COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.10.2010
COM(2010) 581 definitivo

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

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

1. INTRODUZIONE

La presente relazione si fonda sull'**articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/35/CE** sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale[1] (in appresso "la direttiva"). La relazione valuta l'***efficacia della direttiva in termini di effettiva riparazione del danno ambientale*** e la ***disponibilità a costi ragionevoli di garanzia finanziaria*** per le attività di cui all'allegato III, ***e le relative condizioni***.

Nuovi elementi della direttiva sulla responsabilità ambientale

La direttiva ha come fine principale quello di prevenire e riparare "***il danno ambientale***", inteso come danno alle ***specie e agli habitat naturali protetti (natura)***, alle ***acque*** e al ***terreno*** (**suolo**). La parte responsabile è in linea di principio l'"***operatore***" che svolge un'attività professionale. L'operatore che svolge un'attività pericolosa, tra quelle indicate nell'allegato III della direttiva, è pienamente responsabile (senza colpa) del danno ambientale. L'operatore che svolge altre attività professionali è responsabile per colpa degli eventuali danni ambientali cagionati. Gli operatori possono beneficiare direttamente di alcune deroghe (ad esempio, forza maggiore, conflitto armato, intervento di terzi) e di eccezioni introdotte con il recepimento (ad esempio, esonero della responsabilità basato sul possesso di un'autorizzazione oppure sullo stato delle conoscenze scientifiche al momento in cui è stato causato il danno).

Gli operatori devono intraprendere un'***azione di prevenzione*** in presenza di una minaccia imminente di danno ambientale. Sono anche tenuti a ***riparare il danno ambientale*** cagionato e a sopportarne i costi (in base al principio secondo cui "***chi inquina paga***"). In determinati casi, quando l'operatore non rispetta i propri obblighi, non è identificabile oppure solleva un'eccezione, l'autorità competente può intervenire e adottare essa stessa le opportune misure di prevenzione e riparazione.

La presente relazione illustra come la direttiva è stata applicata nella pratica, soffermandosi in primo luogo su **come è stata recepita e attuata**[2,3]. La Commissione ne ha esaminato il recepimento e l'attuazione a livello nazionale, in collaborazione con il gruppo di esperti ministeriali sulla direttiva e consultando organismi fornitori di garanzia finanziaria (compagnie di assicurazione, intermediari, banche, istituti finanziari, come pure ONG).

---

1 GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56.

2 *Financial Security in Environmental Liability Directive*. *Final report. August 2008*. Disponibile alla pagina: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf

3 *Study on the Implementation and Effectiveness of the Environmental Liability Directive (ELD) and related Financial Security issues. Final Report. November 2009*. Disponibile alla pagina: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf

In secondo luogo esamina la questione della **garanzia finanziaria**. A tal fine, sono state prese in considerazione le reazioni del settore finanziario e sono state vagliate varie forme possibili di garanzia finanziaria, in base alle informazioni fornite dai settori dell'assicurazione e della riassicurazione riguardo ai prodotti assicurativi per la responsabilità ambientale derivante dalla direttiva disponibili nel mercato UE e alla loro copertura. Si è tenuto peraltro conto delle relazioni presentate dalla CEA (Federazione europea delle compagnie assicurative)[4] e delle informazioni su come gli operatori e il settore hanno accolto la direttiva[5]. Sono stati considerati soprattutto tre aspetti: l'uso di un approccio graduale che consente agli Stati membri di introdurre per gradi l'obbligo di una garanzia finanziaria, iniziando dalle attività e dagli operatori più a rischio e dai danni causati al suolo e alle acque; la definizione di soglie per le garanzie finanziarie; l'esclusione delle attività a basso rischio.

2. EFFICACIA DELLA DIRETTIVA IN TERMINI DI RIPARAZIONE DEL DANNO AMBIENTALE

Per valutare la direttiva sotto questo profilo ne sono stati esaminati il recepimento nel diritto nazionale e l'attuazione.

2.1 Processo di recepimento

La direttiva è entrata in vigore il 30 aprile 2004. Solo quattro Stati membri[6] hanno rispettato il termine del 30 aprile 2007 per il recepimento, **che è proseguito a ritmi lenti** e che ha obbligato la Commissione ad aprire procedimenti d'infrazione nei confronti di 23 Stati membri. Benché nel corso di questo processo il numero di paesi inadempienti si sia ridotto, per alcuni la Commissione ha dovuto comunque adire la Corte di giustizia, che tra il 2008 e il 2009 ne ha giudicati sette[7].

Le ragioni principali dei ritardi nel recepimento sono le seguenti:

(1) ***quadri legislativi vigenti*** - Gli Stati membri che avevano già norme consolidate in materia di responsabilità ambientale hanno dovuto integrare le nuove disposizioni nel quadro legislativo vigente;

(2) ***obblighi tecnici esigenti***, quali la valutazione economica del danno ambientale, i vari tipi di riparazione e il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, che costituiscono novità per la maggior parte degli Stati membri;

(3) il ***carattere di testo-quadro della direttiva***, che lascia un ampio margine di manovra agli Stati membri e presuppone quindi che determinate scelte normative siano fatte solo al momento del recepimento; è stato il dibattito a livello nazionale su tali scelte ad avere provocato i ritardi.

---

4 *Navigating the Environmental Liability Directive. A practical guide for insurance underwriters and claims handlers* (2009); *The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions* (2008); *CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability* (2007). Disponibili alla pagina: http://www.cea.eu

5 Indagine sulle questioni ambientali condotta presso le imprese dal gruppo pilota delle imprese europee (EBTP) (2009) (cfr. nota 15). Relazione dell'Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, *Survey of industrial companies*, 2010. Cfr. anche FERMA, *Survey on Environmental Liability Directive Report*, 2010.

6 Italia, Lituania, Lettonia e Ungheria.

7 Francia, Finlandia, Slovenia, Lussemburgo, Grecia, Austria e Regno Unito.

2.2 Applicazione

Dato il carattere di direttiva-quadro di questo atto normativo, varie disposizioni fondamentali di applicazione risultano **molto differenti** da uno Stato membro all'altro:

- l'***estensione facoltativa del campo di applicazione per il "danno alle specie e agli habitat naturali protetti" definito dall'UE*** in conformità delle direttive Uccelli[8] e Habitat[9] (articolo 2, paragrafo 3, della direttiva). Quattordici Stati membri hanno deciso di avvalersi di questa possibilità e hanno incluso specie e habitat protetti a titolo dei loro programmi nazionali o regionali di protezione, in tutto il loro territorio o in parte di esso (Austria, Belgio, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito);
- tutti gli Stati membri, tranne uno, hanno esteso un'altra definizione chiave, quella di "***operatore***", alcuni di essi conferendole un'accezione particolarmente ampia (Estonia, Finlandia, Ungheria, Lituania, Polonia e Svezia);
- la direttiva lascia agli Stati membri la facoltà di decidere se concedere agli operatori la possibilità di invocare, in loro difesa, il "***possesso di un'autorizzazione***" e/o "***lo stato delle conoscenze scientifiche***". Meno della metà ha deciso di consentire entrambe le eccezioni: Belgio (a livello regionale), Cipro, Repubblica ceca, Estonia (tranne per gli OGM), Grecia, Italia, Lettonia (tranne per gli OGM), Malta, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Regno Unito (tranne per gli OGM in Scozia e Galles). Altrettanti hanno deciso di non usufruire di queste eccezioni: Austria, Belgio (a livello federale), Bulgaria, Germania, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi (applicabili solo previo accertamento della motivazione), Polonia, Romania e Slovenia. Danimarca, Finlandia e Lituania hanno optato per consentire il "*possesso di un'autorizzazione*" ma non lo "*stato delle conoscenze scientifiche*", mentre la Francia ha fatto la scelta contraria. La Svezia, assumendo una posizione intermedia, ha autorizzato il ricorso ad entrambe queste eccezioni quali fattori attenuanti nel processo decisionale;
- per quanto concerne l'ambito delle attività a cui si applica la responsabilità oggettiva, vari Stati membri non fanno rientrare lo ***spandimento di fanghi di depurazione*** tra le operazioni di gestione dei rifiuti (Bulgaria, Francia, Lettonia, Malta, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Regno Unito). Una serie di Stati membri considera ***oggetto di responsabilità oggettiva*** anche altre attività non figuranti nell'allegato III (Belgio, Danimarca, Finlandia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Svezia);
- per quanto concerne le norme sulla ***pluralità degli autori del danno***, la maggior parte degli Stati membri ha optato per un sistema di responsabilità in solido, mentre una minoranza ha previsto la responsabilità proporzionale (Danimarca, Finlandia Francia, Slovacchia e Slovenia);
- la direttiva, infine, lascia agli Stati membri la facoltà di decidere se introdurre un sistema di ***garanzia finanziaria obbligatoria*** a livello nazionale. Otto Stati membri (Bulgaria, Portogallo, Spagna, Grecia, Ungheria, Slovacchia, Repubblica ceca e Romania) hanno introdotto un sistema di questo tipo, che entrerà in vigore in tempi diversi entro il 2014. Questi sistemi prevedono la valutazione del rischio dei settori e degli operatori interessati e sono subordinati a varie disposizioni nazionali d'applicazione che disciplinano aspetti quali

---

8 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).

9 Direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

i massimali, le esenzioni ecc. Pur tuttavia, l'entrata in vigore della garanzia finanziaria obbligatoria nei tre paesi (Portogallo, Spagna e Grecia) in cui era prevista per il 2010 è stata rimandata perché le diposizioni fondamentali non sono ancora state approntate. I restanti Stati membri hanno optato per un sistema facoltativo di garanzia finanziaria.

2.3 Applicazione limitata della direttiva

Dato il lento recepimento della direttiva sono pochi i casi trattati dalle autorità competenti. La Commissione, con l'aiuto della rete di esperti ministeriali sulla direttiva[10], ha individuato all'inizio del 2010 sedici casi trattati a norma della direttiva e ritiene che in totale i casi trattati attualmente nell'UE si aggirino intorno ai cinquanta.

Il grado di efficacia della direttiva è difficile da valutare principalmente a causa della scarsità di informazioni sulla natura di questi casi. Si è tuttavia a conoscenza che:

- la maggior parte dei casi concerne il danno alle ***acque*** e ai ***suoli***, mentre sono pochi quelli che riguardano le specie e gli habitat naturali protetti. Questa constatazione non si applica però in modo uniforme a tutti gli Stati membri;
- nella maggior parte dei casi sono state immediatamente applicate ***misure di riparazione primaria*** (scavo e sostituzione del terreno, come pure depurazione delle acque, nell'intento di ripristinare le condizioni originarie del sito). Nessuno dei casi riportati, tuttavia, era accompagnato da informazioni sugli altri due tipi di riparazione (***complementare*** e ***compensativa***);
- il costo complessivo delle misure di riparazione, quando noto, è compreso tra 12 000 e 250 000 EUR;
- il tempo necessario per ripristinare le condizioni ambientali varia notevolmente e, nei casi riferiti, va da una settimana a tre anni;
- le attività implicate figurano quasi tutte nell'allegato III della direttiva e riguardano soprattutto la sfera della direttiva sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento[11], le operazioni di gestione dei rifiuti, la fabbricazione, l'uso e lo stoccaggio di sostanze pericolose, preparati e prodotti affini.

---

[10] Gli Stati membri non sono tenuti a riferire dati alla Commissione ai fini della presente relazione. Le informazioni sono state volontariamente fornite dagli esperti ministeriali di circa metà degli Stati membri e sono state estrapolate per calcolare una stima approssimativa dei casi relativi alla direttiva.

[11] Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 24 del 29.1.2008, pag. 8).

Riparazione del danno ambientale a norma della direttiva
Il danno ambientale può essere riparato in vari modi, a seconda del tipo di danno:

- per il danno ai suoli, la direttiva impone che il terreno sia decontaminato fino ad eliminare qualsiasi rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana;

- per il danno alle acque o alle specie e agli habitat naturali protetti, la direttiva si prefigge di riportare l'ambiente alle condizioni in cui era prima del danno. La riparazione del danno ambientale, in relazione all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, è conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione ***primaria***, ***complementare*** e ***compensativa***. Le risorse e/o i servizi naturali danneggiati devono essere riparati o sostituiti da risorse o servizi identici, simili o equivalenti, nel sito danneggiato oppure, se necessario, in un sito alternativo. Nell'allegato II della direttiva figurano le definizioni dei vari tipi di riparazione applicabili al danno alle acque e alla natura, insieme a informazioni sulle misure da prendere in considerazione per riparare tale danno. Gli interventi di riparazione devono essere realizzati nel sito danneggiato oppure creando risorse simili in prossimità.

Le autorità competenti ritengono che le ***maggiori difficoltà*** derivino dai complessi obblighi tecnici legati alla ***valutazione economica*** delle risorse o dei servizi danneggiati, dai ***metodi di riparazione ambientale*** e dall'assenza di soglie vincolanti per concetti fondamentali quali "***danno significativo***". Nonostante ciò, gli Stati membri hanno iniziato ad elaborare linee guida e stanno costituendo le loro basi di conoscenze su questi aspetti (cfr. parte 3).

Tra le ragioni che potrebbero spiegare il ***numero piuttosto esiguo di casi*** relativi alla responsabilità ambientale vi sono le scarse ***conoscenze*** degli operatori, ma si può forse anche addurre l'***effetto preventivo*** che la direttiva sta già esercitando. L'esperienza limitata in questo campo potrebbe altresì essere legata al fatto che alcuni Stati membri hanno mantenuto la ***legislazione nazionale esistente*** per la riparazione del danno ai suoli e alle acque, che prevede misure più severe rispetto alla direttiva. Un'ultima ragione, infine, può essere costituita dalle ***deroghe*** e dalle ***eccezioni*** della direttiva, tra cui l'insolvenza e la non individuazione degli operatori responsabili.

I ***dati a disposizione*** sono quindi ***insufficienti per trarre conclusioni attendibili sull'efficacia della direttiva in termini di effettiva riparazione del danno ambientale***. La presente relazione ha tuttavia sensibilizzato maggiormente le parti interessate e ha intensificato lo scambio di informazioni tra esse, il che aiuterà gli Stati membri a stilare le relazioni da presentare alla Commissione entro aprile 2013.

3. FUNZIONALITÀ DEI SISTEMI NAZIONALI DI RESPONSABILITÀ AMBIENTALE

Vario è il ***grado di preparazione degli Stati membri*** a trattare il danno ambientale a norma della direttiva. Alcuni Stati membri, già molto preparati, si sono dotati di linee guida sulla valutazione tecnica ed economica (Belgio, Danimarca, Francia, Ungheria, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito), di procedure e manuali per la valutazione del rischio (Spagna, Portogallo, Italia) e di orientamenti di legge (Spagna, Ungheria, Repubblica ceca, Lettonia e Polonia). Esistono poi sistemi di garanzia finanziaria specializzati (come i pool di assicuratori in Francia, Spagna e Italia) che offrono prodotti assicurativi concepiti appositamente per la responsabilità ambientale ai sensi della direttiva.

Per favorire l'attuazione dell'allegato II, la Commissione ha finanziato alcuni studi[12] su possibili metodi di valutazione economica. Nell'ambito del progetto REMEDE è stato messo a punto un insieme di strumenti e metodi per stimare i costi di riparazione e sono stati compiuti studi di casi a fini esemplificativi.

Nonostante le iniziative di sensibilizzazione intraprese[13], le ***imprese*** e in particolare quei ***settori industriali*** più a rischio di causare danni ai sensi della direttiva (operatori di cui all'allegato III) ***non sono in genere a conoscenza delle disposizioni della direttiva***. È soprattutto il caso delle piccole e medie imprese (PMI). Dalle indagini condotte presso gli operatori nella seconda metà del 2009[14] è emerso che la maggior parte di essi non aveva ancora adeguato la propria polizza assicurativa affinché coprisse la responsabilità estesa derivante dalla direttiva, e alcuni non sapevano neppure dell'entrata in vigore di quest'ultima. Questa situazione è probabilmente imputabile ai ritardi nel recepimento, che hanno causato incertezza giuridica, così come all'insufficiente opera di sensibilizzazione. A questi risultati si aggiungono quelli di un'indagine condotta dalla Commissione nel 2009 attraverso il gruppo pilota di imprese europee (EBTP)[15], che mostrano come la maggioranza degli operatori e delle associazioni di imprese nutra una grande incertezza circa la propria responsabilità nei termini della direttiva e utilizzi poco gli strumenti finanziari per coprire tale responsabilità.

Gli operatori che sono consapevoli della propria responsabilità ambientale hanno la tendenza a coprirne i rischi sottoscrivendo diverse assicurazioni ambientali combinate, come le assicurazioni generiche RCG, quelle per danni da inquinamento o altri prodotti assicurativi individuali. Gli operatori fanno molto meno ricorso ad altre forme di garanzia finanziaria, come le assicurazioni captive, le garanzie bancarie, le fideiussioni e i fondi.

Una relazione proveniente dal mondo delle imprese[16], oltre a mettere in evidenza la necessità di vagliare tutte le opzioni possibili in materia di garanzia finanziaria e a suggerire che gli Stati membri si adoperino per migliorare i sistemi nazionali vigenti di responsabilità ambientale, chiede più chiarezza e precisione nelle norme relative alla riparazione del danno ambientale.

Il settore assicurativo ha reagito positivamente all'introduzione della direttiva. Le implicazioni della direttiva per il settore assicurativo sono state studiate e ampiamente diffuse[17]. Il settore ha gradualmente concepito prodotti mirati alla responsabilità ambientale derivante dalla direttiva, sia soluzioni specifiche individuali, sia prodotti complementari alle polizze esistenti. Sta attualmente studiando le modalità pratiche di attuazione, come la sottoscrizione e la gestione dei sinistri, e sta lavorando allo sviluppo di una banca dati di studi di casi che consenta di condividere le esperienze in questo campo. In questa prima fase permane tuttavia l'interrogativo se i prodotti esistenti siano all'altezza dei casi che si prefigurano con la direttiva. Il settore assicurativo[18] riferisce inoltre che a causa della recente

---

12 Gli studi di casi del progetto REMEDE e la metodologia proposta sono consultabili nel sito: http://www.envliability.eu.

13 Ad esempio, il documento *EU ELD White Paper Final Draft: EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation*, redatto dall'Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group.

14 Per ulteriori informazioni si veda lo studio di cui alla nota 3.

15 I risultati sono disponibili alla pagina: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Indagine dell'Ad-Hoc Industry Group (cfr. nota 5) reperibile nel sito: www.NRDonline.com.

17 Le relative pubblicazioni si trovano nel sito web della CEA (Federazione europea delle compagnie assicurative): www.cea.eu

18 Seminario sul tema *Implementation efficiency of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues*, 10 luglio 2009. La relazione è disponibile nel seguente sito: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

crisi economica è temporaneamente diminuita la capacità del settore di fornire una copertura che risponda ai bisogni scaturiti dalla direttiva.

Si può concludere che il ***recepimento della direttiva è stato lento*** e che le ***modalità d'attuazione differiscono molto*** da uno Stato membro all'altro. Tali differenze hanno ritardato lo sviluppo di soluzioni in materia di garanzia finanziaria a livello nazionale. Nonostante si ritenga che l'ampia varietà di modalità nazionali d'attuazione possa ostacolare l'efficacia della direttiva, è estremamente difficile verificare con esattezza in che misura.

4. GARANZIA FINANZIARIA FINALIZZATA ALLA DIRETTIVA

4.1. Sviluppo di prodotti di garanzia finanziaria

A norma dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva gli Stati membri devono incoraggiare lo sviluppo di strumenti e mercati di garanzia finanziaria, dettato poco atteso dagli Stati membri, che si sono limitati a dialogare con le imprese di assicurazione e/o con le loro associazioni di categoria. Nella maggior parte dei casi i mercati nazionali della responsabilità ambientale si sono sviluppati per iniziativa delle compagnie di assicurazione, anche laddove la ***garanzia finanziaria*** è stata resa ***obbligatoria***.

4.1.1 Prodotti di garanzia finanziaria concepiti per la direttiva

Per coprire la responsabilità ambientale la polizza assicurativa si è dimostrata lo strumento più diffuso, seguito dalla garanzia bancaria (Austria, Belgio, Cipro, Repubblica ceca, Paesi Bassi, Polonia, Spagna, Regno Unito) e da altri strumenti di mercato (MBI), quali fondi, obbligazioni ecc. (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Polonia, Spagna). In Spagna, Francia e Italia sono presenti pool di assicuratori.

Una parte cospicua della responsabilità derivante dalla direttiva può essere coperta mediante polizze tradizionali di responsabilità civile generale (RCG) o per danni da inquinamento. Le compagnie di (ri)assicurazione stanno offrendo sia estensioni delle suddette polizze sia nuovi prodotti specifici individuali. Nel 2004, quando la direttiva è stata adottata, le informazioni disponibili indicavano che non esisteva praticamente alcun prodotto assicurativo che coprisse i rischi di eventi le cui conseguenze economiche non potessero essere completamente prevedibili. Da allora, seppure siano apparsi sul mercato dell'UE dei prodotti adatti a tal fine, la copertura del danno causato da OGM rimane problematica: in Spagna, paese che ha reso obbligatoria la garanzia finanziaria anche per gli OGM, è prevista una disposizione speciale che inquadra questo tipo di danni e perdite nel regime di responsabilità civile e non in quello specifico della direttiva.

Al momento è difficile valutare se l'attuale capacità del settore (ri)assicurativo è sufficiente a coprire la responsabilità derivante dalla direttiva. Si tratta di una capacità in costante evoluzione, che si adegua all'aumento della domanda di prodotti, e può essere potenziata ricorrendo a strumenti di garanzia finanziaria non assicurativi.

4.1.2 Altri tipi di garanzia finanziaria

Sebbene la tendenza generale, per coprire la responsabilità derivante dalla direttiva, sia di ricorrere a prodotti assicurativi, esistono anche strumenti diversi. In altri campi della normativa ambientale, come la gestione dei rifiuti, è stata acquisita una certa esperienza nell'uso di strumenti non assicurativi (obbligazioni, garanzie bancarie, fondi, assicurazioni captive ecc.). Si tratta di strumenti che richiedono cambiamenti minimi per renderli adatti a coprire la responsabilità derivante dalla direttiva. Va osservato che alcuni di essi si confanno di più ai grandi operatori, che effettuano molte operazioni, piuttosto che alle PMI.

L'adeguatezza di uno strumento di garanzia finanziaria dipende dalla sua efficacia sul piano dei costi di riparazione da esso coperti, dalla disponibilità per gli operatori e dalla capacità di prevenire l'inquinamento. Siccome al momento nessuno strumento pare soddisfare tutti e tre questi requisiti per tutte le responsabilità derivanti dalla direttiva e per tutti i settori implicati, gli operatori faranno scelte diverse.

4.1.3 Limiti e carenze dei prodotti di garanzia finanziaria

I limiti dei prodotti assicurativi attualmente disponibili risiedono nell'esclusione del danno ambientale graduale e di alcuni tipi di riparazione, come quella compensativa. Si tratta di limiti derivanti dalla mancanza di dati sugli incidenti correlati alla direttiva e dall'incapacità di quantificare le perdite potenziali, e spariranno gradualmente man mano che il mercato si consolida.

4.2. Necessità di armonizzare la garanzia finanziaria obbligatoria

La Commissione deve esaminare la necessità di istituire, a livello dell'UE, un sistema armonizzato di garanzia finanziaria obbligatoria. La Commissione ritiene prematuro proporre l'obbligatorietà della garanzia finanziaria a livello dell'UE, dato che il recepimento della direttiva ha dato luogo a modalità d'attuazione divergenti, che gli Stati membri che hanno optato per una garanzia finanziaria obbligatoria non dispongono ancora di sistemi funzionanti, per cui questo tipo di approccio non può essere valutato, e che sul mercato appaiono sempre nuovi prodotti di garanzia finanziaria.

4.3. Aspetti della garanzia finanziaria

Non esistono definizioni comuni per i tre aspetti che la Commissione deve prendere in esame nella relazione (approccio graduale, un massimale per le garanzie finanziarie e l'esclusione di attività a basso rischio). In collaborazione con esperti degli Stati membri e con le parti interessate sono stati passati al vaglio i possibili modi di affrontare tali questioni. Da una valutazione dei sistemi vigenti si evince che, per facilitare l'attuazione, tutti i sistemi di garanzia finanziaria obbligatoria dovrebbero basarsi su un approccio graduale, escludere le attività a basso rischio e prevedere massimali per le garanzie finanziarie.

4.3.1 *Un approccio graduale*

Per approccio graduale s'intende l'introduzione graduale della garanzia finanziaria a copertura di diversi tipi di rischi, settori industriali o responsabilità. Diversi sono i modi in cui tale approccio si è tradotto negli Stati membri: alcuni hanno limitato la garanzia finanziaria alle ***attività dell'allegato III*** subordinate ad autorizzazione, approvazione o registrazione, mentre altri hanno reso obbligatoria la garanzia finanziaria per ***alcune attività dell'allegato III***, iniziando da quelle più a rischio (l'Ungheria si è limitata agli impianti contemplati dalla direttiva sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento).

4.3.2 *Massimali per le garanzie finanziarie*

Non esiste alcun sistema di garanzia finanziaria, che sia un'assicurazione, una garanzia bancaria o un fondo fiduciario, che contempli la responsabilità illimitata. Pertanto i ***massimali si applicano*** a tutti i sistemi, sia ***volontari che obbligatori***. Il massimale di garanzia potrebbe essere fissato a un livello in cui, tenuto conto del sito, del tipo e delle dimensioni dell'operazione, il rischio che si verifichi un danno al di sopra di esso è ritenuto basso. La Spagna ha fissato a 5 milioni di euro la copertura della responsabilità degli operatori. In altri paesi i massimali sono concordati tra compagnie di assicurazioni e operatori. Le compagnie di assicurazioni possono anche fissare massimali per il tipo di responsabilità che intendono coprire, per poi determinare i limiti sia dei premi da versare sia della copertura offerta dalla

loro garanzia. I primi massimali si applicano all'atto di stabilire la copertura massima delle polizze. Nella pratica, alle polizze per questo tipo di garanzia si applicano anche massimali di rimborso, che attualmente vanno da 1 a 30 milioni di euro.

4.3.3 *Esclusione delle attività a basso rischio*

Le attività a basso rischio potrebbero essere escluse da un sistema di garanzia finanziaria obbligatoria in base alla valutazione del rischio del danno ambientale che le attività dell'allegato III potrebbero potenzialmente causare[19]. I sistemi obbligatori considerano peraltro a basso rischio quelle attività svolte da compagnie dotate di un sistema di gestione ambientale certificato ISO o EMAS[20]; è questa una scelta opinabile, poiché vi sono altri fattori che possono essere più determinanti per i rischi ambientali effettivi di un operatore, quali la natura dell'attività e il luogo dove viene svolta. Le parti interessate sostengono che potrebbe essere controverso escludere degli operatori in base alla percezione delle loro attività in quanto attività a basso rischio, poiché in realtà ne potrebbero comunque derivare danni importanti all'ambiente.

4.3.4. *Conclusioni sugli aspetti da considerare per la garanzia finanziaria*

Uno studio della fattibilità, dell'impatto e dell'efficacia della garanzia finanziaria obbligatoria illustrerebbe nel dettaglio come mettere in atto questo tipo di sistema senza troppo ridurre la copertura effettiva delle responsabilità derivanti dalla direttiva. Molte delle soluzioni possibili, come l'approccio graduale, l'introduzione di massimali di garanzia finanziaria e l'esclusione delle attività a basso rischio, sono già state adottate da vari Stati membri.

Mentre qualsiasi sistema di garanzia finanziaria obbligatoria dovrebbe necessariamente prevedere una qualche forma di approccio graduale, gli altri due elementi potrebbero anche non essere contemplati. Ciascuna delle tre soluzioni deve essere vagliata attentamente prima della sua eventuale adozione: tutte possono favorire l'attuazione di un sistema di garanzia finanziaria obbligatoria, ma possono del pari ridurne l'efficacia.

5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Il recepimento della direttiva si è concluso il 1° luglio 2010. Le informazioni disponibili ***non consentono ancora di trarre conclusioni concrete sull'efficacia della direttiva nel riparare il danno ambientale***. A causa dei tre anni di ritardo nel suo recepimento, l'esperienza pratica in fatto di attuazione è ancora limitata. In molti casi le autorità non avevano adottato in tempo utile le norme richieste dalla direttiva, gli operatori non erano in genere al corrente degli obblighi di legge in questo settore e le compagnie di assicurazione e le altre istituzioni che offrono garanzia finanziaria non conoscevano a sufficienza i requisiti che i loro prodotti dovevano possedere per essere conformi alla direttiva.

I risultati degli studi realizzati per elaborare questa relazione e l'esperienza acquisita nell'attuazione della direttiva indicano che è possibile ***migliorare l'attuazione e l'efficacia*** di quest'ultima mediante una serie di misure:

---

[19] Il sistema spagnolo esenta gli operatori il cui danno potenziale all'ambiente è stimato al di sotto di 300 000 EUR (oppure compreso tra 300 000 EUR e 2 mio EUR quando gli operatori applicano la norma EMAS/ISO 14001). In tal modo sarebbe esente dalla garanzia obbligatoria un numero potenzialmente alto di operatori e l'attuazione del sistema risulterebbe più semplice, ma sarebbe necessario esaminare il potenziale danno ambientale di tutte le attività dell'allegato III.

[20] È il caso della Spagna (vedi sopra) e della Repubblica ceca.

(1) promuovere ***la comunicazione e lo scambio di informazioni*** tra le principali parti interessate (operatori, autorità competenti, fornitori di garanzia finanziaria, associazioni di categoria, esperti ministeriali, ONG e la Commissione);

(2) le associazioni di categoria, le associazioni di organismi di garanzia finanziaria e le autorità competenti che attuano la direttiva dovrebbero continuare a ***sensibilizzare i singoli operatori e i fornitori di garanzia finanziaria*** con azioni mirate;

(3) elaborare ulteriori ***criteri interpretativi*** che aiutino nell'applicazione della direttiva, in particolare ***linee guida a livello dell'UE*** riguardanti l'allegato II. Le definizioni e i concetti fondamentali, quali "danno ambientale", "danno significativo", "condizioni originarie", che hanno comportato divergenze nell'attuazione della direttiva a livello nazionale, saranno discussi nell'ambito del gruppo degli esperti ministeriali sulla responsabilità ambientale e dovrebbero essere chiariti e applicati in modo uniforme;

(4) si invitano gli Stati membri a ***registrare*** i casi inerenti alla direttiva[21]. Questa pratica consentirà di trarre insegnamenti sul modo migliore di applicare la direttiva e aiutare quindi le parti interessate; faciliterà anche gli Stati membri, che devono ottemperare agli obblighi di rendicontazione a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva, e permetterà di giudicare l'efficacia della direttiva sulla base di casi reali.

Nonostante la crisi finanziaria, vari elementi paiono indicare che il mercato assicurativo legato alla direttiva sia in crescita nell'UE e che l'offerta di prodotti sia sempre più diversificata. Grazie alla maggiore chiarezza normativa[22], si prevede che le autorità competenti e gli operatori, nel trattare i casi di danno ai sensi della direttiva, applicheranno i criteri in essa stabiliti con maggiore prevedibilità e certezza di diritto.

Poiché manca ancora esperienza pratica nell'applicazione della direttiva, la Commissione è giunta alla conclusione che ***al momento l'introduzione di un sistema armonizzato di garanzia finanziaria obbligatoria non è sufficientemente giustificata***. Prima di poter trarre conclusioni valide occorrerà continuare a controllare come evolve la situazione negli Stati membri che hanno optato per una garanzia finanziaria obbligatoria, anche introdotta gradualmente, e in quelli che hanno invece scelto di non renderla obbligatoria. La Commissione seguirà con attenzione anche gli eventi verificatisi di recente, come la marea di petrolio nel golfo del Messico, che potrebbero giustificare un intervento su questo fronte.

La Commissione riesaminerà la scelta di rendere obbligatoria la garanzia finanziaria possibilmente anche prima della **revisione della direttiva prevista per il 2014**, in concomitanza alla relazione che deve presentare a norma dell'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva. La presente relazione ha inoltre individuato **una serie di altre questioni** che richiedono un'attenzione più immediata. Per quanto concerne la revisione generale della direttiva prevista per il 2013-14, sarà presto lanciata una valutazione continua delle seguenti misure che potrebbero essere introdotte anticipatamente:

---

21 La Commissione è consapevole dell'impegno che gli Stati membri stanno mostrando in tal senso; alcuni di essi hanno incluso disposizioni specifiche nei loro atti di recepimento.

22 Si veda, ad esempio, le due pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia europea nella causa italiana C-378/08 *Rada de Augusta* e nelle cause riunite C-379/08 e C-380/08, in cui la Corte ha chiarito alcune questioni relative al principio del "chi inquina paga" e in merito ai doveri delle autorità competenti, quali l'accertamento di un nesso causale, la determinazione e la modifica delle misure di riparazione, l'identificazione delle parti responsabili ecc.

- **il campo d'applicazione della direttiva:** la direttiva copre danni ambientali specifici, principalmente nel territorio terrestre, ma lascia incompleta la copertura dell'ambiente marino. La direttiva estende alle acque costiere e a quelle territoriali il "danno alle acque" (attraverso la direttiva quadro sull'acqua), come pure alle specie marine protette e ai siti di Natura 2000 che rientrano nella giurisdizione degli Stati membri (che va fino alla zona economica esclusiva e alla piattaforma continentale, se del caso), lasciando un vuoto quanto all'intera riparazione del danno all'ambiente marino. I danni all'ambiente marino imputabili alle maree di petrolio causate dalle attività di perforazione non sono quindi presi in considerazione nelle attuali disposizioni della direttiva;
- **le divergenze nelle norme nazionali di recepimento** possono creare difficoltà, ad esempio, ai fornitori di garanzia finanziaria che devono modificare i loro prodotti generici in modo da adattarli agli obblighi fissati da ogni Stato membro in cui intendono offrirli. Un sistema armonizzato di garanzia obbligatoria su scala europea avrebbe maggiori possibilità di successo se le modalità nazionali d'attuazione fossero meno divergenti;
- l'applicazione difforme delle eccezioni basate sul **possesso di un'autorizzazione** oppure sullo **stato delle conoscenze scientifiche**;
- l'estensione disomogenea del campo di applicazione della direttiva per coprire il **danno alle specie e agli habitat naturali** protetti a titolo della legislazione nazionale;
- **l'adeguatezza degli attuali massimali finanziari,** fissati per gli strumenti di garanzia finanziaria esistenti, rispetto ai potenziali incidenti di grande portata. La capacità degli strumenti esistenti di garanzia finanziaria di coprire incidenti di vaste dimensioni va valutata in rapporto ai massimali finanziari applicabili e al potenziale insito nei vari tipi di strumenti, quali i fondi, le assicurazioni, le garanzie ecc. In tale contesto la revisione sarà mirata a individuare i modi più efficaci di garantire risorse finanziarie sufficienti in caso di incidenti di grande portata i cui responsabili dispongono di una capacità finanziaria limitata o molto esigua.