

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)
(all. "A" della direttiva P.C.M. del 10 settembre 2008 – G.U. n. 219 del 2008)

Amministrazione proponente: Ministro per gli affari europei e Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Titolo: Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017 relativa a un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea e che modifica la direttiva 2009/16/CE e abroga la direttiva 1999/35/CE del Consiglio.

Referente: Ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

PARTE I ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Le ragioni del presente schema di provvedimento vanno ricercate nella necessità di dare attuazione alla direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017 relativa a un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea e che modifica la direttiva 2009/16/CE e abroga la direttiva 1999/35/CE del Consiglio. Il provvedimento dà quindi attuazione alla delega conferita al Governo dall'articolo 19 della legge di delegazione europea 2018 (Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/2110) per l'adeguamento della normativa nazionale alla normativa comunitaria.

L'esigenza sistematica è nata dalla necessità, da parte del legislatore europeo, di aggiornare la normativa in materia di condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea - che risale al 1999 - in considerazione dei progressi compiuti nell'attuazione del regime del controllo dello Stato d'approdo posto in atto dalla direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio nonché dell'esperienza maturata con l'applicazione del Memorandum d'intesa di Parigi del 1982 (Paris MOU: il memorandum d'intesa relativo al controllo delle navi da parte dello Stato d'approdo, firmato a Parigi il 26 gennaio 1982, nella sua versione aggiornata).

La principale novità introdotta è costituita dalla razionalizzazione delle visite, partendo proprio dalla considerazione che la maggior parte degli Stati membri usa, ove possibile, già combinare le diverse visite obbligatorie con altri tipi di visite e ispezioni (dello Stato di bandiera e/o dello Stato di approdo). Pertanto, al fine di ridurre ulteriormente l'onere ispettivo e di massimizzare i tempi d'esercizio commerciale delle navi, pur nel pieno rispetto degli standard di sicurezza, la direttiva 2017/2110 fa rientrare nel solo ambito di applicazione della direttiva 2009/16/CE le navi ro-ro da passeggeri e le unità veloci da passeggeri soggette alle ispezioni di controllo da parte dello Stato di approdo.

L'ambito di applicazione della nuova direttiva, invece, si limita alle navi ro-ro da passeggeri e alle unità veloci da passeggeri in linea tra i porti di uno Stato membro o tra un porto di uno Stato membro e un porto in un paese terzo quando la bandiera battuta dall'unità è la stessa dello Stato membro in questione.

Altro elemento di novità è dato dal passaggio del regime delle "visite" a quello delle "ispezioni". Infatti, la direttiva 1999/35/CE faceva riferimento alle «visite» impropriamente, in quanto il termine «visita» è usato nelle convenzioni internazionali per indicare l'obbligo dello Stato di bandiera di monitorare la conformità delle navi alle norme internazionali e rilasciare o rinnovare, ove ne

ricorrono i presupposti, i certificati. Diversamente, il regime di controllo che si applica alle navi ro-ro da passeggeri e alle unità veloci da passeggeri in servizio di linea deve essere considerato quale vera e propria «ispezione».

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Il quadro normativo nazionale è costituito dalle seguenti fonti:

- il regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante codice della navigazione;
- la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea;
- la legge 4 ottobre 2019, n. 117, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018;
- la legge 5 giugno 1962, n. 616, recante norme in materia di sicurezza della navigazione e di salvaguardia della vita umana in mare;
- la legge 23 maggio 1980, n. 313, recante adesione alla convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale;
- la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;
- la legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante riordino della legislazione in materia portuale;
- il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59;
- il decreto legislativo 4 febbraio 2000, n. 45, recante attuazione della direttiva 98/18/CE relativa alle disposizioni e alle norme di sicurezza per le navi da passeggeri adibite a viaggi nazionali;
- il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 28, recante attuazione della direttiva 1999/35/CE relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetti roll-on/roll-off e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea, nonché disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi;
- il decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, recante attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri;
- il decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 71, recante attuazione della direttiva 2012/35/UE, che modifica la direttiva 2008/106/CE, concernente i requisiti minimi di formazione della gente di mare;
- il decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, recante approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima;
- il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante approvazione del codice di procedura penale;
- il decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 1991, n. 435, recante approvazione del regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 febbraio 2014, n. 72, recante regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

- il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 25 settembre 2015, recante adozione delle tariffe per i servizi resi dal Corpo delle capitanerie di porto per le visite specifiche di cui agli articoli 6 e 8, nonché per le verifiche di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 28, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 246 del 22 ottobre 2015.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il provvedimento proposto abroga il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 28, recante attuazione della direttiva 1999/35/CE relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetti roll-on/roll-off e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea, nonché la disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi (direttiva abrogata dalla direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017) e l'articolo 579, comma 4, del codice della navigazione, inserito proprio dall'articolo 14, comma 1, del richiamato decreto legislativo n. 28 del 2011.

L'esigenza sistematica, come già illustrato, è nata dalla necessità di aggiornare la normativa in materia di condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea - che risale al 1999 - in considerazione dei progressi compiuti nell'attuazione del regime del controllo dello Stato d'approdo posto in atto dalla direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio nonché dell'esperienza maturata con l'applicazione del Memorandum d'intesa di Parigi del 1982.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

Il provvedimento in virtù della sua natura e dei contenuti in esso richiamati, non presenta alcun profilo di incompatibilità con i principi costituzionali. Il testo risponde infatti agli impegni assunti internazionalmente dall'Italia in osservanza alla sua partecipazione all'Unione europea anche con riferimento all'articolo 10 della Costituzione. Inoltre, il provvedimento non presenta profili di incompatibilità costituzionale, investendo la materia di cui all'articolo 117, comma 2, lettera h) della Costituzione (ordine pubblico e sicurezza, nella fattispecie sicurezza della navigazione) e, pertanto, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie ed a Statuto speciale nonché degli Enti locali

Il provvedimento è in linea con l'attuale ripartizione costituzionale di competenze Stato-Regioni, riguardando materie che la Costituzione mantiene in capo allo Stato. Ai sensi dell'art. 104, comma 1, lettera v), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono mantenute all'amministrazione statale le funzioni relative alla disciplina e alla sicurezza della navigazione marittima. La materia è ascrivibile a profili afferenti all'ordine pubblico e alla sicurezza, materia di esclusiva competenza statale. Il provvedimento, avendo come unico destinatario l'amministrazione statale, non confligge, pertanto, con le attribuzioni regionali. La sicurezza della navigazione, infatti, va ricondotta alla competenza statale esclusiva, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, per le motivazioni che seguono. In primo luogo, l'esigenza di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella navigazione (equipaggio e passeggeri) anche attraverso prescrizioni inerenti le ispezioni che mirino ad accertare la sussistenza ed il permanere del grado di sicurezza richiesto, pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma del citato articolo 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia "ordine pubblico e sicurezza a esclusione della polizia amministrativa locale". In secondo luogo, in quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, le prescrizioni tecniche sulla sicurezza della navigazione mirano senza dubbio a prevenire una serie

di reati a esse collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose; pertanto, la collocazione della sicurezza della navigazione, sotto questo profilo, nella citata materia è pienamente in linea con la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che riferisce la "sicurezza" prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico. Si precisa, infine, che con la sentenza n. 209 del 2000 la Corte costituzionale "ha ribadito che le attribuzioni nella materia dei trasporti si ripartiscono sulla base di criteri funzionali fondati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare: alla competenza dello Stato è riservata esclusivamente la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, la quale esige uniformità di parametri di valutazione per l'intero territorio nazionale; gli ulteriori profili della disciplina del trasporto, in primo luogo quelli inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi, rientrano invece nella competenza delle regioni e delle province autonome (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997)".

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sanciti dall'art. 118, comma 1, della Costituzione

Il provvedimento proposto non attiene ad aspetti ricadenti nell'ambito della disciplina dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

La verifica è stata effettuata con esito negativo per i fenomeni di rilegificazioni e delegificazione e con esito positivo in tema di semplificazione normativa. Ciò consente alla disciplina introdotta di inserirsi in modo coerente e sistematico nel quadro giuridico vigente.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materie analoghe all'esame del Parlamento e relativo status

Non risultano progetti di legge vertenti sulla materia oggetto dell'intervento normativo in esame.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano specifici pronunciamenti giurisprudenziali nella materia.

1.2 CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

L'intervento non incide su principi e norme derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea ed essendone diretta attuazione, se ne adegua pienamente. Lo schema che si propone è compatibile con l'ordinamento europeo, in quanto deriva dal recepimento della direttiva (UE) 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio. Lo schema di decreto legislativo recepisce pressoché testualmente il contenuto della direttiva, per le parti che richiedono un recepimento nell'ordinamento giuridico.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedure di infrazione vertenti sulla medesima o analoga materia.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

Il decreto è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali già assunti ed efficacemente perseguiti dall'Italia nelle materie oggetto del provvedimento.

13) Indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano indicazioni giurisprudenziali della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea

Lo schema che si propone deriva dal recepimento della direttiva europea 2017/2110 del Parlamento europeo e del Consiglio e, pertanto, è in linea con la regolamentazione in materia degli altri Stati membri. Non si hanno particolari indicazioni al riguardo, considerato che il recepimento della direttiva è in corso pressoché contestualmente anche in altri Paesi europei e che comunque tutti gli Stati sono vincolati al conforme e corretto recepimento della direttiva stessa.

1.3 ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Non sono state introdotte nuove definizioni normative rispetto a quelle attualmente in uso.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi e non si evidenziano criticità.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Per il recepimento della nuova direttiva si rende necessario abrogare il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 28, recante attuazione della direttiva 1999/35/CE relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetti roll-on/roll-off e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea, nonché disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi (direttiva abrogata dalla nuova direttiva). Viene inoltre abrogato il comma 4 dell'articolo 579 del codice della navigazione, introdotto dal richiamato decreto legislativo n. 28 del 2011.

Lo schema di decreto modifica il decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, recante attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri, al fine di allinearne il contenuto alla direttiva 2009/16/CE, come modificata dalla nuova direttiva.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Non si riscontrano effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo e di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Non sussistono disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme in precedenza abrogate o d'interpretazione autentica rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

Non vi sono deleghe aperte sulle materie oggetto del provvedimento.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

Nello schema di decreto è previsto il presente provvedimento attuativo:

ARTICOLO 8, COMMA 4

Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, per determinare le tariffe spettanti per le attività ispettive di cui all'articolo 8, comma 1.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto Nazionale di Statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Non è stato necessario ricorrere a particolari banche dati o riferimenti statistici in quanto i dati utilizzati dall'Amministrazione sono stati ritenuti sufficienti.