvenire anche nella necessità di:

- colmare il vuoto normativo scaturito dall'annullamento della decisione quadro 2005/667/GAI, che conteneva sanzioni penali per i reati di inquinamento, da parte della Corte di giustizia delle comunità europee. La Corte ha infatti ritenuto che la decisione quadro eccedesse le competenze dell'Unione in materia di diritto penale e che le sanzioni penali dovessero essere introdotte mediante una direttiva;
- armonizzare le definizioni e le sanzioni per i reati di inquinamento tra gli Stati membri, evitando disparità e lacune che potrebbero compromettere l'efficacia della lotta contro l'inquinamento marino. La proposta di direttiva stabilisce infatti una definizione comune di scarico illecito, una lista di sostanze inquinanti rilevanti, una soglia minima di gravità per applicare le sanzioni penali e una serie di criteri per determinare le sanzioni stesse;
- rendere più efficace il sistema di controllo e di segnalazione degli scarichi illeciti, migliorando la cooperazione tra le autorità nazionali competenti, le autorità portuali, le agenzie europee e le organizzazioni internazionali. La proposta di direttiva prevede infatti l'obbligo per gli Stati membri di dotarsi di mezzi adeguati al monitoraggio delle acque territoriali, di scambiare informazioni sulle violazioni rilevate, di garantire l'ispezione delle navi sospette e di assicurare la protezione dei denunciatori.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto il progetto non implica una limitazione della sovranità nazionale né una violazione dei principi costituzionali. Al contrario, il progetto riconosce e tutela gli interessi e i diritti degli Stati membri e dei loro cittadini in materia di ambiente, di trasporti e di giustizia. Le disposizioni del

progetto, infatti:

- Rispettano il principio di sussidiarietà, in quanto il progetto si limita a recepire le norme internazionali già vincolanti per gli Stati membri e a stabilire un quadro comune minimo di sanzioni per le violazioni delle norme sull'inquinamento provocato dalle navi. Il progetto lascia agli Stati membri la facoltà di adottare misure più severe o più specifiche in funzione delle loro esigenze e delle loro caratteristiche nazionali;
- Rispettano il principio di proporzionalità, in quanto il progetto prevede che le sanzioni siano adeguate e proporzionate alla natura e alla gravità delle violazioni commesse. Il progetto stabilisce una distinzione tra scarichi accidentali e dolosi, prevedendo che solo questi ultimi siano sanzionati con sanzioni penali o amministrative equivalenti. Inoltre, il progetto prevede che gli operatori marittimi possano beneficiare di una riduzione o di una esenzione dalle sanzioni se collaborano con le autorità competenti o se denunciano spontaneamente le violazioni commesse;
- Rispettano il principio di legalità, in quanto il progetto garantisce che le norme e le sanzioni siano chiare, precise e prevedibili, facilitando la loro conoscenza e il loro rispetto da parte degli operatori marittimi. Il progetto prevede inoltre che le norme e le sanzioni siano applicate in modo uniforme e coerente nel territorio comunitario, evitando disparità di trattamento o discriminazioni tra gli operatori marittimi;
- Rispettano il principio di tutela giurisdizionale effettiva, in quanto il progetto garantisce che le violazioni delle norme sull'inquinamento provocato dalle navi siano accertate e sanzionate con procedure rapide ed efficaci, nel rispetto dei diritti fondamentali degli imputati. Il progetto prevede infatti che gli Stati membri assicurino la competenza delle autorità giudiziarie o amministrative indipendenti per l'imposizione delle sanzioni e il controllo della loro legalità. Il progetto prevede inoltre che gli Stati membri assicurino la possibilità di impugnare le decisioni delle autorità competenti davanti a un giudice o a un organo equivalente.

In conclusione, le disposizioni contenute nel progetto sono conformi all'interesse nazionale, in quanto contribuiscono a migliorare la qualità dell'ambiente marino e la sicurezza delle attività marittime, a garantire la certezza del diritto e la trasparenza delle norme e delle sanzioni, a rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti e a creare condizioni di concorrenza più eque e omogenee tra gli operatori marittimi.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Si rappresenta che tale proposta non ha ancora cominciato l'iter negoziale; pertanto, non è possibile ad oggi prevedere i tempi di recepimento della stessa.

Alcuni elementi di criticità che potrebbero emergere nella discussione sulla proposta di direttiva sono i seguenti.

- La soglia minima di gravità per applicare le sanzioni penali, che potrebbe essere considerata troppo bassa o troppo alta a seconda delle posizioni degli Stati membri e degli operatori del settore. Alcuni potrebbero infatti sostenere che la soglia dovrebbe essere abbassata per garantire una maggiore deterrenza e una maggiore tutela dell'ambiente marino, mentre altri potrebbero ritenere che la soglia dovrebbe essere innalzata per evitare una criminalizzazione eccessiva o sproporzionata dei reati di inquinamento.
- La determinazione delle sanzioni, che potrebbe essere considerata troppo rigida o troppo flessibile a seconda delle posizioni degli Stati membri e degli operatori del settore. Alcuni potrebbero infatti sostenere che le sanzioni dovrebbero essere armonizzate a livello europeo e basate su criteri oggettivi e uniformi, mentre altri potrebbero ritenere che le sanzioni dovrebbero essere

lasciate alla discrezionalità degli Stati membri e basate su criteri soggettivi e differenziati.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

L'entrata in vigore della direttiva che modificherà la direttiva 2005/35/CE comporterà la necessità di adeguare la normativa nazionale in materia di inquinamento provocato dalle navi e di sanzioni per i reati di inquinamento. In particolare, sarà necessario modificare il decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, che ha attuato la direttiva 2005/35/CE.

Gli effetti principali della direttiva potranno essere:

- l'ampliamento della definizione di scarico illecito, che includerà anche gli scarichi accidentali o dovuti a cause di forza maggiore, se commessi con dolo o colpa grave;
- la fissazione di una soglia minima di gravità per applicare le sanzioni penali, pari a 1500 litri per le sostanze nocive liquide e a 500 kg per le altre sostanze inquinanti;
- la discrezionalità degli Stati membri nella determinazione delle sanzioni, con l'obbligo di garantire che siano effettive, proporzionate e dissuasive.

Questi effetti comporteranno un rafforzamento delle misure di prevenzione e repressione degli scarichi illeciti di sostanze inquinanti da parte delle navi, al fine di aumentare la sicurezza marittima e migliorare la protezione dell'ambiente marino.

La direttiva potrebbe avere un effetto di semplificazione, in quanto stabilisce una soglia minima di gravità per applicare le sanzioni penali, che potrebbe facilitare la valutazione dei casi di scarico illecito e ridurre le disparità tra gli Stati membri.

La direttiva potrebbe avere un effetto di armonizzazione, in quanto amplia la definizione di scarico illecito, che potrebbe uniformare le norme comunitarie a quelle internazionali e garantire una maggiore coerenza tra le diverse fonti di diritto.

La direttiva potrebbe avere un effetto di innovazione, in quanto lascia agli Stati membri la discrezionalità nella determinazione delle sanzioni, che potrebbe stimolare la ricerca di soluzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per contrastare l'inquinamento marino.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Si ritiene opportuno evidenziare che, per poter procedere ad una compiuta analisi degli effetti sull'organizzazione, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Si ritiene opportuno evidenziare che, per poter procedere ad una compiuta analisi degli effetti sulle attività di cittadini e imprese, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

Altro

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione nazionale potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.



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

Oggetto dell'atto: Proposta di ...
– Codice della proposta: COM(aaaa) 000 del gg/mm/aaaa – Codice interistituzionale: aaaa/0000(xxx) – Amministrazione con competenza prevalente: Ministero ...

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)