



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.3.2008
COM(2008) 134 definitivo

2008/0055 (COD)

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 per violazioni**

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Motivazioni e obiettivi della proposta

Preoccupata per l'eccessiva frequenza degli scarichi operativi illeciti di sostanze inquinanti in mare effettuati dalle navi e a seguito di alcuni gravi episodi di sversamento accidentale di idrocarburi, nel 2003 la Commissione aveva presentato una proposta di direttiva, basata sull'articolo 80, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea, "relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, per i reati di inquinamento" e una proposta di decisione quadro, basata sugli articoli 29, 31 e 34, paragrafo 2, lettera b), del trattato sull'Unione europea, "intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi". La proposta di direttiva prevedeva che l'inquinamento provocato dalle navi fosse da considerarsi un reato, soggetto a sanzioni penali, mentre la proposta di decisione quadro era diretta principalmente a ravvicinare il livello delle sanzioni penali.

Con questi due provvedimenti, la Commissione proponeva che le disposizioni relative alla natura (penale) e al tipo di sanzioni (detentive o finanziarie) figurassero nello strumento comunitario e che quelle sul livello delle sanzioni penali fossero invece contenute nello strumento intergovernativo. In sede di discussione delle proposte, la ripartizione delle materie di diritto penale tra il primo e il terzo pilastro fu oggetto di controversia tra le istituzioni dell'Unione europea. Alla fine, i due strumenti furono adottati nel 2005, con la soluzione descritta qui di seguito.

La direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni contiene una definizione precisa delle violazioni e una disposizione che prevede che "siano soggette a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che possono comprendere sanzioni penali o amministrative". Le disposizioni sulla natura, sul tipo e sul livello delle sanzioni penali furono invece incluse nella decisione quadro 2005/667/GAI, adottata parallelamente.

A seguito della sentenza del 13 settembre 2005 nella causa C-176/03, nella quale la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito che, ad alcune condizioni, il legislatore comunitario può prevedere misure di diritto penale, la Commissione ha deciso di proporre ricorso per l'annullamento della decisione quadro 2005/667/GAI, ritenendo che la decisione quadro fosse stata adottata utilizzando una base giuridica sbagliata (causa C-440/05).

Il 23 ottobre 2007, la Corte di giustizia ha annullato la decisione quadro, stabilendo che gli articoli di quest'ultima relativi alla definizione del reato e alla natura delle sanzioni (articoli 2, 3 e 5) avrebbero potuto essere adottati utilizzando come base giuridica l'articolo 80, paragrafo 2, del trattato CE e che pertanto la decisione quadro, sconfinando nelle competenze della Comunità, violava l'articolo 47 del trattato sull'Unione europea.

A seguito dell'annullamento della decisione quadro pronunciato dalla Corte di giustizia il 23 ottobre 2007, è necessario colmare il vuoto normativo venutosi a creare in relazione all'armonizzazione delle possibili sanzioni contro l'inquinamento marittimo, mediante disposizioni adottate utilizzando la base giuridica corretta, vale a dire l'articolo 80, paragrafo 2, del trattato CE.

L'introduzione di un sistema sanzionatorio è finalizzata a reprimere i rari casi di inquinamento in cui il comportamento dell'operatore è considerato intollerabile e deve essere punito con sanzioni penali. Il sistema favorirà gli operatori rispettosi delle regole, permettendo di addossare effettivamente la responsabilità a quella piccola minoranza che rovina l'immagine del trasporto marittimo.

Le misure proposte sono necessarie per garantire la piena efficacia delle norme comunitarie in materia di sicurezza marittima, per i seguenti motivi:

- in sede di adozione della decisione quadro 2005/667/GAI del Consiglio, gli Stati membri hanno unanimemente riconosciuto che l'inquinamento provocato dalla navi deve essere considerato un reato se commesso intenzionalmente, temerariamente o per grave negligenza. A seguito dell'annullamento della decisione quadro da parte della Corte di giustizia, la Commissione propone di adattare la direttiva senza modificarne il contenuto, ma introducendo la stessa disposizione precedentemente contenuta nella decisione quadro, in modo da favorirne una più efficace applicazione (grazie al ruolo svolto dalla Corte di giustizia nel garantire il rispetto e l'interpretazione uniforme degli atti adottati nell'ambito del primo pilastro);
- il sistema sanzionatorio previsto dalla direttiva 2005/35/CE applica solo parzialmente la convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (nota come "convenzione MARPOL"). Per garantire che le sanzioni siano sufficientemente severe da scoraggiare i potenziali inquinatori, come previsto all'articolo 4, paragrafo 4, della convenzione MARPOL, occorre rafforzare l'effetto deterrente del sistema sanzionatorio, inviando a tali potenziali inquinatori un segnale forte, con un effetto dissuasivo maggiore¹. Inoltre, le indagini e le azioni penali e la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri possono rivelarsi essenziali e più efficaci di un'azione amministrativa;
- alcuni Stati membri, e in particolare gli Stati costieri, hanno recentemente rafforzato il loro sistema di sanzioni penali. La vigilanza a fini preventivi e la severità delle sanzioni imposte dai tribunali penali, insieme alla pubblicità data a tali casi, hanno contribuito a ridurre notevolmente il numero di scarichi illeciti. Per evitare che gli autori dei reati dispongano di rifugi sicuri nella Comunità europea, è di fondamentale importanza che tutti gli Stati membri, siano essi lo Stato di bandiera, lo Stato di approdo e/o lo Stato costiero, adottino lo stesso approccio.

Contesto generale

La criminalità ambientale è al centro delle preoccupazioni dell'Unione europea. Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha chiesto di compiere sforzi intesi a concordare definizioni comuni dei reati e delle sanzioni, concentrandosi su un numero limitato di settori di particolare importanza, tra cui la criminalità ambientale. A seguito del naufragio della petroliera Prestige nel novembre 2002, il Consiglio europeo di Copenaghen (12-13 dicembre 2002) ha espresso la determinazione dell'Unione europea ad adottare tutte le misure necessarie per evitare il ripetersi di altre catastrofi. Il Consiglio ha accolto con particolare favore l'intenzione della Commissione di esaminare la necessità di ulteriori misure specifiche, comprese le misure in materia di responsabilità e le corrispondenti sanzioni. Il

¹ Si veda inoltre il punto 2.2 della relazione della proposta originaria della Commissione (COM(2003) 92 definitivo), presentata nel marzo 2003.

Consiglio "Giustizia e affari interni" del 19 dicembre 2002 ha approvato una dichiarazione con la quale si impegna a prendere in esame l'eventualità di misure complementari volte a rafforzare, attraverso il diritto penale, la protezione dell'ambiente (e in particolare dei mari) dall'inquinamento.

Disposizioni in vigore nel settore oggetto della proposta

La proposta si basa sulla direttiva 2005/35/CE e riprende il contenuto essenziale della decisione quadro annullata (decisione 2005/667/GAI).

Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

La direttiva proposta rispetta i diritti fondamentali e applica i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare è stata elaborata nel rispetto dei principi in materia di giustizia enunciati nel capitolo VI della Carta e intende promuovere l'integrazione nelle politiche comunitarie di un elevato livello di protezione ambientale, secondo il principio dello sviluppo sostenibile sancito nell'articolo 37 della Carta.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Consultazione delle parti interessate

In questo caso non si è ritenuto necessario consultare le parti interessate in quanto la proposta recepisce esattamente disposizioni già adottate all'unanimità dal Consiglio nella decisione quadro annullata. Inoltre, a seguito dell'annullamento della decisione quadro 2005/667/GAI deciso il 23 ottobre 2005 dalla Corte di giustizia, si è venuto a creare un vuoto normativo per quanto riguarda l'armonizzazione delle sanzioni contro l'inquinamento marittimo, vuoto che deve essere colmato al più presto.

Raccolta e utilizzo dei pareri di esperti

Non è stato necessario consultare esperti esterni.

Valutazione dell'impatto

Non si è ritenuto necessario procedere ad una valutazione di impatto, dato che la presente proposta si limita ad accogliere nel diritto comunitario disposizioni già adottate all'unanimità dal Consiglio nella decisione quadro 2005/667/GAI annullata.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Sintesi delle misure proposte

La direttiva proposta qualifica come reato la violazione già prevista nell'articolo 4 della direttiva 2005/35/CE.

Sono considerati reati anche il favoreggiamento, la complicità o l'istigazione a commettere tali violazioni.

Il reato deve essere punibile con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che per le persone fisiche devono essere di natura penale. Sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive

devono essere applicate anche alle persone giuridiche considerate responsabili in base alla presente direttiva.

Base giuridica

Le disposizioni della direttiva riguardano il trasporto marittimo. Pertanto, la base giuridica prescelta è l'articolo 80, paragrafo 2, del trattato CE.

Principio di sussidiarietà

Si applica il principio di sussidiarietà in quanto la proposta non riguarda un settore di competenza esclusiva della Comunità.

Gli obiettivi della proposta non possono essere realizzati in maniera sufficiente dagli Stati membri per i motivi di seguito indicati.

Generalmente l'inquinamento marittimo provoca danni di carattere transfrontaliero. È perciò indispensabile che gli Stati membri abbiano una visione identica dei reati di inquinamento marittimo qualificabili come reati e li reprimano con sanzioni penali, almeno per quanto riguarda i reati commessi da persone fisiche. La presenza di regimi nazionali differenti nuoce all'efficacia della cooperazione giudiziaria e favorisce l'impunità dei trasgressori.

Considerando che l'inquinamento marittimo ha spesso un impatto transfrontaliero e che gli autori dei reati si spostano da un paese all'altro, gli Stati membri da soli non sarebbero in grado di risolvere il problema.

Gli obiettivi della proposta possono essere realizzati più efficacemente a livello comunitario per i motivi di seguito esposti.

Occorre stabilire a livello comunitario uno standard minimo riguardo agli elementi costitutivi delle fattispecie penali e l'obbligo di irrogare sanzioni penali nei confronti delle persone fisiche. In questo modo i reati di inquinamento marittimo saranno trattati in modo simile in tutti gli Stati membri e i responsabili non potranno sfuggire alla giustizia per i reati commessi all'interno dell'Unione europea.

La direttiva proposta si limita a prevedere un livello minimo di armonizzazione delle fattispecie qualificabili come reato e ad enunciare un obbligo generale di applicazione di sanzioni penali alle persone fisiche, lasciando agli Stati membri la facoltà di stabilire se le sanzioni penali debbano applicarsi anche alle persone giuridiche.

La proposta è quindi conforme al principio di sussidiarietà.

Principio di proporzionalità

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per i motivi di seguito esposti.

Lo strumento prescelto è una direttiva, che lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella sua attuazione, anche per quanto riguarda la definizione dei tipi e dei livelli di sanzioni. Viene soltanto stabilito uno standard minimo. Gli Stati membri sono liberi di mantenere o di introdurre misure più rigorose, ad esempio di prevedere altri reati o di introdurre sanzioni penali anche per le persone giuridiche, facoltà espressamente prevista all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2005/35/CE.

L'attuazione della direttiva non comporta oneri finanziari e amministrativi significativi, in quanto tutti gli Stati membri già dispongono delle norme di diritto penale e delle strutture giudiziarie necessarie.

Scelta degli strumenti

Strumento proposto: direttiva.

Altri strumenti non sarebbero adeguati per il motivo di seguito indicato.

Occorre conformare la direttiva vigente (direttiva 2005/35/CE) alla sentenza della Corte di giustizia nella causa C-440/05. Una direttiva può essere modificata soltanto da un'altra direttiva.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

Tavola di concordanza

Gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione il testo delle disposizioni nazionali di attuazione della direttiva insieme ad una tavola di concordanza tra queste ultime e la direttiva.

Spazio economico europeo

L'atto proposto riguarda un settore contemplato dall'accordo SEE e va pertanto esteso allo Spazio economico europeo.

Illustrazione dettagliata della proposta

1. Reato

Gli Stati membri sono tenuti a stabilire che qualsiasi scarico di sostanze inquinanti, così come definito nell'articolo 2 della direttiva 2005/35/CE, effettuato dalle navi in una delle aree di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della medesima direttiva, se commesso intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave, sia considerato reato. La definizione di "reato" corrisponde a quella di "reato penale" di cui all'articolo 2 della decisione quadro 2005/667/GAI annullata.

2. Responsabilità delle persone giuridiche

Come indicato nella decisione quadro annullata, gli Stati membri devono provvedere affinché le persone giuridiche possano essere considerate responsabili dei reati commessi a loro vantaggio da persone che agiscono per loro conto, o in caso di mancata sorveglianza o mancato controllo che abbia reso possibile la commissione di reati da parte di tali persone.

3. Sanzioni

Le sanzioni per i reati di inquinamento provocati dalle navi devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, tanto per le persone fisiche quanto per le persone giuridiche.

Oltre a questo obbligo, per il reato definito al nuovo articolo 4 gli Stati membri hanno l'obbligo di prevedere sanzioni penali per le persone fisiche. Per le persone giuridiche, non è precisato se debba trattarsi di sanzioni penali o non penali. Gli Stati membri la cui legislazione non riconosce la responsabilità penale delle persone giuridiche non sono quindi tenuti a modificare l'ordinamento nazionale.

4. Termine per l'attuazione della direttiva

Il termine per l'attuazione da parte degli Stati membri è di sei mesi, tenuto conto del fatto che l'articolo 1 riprende in larga misura lo stesso contenuto degli articoli 2, 3 e 5 della decisione quadro annullata (decisione 2005/667/GAI). Il termine per l'attuazione della decisione quadro è scaduto il 12 gennaio 2007, il che significa che gli Stati membri avranno già effettuato una parte consistente delle attività necessarie ai fini del recepimento della presente direttiva.

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 per violazioni

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 80, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione²,

visto il parere del Parlamento europeo³,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁴,

visto il parere del Comitato delle regioni⁵,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato,

considerando quanto segue:

- (1) Scopo della direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni⁶, e della presente modifica, è armonizzare la definizione dei reati di inquinamento marittimo commessi da persone fisiche o giuridiche, l'ampiezza della loro responsabilità e la natura penale delle sanzioni che possono essere irrogate per i reati commessi da persone fisiche.
- (2) Il 23 ottobre 2007 la Corte di giustizia delle Comunità europee ha annullato⁷ la decisione quadro 2005/667/GAI, del 12 luglio 2005, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi⁸, che in precedenza aveva completato la direttiva 2005/35/CE con misure di diritto penale. La presente modifica della direttiva colma il vuoto normativo conseguente alla sentenza della Corte.

² GU C [...] del [...], pag.[...].

³ GU C [...] del [...], pag.[...].

⁴ GU C [...] del [...], pag.[...].

⁵ GU C [...] del [...], pag.[...].

⁶ GU L 255 del 30.9.2005, pag.11.

⁷ Causa C-440/05 *Commissione/Consiglio*, non ancora pubblicata nella Raccolta.

⁸ GU L 255 del 30.9.2005, pag.164.

- (3) Le sanzioni penali, che indicano una disapprovazione sociale qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative, rafforzano il rispetto della normativa in vigore contro l'inquinamento provocato dalle navi.
- (4) L'adozione di norme comuni in materia di sanzioni penali rende possibile ricorrere a metodi più efficaci di indagine e di assistenza a livello nazionale e tra Stati membri.
- (5) È opportuno che sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive si applichino anche alle persone giuridiche in tutta la Comunità, perché spesso i reati di inquinamento provocati dalle navi sono commessi nell'interesse o a vantaggio di persone giuridiche.
- (6) È necessario che gli Stati membri forniscano informazioni alla Commissione sull'attuazione della presente direttiva, onde consentirle di valutarne gli effetti.
- (7) Poiché gli obiettivi della presente direttiva non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa del carattere transfrontaliero dei danni che possono derivare dai comportamenti considerati, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea. In ottemperanza al principio di proporzionalità di cui al medesimo articolo, la presente direttiva non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tali obiettivi.
- (8) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e applica i principi riconosciuti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- (9) Occorre pertanto modificare in tal senso la direttiva 2005/35/CE,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La direttiva 2005/35/CE è così modificata:

- (1) Il titolo è sostituito dal seguente:

"Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, per i reati di inquinamento".
- (2) Nell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, nell'articolo 6, paragrafo 2 e nell'articolo 7, paragrafo 2, l'espressione "una violazione" è sostituita da "un reato".
- (3) L'articolo 4 è sostituito dal seguente:

"Reati

1. Gli Stati membri provvedono affinché gli scarichi di sostanze inquinanti effettuati dalle navi in una delle aree di cui all'articolo 3, paragrafo 1, siano considerati reati se effettuati intenzionalmente, temerariamente o per negligenza grave.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a fare sì che il favoreggiamento, la complicità o l'istigazione nella commissione di un reato di cui al paragrafo 1 siano punibili penalmente."

(4) Dopo l'articolo 5, è aggiunto il seguente articolo 5 bis:

"Sanzioni applicabili alle persone fisiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 4 siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le sanzioni penali di cui al paragrafo 1 si applichino ad ogni persona giudicata responsabile da un tribunale per un reato di cui all'articolo 4."

(5) Dopo l'articolo 5 bis, è aggiunto il seguente articolo 5 ter:

"Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere considerate responsabili dei reati di cui all'articolo 4, commessi a loro vantaggio da persone fisiche che agiscano a titolo individuale o in quanto membri di un organismo della persona giuridica che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:
 - (a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; o
 - (b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o
 - (c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.
2. Oltre ai casi di cui al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili, qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di una persona fisica di cui al paragrafo 1 abbiano reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, del reato di cui all'articolo 4 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.
3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso un reato di cui all'articolo 4, abbiano istigato qualcuno a commetterlo o vi abbiano concorso."

(6) Dopo l'articolo 5 ter, è aggiunto il seguente articolo 5 quater:

"Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 5 ter, paragrafi 1 e 2, siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le sanzioni di cui al paragrafo 1 si applichino ad ogni persona giuridica giudicata responsabile da un tribunale per un reato di cui all'articolo 4."

(7) L'articolo 8 è soppresso.

Articolo 2

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

Articolo 3

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 4

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il Presidente