



Bruxelles, 14.4.2016
COM(2016) 204 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo a norma
dell'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale
in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale**

{SWD(2016) 121 final}
{SWD(2016) 122 final}

1. Introduzione

La presente seconda relazione di attuazione¹ della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (“la direttiva sulla responsabilità ambientale” o “la direttiva”)² illustra l’esperienza acquisita nella sua applicazione tra il 2007 e il 2013 e va letta congiuntamente a un documento di lavoro dei servizi della Commissione³. La relazione si fonda sull’articolo 18, paragrafo 2, della direttiva sulla responsabilità ambientale e contiene conclusioni e raccomandazioni su come migliorarne l’attuazione pratica, sulla base della valutazione REFIT intrapresa negli ultimi due anni. La valutazione ha preso in esame il funzionamento della direttiva e se essa sia “idonea allo scopo”⁴, sulla base di due studi realizzati nel 2012 e di tre nel 2013⁵.

La direttiva riguarda i danni ambientali significativi. Essa attua il principio “chi inquina paga” sancito all’articolo 191 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea: i cittadini non deve pagare se un’attività industriale causa danni ambientali significativi. Gli operatori che svolgono le attività pericolose elencate nell’allegato III della direttiva sulla responsabilità ambientale (cfr. sezione 2 infra) sono oggettivamente responsabili dei danni ambientali causati, vale a dire che non è necessario dimostrare la colpa (dolo o negligenza). Gli operatori che svolgono attività professionali diverse da quelle pericolose sono responsabili per colpa.

Gli obiettivi principali della direttiva consistono nella prevenzione dei danni ambientali in caso di minaccia imminente e nella riparazione dei danni se essi sono già avvenuti. In linea con il principio “chi inquina paga”, l’operatore responsabile deve prendere le necessarie misure preventive o riparatrici e deve sostenere tutti i costi. Si considera che un danno sia stato riparato una volta che l’ambiente ritorna allo stato precedente al danno. La direttiva sulla responsabilità ambientale copre i danni alla biodiversità, (specie e habitat naturali protetti), all’acqua e al terreno. I danni tradizionali (danni alla proprietà, pericolo di morte e lesioni personali o danni materiali) non sono coperti dalla direttiva.

2. Recepimento e attuazione

Diversi Stati membri non hanno rispettato il termine di recepimento della direttiva nell’ordinamento nazionale (30 aprile 2007) e solo a partire dalla metà del 2010 la direttiva è stata pienamente recepita da tutti i 27 Stati membri⁶. La prima relazione della Commissione illustra questi ritardi e altre inadempienze. La Commissione ha inoltre analizzato in dettaglio la situazione complessa creata dall’introduzione di uno strumento quadro dell’UE più flessibile riguardo alla responsabilità ambientale che è andato ad aggiungersi alle legislazioni nazionali nella maggior parte degli Stati membri. In sintesi, ciò ha portato in una certa misura a una maggiore coerenza da un punto di vista giuridico rispetto alla situazione antecedente il recepimento della direttiva (ad esempio, alcuni Stati membri non prevedevano alcun sistema di responsabilità ambientale). Tuttavia, la situazione attuale permane eterogenea sia in termini

¹ La prima relazione di attuazione è stata presentata il 12 ottobre 2010 (COM (2010) 581).

² GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56 (modificata dalla direttiva 2006/21/CE, dalla direttiva 2009/31/CE e dalla direttiva 2013/30/UE).

³ SWD(2016) 121

⁴ Cfr. COM(2013) 685, COM(2014) 368, SWD(2014) 192 final/2 e COM(2015) 215, SWD(2015) 110

⁵ Tutti gli studi sono disponibili all’indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/studies.htm>

⁶ La Croazia, che ha notificato il recepimento della direttiva al momento della sua adesione all’Unione europea, non era tenuta a presentare una relazione nazionale sull’applicazione della direttiva entro il 30 aprile 2013, in quanto ha aderito all’Unione europea solo il 1° luglio 2013.

giuridici sia pratici e occorre compiere ulteriori passi per creare condizioni di parità a livello europeo⁷.

La Commissione è intervenuta sui ritardi di recepimento e sulle questioni relative alla non conformità (sette Stati membri devono ancora risolvere alcuni problemi di non conformità). Queste azioni hanno contribuito a migliorare leggermente la coerenza degli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri. Tuttavia, l'eterogeneità continuerà a persistere a causa del carattere di direttiva-quadro di questo atto normativo, che offre un elevato grado di flessibilità agli Stati membri.

Per quanto riguarda l'attuazione, tra l'aprile 2007 e l'aprile 2013 gli Stati membri hanno segnalato circa 1 245 casi confermati di danno ambientale che hanno determinato l'applicazione della direttiva. Tuttavia, il numero di casi varia considerevolmente tra gli Stati membri. Due Stati membri rappresentano oltre l'86% di tutti i casi di danno segnalati (Ungheria: 563 casi, Polonia: 506) e sei Stati membri hanno segnalato la maggior parte dei casi residui (Germania (60), Grecia (40), Italia (17)⁸, Lettonia, Spagna e Regno Unito). Undici Stati membri non hanno segnalato alcun caso di danno ambientale in relazione alla direttiva dal 2007 in poi, forse perché affrontano i casi esclusivamente nell'ambito del sistema nazionale.

Il numero di casi attinenti alla direttiva sulla responsabilità ambientale per Stato membro varia notevolmente, passando da 95 a meno di 1. La presenza di un numero elevato di casi in uno Stato membro non significa necessariamente che esso applichi la direttiva sulla responsabilità ambientale in modo più stringente di quanto richiesto. La valutazione e il lavoro di verifica della conformità dimostrano che tale divergenza può essere spiegata dai diversi ordinamenti giuridici e dalle diverse tradizioni giuridiche (in particolare se le normative preesistenti sono state abrogate o meno), da eventuali differenze che contraddistinguono lo stato dell'ambiente e dalle diverse interpretazioni dei termini e dei concetti fondamentali, come illustrato di seguito. Il maggiore utilizzo della direttiva è spesso dovuto:

- all'uso di registri dei casi attinenti alla direttiva sulla responsabilità ambientale;
- alle maggiori opportunità a disposizione delle parti interessate di formulare le loro osservazioni e impegnarsi con le autorità competenti;
- all'obbligo che incombe in via accessoria alle autorità competenti di effettuare azioni preventive e correttive qualora gli operatori non fossero in grado di farlo;
- a un grado più elevato di consapevolezza circa la direttiva sulla responsabilità ambientale da parte del pubblico e dei portatori d'interesse, in particolare gli operatori.

Per contro, il campo di applicazione della direttiva non è stato identificato come una delle ragioni principali delle differenze nell'attuazione (cfr. sezione 4).

Circa il 50% dei casi di danno ambientale segnalati riguardano danni al terreno. I danni all'acqua rappresentano il 30% e quelli alla biodiversità circa il 20%.

⁷ Maggiori dettagli rispetto all'analisi e alle ricerche sulle quali si fonda sono disponibili nello studio del 2013 sull'attuazione della direttiva sulla responsabilità ambientale, allegato parte A (Valutazione giuridica della legislazione nazionale di recepimento), e nello studio sull'analisi giuridica del 2014.

⁸ Tuttavia, l'Italia è responsabile di 1 000 ulteriori potenziali incidenti, che potrebbero successivamente essere classificati come casi attinenti alla direttiva sulla responsabilità ambientale.

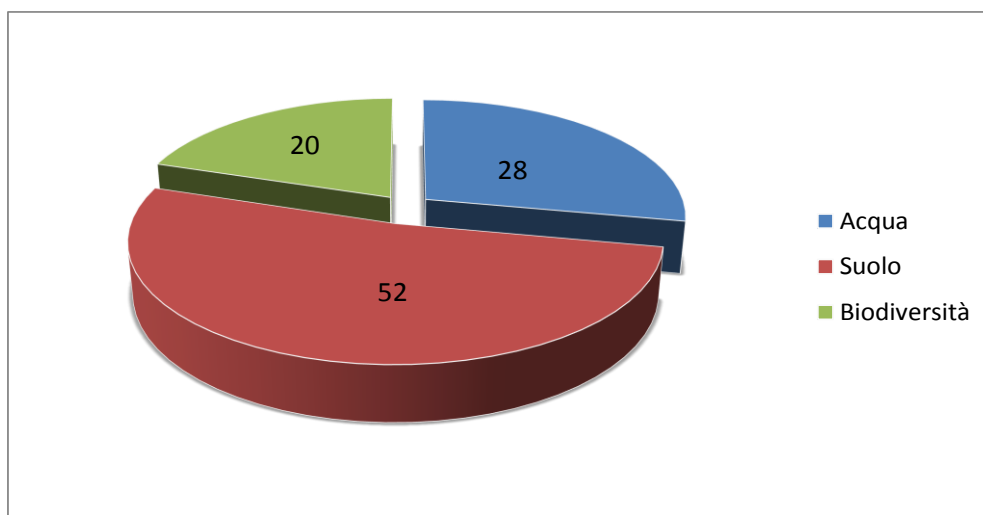


Figura 1: Categoria del danno ambientale basata su 1 450 casi⁹

Le attività professionali pericolose (connesse alla responsabilità oggettiva) che causano danni ambientali sono principalmente:

- le attività di gestione dei rifiuti;
- il trattamento di sostanze pericolose, preparati, prodotti fitosanitari o biocidi;
- attività nel quadro della direttiva sulle emissioni industriali¹⁰ e
- trasporto di merci pericolose o inquinanti su strada, per ferrovia, via navigabile interna, mare o via aerea.

Anche altre attività professionali (connesse alla responsabilità per colpa) hanno causato danni ambientali ma provocando esclusivamente, secondo la direttiva sulla responsabilità ambientale, danni alla biodiversità.

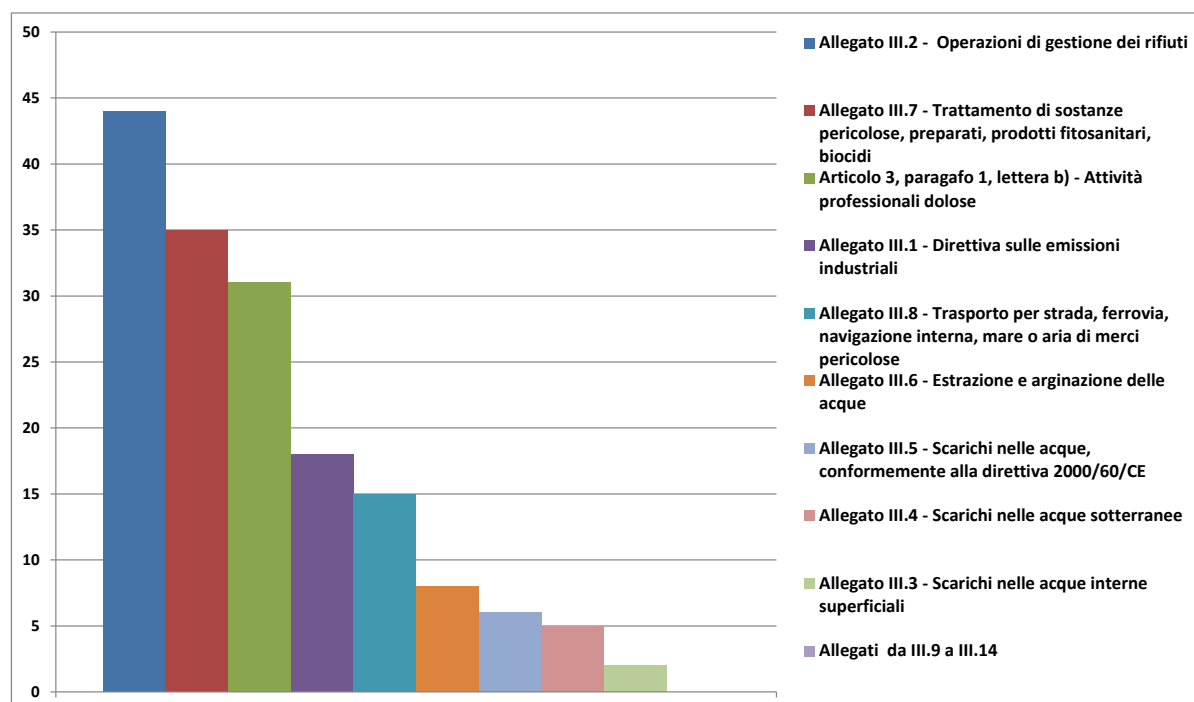


Figura 2: Numero di casi segnalati attinenti alla direttiva sulla responsabilità ambientale, a seconda del tipo di attività che li causa

⁹ Alcuni casi compaiono in più di una categoria di danni.

¹⁰ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 334 del 13.12.2012, pag. 17).

Sono state segnalate relativamente poche richieste di intervento avviate da persone colpite da danno ambientale o da ONG attive in campo ambientale¹¹. Sono stati avviati ricorsi in circa 60 casi, 44 dei quali in Polonia.

Il tempo medio dall'inizio alla conclusione della riparazione è di 12 mesi anche se, in alcuni casi, ha oltrepassato i sei anni.

3. Adeguatezza della regolamentazione e valutazione¹²

3.1. Pertinenza

Gli obiettivi perseguiti dalla direttiva, ossia la prevenzione e la riparazione del danno ambientale, sono ancora pertinenti e adeguati alle esigenze attuali in quanto continuano a sussistere rischi relativi a questi tipi di danni o incidenti. Dalla valutazione emerge che la direttiva ha contribuito a migliorare in misura limitata il livello di protezione ambientale nell'UE, ma non ha ancora realizzato il suo potenziale. Inoltre, visto che la direttiva è più pertinente in alcuni Stati membri rispetto ad altri, occorre valutarne la rilevanza rispetto ai diversi quadri giuridici nazionali e tradizioni vigenti.

3.2. Efficacia

L'efficacia della direttiva varia in modo significativo, poiché è stata attuata in modo molto diverso nei vari Stati membri. In parte ciò è dovuto alla struttura-quadro della direttiva che prevede una serie di eccezioni, opzioni e flessibilità. Il motivo principale dell'applicazione non uniforme della direttiva è stato individuato in particolare nella diversa interpretazione e applicazione della "soglia di rilevanza" per il danno ambientale. Le autorità competenti, gli operatori economici e gli assicuratori hanno spesso chiesto maggiore chiarezza e orientamenti su questa problematica. L'efficacia della direttiva si rispecchia più efficacemente nel volume dei danni ambientali riparati (intorno ai 6 milioni di EUR se si escludono cinque casi importanti di perdite, e 180 milioni di EUR se le si includono). L'effetto incentivante che si traduce in misure precauzionali rafforzate e maggiori garanzie finanziarie, nonché in danni evitati grazie a un intervento immediato in caso di danni imminenti, sono ancora in larga misura sconosciuti a causa della persistente mancanza di dati.

Per quanto riguarda l'ambito del danno ambientale, la valutazione ha confermato che è sufficiente a coprire i danni alle più importanti risorse naturali. Anche l'ambito della responsabilità oggettiva per attività pericolose (allegato III) sembra essere aggiornato, con la possibile eccezione del trasporto di sostanze pericolose mediante condotte fuori sito. Tuttavia, i portatori d'interesse hanno segnalato problemi in merito alla responsabilità di terzi a questo proposito.

3.3. Efficienza

Nell'ambito della valutazione dell'efficienza sono state esaminate le principali categorie di costi: costi di riparazione, amministrativi e inerenti alla garanzia finanziaria.

¹¹ 132 richieste di intervento, 93 delle quali, però, nella sola Italia.

¹² Nel 2013, cioè ben prima che le linee guida per la valutazione fossero approvate nel maggio 2015, la Commissione ha deciso di condurre una valutazione nel quadro del suo programma REFIT.

I costi di riparazione per il ripristino delle risorse naturali danneggiate sono a carico del responsabile del danno, in linea con il principio “chi inquina paga”. Gli elementi disponibili dimostrano che il costo delle misure correttive si aggira in media intorno a 42 000 EUR¹³. La Grecia ha comunicato un valore medio di 60 000 EUR. Tuttavia, le spese di riparazione dei singoli casi vanno da poche migliaia di EUR a più di 50 milioni di EUR per le perdite su larga scala dovute a incidenti gravi (come quelli verificatesi a *Kolontár* in Ungheria o *Moerdijk* nei Paesi Bassi).

I costi amministrativi per le pubbliche autorità sono rappresentati dai costi continui che non possono essere recuperati rivolgendosi agli operatori responsabili. Solo tre Stati membri hanno fornito dati precisi sui costi amministrativi, che vanno da 55 000 EUR (nella regione fiamminga del Belgio) a 2 milioni di EUR (in alcune comunità autonome della Spagna). Non è stato fornito alcun dato per quanto riguarda i costi amministrativi per le imprese. A causa della scarsità di informazioni sui costi amministrativi per le autorità e il settore privato, non è possibile trarre conclusioni fondate su questa categoria di costi. Tuttavia, nessun portatore d’interesse si è lamentato dell’onere amministrativo.

I costi dei danni ambientali per gli operatori responsabili possono essere ridotti attraverso l’uso di strumenti di garanzia finanziaria (assicurazione e strumenti alternativi, come garanzie bancarie, fondi o titoli). La maggior parte dei mercati fornisce una copertura sufficiente per tutti i rischi connessi alla direttiva, ma la domanda è scarsa a causa del numero insufficiente di casi in molti Stati membri, della mancanza di chiarezza per quanto riguarda alcuni concetti della direttiva¹⁴ e di mercati assicurativi che emergono con maggiore lentezza¹⁵. Da una recente relazione risulta un aumento dell’importo delle assicurazioni per la responsabilità ambientale sottoscritte da imprese europee (con un incremento medio annuo del 13,6% dal 2006, in particolare nei settori ad alto rischio)¹⁶. Nonostante i progressi per quanto riguarda gli sviluppi in materia di garanzie finanziarie, persistono problemi circa l’applicazione della direttiva a incidenti su vasta scala e circa l’insolvenza degli operatori economici responsabili di danni.

Non è possibile effettuare una valutazione complessiva significativa circa l’efficienza della direttiva sulla base delle informazioni disponibili. Occorrerà effettuare altri studi e raccogliere dati supplementari per colmare le lacune della presente valutazione.

3.4. Coerenza

Dalla valutazione è emerso che la direttiva è generalmente coerente con altre parti della legislazione ambientale dell’UE e con le pertinenti convenzioni internazionali elencate nei suoi allegati IV e V. La direttiva è adeguatamente integrata nell’acquis dell’UE e integra le altre normative ambientali¹⁷, in particolare la direttiva sulla valutazione dell’impatto ambientale¹⁸, la direttiva sulle emissioni industriali¹⁹ e la legislazione in materia di rifiuti.

¹³ I calcoli sono stati effettuati sulla base di 137 casi che rappresentano poco oltre il 10% di tutti i casi di danni ambientali attinenti alla direttiva segnalati dagli Stati membri, e senza includere in particolare le tre maggiori perdite di *Kolontár* (Ungheria), *Moerdijk* (Paesi Bassi) e *Assopos* (Grecia) (dato che sono stati considerati come casi anomali).

¹⁴ In particolare per quanto riguarda la “soglia di rilevanza”.

¹⁵ Ad esempio, nelle repubbliche baltiche e nei più piccoli Stati membri insulari.

¹⁶ Stuart Collins, *EIL market grows post ELD*, in: Commercial Risk Europe, 27 novembre 2015.

¹⁷ L’interazione tra direttiva sulla responsabilità ambientale e direttiva Habitat è sintetizzata alla sezione 4.3.

¹⁸ Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 26 del 28.1.2012, pag. 1).

¹⁹ Cfr. nota 10.

Una valutazione più dettagliata di alcune questioni specifiche è riportata alla sezione 4, dove compaiono anche indicazioni sull'eventuale necessità di intraprendere nuovi studi, nonché nel documento di lavoro dei servizi della Commissione in allegato.

3.5. Valore aggiunto dell'UE

La valutazione ha dimostrato ancora una volta che la definizione di un livello minimo di tutela ambientale, in particolare per situazioni transfrontaliere (ad esempio l'inquinamento idrico) comporta un certo valore aggiunto dell'UE. La direttiva intende anche garantire una migliore parità di condizioni nel mercato interno, ma non ha ancora raggiunto l'obiettivo primario dell'armonizzazione a livello UE. Sebbene la direttiva abbia incrementato il ricorso a misure precauzionali, avendo aumentato, ad esempio, la disponibilità di coperture assicurative ambientali sul mercato (cfr. sezione 3.3), nella pratica le carenze precedentemente individuate impediscono che si crei un maggiore valore aggiunto.

4. Punti specifici da riesaminare

La presente relazione include l'analisi di quattro aree specifiche di applicazione, conformemente all'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva.

4.1. Esclusione di alcune convenzioni internazionali (allegati IV e V) dall'ambito di applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale

Alcune convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e le relative convenzioni²⁰ sono escluse dal campo di applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale. Le convenzioni si applicano, a livello mondiale, agli armatori le cui navi sono immatricolate in uno Stato parte contraente delle convenzioni, prevedono la responsabilità oggettiva per gli armatori, l'obbligatorietà della garanzia finanziaria²¹ e, nel caso di determinati tipi di danni, dei fondi speciali di compensazione in grado di far fronte ad eventuali indennizzi superiori alla responsabilità degli armatori. In particolare, nel caso dell'inquinamento provocato da petroliere, si prevede un sistema a tre livelli in grado di fornire un risarcimento alle vittime di incidenti da inquinamento da idrocarburi. Le convenzioni internazionali vietano alle parti di introdurre ulteriori richieste di indennizzo.

Lo studio sull'efficacia della direttiva sulla responsabilità ambientale realizzato per conto della Commissione ha dimostrato²² che la direttiva e le convenzioni internazionali citate applicano livelli diversi di riparazione del danno. Si tratta di differenze potenzialmente importanti in funzione del singolo caso. Anche i Fondi internazionali di risarcimento per i danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi (Fondi IOPC) e l'*International Group of P&I Clubs* hanno elaborato relazioni sul costo delle misure preventive e dei danni ambientali a seguito di tutti gli incidenti di inquinamento da idrocarburi prodotti da petroliere a partire dal 2002, che non hanno rilevato elementi comprovanti un risarcimento insufficiente dei danni ambientali.

²⁰ Vale a dire la Convenzione sulla responsabilità civile (convenzione CLC), la Convenzione sul Fondo 1992, la convenzione "Bunker Oil", la convenzione HNS del 1996 (Convenzione internazionale sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni causati dal trasporto via mare di sostanze nocive e potenzialmente pericolose) e la convenzione sulle merci pericolose.

²¹ Essendo divenute parte del diritto dell'UE tramite la direttiva 2009/20/CE sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi (GU L 131 del 28.5.2009, pag. 128).

²² Cfr. nota 5.

Alla luce di queste informazioni, la Commissione valuterà più approfonditamente se i diversi standard di riparazione possono essere affrontati con strumenti non legislativi, adoperandosi in particolare per giungere a una comprensione comune dei concetti, per esempio mediante l'interpretazione del manuale sulle richieste di risarcimento (Claim Manual) dei Fondi IOPC e/o nei consessi costituiti dalle parti alle convenzioni.

La Commissione non ha riscontrato nuovi elementi che potrebbero rimettere in discussione l'esclusione del danno nucleare.

4.2. Applicazione della presente direttiva in relazione agli organismi geneticamente modificati (OGM)

Nell'UE, nel corso del periodo di riferimento, non si sono verificati incidenti comportanti danni ambientali causati dagli OGM²³. L'acquis è pienamente in linea con le prescrizioni del protocollo addizionale di Nagoya-Kuala Lumpur in materia di responsabilità e risarcimenti al protocollo di Cartagena sulla biosicurezza dell'ottobre 2010, per cui non si è resa necessaria alcuna ulteriore azione a livello di UE per concludere il protocollo.

4.3. Applicazione della presente direttiva in relazione alle specie e agli habitat naturali protetti

Lo studio sui danni alla biodiversità²⁴ ha preso in esame la possibilità di rafforzare la parità di condizioni, estendendo il campo di applicazione della direttiva in modo da includere tutte le "specie e gli habitat naturali protetti" negli Stati membri. Ciò è dovuto al fatto che metà degli Stati membri adottano questo ambito di applicazione più esteso²⁵ mentre gli altri limitano l'applicazione all'ambito definito dalla direttiva Habitat. Tuttavia, estendere il campo di applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale a specie e habitat naturali protetti a livello solo nazionale comporterebbe difficoltà giuridiche (per motivi di competenza nazionale) e potrebbe non contribuire a migliorare l'armonizzazione in quanto i campi di applicazione nazionali possono essere molto diversi.

Dallo studio è emerso che:

- le definizioni di "danno significativo" e "stato di conservazione favorevole" nelle due direttive meritano maggior attenzione a fronte di potenziali significati e/o impieghi diversi della soglia di danno significativo nella direttiva sulla responsabilità ambientale e all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat;
- occorre un'applicazione più coerente e maggiore chiarezza in merito alla soglia di "danno significativo". Questo punto è stato evidenziato anche da diverse autorità competenti e dal settore assicurativo;
- la designazione geografica dello "stato di conservazione favorevole" nella direttiva sulla responsabilità ambientale (territorio dell'UE, territorio nazionale, area naturale) si è rivelata problematica. È pertanto opportuno precisare che è necessario un approccio corrispondente ai siti per garantire un'attuazione corretta ed efficace;
- spesso non vengono prese le misure necessarie ad evitare che i danni alla biodiversità diventino significativi perché si parte da una premessa errata, secondo la quale un'azione preventiva può essere adottata soltanto se è noto che il danno sarà significativo.

²³ Allegato III, punti 10 e 11, della direttiva sulla responsabilità ambientale.

²⁴ Cfr. nota 5.

²⁵ Belgio, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia, Regno Unito (Inghilterra, Galles, Irlanda del Nord).

La Commissione sta attualmente esaminando l'opportunità di un'eventuale iniziativa destinata a "evitare ogni perdita netta"²⁶, che potrebbe affrontare anche questo tipo di problematiche. Lo studio è in corso di completamento e la Commissione ne terrà conto per determinare se, e come, affrontare gli aspetti citati.

4.4. Eventuale inserimento di altri strumenti negli allegati III, IV e V²⁷

La Commissione ha esaminato i possibili candidati all'inclusione. Tuttavia, la valutazione non ha dimostrato alcuna necessità di estendere gli allegati III (v. supra alla sezione 3.2), IV o V²⁸.

5. Conclusioni

L'attuazione della direttiva sulla responsabilità ambientale ha migliorato la prevenzione e la riparazione del danno ambientale in misura limitata rispetto alla situazione antecedente il suo recepimento. In particolare, la direttiva ha rafforzato il principio "chi inquina paga" (evitando così costi significativi a carico delle finanze pubbliche), attuando la responsabilità oggettiva per danno ambientale in tutta l'UE e rafforzando gli standard di riparazione per ripristinare le risorse naturali danneggiate, in particolare per danni alla biodiversità. Il grado di variabilità tra gli Stati membri può tuttavia destare una certa preoccupazione, sebbene alcuni problemi siano stati comunicati alla Commissione e la valutazione abbia permesso di individuare le principali carenze.

Per quanto riguarda la valutazione, una delle sfide principali è la mancanza di dati su incidenti attinenti alla direttiva sulla responsabilità ambientale e su incidenti comparabili trattati nel quadro della legislazione nazionale. Le altre questioni sono la mancanza di consapevolezza e informazione dei portatori d'interesse circa la direttiva sulla responsabilità ambientale, l'insufficienza delle risorse e dell'esperienza necessarie per attuarla, le incertezze e l'ambiguità circa i concetti e le definizioni chiave come la soglia "significativa", l'uso limitato della riparazione complementare e compensativa e l'insufficienza di dati sui danni ambientali, sui casi di riparazione e sui costi. Se da un lato alcuni di questi aspetti della direttiva e il suo contesto contribuiscono a spiegare l'ampia diversità del numero di casi segnalati e del loro contenuto, d'altro lato le differenze nell'uso della "soglia di rilevanza" insieme alla presenza di quadri nazionali preesistenti sono considerate la principale causa delle significative divergenze. Altri fattori che contribuiscono alla variabilità degli effetti della direttiva comprendono l'uso diverso che viene fatto dei suoi registri, i differenti livelli di partecipazione pubblica, un'applicazione disomogenea dell'obbligo sussidiario cui sono soggette le autorità competenti di prendere provvedimenti in assenza o a causa dell'inazione degli operatori responsabili, nonché i diversi gradi di consapevolezza dei portatori d'interesse.

Sul versante positivo, l'attuazione della direttiva continua a migliorare. L'industria e gli altri portatori d'interesse che hanno contribuito alla valutazione sono ampiamente soddisfatti dell'attuale quadro giuridico e, in collaborazione con esperti degli Stati membri, si sono espressi a favore della continuità, prevedibilità e stabilità legislativa in materia di responsabilità ambientale. La direttiva incentiva inoltre l'azione preventiva e gli approcci precauzionali evitando quindi costi elevati di riparazione, spesso superiori al costo delle

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nml/index_en.htm

²⁷ "La relazione (...) include un riepilogo: d) degli strumenti che possono essere presi in considerazione per l'inserimento negli allegati III, IV e V." (direttiva sulla responsabilità ambientale, articolo 18, paragrafo 3, lettera d)).

²⁸ Questi strumenti internazionali sono suscettibili di non entrare in vigore oppure sono complementari alla direttiva sulla responsabilità ambientale (per ulteriori dettagli si veda la sezione 6.4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione).

misure preventive. È tuttavia difficile quantificare i benefici ottenuti mediante la prevenzione, in particolare per via della mancanza di informazioni complete sul complesso delle azioni preventive e di altre misure precauzionali adottate nell'ambito della direttiva.

Le valutazioni successive dovrebbero analizzare la direttiva e la legislazione nazionale preesistente per determinare in quale misura sono state create condizioni paritarie. Le condizioni paritarie possono essere ulteriormente migliorate chiarendo alcuni termini chiave (in particolare “danno significativo”). A tal fine, la Commissione ha individuato una serie di azioni di sostegno a livello dell'UE che, unitamente a una serie di raccomandazioni destinate agli Stati membri, costituirebbero una risposta proporzionata al fine di rendere la direttiva più “idonea allo scopo” rispetto a quanto constatato dalla presente valutazione.

6. Raccomandazioni e prossime fasi

Nel corso dei prossimi anni, la Commissione si occuperà soprattutto di favorire l'allineamento delle soluzioni e delle pratiche nazionali all'interno del quadro fornito dalla direttiva e di individuare il modo in cui ciò può essere attuato in modo efficace e coerente nell'ambito di una più ampia responsabilità giuridica. Occorre inoltre impegnarsi per migliorare la base di conoscenze in merito all'effettivo impatto della direttiva sulla responsabilità ambientale, sia sull'ambiente sia sui portatori d'interesse. Per farlo, occorre migliorare la raccolta di dati sui casi connessi alla direttiva sulla responsabilità ambientale negli Stati membri che non hanno ancora istituito registri. Risultati utili deriverebbero anche dall'allineamento delle soluzioni nazionali (su questioni quali: modelli relativi alla riparazione dei danni, analisi dei rischi, calcolo della copertura assicurativa ecc.), in quanto le banche dati disponibili potranno essere utilizzate per rafforzare le garanzie finanziarie (offrendo prodotti più mirati), migliorare i regimi di gestione del rischio delle imprese e aumentare le conoscenze di operatori e portatori d'interesse in causa, comprese le autorità responsabili per la riduzione dei danni.

Sono necessarie ulteriori informazioni per individuare le ragioni e gli effetti precisi derivanti dalle soluzioni divergenti adottate negli Stati membri. Cosa ancora più importante, si potrebbero prendere provvedimenti per rafforzare la capacità amministrativa e promuovere strumenti di sostegno per l'attuazione. Inoltre, lo sviluppo di efficaci controlli regolamentari raccomandato negli orientamenti per legiferare meglio (SWD(2015) 110) dovrebbe assicurare una valutazione più solida e definitiva della direttiva in futuro²⁹. Sarà quindi necessario discutere con tutti i portatori d'interesse e gli Stati membri come migliorare la base di conoscenze.

I servizi della Commissione intendono pertanto proporre un programma di lavoro pluriennale aperto agli esperti degli Stati membri e ai portatori di interesse per migliorare la base di conoscenze e allineare le diverse soluzioni nazionali. Inoltre, la Commissione intende continuare a fornire misure di sostegno amministrativo, quali:

- a) orientamenti o note interpretative su questioni fondamentali (“rilevanza”);
- b) programmi di formazione;
- c) servizi di assistenza tecnica per gli operatori del settore (autorità competenti, operatori, periti liquidatori, fornitori di garanzie finanziarie, soggetti interessati, ONG ecc.) che

²⁹ Che dovrebbe aver luogo ogni 5-7 anni, secondo la comunicazione della Commissione intitolata “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE” (COM(2015) 215).

forniscano informazioni, assistenza e sostegno nell'ambito della valutazione dei rischi e dei danni.

Ad integrazione di tutte queste attività, la Commissione raccomanda che tutti gli Stati membri si impegnino a:

- sostenere gli sforzi di attuazione dei singoli Stati membri con iniziative proattive (ad esempio: documenti di orientamento, formazione, strumenti elettronici per l'analisi dei rischi, definizione di scenari di riferimento, modelli di garanzia finanziaria, ecc.), come già fatto da alcuni Stati membri;
- scambiarsi esperienze e migliori pratiche amministrative e sostenersi a vicenda nel rafforzamento delle capacità;
- rivedere la propria interpretazione delle disposizioni essenziali della direttiva, in particolare in relazione alla "rilevanza";
- registrare i dati concernenti incidenti attinenti alla direttiva e pubblicare i relativi registri, se non vi hanno già provveduto;
- raccogliere sistematicamente i dati necessari in grado di documentare che l'applicazione della direttiva nel loro paese sia efficace, efficiente e in linea con la situazione generale nell'UE.

Tutto ciò contribuirà a preparare la prossima valutazione della direttiva. La Commissione ritiene che queste misure costituiscano un approccio proporzionato per migliorare gli impatti positivi previsti della direttiva sulla responsabilità ambientale e che contribuiranno anche a fornire le informazioni da utilizzare nella prossima valutazione consentendo così di dimostrare più efficacemente l'entità del valore aggiunto dell'UE nonché l'efficienza e l'efficacia della direttiva.