Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di direttiva relativa all'inquinamento provocato dalle navi

Dossier n° 31 -
11 settembre 2023

Tipo e numero atto	*COM(2023)273*
Data di adozione	*1° giugno 2023*
Base giuridica	*Articolo 100, paragrafo 2 del TFUE*
Settori di intervento	*Lotta contro l'inquinamento; inquinamento marino; inquinamento prodotto dalle navi; norma internazionale; sanzione amministrativa; sanzione penale; delitto contro l'ambiente; ambiente marino; sicurezza marittima; responsabilità per i danni ambientali*
Esame presso le istituzioni dell'UE	*Assegnata alla Commissione per i Trasporti e il Turismo (TRAN) del Parlamento europeo*
Assegnazione	*7 luglio 2023 – Commissione VIII*
Termine per il controllo di sussidiarietà	*2 ottobre 2023*
Segnalazione da parte del Governo	*Sì*

Oggetto e finalità

La proposta di direttiva in esame è stata presentata dalla Commissione europea lo scorso 1° giugno al fine di modificare la direttiva vigente in materia di **inquinamento provocato dalle navi** e di introduzione di **sanzioni per i reati di inquinamento**.

La normativa in vigore (già modificata nel 2009) vieta di scaricare in mare **idrocarburi** e **sostanze liquide nocive** e disciplina le relative sanzioni. Con la revisione proposta si intende migliorare la sicurezza marittima e la protezione dell'ambiente marino:

- estendendo l'ambito di applicazione della disciplina alle **sostanze inquinanti trasportate negli imballaggi**, ai **liquami** (integrando nel diritto dell'UE tutti gli allegati della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, c.d. **Convenzione Marpol 73/78**), alle **acque di scarico** e ai **residui dei sistemi di depurazione dei gas di scarico** (*scrubber*);
- **rafforzando** le attività di **controllo e verifica** degli **scarichi illegali**;
- istituendo un quadro giuridico rafforzato di **sanzioni amministrative** dissuasive, effettive e proporzionate;
- sviluppando un sistema di **comunicazione** sugli incidenti di inquinamento provocati dalle navi e sulle attività di *follow-up*.

Precisando che non tutti i rifiuti prodotti sulle navi devono essere conferiti ai porti ed alcuni possono essere scaricati in mare, la Commissione ricorda che per **scarico illegale** si intende quello effettuato senza rispettare le pertinenti norme dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), ovvero le norme stabilite dalla richiamata Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (c.d. **Convenzione Marpol 73/78**).

L'imposizione di sanzioni per i reati di inquinamento da parte delle navi trova la sua origine nel diritto internazionale. La **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare** (UNCLOS) prevede tra l'altro che uno Stato possa imporre sanzioni a una nave straniera che causa inquinamento in caso di danni gravi allo Stato costiero o qualora lo Stato di bandiera in questione abbia ripetutamente disatteso i suoi obblighi di applicazione delle norme. Per effetto di tale Convenzione, gli Stati di bandiera dell'UE sono tenuti a imporre sanzioni alle loro navi, se scaricano illegalmente sostanze inquinanti in mare all'interno o all'esterno dell'UE.

Contesto

La proposta fa parte di un pacchetto per la sicurezza e la sostenibilità del trasporto marittimo, che comprende, oltre ad una comunicazione che ne illustra le finalità: una proposta di regolamento che amplia le **competenze dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima** (EMSA); una proposta di direttiva che stabilisce i principi fondamentali in materia di **inchieste sugli incidenti nel trasporto marittimo**; una proposta di direttiva che modifica la disciplina in materia di **controlli da parte dello Stato di approdo**; una proposta di direttiva che modifica la normativa relativa al rispetto degli **obblighi dello Stato di bandiera**.

Nel loro complesso, le proposte della Commissione europea sono volte a **ridurre l'inquinamento** dei mari, in linea con gli obiettivi del *Green Deal*, e **gli incidenti** del trasporto marittimo, oggi quantificati in circa 2.000 l'anno.

Con specifico riguardo alla prevenzione dell'**inquinamento provocato dalle navi**, le relative politiche e l'adozione della normativa vigente hanno fatto seguito a gravi **incidenti marittimi** occorsi nel 1999 nelle acque francesi, dove sono state riversate 20.000 tonnellate di petrolio, e nel 2002 nelle acque spagnole, dove sono state riversate 63.000 tonnellate di petrolio.

La Commissione sottolinea che la necessità della sua revisione è emersa a seguito di una **valutazione *ex post***, condotta nel 2022, del cui esito dà conto nella relazione illustrativa. In tale valutazione si conclude che gli **obiettivi della direttiva non sono stati pienamente raggiunti** e che l'ambito di applicazione delle sostanze inquinanti disciplinate dalla direttiva è troppo ristretto. Pertanto, sebbene la direttiva abbia integrato nel diritto dell'UE le norme della richiamata Convenzione Marpol 73/78 ed abbia garantito l'allineamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri, la sua **efficacia** si è rivelata, ad avviso della Commissione europea, **limitata**. Ciò in ragione di una serie di carenze:

- l'ambito di applicazione attuale della normativa dell'UE non comprende tutte le sostanze inquinanti individuate dal regime internazionale, come gli scarichi di rifiuti solidi o di acque reflue;
- lo scambio di informazioni e le competenze per l'individuazione e la verifica dell'inquinamento provocato dalle navi, nonché le relative sanzioni, sono disomogenei negli Stati dell'UE e in generale insufficienti;
- l'effetto dissuasivo delle sanzioni non appare proporzionato;
- le comunicazioni rese dagli Stati membri sono incomplete e non offrono un quadro completo dell'inquinamento provocato dalle navi e delle relative attività di contrasto.

Anche il servizio **CleanSeaNet**, lo strumento di sorveglianza satellitare per il monitoraggio dell'inquinamento da idrocarburi, istituito dalla direttiva vigente, non appare completamente risolutivo nell'identificazione dei responsabili dell'inquinamento, per la limitata la precisione della sorveglianza satellitare. Ad esempio numerosi sversamenti non sono stati verificati sul posto e gli Stati membri avrebbero potuto registrare una maggiore quantità di dati relativi ai riscontri in **CleanSeaNet**.

Infine, la direttiva non ha conseguito pienamente i risultati attesi per quanto riguarda l'azione penale nei confronti dei responsabili. Secondo la valutazione, occorre definire con maggiore chiarezza il **regime di responsabilità** esistente, nonché il **livello** e il tipo di **sanzioni**.

Base giuridica

La Commissione europea individua quale base giuridica della proposta l'**articolo 100**, paragrafo 2, del **Trattato sul funzionamento dell'Unione eur**opea (TFUE), che conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria**, di stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. Tale competenza, secondo l'interpretazione consolidata, include anche norme per prevenire l'inquinamento causato dalle navi.

Sussidiarietà

La valutazione d'impatto che accompagna la proposta sottolinea **la necessità dell'iniziativa dell'UE** in ragione dell'**impatto transfrontaliero dell'inquinamento marino**, del fatto che gli **scarichi in mare** possono interessare le coste di **diversi Stati membri** e avere conseguenze transnazionali, nonché del fatto che di frequente i **responsabili** di tali versamenti agiscono **oltre confine**, vanificando gli interventi di contrasto nazionali. Gli Stati membri potrebbero affrontare il problema in autonomia, avendo ratificato la Convenzione Marpol 73/78, ma, ad avviso della Commissione europea, con minore efficacia.
In particolare, la Commissione europea considera essenziale una **definizione armonizzata** degli scarichi configurabili come **reati** e di quelli che devono essere affrontati con **sanzioni dissuasive**, ritenendo che **approcci nazionali diversi o divergenti** in materia ostacolerebbero una **efficace cooperazione transnazionale** consentendo ai trasgressori di sfuggire alle sanzioni.
Ritiene inoltre necessaria la **cooperazione transfrontaliera** tra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie.
Sempre secondo la Commissione, alla luce delle carenze della normativa vigente già richiamate, gli effetti dell'inquinamento provocato dal trasporto marittimo sono ancora rilevanti e tali da richiedere l'ampliamento dell'ambito di applicazione della direttiva in vigore e la definizione di un quadro transfrontaliero che garantisca **parità di trattamento** per gli operatori navali indipendentemente dal luogo in cui si è verificato l'incidente di inquinamento.
Nella stessa valutazione d'impatto sono poste inoltre in evidenza le differenze tra Stati membri e aree geografiche con riguardo:

- alla **vulnerabilità** ed **esposizione all'inquinamento** provocato dalle navi, in ragione della vicinanza alle rotte marittime. Le regioni dell'Atlantico orientale e del Mar Nero appaiono più esposte ai rifiuti oleosi rispetto al Mediterraneo e al Mar Baltico, mentre la regione del Mediterraneo è più vulnerabile in relazione ai liquami delle navi;
- alla **capacità di verifica degli incidenti** e di perseguire i casi di inquinamento provocato dalle navi, non uguale in tutti gli Stati membri, risultando più elevata nei paesi che si affacciano sul **Mare del Nord e sul Mar Baltico** rispetto alle zone del Mediterraneo o del Mar Nero.

Anche tali fattori confermano la necessità dell'azione dell'UE, che dovrebbe essere affiancata da misure di sostegno tramite strumenti digitali comuni da parte dell'EMSA.
Con riguardo al **valore aggiunto** dell'iniziativa dell'UE, nella richiamata valutazione d'impatto si sottolinea che l'intervento a livello dell'Unione garantirebbe **condizioni di parità** e favorirebbe gli interventi di **verifica, l'azione giudiziaria e l'applicazione delle norme a livello transfrontaliero**, rendendo più dissuasive le sanzioni. In particolare, la normativa armonizzata europea sarebbe più efficace di un'azione a livello nazionale per il **maggiore effetto deterrente**

sugli autori di reati che agiscono a livello transfrontaliero. Inoltre, la sorveglianza satellitare offerta dal servizio **CleanSeaNet**, estesa ad un più ampio numero di tipologie di inquinanti, oltre a migliorare la capacità di individuazione di potenziali scarichi dalle navi, sarebbe **fino a 7 volte meno costosa** se effettuata a livello dell'UE.

Proporzionalità

Nella relazione illustrativa la Commissione europea sottolinea anzitutto che la proposta è stata elaborata alla luce degli **ultimi sviluppi a livello internazionale** e tenendo conto della valutazione di eventuali **modalità alternative** per conseguire gli stessi obiettivi.
Sottolinea che la proposta si concentra sul **sostegno tecnico** agli Stati membri attraverso piattaforme di formazione, orientamenti, scambi di buone pratiche e promozione dell'uso degli strumenti digitali dell'UE per la raccolta e lo scambio di informazioni. Essa invece "non definisce un approccio normativo rigoroso riguardo ai livelli delle sanzioni o un obiettivo obbligatorio principale per le attività di verifica degli Stati membri, ma affronta il problema in modo proporzionato, mediante la fornitura di migliori informazioni sui potenziali sversamenti da un servizio centrale economicamente efficiente e la condivisione delle informazioni per rendere le attività di verifica più mirate, in modo da non andare oltre quanto necessario per conseguire gli obiettivi specifici". In questo contesto, la proposta introduce chiarimenti sul regime di responsabilità esistente, nonché disposizioni più dettagliate relative alla determinazione del livello e del tipo di sanzioni, con l'obiettivo di sanzionare efficacemente chi inquina per un numero maggiore di tipi di sostanze inquinanti. La Commissione sottolinea che **non sono previste disposizioni dettagliate** negli ambiti in cui gli obiettivi potrebbero essere conseguiti meglio mediante interventi in altri settori normativi.
La relazione illustrativa evidenzia che la proposta **non comporterebbe costi amministrativi aggiuntivi o costi di adeguamento** per il settore privato o per i cittadini. Potrebbero esserci maggiori **sanzioni** per le navi che non soddisfano i requisiti della Convenzione Marpol 73/78. In compenso la parità di condizioni dovrebbe avvantaggiare gli operatori delle navi che rispettano le norme. Inoltre le imprese e soprattutto i cittadini beneficeranno della riduzione dell'inquinamento provocato dalle navi.
La Commissione sottolinea inoltre che la proposta **non contiene prescrizioni per gli operatori delle navi** e quindi non dovrebbe avere un impatto sulle **PMI**.
L'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva a sostanze aggiuntive contemplate dalla Convenzione Marpol 73/78 rileva invece per le imbarcazioni da diporto e i pescherecci, che costituiscono segmenti del settore con un'elevata partecipazione di PMI. Tuttavia tale estensione consegue all'applicazione di norme internazionali cui il settore del trasporto marittimo dovrebbe comunque conformarsi, con o senza la nuova direttiva. Non si prevede pertanto alcuna incidenza aggiuntiva sui costi per le PMI che vi adempiono.

Valutazione di impatto e opzioni regolative

Nella valutazione d'impatto sono state esaminate tre opzioni strategiche, in termini di efficacia nel conseguimento degli obiettivi, nonché del loro impatto ambientale, economico e sociale. Per ciascun obiettivo specifico è stata individuata una serie di misure:

- l'opzione **A** lascia agli Stati membri la maggiore discrezionalità nell'attuazione delle norme della Convenzione Marpol 73/78, pur mantenendo il livello di sostegno dell'UE sufficientemente alto (formazione, orientamenti, strumenti digitali, accesso alle informazioni su possibili sversamenti). Gli Stati membri restano responsabili dell'informazione del pubblico attraverso i siti web nazionali. Questa opzione adotta un approccio nazionale nel determinare il tipo di sanzione e non ne disciplina il livello. In sostanza essa offre agli Stati membri una maggiore adattabilità con un intervento minimo da parte dell'UE;

- l'opzione **B** (l'opzione prescelta) si concentra sul rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, principalmente attraverso il potenziamento del sostegno dell'UE (formazione, orientamenti, strumenti digitali, accesso alle informazioni su possibili sversamenti). Essa prevede criteri per la determinazione dei livelli delle sanzioni e dovrebbe fornire una struttura per la cooperazione tra gli Stati membri e rafforzare la loro azione di applicazione attraverso il sostegno tecnico dell'EMSA, senza introdurre nuove misure normative importanti e costi eccessivi per gli Stati membri;
- l'opzione **C** si concentra su un'azione normativa più rigorosa dell'UE al fine di integrare la cooperazione tra gli Stati membri. Obbliga gli Stati membri a verificare almeno il 60% delle segnalazioni inviate tramite *CleanSeaNet* e si prevede che genererebbe costi di applicazione più elevati. Per quanto riguarda i livelli delle sanzioni, tale opzione rafforza specificamente l'armonizzazione in tutta l'UE fissandone i valori. D'altra parte fornisce la stessa struttura per la cooperazione tra gli Stati membri delle altre due opzioni (formazione, orientamenti, strumenti digitali, accesso alle informazioni su possibili sversamenti).

La scelta dell'opzione **B** è motivata dal fatto che secondo la Commisisone essa è la più efficiente e proporzionata, in particolare grazie ai benefici derivanti dalla fornitura di soluzioni armonizzate a livello dell'UE, rispetto ai molteplici approcci nazionali. La valutazione d'impatto ha posto peraltro in rilievo la **penuria di dati disponibili** malgrado le indagini e consultazioni svolte.

La relazione illustrativa della proposta ricorda che la sua elaborazione è stata preceduta da **attività di consultazione** per la valutazione *ex-post* e la valutazione d'impatto che hanno incluso:

- una **consultazione pubblica aperta**, organizzata dalla Commissione, tenutasi fra il 9 dicembre 2021 e il 3 marzo 2022. Il contributo dei portatori di interessi è stato limitato, essendo pervenute risposte da soli 30 partecipanti;
- due **indagini mirate** rivolte ai **portatori di interessi** per raccogliere informazioni specifiche, una per la valutazione e l'altra per la valutazione d'impatto, organizzate dal consulente incaricato dello studio di sostegno esterno, svolte rispettivamente da dicembre 2021 a febbraio 2022 e da giugno a luglio 2022;
- tre cicli di **interviste con i rappresentanti dei principali portatori di interessi** a livello dell'UE, organizzati dal consulente incaricato dello studio di sostegno esterno, che si sono svolte a intermittenza tra novembre 2021 e settembre 2022, al fine di soddisfare richieste di informazioni specifiche a sostegno della valutazione e di perfezionare la definizione generale del problema e le possibili opzioni strategiche;
- ulteriori attività mirate organizzate dalla Commissione per consultare gli **Stati membri e i principali portatori di interessi** in merito alle possibili misure strategiche e ai risultati della valutazione d'impatto, attraverso seminari e riunioni di comitati.

I contenuti in dettaglio

La proposta definisce più precisamente l'ambito di applicazione della direttiva a partire dal titolo, integrato con il riferimento all'"**applicazione delle norme internazionali**".

Finalità

L'articolo 1 modifica l'obiettivo generale della direttiva specificando che per sanzioni adeguate si intendono sanzioni dissuasive, effettive e proporzionate, di natura amministrativa. Vengono eliminate le sanzioni penali, previste dalla normativa in vigore (si veda *infra*).

Definizioni

L'articolo 2 aggiorna le definizioni, adattandole al nuovo ambito di applicazione della direttiva che comprende gli allegati I-VI della Convenzione Marpol 73/78. Recependo gli orientamenti elaborati dall'**Organizzazione marittima internazionale** (IMO), ne introduce una nuova relativa ai "residui dei sistemi di depurazione dei gas di scarico", ossia gli scarichi in mare degli *scrubber* (componenti dei sistemi di pulizia dei motori).

Divieto di scarichi

L'articolo 4 stabilisce **i divieti** generali prevedendo che uno **scarico illegale** possa essere attribuito a una persona fisica o giuridica e che le disposizioni nazionali di attuazione della direttiva rivista dovrebbero garantire l'**attribuzione di responsabilità**.
L'articolo prevede:

- il mantenimento dei divieti già previsti dalla normativa in vigore relativi a sversamenti di **oli minerali** e **sostanze liquide nocive** (ai sensi degli allegati I e II, della Convenzione Marpol 73/78);
- l'introduzione di nuovi divieti relativi alle **sostanze inquinanti trasportate in imballaggi** e **liquami** (ai sensi degli allegati III e IV, della Convenzione Marpol 73/78).

L'articolo elimina la nozione di "casi di minore entità" ritenuta di problematica e non univoca interpretazione tra gli Stati membri e peraltro pertinente solo all'applicazione di sanzioni penali, che nella proposta esulano dall'ambito di applicazione della direttiva.

Eccezioni

L'articolo 5 stabilisce le **eccezioni** ai divieti previsti dalle nuove norme prevedendo che lo scarico in mare non ne costituisce una violazione:

- se avvenuto in seguito a un'**avaria** alla **nave** o al suo **equipaggiamento**;
- se dopo l'avaria o la scoperta dello scarico sono state prese tutte le **ragionevoli precauzioni** per impedire o ridurre lo scarico.

Questo articolo è applicabile solo se è soddisfatta la condizione di avaria alla nave/all'equipaggiamento e solo a condizione che questa **non sia stata consapevolmente, intenzionalmente o negligentemente provocata** dai responsbili della nave.
Per l'attribuzione di responsabilità la nozione di "**proprietario**" della nave, attualmente utilizzata, è sostituita con la nozione di "**società**", applicabile ai diversi soggetti che gestiscono una nave.
Sono soppressi i riferimenti ad eccezioni per i reati.

Misure di controllo dell'applicazione per le navi che si trovano nel porto di uno Stato membro

L'articolo 6 mantiene inalterate le disposizioni vigenti. Al fine di sostenere gli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi a norma dell'articolo 6, nella direttiva è introdotto un nuovo allegato nel quale figura un **elenco indicativo di irregolarità o informazioni** che potrebbero far sospettare che si sia verificato uno scarico illegale, facendo insorgere l'obbligo per lo Stato di approdo di ispezionare l'incidente (si veda *infra*).

Sanzioni

L'intervento riformatore della proposta di direttiva per i profili relativi al **sistema sanzionatorio** vigente può riassumersi in tre ordini di misure:

a. la **soppressione** delle disposizioni sulle **sanzioni penali** al fine di garantire la **coerenza giuridica** con la **futura direttiva** in materia di protezione dell'ambiente mediante il **diritto penale**;
b. l'obbligo per gli Stati membri di stabilire un **sistema di sanzioni amministrative** in base a taluni principi indicati dalla proposta;
c. la definizione di ulteriori **criteri** di cui le **autorità competenti** degli Stati membri devono tener conto al fine di **un'applicazione** più **efficace** ed armonizzata delle sanzioni.

Circa la prima questione, la proposta **sopprime** gli articoli 5-*bis* (**Reati**), 5-*ter* (**Favoreggiamento**, **istigazione** e **concorso**), 8-*bis* (Sanzioni applicabili alle **persone fisiche**), 8-*ter* (Responsabilità delle **persone giuridiche**) e 8-*quater* (Sanzioni applicabili alle persone

giuridiche) dell'attuale direttiva 2005/35/CE, recanti il **sistema sanzionatorio penale** introdotto con le modifiche apportate dalla direttiva 2009/123/CE.
Nel disegno della Commissione europea, tale genere di disposizioni dovrebbe **rientrare** nell'ambito della **futura direttiva** volta a garantire definizioni comuni dei reati ambientali e la disponibilità di sanzioni penali dissuasive, efficaci e proporzionate per quelli gravi; per tale esigenza di coordinamento la Commissione europea ne propone l'**eliminazione** dalla direttiva 2005/35/CE unitamente alla **modifica** del suo **titolo** dal quale verrebbe pertanto **espunto** il riferimento alle "**sanzioni penali**".

Nello specifico, la direttiva 2008/99/CE sulla **tutela penale dell'ambiente** è attualmente **in via di sostituzione** a seguito dell'avvio dell'esame della proposta di direttiva COM(2021)851, con la quale la Commissione europea ha inteso, tra l'altro, stabilire **nuovi reati ambientali** a livello di UE, tra cui il commercio illegale di legname, il riciclaggio illegale delle navi o l'estrazione illegale di acqua, nonché chiarire le definizioni esistenti di reati ambientali. In particolare la proposta di riforma della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente (articolo 3, paragrafo 1, lettera h) individua (riprendendola da quanto previsto nella attuale direttiva 2005/35/CE) tra le **categorie di reato** quella relativa agli **scarichi di sostanze inquinanti effettuati dalle navi**, definendone il regime sanzionatorio. Il dossier normativo è tuttora in corso di esame presso le Istituzioni legislative europee: sia il Parlamento europeo sia il Consiglio hanno adottato il mandato per i negoziati interistituzionali, la cui prima riunione di triloghi dovrebbe svolgersi il 18 settembre prossimo.

La proposta in esame prevede altresì un **nuovo articolo 8**, il quale, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri a norma della citata futura direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, **impone** agli **Stati membri** di stabilire un **sistema** di **sanzioni** (**esclusivamente**) **amministrative** per la violazione delle disposizioni nazionali di attuazione dei citati articoli 4 e 5, paragrafo 2 in materia di **violazioni** della proposta di direttiva in esame e di assicurarne l'applicazione.
In base al nuovo articolo 8, tali sanzioni amministrative devono essere **dissuasive**, **effettive** e **proporzionate**.
Inoltre, il paragrafo 2 del medesimo articolo prevede l'**inclusione obbligatoria** tra tali sanzioni di **ammende** imposte alla **società** della nave al momento della **violazione**, a meno che la società non possa dimostrare che il **comandante** o **l'equipaggio**, nel caso in cui quest'ultimo non agisca sotto la responsabilità del comandante stesso, **sono responsabili** di tale violazione. Il paragrafo 3 del medesimo articolo stabilisce che qualora sia dimostrato che il **comandante** o **l'equipaggio**, nel caso in cui quest'ultimo non agisca sotto la responsabilità del comandante stesso, sono **responsabili** della violazione in questione, gli Stati membri devono provvedere a **imporre sanzioni a tali persone** in conformità del nuovo regime.

È infine introdotto un nuovo **articolo 8-*quinquies*** volto a garantire l'**applicazione coerente** del nuovo sistema delle sanzioni e il loro ravvicinamento. In particolare, la nuova disposizione obbliga gli Stati membri a garantire che, nel **determinare** e **applicare** il **tipo** e il **livello** di **sanzione amministrativa** a una persona fisica o giuridica ritenuta responsabile di una violazione ai sensi dei citati articoli 4 e 5, paragrafo 2, dalle **autorità competenti**, queste ultime tengano conto di tutte le **circostanze pertinenti della violazione**, tra cui:

- la natura, la gravità e la durata dello **scarico**;
- il grado di **colpevolezza** della persona responsabile;
- i **danni** causati dallo scarico all'ambiente o alla salute umana;
- la **solidità finanziaria** della persona responsabile, tenendo conto, se del caso, del **fatturato annuo** realizzato a livello mondiale della persona giuridica responsabile;
- i **benefici economici** che la violazione genera o che si prevede genererà per la persona responsabile;
- le **misure** adottate dalla persona responsabile per **prevenire** lo scarico o **mitigarne** gli **impatti**;

- il livello di **cooperazione** della persona responsabile con l'autorità competente, comprese eventuali azioni volte a eludere od ostacolare lo svolgimento di **un'ispezione** adeguata o di un'altra **indagine** da parte di tale autorità; e
- qualsiasi **precedente violazione** commessa dalla persona responsabile.

Da ultimo, per rafforzare l'uniformità di applicazione della disposizione testé illustrata, il secondo paragrafo dell'articolo 8-*quinquies* consente alla Commissione europea di stabilire, mediante **atti di esecuzione**, **norme dettagliate** sui **criteri** che gli Stati membri devono considerare nell'applicare le **sanzioni** per **ciascun tipo di sostanza inquinante** a norma della direttiva. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la **procedura d'esame**.

La **procedura di esame** è una delle due procedure previste nell'ambito della **procedura di comitato** disciplinata dal regolamento (UE) n. 182/2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle **competenze** di **esecuzione** attribuite alla Commissione. Tale regime viene in considerazione quando la Commissione europea adotta atti di esecuzione, in particolare per i) le misure di **portata generale** e ii) le misure che hanno un impatto **potenzialmente sostanziale;** essa richiede che un **comitato** composto da rappresentanti di tutti i Paesi dell'UE fornisca un parere formale, di solito sotto forma di una **votazione**, sulle misure proposte dalla Commissione: se la **maggioranza qualificata** (il 55% degli Stati membri in rappresentanza di almeno il 65% della popolazione totale dell'UE) vota **a favore** della proposta di atto di esecuzione, **la Commissione deve adottare l'atto**; se la maggioranza qualificata vota **contro** l'atto proposto, la Commissione **può non adottare l'atto**; se non vi è una maggioranza qualificata né a favore né contro l'atto proposto, la Commissione ha la facoltà di adottarlo o di presentare una nuova versione modificata.

Nel preambolo della proposta la Commissione europea giustifica il conferimento a se stessa di tale potere normativo di secondo livello precisando che le autorità amministrative e giudiziarie nazionali dovrebbero tenere conto di tutte le circostanze pertinenti nel determinare il livello delle sanzioni da imporre a chi inquina, e che, tenendo conto della diversa natura delle sostanze inquinanti contemplate dalla direttiva 2005/35/CE e dell'importanza di un'applicazione coerente delle sanzioni in tutta l'Unione alla luce della natura transfrontaliera del comportamento oggetto della regolamentazione, è opportuno promuovere un ulteriore ravvicinamento e una maggiore efficacia dei livelli delle sanzioni attraverso la definizione di criteri concreti per l'applicazione delle sanzioni per gli scarichi di diverse sostanze inquinanti (Considerando 10, prima parte).
Al riguardo, merita rilevare che, d'altra parte, nella valutazione di impatto sintetizzata nella relazione introduttiva, è la stessa Commissione europea a illustrare le ragioni che l'hanno indotta a ritenere più idonea l'opzione intermedia (opzione B) che si concentra sul rafforzamento della cooperazione tra Stati membri, prevedendo criteri per la determinazione dei livelli delle sanzioni (che però è sostanzialmente rimessa alla sfera di potere normativo degli Stati membri); di conseguenza, ritiene opportuno scartare l'opzione più rigorosa (opzione C) costituita da un'armonizzazione rafforzata mediante la definizione dei valori delle sanzioni per tutta l'UE.
Ciò premesso, appare opportuno acquisire il parere del Governo sui possibili profili di contraddizione e di criticità che potrebbero emergere tra l'intento manifestato dalla Commissione di non armonizzare in modo rafforzato i livelli delle sanzioni amministrative e nello stesso tempo la scelta di attribuirsi un potere regolatorio (peraltro di tipo esecutivo, in luogo dell'inserimento di una disposizione ad hoc nel corpo della direttiva riformata) circa i criteri che dovrebbero essere seguiti dalle autorità competenti degli Stati membri nell'applicazione delle sanzioni, pur stabilite a livello nazionale.

Scambio di informazioni ed esperienze

L'articolo 10 che disciplina lo scambio di informazioni ed esperienze è modificato al fine di garantire l'efficace attuazione della direttiva e la cooperazione tra le parti interessate, prevedendo che la Commissione supporti gli Stati membri nelle loro attività di applicazione con il sostegno dell'**Agenzia europea per la sicurezza marittima** (EMSA).

Le norme vigenti sono integrate con disposizioni aggiuntive relative al **rafforzamento degli strumenti digitali** a disposizione degli Stati membri, con particolare riferimento al citato sistema di sorveglianza satellitare **CleanSeaNet** per il monitoraggio dell'inquinamento da idrocarburi, al **miglioramento** dei **collegamenti automatici** tra le **banche dati** sulla **sicurezza marittima** e dei **sistemi di scambio di informazioni** esistenti, tra cui THETIS, THETIS-EU e SafeSeaNet, per favorire la tempestività e l'accuratezza delle informazioni trasmesse in un formato di facile utilizzo e consentire attività mirate da parte degli Stati membri.
Per garantire il **monitoraggio** dell'attuazione della direttiva da parte di tutti gli Stati membri, entro tre anni dal suo recepimento, è previsto anche un **tasso di verifica del 10% all'anno** delle segnalazioni inviate tramite **CleanSeaNet** da parte di ogni Stato membro.
La Commissione europea dovrebbe mettere a disposizione le sedi per tale scambio di esperienze tra le autorità e gli esperti degli Stati membri. A tal fine sono proposte riunioni di esperti per la definizione di prassi e orientamenti comuni.

Comunicazione delle informazioni

La proposta introduce un nuovo articolo 10-*bis* che sostituisce gli attuali obblighi di comunicazione da parte degli Stati membri con un **sistema di comunicazione** alla Commissione europea sull'attuazione della direttiva, per cui la stessa Commissione dovrebbe istituire un **apposito strumento elettronico** sviluppato e gestito dall' **Agenzia europea per la sicurezza marittima** (EMSA).
La disposizione proposta prevede che gli Stati membri comunichino i dati pertinenti relativi a:

- ispezioni;
- attività di verifica;
- sanzioni imposte.

Richiede inoltre agli Stati membri di registrare nel sistema **CleanSeaNet** l'attività di verifica intrapresa dopo l'invio di una segnalazione, o i motivi per cui non vi è stato dato seguito. Prevede inoltre che la Commissione europea possa stabilire norme dettagliate su tale procedura di comunicazione mediante **atti di esecuzione**.

Formazione

La proposta introduce un nuovo articolo 10-*ter* volto ad assistere gli Stati membri nelle attività di formazione svolte dalle autorità competenti coinvolte nell'attuazione delle nuove norme, al fine di garantire che tutte le parti dispongano delle competenze e delle capacità specialistiche necessarie. L'articolo prevede che la **Commissione europea** fornisca **attività di formazione agli Stati membri** dell'UE affinchè possano adempiere alle loro responsabilità a norma della direttiva.

Pubblicazione delle informazioni

Un nuovo articolo 10-*quater* prevede la **pubblicazione**, da parte della Commissione europea di **informazioni, non riservate e aggiornate**, **sull'inquinamento** provocato dalle navi e sull'**attuazione** della direttiva.
Su tale base l'EMSA dovrebbe pubblicare *online* una panoramica aggiornata regolarmente in modo da rendere accessibili al pubblico le informazioni generali su ciascun incidente di inquinamento provocato dalle navi nell'UE. Vi dovrebbero essere comprese informazioni quali i dettagli di una segnalazione proveniente dalla sorveglianza satellitare, il relativo seguito dato dallo Stato membro interessato, i fatti della verifica sul posto o dell'ispezione della nave e il risultato finale del procedimento, le sanzioni amministrative comminate, compreso il suo livello, il nome, la bandiera e il numero IMO della nave a cui è stata imposta, nonché i fatti fondamentali del caso nell'ambito del quale è avvenuta l'imposizione.

L'EMSA dovrebbe inoltre rendere disponibile al pubblico una panoramica dell'attuazione e dell'applicazione della presente direttiva per Stato membro, fornendo **profili dei Paesi** con informazioni sui **progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi specifici**, come il numero di incidenti di inquinamento identificati o il numero di procedimenti amministrativi per paese, nonché alcuni indicatori fondamentali sui loro rapporti. Il tipo di informazioni disponibili al pubblico è definito nell'Allegato II.

Protezione delle persone che segnalano potenziali scarichi illegali

Il nuovo articolo 10-*quinquies* prevede che la Commissione europea sviluppi, per la ricezione delle segnalazioni o potenziali violazioni della direttiva, un **canale di segnalazione** esterna riservato ai sensi della direttiva sulla **protezione degli informatori** che segnalano violazioni del diritto dell'UE.

Valutazione e riesame

La proposta introduce un nuovo articolo 12-*bis* che prevede che la Commissione presenti una **valutazione dell'attuazione** della direttiva **cinque anni dopo il recepimento**. Introduce inoltre una clausola per cui nel corso di tale riesame si dovrebbe tenere conto di **eventuali modifiche future** delle **norme internazionali** per la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi.
Infine, sono **soppressi** gli ex articoli 5-*bis* e 5-*ter*, da 8-*bis* a 8-*quater*, 11, 14 e 15 e l'allegato unico della direttiva vigente, non più coerenti con la nuova tutela penale dell'ambiente, in fase di revisione (vedi *supra*).

Esempi di irregolarità e informazioni rese al pubblico

Il nuovo **Allegato I** elenca esempi di situazioni in cui dovrebbe essere applicata la direttiva, poiché si sospetta che una nave abbia scaricato illegalmente sostanze inquinanti. In tal caso lo Stato membro deve effettuare un'ispezione in porto per verificare e raccogliere informazioni sulle circostanze dello scarico illegale, nonché elementi di prova. L'allegato reca un **elenco indicativo di esempi di irregolarità e di informazioni** che dovrebbero far scattare l'**obbligo di ispezione**: i risultati di precedenti ispezioni da parte dello Stato di approdo, di ispezioni effettuate da autorità di polizia, ambientali o di altro tipo o delle ispezioni sul conferimento dei rifiuti delle navi agli impianti portuali di raccolta o le informazioni scambiate o ricevute tramite i servizi marittimi integrati. Se l'ispezione dimostra che è avvenuto uno scarico illegale, devono essere avviati gli eventuali procedimenti del caso.
Il nuovo **Allegato II** reca un **elenco non esaustivo** delle **informazioni** che dovrebbero essere **divulgate al pubblico** su **ciascun incidente di inquinamento** e **sull'attuazione della direttiva da parte di ciascuno Stato membro**. Tali informazioni dovrebbero essere fornite in un formato di facile utilizzo, ad esempio sotto forma di una mappa in cui l'utente può ingrandire l'area geografica di interesse e vedere come sono stati gestiti gli incidenti di inquinamento in un determinato anno. Le informazioni disponibili al pubblico dovrebbero essere fornite in un linguaggio non tecnico, con l'obiettivo di fornire un'informazione chiara sul modo in cui gli Stati membri danno seguito agli incidenti di inquinamento e su quali navi sono state oggetto di ammende.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta segue la procedura legislativa ordinaria. Presso il Parlamento europeo il 7 luglio 2023 essa è stata assegnata alla **Commissione per i trasporti e il turismo** (TRAN), che ha designato relatore l'On. Marian-Jean Marinescu (PPE, Romania) e che dovrebbe pronunciarsi il 16 novembre prossimo. L'esame della proposta presso il Consiglio non è ancora iniziata.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito IPEX, l'esame dell'atto risulta completato dal **Senato polacco**, ed è tuttora in corso da parte del **Bundesrat tedesco, dei Parlamenti svedese e finlandese e del Consiglio Nazionale della Repubblica Slovacca**.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.