COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.9.2015
COM(2015) 422 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa alla responsabilità, al risarcimento e alle garanzie finanziarie per le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi ai sensi dell'articolo 39 della direttiva 2013/30/UE

{SWD(2015) 167 final}

INTRODUZIONE

La presente relazione fornisce una panoramica sulle modalità adottate dall'UE per far fronte alla responsabilità per danni provocati da incidenti in mare nella prospezione, esplorazione e produzione di idrocarburi. Viene esaminato, in effetti, il modo in cui l'Europa si occupa di una serie di problematiche sociali legate alle attività di estrazione di idrocarburi in mare: in primo luogo, chi è responsabile di quale tipo di danni e perdite nei confronti di quali soggetti; in secondo luogo, come garantire che le parti responsabili abbiano una capacità finanziaria sufficiente a fornire un risarcimento legittimo per i danni e le perdite di cui sono responsabili e in terzo luogo, come dovrebbe essere erogato il risarcimento per essere ricevuto rapidamente dai ricorrenti legittimi e per ridurre al minimo i rischi di effetti a cascata sull'economia in generale.

Nell'Unione europea non si è verificato alcun incidente grave in mare dal 1988 e il 73% della produzione di idrocarburi nell'UE proviene dagli Stati membri affacciati sul mare del Nord, già noto per avere i regimi di sicurezza in mare che registrano i migliori risultati a livello mondiale. Nonostante ciò, l'UE ha istituito un quadro normativo comune per le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi in seguito al disastro della Deepwater Horizon nel Golfo del Messico nell'aprile 2010, al fine di aumentare ulteriormente gli standard di sicurezza e di protezione ambientale di tutte le operazioni in mare dell'UE e di renderli uniformi. La direttiva 2013/30/UE[1] (direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare, nel prosieguo DSOM) definisce gli elementi di un quadro completo a livello di UE per la prevenzione degli incidenti gravi e la limitazione delle loro conseguenze. La risposta dell'UE al disastro della Deepwater Horizon ha incluso, inoltre, la ratifica del protocollo offshore della Convenzione di Barcellona da parte del Consiglio[2].

La DSOM crea un regime di regolamentazione armonizzato a livello di UE che istituisce un quadro normativo per obiettivi, sviluppato intorno al concetto di "studio sulla sicurezza" (una relazione sui grandi rischi) e applicato dalle autorità di regolamentazione delle attività in mare, la competenza e indipendenza delle quali la DSOM mira a tutelare; essa promuove altresì una cooperazione efficace tra le autorità di regolamentazione. Inoltre, la DSOM introduce alcuni requisiti a livello di UE in materia di trasparenza, tra cui la condivisione di informazioni sugli incidenti e i quasi incidenti, nonché su altri indicatori relativi alle prestazioni in materia di sicurezza del settore e delle autorità di regolamentazione settoriali.

La DSOM attribuisce inequivocabilmente la responsabilità degli incidenti in mare e delle relative conseguenze ai licenziatari delle attività in mare, ovvero i titolari individuali o i contitolari delle autorizzazioni alle operazioni di prospezione, ricerca e/o coltivazione di idrocarburi rilasciate

[1] Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE, GU L 178 del 28.6.2013, pag. 66.

[2] Decisione 2013/5/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2012, sull'adesione dell'Unione europea al protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo del mare e del suo sottosuolo. Cfr. inoltre Milieu (2013) "*Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention*" (Sicurezza delle attività di esplorazione e sfruttamento nel mar Mediterraneo: creazione di sinergie tra il regolamento UE di imminente adozione e il protocollo della Convenzione di Barcellona).

conformemente alla direttiva 94/22/EC[3]. Inoltre, essa rende i licenziatari strettamente responsabili di qualunque danno ambientale derivante dalle loro operazioni. Tuttavia, la DSOM non intende armonizzare le norme in materia di responsabilità all'interno dell'UE per altre forme di danni e perdite che possono derivare da operazioni in mare, rispecchiando i risultati inconcludenti delle analisi corrispondenti nella valutazione d'impatto[4] condotta durante le fasi di preparazione della DSOM.

La presente relazione ha lo scopo di adempiere agli obblighi della Commissione ai sensi dell'articolo 39 della DSOM, che impone alla Commissione di presentare relazioni in merito a:

- una valutazione dell'efficacia dei regimi di responsabilità nell'Unione in relazione ai danni causati dalle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, compresa una valutazione dell'opportunità di estendere le disposizioni in materia di responsabilità;
- un esame dell'opportunità di far rientrare taluni comportamenti che determinano un incidente grave nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/99/CE[5] (direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, nel prosieguo DTPA);
- una descrizione della disponibilità di strumenti di garanzia finanziaria per le operazioni in mare e
- una descrizione della gestione delle domande di risarcimento per gli incidenti in mare.

Questi argomenti sono strettamente correlati e affrontarli insieme in un'unica relazione ne facilita l'analisi coerente. Un documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione (SWD(2015) 167 final[6] del 14 settembre 2015, nel prosieguo SWD sulla responsabilità) fornisce ulteriori dettagli sulle questioni affrontate, oltre che sulle analisi per la preparazione della presente relazione condotte internamente dalla Commissione o affidate a esperti e parti interessate esterni.

La presente relazione e l'SWD sulla responsabilità si riferiscono ai paesi membri dello Spazio economico europeo (SEE) che svolgono attività nel settore degli idrocarburi. Questi "Stati-bersaglio" comprendono (in ordine alfabetico) Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania e Spagna. Le operazioni al di fuori del SEE non sono di interesse primario.

RESPONSABILITÀ AMBIENTALE, CIVILE E PENALE E LORO INTERCONNESSIONI

È importante distinguere tra i diversi tipi di responsabilità. In primo luogo, vi è la responsabilità civile per danni causati a persone fisiche o giuridiche. I tipi di danni e perdite che rientrano in questa ampia categoria comprendono le lesioni personali, i danni materiali e le perdite economiche. Questi danni vengono comunemente indicati come danni a terzi o "danni tradizionali" nell'*acquis* dell'UE. Nel caso

[3] Direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, GU L 164 del 30.6.1994, pag. 3.

[4] Valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle attività offshore di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi", SEC(2011) 1293 definitivo.

[5] Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, GU L 328 del 19.11.2008, pag. 28.

[6] Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Liability, Compensation and Financial Security for Offshore Accidents in the European Economic Area* [Responsabilità, risarcimento e garanzie finanziarie per gli incidenti in mare nello Spazio economico europeo], SWD(2015) 167 final del 14 settembre 2015.

particolare delle perdite economiche, alcuni sistemi giuridici possono fare un'ulteriore distinzione tra perdite economiche *indirette*, ovvero perdite economiche derivanti da lesioni personali, e danni materiali e perdite *puramente* economiche, ovvero perdite economiche in assenza di lesioni personali o di danni materiali.

In secondo luogo, vi è la responsabilità ambientale ai sensi della direttiva sulla responsabilità ambientale[7] (nel prosieguo DRA), che fa riferimento alla responsabilità per danno ecologico alle specie e agli habitat naturali protetti, per danno all'acqua e danno al suolo. La responsabilità ambientale si basa in questo caso su un approccio pubblico, dove la parte lesa non è una persona fisica o giuridica concreta, ma la società nel suo complesso a causa del carattere pubblico e universale degli effetti di eventuali danni alle risorse naturali comuni. Il ruolo del ricorrente viene svolto dalle autorità pubbliche, il cui compito è quello di garantire che gli inquinatori rimedino al danno ecologico da loro prodotto. Spetta quindi all'autorità pubblica incaricata della tutela ambientale garantire che venga individuato l'operatore responsabile, che sia stabilito il nesso causale, istituito e approvato il piano di riparazione, che venga posta in essere l'azione di prevenzione o di riparazione necessaria, ecc.[8]

In terzo luogo, la responsabilità penale si riferisce alla responsabilità derivante dal commettere un atto criminale indicato come tale dalla legge. Vi è una differenza fondamentale tra responsabilità civile e ambientale da un lato e responsabilità penale, dall'altro. Mentre nel primo caso alle norme relative alla responsabilità conseguono, in linea di principio[9], sanzioni esclusivamente finanziarie e destinate a compensare e a riparare il danno prodotto, la responsabilità penale mira a punire la condotta illecita e le sanzioni possono comprendere detenzione, ammende e altre pene non detentive.

IDONEITÀ DELLA RESPONSABILITÀ PENALE PER GLI INCIDENTI IN MARE E I DANNI DERIVANTI

Nel 2005 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato[10] che la Comunità europea aveva la competenza di adottare misure di diritto penale correlate alla tutela dell'ambiente qualora ciò fosse stato necessario a garantire l'attuazione efficace della sua politica ambientale. In base a questa giurisprudenza, la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente (la prima direttiva dell'UE a contenere disposizioni sulla responsabilità penale) ha stabilito nel 2008 un elenco di illeciti ambientali che gli Stati membri devono ritenere penali se commessi intenzionalmente o per negligenza grave. L'UE ha pertanto introdotto sanzioni penali armonizzate per le violazioni della normativa ambientale dell'UE, che si affiancano alle sanzioni civili di indennizzo già in vigore.

Ai sensi della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, gli Stati membri devono applicare sanzioni penali ad alcuni atti che causano o possono causare il decesso o lesioni gravi [alle persone] o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora. Tuttavia, il suo ambito di applicazione è limitato in quanto essa persegue solo la violazione di alcune parti della legislazione dell'UE, elencate negli allegati. Gli atti perseguibili comprendono, ad esempio, lo scarico illecito di sostanze pericolose nelle acque di superficie, se provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o un grave pregiudizio all'ambiente, la spedizione

[7] Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143 del 30.04.2004, pag. 56).
[8] Esiste una sovrapposizione tra responsabilità civile e ambientale, cfr. l'introduzione dell'SWD sulla responsabilità.
[9] Con l'eccezione dei cosiddetti "danni punitivi" nei sistemi di diritto consuetudinario.
[10] Sentenza del 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, C-176/03.

illegale di rifiuti provenienti dall'Unione europea, solo se interessa volumi non trascurabili con la chiara intenzione di trarne profitto, e l'esportazione illecita di sostanze che riducono lo strato di ozono in paesi in via di sviluppo; non sono però comprese le attività coperte dalla DSOM.

Secondo quanto riportato nell'articolo 39, paragrafo 3, della DSOM, ciò induce a riflettere sull'opportunità di far rientrare anche taluni comportamenti che determinano incidenti gravi in mare nell'ambito di applicazione del diritto penale, attraverso la legislazione dell'UE. La responsabilità penale per le violazioni della sicurezza in mare non inciderebbe direttamente sulla riparazione dei danni causati, ma aggiunge tuttavia un livello separato di deterrenza al di là della responsabilità civile e ambientale, in grado di migliorare la tutela dell'ambiente e il rispetto della legislazione sulla sicurezza in mare.

Le violazioni della sicurezza in mare rientrano già nel codice penale di alcuni Stati-bersaglio. Ad esempio, gli ordinamenti giuridici del Regno Unito e della Danimarca contengono disposizioni che rendono perseguibili alcune inottemperanze[11]. Tuttavia, all'interno dell'UE non sono armonizzati né la definizione degli illeciti penali, né il tipo e il livello minimo delle sanzioni. Esistono rigorosi presupposti giuridici che devono essere soddisfatti prima di considerare se perseguire le violazioni della sicurezza in mare attraverso la legislazione dell'UE. L'articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce la base giuridica per la creazione di norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in un determinato settore della politica dell'UE. Ciò autorizza espressamente i legislatori dell'UE ad adottare: "norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione" se ciò "si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione".

L'adozione di misure di diritto penale dell'UE è pertanto soggetta alla valutazione se siano "indispensabili" per garantire un'attuazione efficace delle politiche. Come tale, la decisione di includere le violazioni della DSOM nell'ambito di applicazione del diritto penale non può che dipendere da un'accurata verifica del carattere essenziale di misure di diritto penale, in quanto necessarie e proporzionate, al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato. Ciò non può avvenire prima che la DSOM nella sua forma attuale sia stata recepita nel diritto nazionale degli Stati-bersaglio e che sia stata acquisita una certa esperienza in merito alla sua efficacia[12]. Gli Stati membri non hanno ancora preso posizione in merito alle sanzioni da applicare alle violazioni delle leggi nazionali che recepiscono la direttiva; il limite per recepire la direttiva era il 19 luglio 2015 e qualunque decisione in merito alle sanzioni può essere presa dagli Stati membri nel contesto del recepimento oppure durante il processo di attuazione della legge che ad esso fa seguito. È quindi prematuro valutare se il regime sanzionatorio che gli Stati-bersaglio dovranno istituire nell'ambito del recepimento della direttiva e della successiva attuazione fornirà un effetto dissuasivo sufficientemente omogeneo in tutta l'Unione europea o se le sanzioni penali dell'UE saranno determinanti per garantire efficacemente la piena sicurezza delle operazioni in mare[13].

Se si dovesse determinare in futuro che, nella sua forma attuale, la DSOM non può garantire in maniera sufficiente la sicurezza prevista per tali operazioni e che è essenziale collegare le sue finalità a

[11] Cfr. l'SWD sulla responsabilità, ALLEGATO II.
[12] Comunicazione della Commissione: "Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale", 20 settembre 2011, COM (2011) 573, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.
[13] La Commissione deve riferire, entro il 19 luglio 2019, in merito all'esperienza di attuazione della presente direttiva ai sensi dell'articolo 40.

una responsabilità di natura penale per le violazioni avvenute in mare, tale responsabilità potrebbe essere introdotta nella direttiva come nuova disposizione ricorrendo a una sua modifica oppure tramite un nuovo atto normativo indipendente. Tuttavia, il modo più coerente sarebbe quello di armonizzare le sanzioni penali attraverso la DTPA, evitando in tal modo di creare uno standard diverso per le sanzioni penali rispetto a quello stabilito per molti illeciti ambientali da quest'ultima direttiva. È il motivo per cui l'articolo 39, paragrafo 3, della DSOM prevede la penalizzazione degli illeciti da essa qualificati come tali tramite una modifica della DTPA. In termini pratici, ciò comporterebbe la modifica dell'allegato A della DTPA al fine di includere la DSOM nell'elenco ivi riportato degli atti legislativi la cui violazione costituisce un comportamento illecito.

Conclusioni e proposte

L'articolo 39 della DSOM incarica la Commissione di esaminare l'opportunità di far rientrare taluni comportamenti che determinano un incidente grave nell'ambito di applicazione della DTPA. Tuttavia, a questo punto, è troppo presto per valutare correttamente se le misure del diritto penale dell'UE siano indispensabili per ottenere livelli efficaci di sicurezza in mare nell'Unione europea. Al fine di stabilire se taluni comportamenti che determinano un incidente grave debbano essere fatti rientrare nell'ambito di applicazione della DTPA, l'UE deve acquisire una certa esperienza riguardo all'efficacia della DSOM.

Entro il 19 luglio 2019 la Commissione elaborerà una prima relazione sull'attuazione della DSOM. Contestualmente, la Commissione dovrà nuovamente esaminare questo tema e gli Stati membri dovranno stabilire se è opportuno far rientrare i comportamenti che determinano un incidente grave nell'ambito di applicazione della DTPA. Nel frattempo, la Commissione può facilitare la condivisione da parte degli Stati membri delle esperienze acquisite in materia di sanzioni penali e di gestione del rischio nelle imprese impegnate in una vasta gamma di attività economiche.

Conformemente alla suddetta conclusione, il seguito di questa relazione si occupa unicamente della responsabilità civile e ambientale per gli incidenti in mare.

EFFICACIA DEL REGIME DI RESPONSABILITÀ

L'efficacia dei regimi di responsabilità può essere giudicata in base alla chiarezza con cui essi definiscono: a) chi è responsabile; b) per quali tipi di danni e perdite e c) verso quali soggetti.

a) Chi è responsabile?

La DSOM introduce a questo proposito due importanti punti di armonizzazione.

In primo luogo, essa attribuisce sempre la responsabilità al licenziatario (ovvero il titolare o i contitolari di un'autorizzazione per operazioni di prospezione, esplorazione e produzione di idrocarburi rilasciata conformemente alla direttiva 94/22/CE). È importante che la DSOM stabilisca questo principio in quanto fornisce piena chiarezza giuridica, garantendo inoltre che i licenziatari si assumano la responsabilità principale del controllo dei rischi che creano attraverso le loro operazioni.

In secondo luogo, per quanto riguarda il danno ambientale causato da incidenti in mare, le disposizioni introdotte dalla DSOM includono le operazioni in mare ai sensi della DRA[14]. Ciò significa che da ora, in caso di danno ambientale, si applica sempre la responsabilità oggettiva: ovvero, ogni licenziatario è responsabile di tale danno senza la necessità di dimostrarne la negligenza, a condizione che venga stabilito un nesso causale.

Sebbene la DSOM abbia armonizzato questi due aspetti della responsabilità per incidenti in mare, non ha tuttavia provveduto ad armonizzare la responsabilità civile. Gli Stati-bersaglio disciplinano quasi sempre gli incidenti in mare secondo le norme sulla responsabilità da atto illecito, ed esistono differenze significative nel modo in cui le legislazioni nazionali trattano i licenziatari che hanno causato un danno civile per negligenza rispetto ai licenziatari le cui azioni non hanno violato un dovere di diligenza.

Mentre è sempre necessario stabilire un nesso di causalità tra l'attività e il danno, spesso si applica la regola della negligenza, il che significa che per poter applicare la responsabilità civile e assegnare i danni corrispondenti il giudice deve prima stabilire che la parte responsabile ha violato uno standard di diligenza. L'applicazione della regola della negligenza o della responsabilità oggettiva per i danni civili varia da paese a paese a seconda del tipo di danno e perdita[15].

b) Responsabilità rispetto a cosa?

In base alla DRA, la responsabilità per il danno *ambientale* per gli incidenti in mare è prevista in tutta l'Unione europea. Tale legislazione stabilisce anche l'entità del danno da riparare e compensare. Conseguentemente, i licenziatari vengono ritenuti responsabili per il danno prodotto alle specie protette e agli habitat naturali in qualunque zona dell'UE, come definito nella direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici[16] e in quella relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali[17], nonché per i danni arrecati alle acque, come definiti nella direttiva quadro in materia di acque[18] e nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino[19]. Essi sono tenuti a risarcire le autorità pubbliche per qualsiasi attività svolta per ripristinare l'ambiente alle condizioni originarie, oppure a svolgere essi stessi questo compito.

Il diritto dell'UE armonizza la responsabilità per il danno ambientale e il diritto degli Stati-bersaglio stabilisce sempre disposizioni per richieste di risarcimento per lesioni fisiche o danni alla proprietà derivanti da incidenti in mare; tuttavia, la responsabilità per i diversi tipi di perdita economica varia in maniera significativa. Ad esempio, il diritto degli Stati-bersaglio differisce sul grado di correlazione diretta che una richiesta di risarcimento per danno economico e un incidente devono avere affinché la richiesta sia risarcibile ("disposizioni sul carattere diretto"). La legislazione di Stati-bersaglio quali

[14] L'articolo 7 della DSOM modifica la direttiva sulla responsabilità ambientale per rendere i licenziatari finanziariamente responsabili della prevenzione e della riparazione del danno ambientale secondo la definizione contenuta in quest'ultima direttiva.
[15] Una descrizione completa di queste differenze è reperibile nella tabella 2 e nell'allegato III dell'SWD sulla responsabilità.
[16] Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7.
[17] Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.
[18] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.
[19] Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino, GU L 164 del 25.6.2008, pag. 19.

Cipro e il Regno Unito esclude totalmente le domande di risarcimento per perdite economiche in assenza di lesioni personali o di danni alla proprietà ("norma di esclusione").

Esistono anche differenze nella modalità con cui la legislazione degli Stati-bersaglio si occupa specificamente dei settori che, come l'industria della pesca, dipendono dal buono stato dell'ambiente marino comune per svolgere attività economiche. L'esperienza ha dimostrato che questi settori, che spesso includono molte piccole e medie imprese, potrebbero subire perdite economiche rilevanti in caso di incidente grave in mare[20].

A questo riguardo la Norvegia ha messo in atto la legislazione forse più completa in materia di responsabilità civile per l'inquinamento in mare, che impone non soltanto la responsabilità oggettiva per lesioni personali, danni materiali e perdite economiche, comprese le perdite puramente economiche[21], ma prevede anche espressamente che "le perdite finanziarie subite dai pescatori norvegesi a seguito di attività petrolifere" siano risarcibili[22].

c) Verso chi si è responsabili? Chi può chiedere un risarcimento?

Il diritto al risarcimento del danno subito può essere basato su disposizioni legali (la regola generale nel settore delle attività in mare) o su disposizioni contrattuali ed è in linea di principio concesso a seguito di una domanda presentata dalla parte interessata. In casi specifici, il risarcimento può essere anche "automatico" (poche azioni richieste dalla parte interessata), ad esempio nell'ambito di talune azioni collettive che prevedono comunque la possibilità di dissociarsi (*opt-out*)[23] o qualora disposizioni legali o contrattuali lo specifichino.

In qualità di difensori dell'interesse comune, le autorità pubbliche presentano domande di risarcimento contro le parti responsabili per danni ambientali. In caso di danno civile e di perdite, qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia subito un danno o perdite derivanti da operazioni in mare ha il diritto di presentare una domanda di risarcimento, poiché la parità di trattamento sancita dalla legge è un principio fondamentale negli Stati-bersaglio.

Tuttavia, è legittimo chiedersi se, e in che misura, i danneggianti siano responsabili nei confronti di denuncianti stabiliti in altri paesi ai quali le loro operazioni hanno causato un danno. In questo caso devono essere risolte tre questioni tra loro connesse:

1. giurisdizione: quale o quali giudici sarebbero competenti?
2. Scelta della legge applicabile: quale legge dovrebbe essere applicata?
3. Sentenze straniere: la sentenza verrebbe riconosciuta o applicata in un altro paese?

Due regolamenti in vigore nell'UE rispondono a queste domande. Per quanto riguarda la domanda sulla giurisdizione, il regolamento Bruxelles I[24] concede alle vittime di incidenti in mare il diritto di

[20] Le domande di risarcimento per perdite economiche hanno rappresentato il 96% di tutte le domande presentate in seguito all'incidente della Deepwater Horizon nel 2010 negli Stati Uniti.

[21] Pur con le limitazioni derivanti dalla necessità di stabilire se la perdita economica subita fosse stata sufficientemente diretta.

[22] Cfr. l'allegato III dell'SWD sulla responsabilità.

[23] Dove uno o più denuncianti nominati presentano una domanda per conto di una categoria di individui singoli o di enti commerciali che abbiano subito un danno o danni comuni e gli individui devono presentare una richiesta se non desiderano essere automaticamente inclusi.

[24] Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. GU L 012 del 16 gennaio 2001.

promuovere procedimenti contro convenuti residenti nell'Unione europea nel paese di residenza del convenuto, nel paese in cui si è verificato l'incidente o nel paese in cui è stato sostenuto il danno. Queste norme si applicano anche in Norvegia e in Islanda in base alla Convenzione di Lugano del 2007[25].

Ciò significa, ad esempio, che una persona (fisica o giuridica) residente nei Paesi Bassi che abbia subito danni a causa di un incidente in mare provocato nelle acque del Regno Unito da una società italiana può scegliere di richiedere il risarcimento presso i giudici dei Paesi Bassi, del Regno Unito o dell'Italia, a seconda di dove ritenga di potere ottenere il trattamento e i risultati migliori.

Per quanto riguarda la seconda e la terza domanda sulla scelta della legge e le sentenze straniere, ai sensi del regolamento Roma II[26], la legge che governa la responsabilità non contrattuale derivante dagli incidenti in mare è la legge del paese in cui si verifica il danno, indipendentemente dal luogo in cui si verifica l'incidente. Se i danni per i quali si chiede il risarcimento sono danni ambientali o danni inflitti a persone o proprietà in seguito ai primi, le vittime possono anche scegliere di fare affidamento sulla legge del paese in cui si è verificato l'incidente. Si osservi che la legge applicabile potrebbe essere quella di uno Stato membro oppure di paese terzo al di fuori dell'UE[27].

Ciò significa, ad esempio, che un denunciante norvegese che abbia denunciato i danni derivati da una perdita di petrolio originata da un incidente in mare nei Paesi Bassi può scegliere di presentare domanda di risarcimento sia ai sensi della legge della Norvegia sia ai sensi della legge dei Paesi Bassi, a seconda di quale ritenga più vantaggiosa.

Valutazione dell'efficacia dei regimi di responsabilità e dell'opportunità di ampliare le disposizioni in materia di responsabilità

Come illustrato in precedenza e descritto dettagliatamente nell'SWD, la responsabilità per le lesioni personali e i danni alla proprietà è già prevista negli Stati-bersaglio; inoltre la responsabilità ambientale è stata armonizzata tramite la legislazione dell'UE. Tuttavia, le tipologie di approccio degli Stati-bersaglio alla questione della responsabilità civile per gli incidenti in mare sono varie e possono dettare dei limiti a diversi livelli. Ad esempio, laddove le leggi di Cipro e del Regno Unito tendono a imporre limitazioni superiori alla responsabilità richiedendo una prova della negligenza o della perdita economica sostenuta, le leggi di altri Stati-bersaglio, quali Danimarca, Francia, Islanda, Paesi Bassi e Norvegia sono più favorevoli ai denuncianti[28].

Tuttavia, è importante osservare che, nonostante le differenze esistenti tra gli Stati-bersaglio, è difficile individuarne chiaramente uno che si dimostri meno efficiente nel gestire i possibili reclami correlati agli incidenti in mare.

La situazione potrebbe mutare quantomeno in alcuni dei regimi nazionali: alcuni Stati membri hanno indicato nei loro contatti con la Commissione (incluso nelle riunioni del gruppo di autorità offshore

[25] Convenzione di Lugano concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, 2007. Cfr. la sezione 2.10 del SWD sulla responsabilità.
[26] Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legge applicabile agli obblighi non contrattuali (GU L 199 del 31.07.2007, pag. 40). Il regolamento non si applica alla Danimarca.
[27] Cfr. la sezione 2.10 dell'SWD sulla responsabilità.
[28] Maggiori dettagli sono disponibili nelle sezioni 2.2 e nelle sezioni dalla 2.5 alla 2.7 del SWD sulla responsabilità.

dell'UE[29], EU Offshore Authorities Group, nel prosieguo EUOAG) che potrebbero attualizzare i loro regimi di attribuzione della responsabilità per incidenti in mare istituendo delle procedure efficaci di risarcimento conformemente all'articolo 4, paragrafo 3 della DSOM. Le modifiche alla gestione della responsabilità civile non sono esplicitamente richieste dalla direttiva, tuttavia la responsabilità e il risarcimento sono questioni strettamente correlate a cui potrebbe non essere possibile applicare modifiche singolarmente. L'obbligo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3 della DSOM potrebbe pertanto condurre all'ampliamento delle disposizioni in materia di responsabilità in alcuni Stati-bersaglio.

L'ampliamento delle disposizioni in materia di responsabilità a livello di UE potrebbe implicare l'applicazione della responsabilità oggettiva a più categorie di perdite e danni civili negli Stati-bersaglio e/o rendere disponibili per il risarcimento più tipi di perdite economiche, in particolare quelle che potrebbero essere inflitte al settore della pesca e alle economie costiere (ad esempio, alle destinazioni turistiche balneari). Laddove esista un grado di ambiguità nei testi giuridici rilevanti tale da rendere incerte talune domande di risarcimento per perdite economiche, la legislazione potrebbe essere chiarita con un riferimento specifico alle tipologie di danno suscettibili di derivare da incidenti in mare e/o alle parti potenzialmente implicate. Infine, sebbene le leggi esistenti appaiano esaurienti per quanto riguarda l'accesso alla giustizia a livello transfrontaliero, l'ampliamento delle disposizioni in materia di responsabilità può implicare una maggiore accessibilità al risarcimento per chi è stato danneggiato da un incidente in mare introducendo la possibilità di procedere ad azioni collettive (con la possibilità di dissociarsi, *opt-out*) in caso di incidenti in mare.

Si può affermare che ritenere le imprese responsabili per *tutti* i danni e le perdite causati dagli incidenti in mare facilita l'accesso alla giustizia da parte delle vittime, incentivando le imprese a prendere precauzioni adeguate e a sviluppare modalità operative più sicure. Inoltre, ciò contribuisce a garantire che le attività in mare vengano svolte esclusivamente se i loro benefici superano i rischi.

Tuttavia, la limitazione di responsabilità è una necessità pratica. In particolare, le controversie sui reclami in caso di fuoriuscita di petrolio possono essere complesse ed è necessario trovare un equilibrio tra la necessità di risarcire le vittime in modo adeguato e l'esigenza di prevenire la richiesta di risarcimenti da parte di vittime "illegittime". Le perdite economiche sono suscettibili di propagarsi da un settore economico a un altro, pertanto è essenziale definire minuziosamente i parametri di responsabilità per prevenire un eccesso di responsabilità - vale a dire evitando di aprire la porta a possibili abusi[30] - allo scopo (auspicabile) di escludere affermazioni speculative o domande più indirette. Le tradizioni giuridiche determinano il modo in cui i sistemi giudiziari degli Stati membri distinguono tra reclami legittimi e rischi ordinari affrontati da coloro i quali partecipano al processo economico.

Conclusioni e raccomandazioni

Benché esistano alcune differenze nazionali nel modo in cui i regimi in materia di responsabilità disciplinano l'accesso alla giustizia per le vittime di incidenti in mare, attualmente non è possibile stabilire se tra gli attuali approcci alla responsabilità civile negli Stati-bersaglio ve ne sia uno meno efficace nel raggiungere l'obiettivo della DSOM, vale a dire garantire la sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi in tutta l'UE.

[29] Decisione della Commissione del 19 gennaio 2012 relativa all'istituzione del Gruppo di autorità dell'Unione europea per le attività offshore nel settore degli idrocarburi, GU C 18 del 21.1.2012, pag. 8.
[30] Impossibilità di impedire le domande di risarcimento di danni indiretti che la società non riterrebbe legittime ma che avrebbero buone probabilità di avere esito positivo.

Tuttavia, è chiaro che il recepimento della DSOM nel diritto nazionale stimolerà gli Stati membri a esplorare il modo in cui le loro norme in materia di responsabilità saranno in grado di tutelare al meglio l'interesse pubblico, in linea con gli obblighi di risarcimento di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della DSOM. Poiché garantire un'adeguata gestione delle domande di risarcimento può comportare modifiche al regime di responsabilità che comporta l'erogazione di un risarcimento, alcuni Stati membri potrebbero provvedere al riesame dei propri sistemi nazionali al fine di determinare il grado di responsabilità legata alle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi.

Nel riesaminare i propri regimi di responsabilità nel contesto dell'attuazione della DSOM nel diritto nazionale, gli Stati membri dovrebbero anche prendere in considerazione l'adozione di disposizioni specifiche per i settori economici più vulnerabili agli incidenti in mare, senza introdurre un'incertezza generale rispetto ai livelli di responsabilità finanziaria che potrebbe impedire lo sviluppo di risorse offshore di idrocarburi. Queste misure dovrebbero rispecchiare le significative differenze che caratterizzano i vari paesi per quanto concerne, da un lato, i vantaggi economici e i rischi derivanti da operazioni in mare esistenti, dall'altro, i settori esposti a incidenti in mare nei diversi Stati membri. Ad esempio, gli Stati membri con attività in mare rilevanti e settori della pesca e/o del turismo costiero significativi dovrebbero valutare se ritenere auspicabile o meno un rafforzamento delle disposizioni relative alle perdite economiche specificatamente per tali settori, come ad esempio ha fatto la Norvegia per il settore della pesca.

Inoltre, in base ai regolamenti Bruxelles I e Roma II gli Stati-bersaglio devono calcolare per i loro obblighi di garanzia finanziaria i potenziali danni ai quali i licenziatari e gli operatori in essi stabiliti potrebbero dover far fronte in altre giurisdizioni. Questi danni potrebbero essere più ingenti rispetto a quelli subiti sul loro territorio a causa dell'ampia impronta geografica degli incidenti gravi e della possibilità che sussistano norme di responsabilità civile più severe in altre giurisdizioni.

La Commissione si trova in posizione ottimale per mettere a fuoco questi problemi specifici di recepimento, attraverso piattaforme quali il gruppo di autorità offshore dell'UE (EU Offshore Authorities Groups, EUOAG), insieme alle autorità nazionali, all'industria petrolifera e del gas, ad altri settori industriali e alla società civile. La Commissione ha regolarmente inserito la discussione nell'ordine del giorno delle riunioni dell'EUOAG e continuerà a farlo attraverso seminari mirati e sessioni strutturate sullo scambio delle migliori prassi.

Tuttavia, la Commissione non dovrebbe limitarsi a stimolare la discussione con le parti interessate, ma garantire anche che tutti gli Stati membri affrontino le questioni sollevate in precedenza attraverso controlli di conformità concentrati in modo specifico sulle disposizioni in materia di responsabilità e di risarcimento della DSOM. In parallelo, la Commissione utilizzerà le riunioni EUOAG per raccogliere sistematicamente informazioni su tutti gli aspetti correlati alla responsabilità presenti nelle leggi recentemente recepite dagli Stati membri.

Queste tre misure consentiranno alla Commissione di includere nella sua prima relazione di attuazione un'analisi completa delle modifiche apportate ai singoli regimi nazionali in particolare per quanto riguarda l'efficacia delle disposizioni in materia di responsabilità. Su tale base la Commissione potrà valutare l'opportunità di intraprendere ulteriori iniziative.

STRUMENTI DI GARANZIA FINANZIARIA E LORO DISPONIBILITÀ

Una volta stabilita la responsabilità, la questione si sposta naturalmente sul modo in cui il danneggiante finanzierà i danni per i quali è responsabile. L'incidente della Deepwater Horizon ha

mostrato che i peggiori incidenti in mare possono provocare un danno talmente ingente da consentire solo alle grandi impresi di assorbirne la totalità dei costi. Ciò solleva questioni circa l'esistenza di strumenti di garanzia finanziaria in grado di garantire la disponibilità del risarcimento e di assicurare che le aziende rimangano solventi dopo un incidente grave.

È disponibile un'ampia gamma di prodotti di garanzia finanziaria a copertura del rischio operativo delle società del settore degli idrocarburi. Tali prodotti variano da opzioni di autoassicurazione [31] ad assicurazione contro i danni a terzi[32], passando per sistemi di mutua garanzia quali l'Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL)[33] o meccanismi alternativi di trasferimento del rischio [34] e altri ancora.

Riquadro di testo: OPOL

L'Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) è un accordo comune di settore aperto a operatori offshore in numerosi Stati-bersaglio. Una società che ne fa parte e che non sia in grado di coprire eventuali passività beneficia di una garanzia versata dalle altre imprese, entro determinati limiti finanziari (125 Mio USD per i costi degli interventi di risanamento e 125 Mio USD per i danni da inquinamento). A seguito di un incidente, non vengono presentate domande di risarcimento direttamente all'OPOL, ma a quella società che ne fa parte che è responsabile dei danni e delle perdite.

L'OPOL non è un fondo di compensazione né costituisce una garanzia contro il rischio di fallimento per una società che ne fa parte. Questa mutualizzazione del rischio di insolvenza a carico di terzi aiuta a ridurre i costi di assicurazione e a rassicurare le autorità di regolamentazione e il pubblico in merito alla capacità finanziaria dei licenziatari offshore. I criteri per l'adesione all'OPOL aggiungono inoltre un livello di controllo reciproco da parte delle industrie del settore che va a integrare il controllo normativo della capacità finanziaria delle società ai fini della concessione delle licenze.

L'appartenenza all'OPOL richiede che gli operatori si assumano la responsabilità oggettiva per i danni e le perdite e costituisce un prerequisito per la concessione delle licenze nel Regno Unito. In Irlanda l'adesione all'OPOL soddisfa le condizioni per la concessione delle licenze per le operazioni in mare. Tuttavia, il massimale di 250 Mio USD stabilito dall'OPOL per risarcimento e indennizzo può non coprire integralmente tutti i danni e le perdite causati dagli incidenti più gravi.
Maggiori dettagli sono reperibili nelle sezioni 2.3 e 4.2 dell'SWD sulla responsabilità.

Sebbene attualmente non tutti questi prodotti possano essere utilizzati diffusamente da parte del settore delle attività in mare, il mercato degli strumenti di garanzia finanziaria sembra possedere la profondità e l'innovazione necessarie per soddisfare tutte le società del settore degli idrocarburi che operano conformemente agli attuali obblighi del SEE in materia di responsabilità. Il mercato degli strumenti di garanzia finanziaria consente inoltre alle società di idrocarburi di diversificare il rischio distribuendolo tra vari attori del mercato: assicuratori e riassicuratori, operatori del mercato finanziario quali i gruppi di private equity e i fondi speculativi, nonché altre imprese del settore del petrolio e del gas.

Nonostante ciò, gli strumenti di garanzia finanziaria che coprono tutti i danni causati dagli incidenti in mare più rari e costosi sono poco diffusi sul mercato. Le ragioni sono molteplici e una di queste è già stata discussa nella presente relazione: in alcuni Stati-bersaglio, la portata della responsabilità per danni non è attualmente sufficientemente ampia da rendere tali prodotti necessari.

[31] SWD sulla responsabilità, pag. 35.
[32] SWD sulla responsabilità, pag. 36.
[33] SWD sulla responsabilità, pag. 40.
[34] SWD sulla responsabilità, pag. 41.

Un altro fattore essenziale è rappresentato dal fatto che numerose autorità di regolamentazione degli Stati-bersaglio pongono un limite alle forme di copertura accettate, precludendo in tal modo la possibilità di fornire una gamma di soluzioni innovative. Dodici dei venti Stati-bersaglio indicano esplicitamente l'assicurazione come meccanismo di garanzia finanziaria per la concessione di licenze e/o per le operazioni e, tra questi dodici, nove non specificano alcun altro tipo di meccanismo. La percentuale di Stati-bersaglio che favoriscono l'assicurazione potrebbe essere addirittura più elevata in quanto i modelli degli accordi contrattuali per sei Stati-bersaglio non erano disponibili per la revisione[35] e non sono dunque stati presi in conto.

Ciò impedisce di valutare in che misura altri fattori possono contribuire a limitare lo sviluppo di strumenti di garanzia finanziaria per le responsabilità legate alle attività in mare. Questi altri fattori possono includere una mancanza di obblighi normativi che impongono adeguati livelli di copertura. La copertura può andare oltre le capacità degli assicuratori individuali o le disponibilità di riassicurazione offerte dal mercato. In alternativa, laddove la copertura è disponibile, gli assicuratori e il settore offshore potrebbero non essere in grado di accordarsi sui livelli di rischio e, pertanto, su un prezzo per questi prodotti, al punto di impedirne la fornitura.

Questa situazione è destinata a cambiare in seguito all'adozione della DSOM. L'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, stabilisce gli obblighi in materia di garanzia finanziaria, basati sull'esposizione al rischio, che obbligano gli Stati membri a tenere in debito conto "le capacità finanziarie del richiedente, comprese le eventuali garanzie finanziarie, di coprire le responsabilità potenziali derivanti dalle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi in questione".

Inoltre, in base all'articolo 4, paragrafo 3 della DSOM gli "Stati membri facilitano l'utilizzo di strumenti finanziari sostenibili e altre soluzioni per assistere i richiedenti licenze nel dimostrare la loro capacità finanziaria". A questo proposito possono essere adottate diverse misure tra cui l'ampliamento delle forme di copertura accettate dalle autorità nazionali.

Le disposizioni della DSOM sono ulteriormente ribadite dal protocollo "offshore" della Convenzione di Barcellona, che è recentemente entrato a far parte dell'*acquis* dell'UE[36]. Questo protocollo stabilisce all'articolo 27, paragrafo 2, lettera b), i provvedimenti necessari per assicurare che gli operatori abbiano e mantengano una copertura assicurativa o un'altra garanzia finanziaria per il risarcimento dei danni causati dalle attività contemplate dal protocollo.

L'esperienza acquisita nel quadro della DRA dimostra che un mercato competitivo in materia gli strumenti di garanzia finanziaria (associazione d'imprese di assicurazione, assicurazione, obbligazioni, garanzie ecc.) può svilupparsi a seguito di un significativo cambiamento nella normativa dell'UE, anche se con un certo scarto temporale al fine di consentire agli operatori di mercato di adeguarsi ai nuovi obblighi[37]. Si prevede pertanto che la disponibilità e l'adozione di strumenti di garanzia finanziaria per coprire i rischi legati agli incidenti in mare possa migliorare negli anni successivi all'attuazione della DSOM nel diritto nazionale.

[35] Cfr. l'SWD sulla responsabilità, sezione 3.2.

[36] Decisione 2013/5/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2012, sull'adesione dell'Unione europea al protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo del mare e del suo sottosuolo (GU L 4 del 9.1.2013, pag. 13).

[37] Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni a norma dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, COM(2010) 581 definitivo, del 12.10.2010.

Conclusioni e raccomandazioni

Sebbene non siano facilmente disponibili sul mercato assicurativo strumenti di garanzia finanziaria per coprire tutti i danni più rari e costosi legati agli incidenti in mare, tale mercato sembra possedere la profondità e l'innovazione necessarie per soddisfare le esigenze di tutte le imprese del settore degli idrocarburi che operano conformemente agli obblighi di responsabilità attualmente in vigore nel SEE. Inoltre, si può prevedere che il mercato degli strumenti di garanzia finanziaria si adatti alle nuove esigenze introdotte dall'articolo 4 della DSOM, in particolare se le autorità nazionali amplieranno la gamma degli strumenti finanziari accettati per la copertura. Le modifiche previste dovrebbero essere attuabili successivamente al termine di adozione della DSOM (luglio 2015) e all'attuazione del protocollo "offshore" della Convenzione di Barcellona. La Commissione renderà la piena attuazione dell'articolo 4 un'area prioritaria di verifica nell'ambito dei controlli di conformità per la direttiva.

È consigliabile lasciare agli Stati membri la decisione di accettare o richiedere l'appartenenza a un sistema di mutua assicurazione come OPOL per la concessione di licenze offshore, dal momento che si tratta di una decisione strettamente legata ai loro regimi nazionali in materia di responsabilità, alle caratteristiche del regime in questione, ai licenziatari operanti nelle loro acque e ai rischi affrontati da questi licenziatari. Le significative differenze regionali nell'ambito delle operazioni offshore all'interno del SEE e, pertanto, i tipi e i livelli di rischi affrontati dagli operatori, potrebbero portare a ingiustificate sovvenzioni incrociate dei rischi (tra queste regioni) e a un potenziale rischio morale nel caso di una soluzione unica imposta a tutti.

GESTIONE DELLE AZIONI DI RISARCIMENTO

Dopo avere stabilito il grado di responsabilità e assicurato la capacità di finanziare il risarcimento dovuto per il danno, sia dalle risorse proprie di una società sia attraverso uno strumento finanziario, l'ultima tessera del mosaico è rappresentata dalla modalità di erogazione del risarcimento in maniera tale che giunga rapidamente ai legittimi richiedenti. Il disastro della Deepwater Horizon 2010 ha mostrato che gli incidenti in mare gravi possono colpire un gran numero di persone e mettere a dura prova le risorse di qualsiasi regime istituito per gestire le domande di indennizzo e fornire un risarcimento alle vittime. Questo incidente ha dimostrato l'importanza di mettere in atto in modo proattivo meccanismi di risarcimento ben strutturati prima che si verifichino incidenti gravi, per ridurre al minimo gli effetti a cascata che incidono negativamente sull'economia.

Esistono attualmente solo due meccanismi di risarcimento concepiti in modo specifico per gli incidenti riguardanti gli idrocarburi negli Stati-bersaglio. In primo luogo, la Norvegia ha istituito un meccanismo legislativo di risarcimento per far fronte agli incidenti in mare. La legge norvegese relativa alle attività petrolifere disciplina la gestione delle domande collettive di risarcimento e gli indennizzi dei pescatori. La normativa disciplina inoltre le domande transfrontaliere provenienti da Danimarca, Finlandia e Svezia, come stabilito dalla convenzione nordica sulla protezione dell'ambiente[38].

In secondo luogo, nonostante sia principalmente un accordo comune di settore, l'OPOL stabilisce anche procedure volte ad accelerare il trattamento delle domande di risarcimento senza dover ricorrere a un procedimento giudiziario. Il regime di risarcimento OPOL è tuttavia segnato da un limite perché

[38] Cfr. l'SWD sulla responsabilità, sezione 4.1.

stipula che sono gli operatori responsabili a decidere se i reclami contro di loro sono applicabili, in prima istanza, nell'ambito dell'accordo OPOL[39].

In assenza di un regime di risarcimento appositamente concepito per gli incidenti in mare nel settore degli idrocarburi, le domande di risarcimento verranno trattate in base alle norme nazionali in materia di responsabilità civile. In questo caso si applicano le norme di procedura civile[40] e i casi potrebbero protrarsi da sei mesi a diversi anni (in alcuni casi, decenni) se non vengono risolti in via extragiudiziale. Mentre il Belgio, l'Italia, il Portogallo e i Paesi Bassi hanno recentemente adottato una nuova legislazione per semplificare i ricorsi di massa, anche questa materia potrebbe essere razionalizzata ulteriormente consentendo di gestire meglio le forme specifiche di danni che potrebbero essere causati da un incidente in mare e le esigenze dei settori potenzialmente interessati quali, in particolare, la pesca e il turismo[41].

Anche se attualmente i regimi di risarcimento per gli incidenti in mare nel SEE sono rari, questa situazione dovrebbe cambiare in modo significativo con l'attuazione della DSOM. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della DSOM, gli Stati membri sono tenuti a mettere in atto procedure per garantire la gestione tempestiva e adeguata delle domande di risarcimento, compresi i reclami transfrontalieri, nella misura in cui la responsabilità è prevista dalla legislazione nazionale. Ci possono essere diversi modi per migliorare le disposizioni attuali, tra cui:

- una gestione dei reclami indipendente;
- il trattamento equo dei risarcimenti transfrontalieri;
- migliorare l'accessibilità, la chiarezza e la semplicità delle procedure per le domande di risarcimento;
- definire chiaramente le responsabilità per la gestione delle domande di risarcimento;
- obblighi temporali predefiniti che riducano al minimo i ritardi;
- mezzi di ricorso in caso di errori del sistema.

[39] Cfr. l'SWD sulla responsabilità, sezioni 2.3 e 4.2.
[40] Le norme che il giudice applica per le cause civili.
[41] Ulteriori informazioni sono disponibili nell'SWD sulla responsabilità, sezione 4.3.

Conclusioni e raccomandazioni

Sebbene esistano solo due meccanismi di risarcimento applicati attualmente in modo specifico per gli incidenti nel settore degli idrocarburi negli Stati-bersaglio, la DSOM obbliga gli Stati membri a mettere in atto procedure per garantire la gestione tempestiva e adeguata delle domande di risarcimento. La Commissione può, collaborando con gli Stati membri, contribuire al raggiungimento di garanzie adeguate per i richiedenti a tale proposito. Se i nuovi regimi nazionali in materia di risarcimento non dovessero riuscire a stabilire adeguate garanzie per le vittime di incidenti in mare né a riflettere pienamente i diritti dei richiedenti transfrontalieri nell'ambito dei regolamenti Bruxelles I e Roma II, la Commissione potrebbe dover rivalutare durante o dopo la prima relazione di attuazione della DSOM se e quali ulteriori azioni l'UE potrebbe intraprendere per raggiungere questi obiettivi.

CONCLUSIONI GENERALI

Gli effetti della DSOM, così come attuata dagli Stati membri, consentiranno di stabilire nei prossimi anni se sia opportuno far rientrare determinati comportamenti che portano a gravi incidenti in mare nel campo di applicazione del diritto penale per rafforzare ulteriormente la sicurezza in mare. Qualora opportuno, la Commissione presenterà una proposta legislativa.

Non sembra attualmente opportuno ampliare le disposizioni in materia di responsabilità contenute nella legislazione dell'UE. In alcuni casi, i regolamenti Bruxelles I e Roma II consentono di evitare che le differenze presenti nei regimi nazionali penalizzino i richiedenti provenienti da altri Stati membri dell'UE. Inoltre, alcuni Stati membri potrebbero essere in procinto di riesaminare i propri regimi di responsabilità esistenti in caso di incidenti in mare, anche affiancando loro ulteriori modifiche introdotte dalla DSOM.

La Commissione sarà comunque in grado di trarre conclusioni sulla necessità di intraprendere ulteriori iniziative al momento della stesura della prima relazione di attuazione della DSOM. In particolare la Commissione può:

- continuare a far progredire la riflessione sulle questioni relative alla responsabilità attraverso discussioni strutturate in seno all'EUOAG;
- concentrarsi sulle disposizioni relative alla responsabilità nei controlli di conformità previsti dalla DSOM;
- utilizzare le riunioni dell'EUOAG per la raccolta sistematica di informazioni che coprono tutti gli aspetti relativi alla responsabilità presenti nella normativa recentemente recepita.

Si evidenza attualmente una scarsa diffusione sul mercato degli strumenti di garanzia finanziaria per coprire tutti i danni causati dagli incidenti in mare più rari e costosi nell'ambito del SEE. In aggiunta, vengono applicati per ora solo due meccanismi di risarcimento specifici per gli incidenti nel settore degli idrocarburi negli Stati-bersaglio. Ciò nonostante, le disposizioni della DSOM dovrebbero portare a miglioramenti significativi in entrambi gli ambiti.

Qualora le nuove leggi nazionali non migliorino la disponibilità di strumenti di garanzia finanziaria e non consentano di mettere in atto procedure in grado di assicurare una gestione rapida e adeguata delle domande di risarcimento, la Commissione esaminerà nuovamente se e quali ulteriori azioni l'UE potrebbe intraprendere per raggiungere tali obiettivi.

La Commissione incoraggia gli Stati membri a condividere le proprie esperienze in materia di strumenti di garanzia finanziaria, responsabilità, risarcimento e sanzioni penali, in primo luogo nel quadro del gruppo europeo delle autorità offshore EUOAG. Successivamente all'attuazione della direttiva e sulla base dell'esperienza acquisita dagli Stati membri che operano con la nuova base giuridica, la Commissione potrà aggiornare la sua valutazione conformemente a quanto previsto dalla presente relazione.