



Disciplina sanzionatoria per la violazione del regolamento (UE) 2015/757, concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo

Atto del Governo 76

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	76
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) 2015/757, concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo
Norma di delega:	Articolo 2 della legge 25 ottobre 2017, n.163

	Senato	Camera
Date:		
presentazione	27/03/2019	26/03/2019
annuncio:	28/03/2019	28/03/2019
assegnazione:	28/03/2019	28/03/2019
termine per l'espressione del parere:	7/05/2019	7/05/2019
Commissione competente:	13 ^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)	VIII Ambiente

Lo schema di decreto legislativo all'esame delle Commissioni introduce sanzioni amministrative per la violazione di alcuni obblighi posti a carico delle imprese di navigazione dal regolamento UE 2015/757.

Il Regolamento (UE) 2015/757 e l'esigenza di ridurre le emissioni di gas serra del trasporto marittimo

La navigazione internazionale causa un'ingente e crescente quantità di emissioni di gas serra. Come sottolineato nella [sezione "Reducing emissions from the shipping sector" del sito web della Commissione europea](#), il trasporto marittimo emette infatti circa 940 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno ed è responsabile di circa il 2,5% delle emissioni globali di gas serra che, se non verranno prese misure per ridurle, potrebbero raddoppiare entro il 2050.

Tale consapevolezza ha portato la Commissione, nel 2013, a definire una strategia per l'integrazione delle emissioni del trasporto marittimo nelle politiche di riduzione dei gas a effetto serra dell'UE ([COM\(2013\)479 final](#)).

Il primo passo da compiere, secondo tale strategia, è quello di implementare un sistema di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni di CO₂ delle grandi navi che utilizzano i porti dell'UE. A tal fine è stato emanato il [regolamento \(UE\) n. 2015/757](#) concernente il "monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE".

In base a tale regolamento, **dal 1° gennaio 2018**, le **navi di grandi dimensioni** (superiori a 5.000 tonnellate di stazza lorda) che caricano o scaricano merci o passeggeri nei porti dello Spazio Economico Europeo (SEE) devono **monitorare e comunicare le relative emissioni di CO₂** e altre informazioni pertinenti, in conformità alle modalità individuate dal regolamento medesimo.

Il secondo passo da compiere, sempre secondo la strategia in questione, è quello

di inserire gradualmente fra gli impegni di riduzione, anche quelli relativi alle emissioni di gas a effetto serra generate dal trasporto marittimo.

Nelle premesse della recente direttiva 2018/410/UE, che "modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio", si legge che «Nell'ambito dell'accordo di Parigi, l'Unione e i suoi Stati membri hanno assunto un obiettivo di riduzione che copre tutti i settori dell'economia. E' opportuno incoraggiare gli sforzi in atto volti a limitare le emissioni marittime internazionali attraverso l'Organizzazione marittima internazionale (*International Maritime Organization - IMO*)» e che l'IMO ha istituito un processo per l'adozione di una strategia iniziale di riduzione delle emissioni volta a ridurre le emissioni di gas a effetto serra del settore della navigazione internazionale, che "dovrebbe iniziare a decorrere dal 2023".

Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio, l'art. 20 del regolamento n. 2015/757 impone agli Stati membri di **introdurre** un sistema di **sanzioni** per il mancato rispetto degli obblighi di monitoraggio e comunicazione previsti dagli **articoli da 8 a 12 del regolamento** e di adottare tutte le misure necessarie per garantire che tali sanzioni siano irrogate. Lo stesso articolo dispone che le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, nonché che gli Stati membri devono notificare tali disposizioni alla Commissione entro il 1° luglio 2017 e provvedere a notificare senza indugio alla Commissione le eventuali successive modifiche.

Come segnala l'analisi tecnico-normativa che accompagna lo schema di decreto legislativo in esame, «la Commissione europea, nell'ambito del caso EU Pilot (2017)9246 attualmente pendente sulla questione, ha prospettato nei confronti dello Stato italiano la violazione del citato articolo 20 che impone agli Stati membri di notificare alla Commissione stessa, entro il 1° luglio 2017, le sanzioni da applicare in caso di inosservanza degli obblighi di monitoraggio e comunicazione, nonché le misure necessarie per garantire che tali sanzioni siano irrogate».

Gli obblighi per i quali devono essere previste le sanzioni citate sono:

- l'obbligo, in capo alle società, decorrente dal 1° gennaio 2018, di "**monitoraggio delle attività**". La norma prevede infatti che siano monitorate su base annua le emissioni di CO₂ per ogni nave e per tratta, in maniera conforme a quanto stabilito negli allegati al regolamento (art. 8). Si ricorda che, ai sensi del regolamento, con il termine "società" si indica "**l'armatore della nave** o qualsiasi altra organizzazione o persona, quali il gestore oppure il noleggiatore a scafo nudo, che ha assunto dall'armatore la responsabilità dell'esercizio della nave";
- l'obbligo di "**monitoraggio per tratta**". La norma obbliga infatti al monitoraggio di una serie di informazioni per ogni nave in arrivo o in partenza da un porto e per ogni tratta da o verso un porto sotto la giurisdizione di uno Stato membro (art. 9). Le informazioni monitorate riguardano: il porto di partenza e il porto di arrivo, comprese la data e l'ora di partenza e di arrivo; la quantità e il fattore di emissione per ogni tipo di carburante consumato in totale; la CO₂ emessa; la distanza percorsa; il tempo trascorso in mare; le merci trasportate; l'attività di trasporto;
- l'obbligo di "**monitoraggio su base annua**". La norma obbliga infatti al monitoraggio di una serie di informazioni per ogni nave e per ogni anno civile (art. 10). Le informazioni monitorate riguardano: la quantità e il fattore di emissione per ogni tipo di carburante consumato in totale; i dati aggregati relativi alle emissioni di CO₂; la distanza totale percorsa; il tempo totale trascorso in mare; l'attività di trasporto totale; l'efficienza energetica media;
- l'obbligo, in capo alle società, decorrente dal 2019, di presentare alla Commissione europea e alle autorità degli Stati di bandiera, entro il 30 aprile di ogni anno, una **relazione sulle emissioni di CO₂** e altre informazioni pertinenti che riguardano l'intero periodo di riferimento per ogni nave sotto la loro responsabilità (art. 11). La norma precisa che la relazione deve essere "riconosciuta conforme da un verificatore a norma dell'articolo 13";
- l'obbligo di **trasmettere la relazione secondo modalità e formati definiti dalla Commissione europea** (art. 12).

La disposizione di delega

Lo schema di decreto legislativo all'esame delle Commissioni è adottato sulla base della norma di delega contenuta nell'[art. 2 della legge n. 163/2017 \(legge di delegazione europea 2016-2017\)](#), entrata in vigore il 21 novembre 2017.

Tale articolo, infatti, delega il Governo, fatte salve le norme penali vigenti, ad adottare - ai sensi dell'art. 33 della [legge n. 234/2012](#) e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'art.

32, comma 1, lettera d), della medesima legge - disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, per i quali non siano già previste sanzioni penali o amministrative.

La disposizione dettata dall'articolo 2 è analoga a quella contenuta nelle leggi di delegazione europea relative agli anni precedenti e risponde all'esigenza di prevedere, con fonte di rango primario, unica idonea a introdurre sanzioni penali o amministrative, l'eventuale disciplina sanzionatoria necessaria per reprimere la violazione di regolamenti dell'Unione europea che, come è noto, non richiedono leggi di recepimento, essendo direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale.

Le richiamate disposizioni della legge n. 234 del 2012, invece, prevedono:

- che i decreti legislativi siano adottati, in base all'art. 14 della legge n. 400 del 1988, su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro per gli affari europei e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia;
- che sugli schemi di decreto legislativo siano acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari;
- che la scelta del tipo di sanzione da applicare debba essere effettuata tenendo conto che la sanzione penale va applicata solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi costituzionalmente protetti. In tutti gli altri casi si deve prevedere la sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro. L'entità delle sanzioni è determinata tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, con particolare riguardo a quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole o alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce. Ove necessario, possono essere previste inoltre le sanzioni amministrative accessorie della sospensione fino a sei mesi e, nei casi più gravi, della privazione definitiva di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti amministrativi, oltre alla confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere l'illecito amministrativo. Infine, nelle materie di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, le sanzioni amministrative sono determinate dalle regioni.

Il termine per l'esercizio della delega, indicato nello stesso articolo 2, è fissato al **21 novembre 2019**, vale a dire due anni dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

Il contenuto dello schema di decreto legislativo

Lo schema di decreto legislativo si compone di 6 articoli attraverso i quali si reca la disciplina sanzionatoria per la violazione degli obblighi di monitoraggio e comunicazione previsti dagli articoli da 8 a 12 del regolamento (UE) 2015/757.

Come segnala l'analisi tecnico-normativa, che accompagna lo schema di decreto legislativo, «l'adozione del provvedimento è resa altresì necessaria in quanto la Commissione europea, nell'ambito del caso EU Pilot (2017)9246 attualmente pendente sulla questione, ha prospettato nei confronti dello Stato italiano la violazione del citato articolo 20 che impone agli Stati membri di notificare alla Commissione stessa, entro il 1 luglio 2017, le sanzioni da applicare in caso di inosservanza degli obblighi di monitoraggio e comunicazione, nonché le misure necessarie per garantire che tali sanzioni siano irrogate».

L'**articolo 1** definisce il **campo d'applicazione** del provvedimento.

L'**articolo 2**, per la violazione degli articoli da 6 a 10 del Regolamento, prevede le seguenti **sanzioni**:

Trasgressore	Illecito	Sanzione amministrativa pecuniaria
Armatore della nave o chiunque ha la responsabilità dell'esercizio della nave	<ul style="list-style-type: none"> • Violazione degli obblighi di monitoraggio delle attività (art. 8 Reg.) • Violazione degli obblighi di monitoraggio per tratta (art. 9 Reg.) • Violazione degli obblighi di monitoraggio su base annua (art. 10 Reg.) 	da 20.000 a 100.000 euro
	<ul style="list-style-type: none"> • Violazione degli obblighi di monitoraggio (artt. 8, 9 e 10 Reg) e dell'obbligo di trasmettere ai verificatori un piano di monitoraggio per ciascuna nave (art. 6 Reg.) • Violazione degli obblighi di monitoraggio (artt. 8, 9 e 	da 30.000 a 150.000 euro

	10 Reg) e dell'obbligo di verificare periodicamente il piano di monitoraggio per ciascuna nave già inviato (art. 7 Reg.)	
--	--	--

In base all'articolo 2, la mera violazione dell'obbligo di predisporre il piano di monitoraggio (previsto dall'art. 6 del Regolamento) e di aggiornarlo con cadenza almeno annuale (previsto dall'art. 7 del Regolamento), non è sanzionata. L'illecito si configura solo quando a tali omissioni si accompagna la successiva violazione degli obblighi di monitoraggio, con la previsione di una sanzione più severa rispetto a quella da applicare a chi - avendo adempiuto agli obblighi iniziali - ometta il successivo monitoraggio.

L'**articolo 3**, per la violazione degli articoli 11 e 12 del Regolamento, prevede le seguenti **sanzioni**:

Trasgressore	Illecito	Sanzione amministrativa pecuniaria
Armatore della nave o chiunque ha la responsabilità dell'esercizio della nave	<ul style="list-style-type: none"> • Violazione degli obblighi di presentazione di relazioni sulle emissioni di CO2 (art. 11 Reg.), con le modalità automatizzate prescritte (art. 12 Reg.) 	da 10.000 a 50.000 euro

L'**articolo 4** individua nella **Capitaneria di Porto-Guardia Costiera** l'autorità competente per svolgere la **vigilanza** sul rispetto degli obblighi di relazione e monitoraggio delle emissioni. I verbali di accertamento dovranno poi essere inviati al **Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto**, autorità competente per l'**irrogazione delle sanzioni amministrative**.

L'istituzione e la disciplina organizzativa del "Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto" sono previste dall'[art. 4 del D.Lgs. 30/2013](#).

Tale disposizione affida al Comitato il ruolo di autorità nazionale competente alla gestione delle attività di indirizzo, monitoraggio, rendicontazione, ecc., previste dal sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas serra (EU ETS, dove ETS è l'acronimo di *emission trading system*), disciplinato dalla direttiva 2003/87/CE.

Il citato art. 4 prevede, tra l'altro, che il Comitato ha sede presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che ne assicura l'adeguato supporto logistico e organizzativo, e che i membri del Consiglio direttivo rimangono in carica quattro anni.

Informazioni dettagliate sulla composizione del Comitato, nonché i testi dei relativi decreti di nomina sono disponibili in [apposita sezione del sito web del Ministero dell'ambiente](#).

Al procedimento amministrativo sanzionatorio si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della [legge n. 689 del 1981](#).

In base alla **legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)**, l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria avviene secondo il seguente procedimento:

- accertamento, contestazione-notifica al trasgressore;
- pagamento in misura ridotta o inoltro di memoria difensiva all'autorità amministrativa: archiviazione o emanazione di ordinanza ingiunzione di pagamento da parte dell'autorità amministrativa;
- eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione davanti all'autorità giudiziaria (giudice di pace o tribunale);
- accoglimento dell'opposizione, anche parziale, o rigetto (sentenza ricorribile per cassazione);
- eventuale esecuzione forzata per la riscossione delle somme.

Dal punto di vista procedimentale, occorre innanzitutto che essa sia accertata dagli organi di controllo competenti o dalla polizia giudiziaria (art. 13).

La violazione deve essere immediatamente contestata o comunque notificata al trasgressore entro 90 giorni (art. 14); entro i successivi 60 giorni l'autore può conciliare pagando una somma ridotta pari alla terza parte del massimo previsto o pari al doppio del minimo (cd. oblazione o pagamento in misura ridotta, art. 16). In caso contrario, egli può, entro 30 giorni, presentare scritti difensivi all'autorità competente; quest'ultima, dopo aver esaminato i documenti e le eventuali memorie presentate, se ritiene sussistere la violazione contestata determina l'ammontare della sanzione con ordinanza motivata e ne ingiunge il pagamento (cd. ordinanza-ingiunzione, art. 18). Entro 30 giorni dalla sua notificazione l'interessato può presentare opposizione all'ordinanza ingiunzione (che, salvo eccezioni, non sospende il pagamento), inoltrando ricorso all'autorità

giudiziaria competente (artt. 22, 22-bis). In base all'art. 6 del decreto-legislativo 150/2011, l'autorità giudiziaria competente sulla citata opposizione è il giudice di pace a meno che, per il valore della controversia (sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro) o per la materia trattata (tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e prevenzione degli infortuni sul lavoro; previdenza e assistenza obbligatoria; tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette; igiene degli alimenti e delle bevande; materia valutaria; antiriciclaggio), non sussista la **competenza del tribunale**. L'esecuzione dell'ingiunzione non viene sospesa e il giudizio che con esso si instaura si può concludere o con un'ordinanza di convalida del provvedimento o con sentenza di annullamento o modifica del provvedimento. Il giudice ha piena facoltà sull'atto, potendo o annullarlo o modificarlo, sia per vizi di legittimità che di merito. In caso di condizioni economiche disagiate del trasgressore, l'autorità che ha applicato la sanzione può concedere la rateazione del pagamento (art. 26). Decorso il termine fissato dall'ordinanza ingiunzione, in assenza del pagamento, l'autorità che ha emesso il provvedimento procede alla riscossione delle somme dovute con esecuzione forzata in base alle norme previste per l'esazione delle imposte dirette (art. 27). Il termine di prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie è di 5 anni dal giorno della commessa violazione (art. 28).

I **proventi** derivanti dalla riscossione delle **sanzioni** amministrative sono riassegnati allo stato di previsione del **Ministero dell'ambiente** per essere destinati al finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

L'**articolo 5** contiene la clausola di invarianza finanziaria e l'**articolo 6** prevede che il decreto legislativo entri in vigore il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.



Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Lo schema di decreto interviene sulla materia della "tutela dell'ambiente" che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Senato: Dossier n. 116

Camera: n. 76

9 aprile 2019

Camera	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia