



### NOTA N. 53

#### RELAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2004/35/CE SULLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE

<b>TITOLO ATTO:</b>	<b>Atto comunitario n. 136:</b> 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
<b>NUMERO ATTO</b>	COM (2016) 204 def.
<b>AUTORE</b>	Commissione europea
<b>DATA DELL'ATTO</b>	14/04/2016
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	14/04/2016
<b>ASSEGNATO IL</b>	28/04/2016
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	13 <sup>a</sup>
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	2 <sup>a</sup> , 3 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup>
<b>OGGETTO</b>	La relazione presenta gli esiti della valutazione sull'applicazione della direttiva 2004/35/CE

#### ANNOTAZIONI:

##### Premessa

La relazione in esame è stata elaborata in ottemperanza all'articolo 18, paragrafo 2, della [direttiva 2004/35/CE](#) sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale che prevedeva che entro il 30 aprile 2014 la Commissione europea presentasse al Parlamento europeo e al Consiglio un *report* sull'applicazione della stessa, comprensiva di proposte di modifica. La relazione contiene quindi conclusioni e raccomandazioni su come migliorare l'attuazione della normativa in oggetto.

Prima di passare all'illustrazione dei contenuti del documento in esame, si richiamano gli elementi essenziali della direttiva 2004/35/CE, i cui obiettivi sono la **prevenzione** e la **riparazione** del danno ambientale, mediante l'istituzione di un quadro per la responsabilità ambientale basato sul principio "chi inquina paga". In particolare, rendendo coloro che hanno

danneggiato l'ambiente responsabili della riparazione del danno, la direttiva delinea un sistema volto ad incentivare l'adozione di interventi in via preventiva, al fine di evitare i danni all'ambiente.

La direttiva 2004/35/CE<sup>1</sup> si applica ai danni alla biodiversità (alle specie e agli habitat naturali protetti), alle acque e al terreno causati dalle attività professionali pericolose<sup>2</sup> attribuendo agli operatori che svolgono tali attività una **responsabilità oggettiva** dei danni causati, in base alla quale, indipendentemente dal fatto di aver commesso o meno errori, essi dovranno prendere le necessarie misure riparatrici e sostenere tutti i costi attinenti ai danni. Il regime di responsabilità si estende a tutte le risorse idriche dell'Unione, così come sono state definite nella direttiva quadro sull'acqua, nonché a tutte le forme di contaminazione del suolo che rischiano di mettere a repentaglio la salute umana. Agli operatori che svolgono attività professionali diverse da quelle pericolose, la direttiva attribuisce invece una **responsabilità per colpa**, applicabile quindi solo in caso di errore o di negligenza. Saranno le autorità competenti ad individuare gli operatori responsabili del danno, a valutare l'entità dello stesso e a determinare le misure riparatrici. In caso di inazione da parte degli operatori responsabili, le misure di prevenzione o riparatrici potranno essere adottate dalle autorità competenti. La direttiva prevede inoltre l'istituzione, da parte degli Stati membri, di **misure di garanzia finanziaria** (ad es. assicurazioni) per consentire agli operatori di assolvere alle responsabilità ad essi incombenti. Contempla poi la possibilità per le persone fisiche o giuridiche interessate dal danno di presentare una richiesta di intervento alle autorità competenti e di avviare eventuali **ricorsi**.

La direttiva non si applica ai danni ambientali rientranti in alcune Convenzioni internazionali (ad es. in materia di inquinamento da idrocarburi o da carburante di navi) e ai danni nucleari<sup>3</sup>.

In materia di applicazione del principio 'chi inquina paga', si ricorda come recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ([Causa C-534/13, sentenza del 4 marzo 2015](#)) abbia stabilito come il suddetto principio, fissato dalle Direttive UE, ammetta per ciascuno Stato di mantenere livelli di autonomia in relazione alla disciplina di talune fattispecie. In particolare, nella fattispecie in discussione, si è ritenuta conforme al dettato della direttiva europea la legge italiana, secondo la quale, nella lettura delle disposizioni in rilievo, non risulta imposto al proprietario di un terreno di avviare azioni di ripristino (bonifica e/o riparazione) su un sito inquinato a seguito di danno ambientale, ove il proprietario non sia il diretto responsabile di tale inquinamento, prevedendosi invece la sola responsabilità patrimoniale per le spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente, nel limite del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione degli interventi stessi. Soffermandosi sulle nozioni in materia di responsabilità ambientale e sulla necessità della sussistenza di un nesso causale tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale, la Corte ha quindi precisato che le persone diverse dagli operatori non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva in materia di danno ambientale e che, quando non può essere accertato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, si rientra nell'ambito del diritto nazionale e non già nel diritto dell'Unione.

## I contenuti della relazione

La [relazione](#) in esame, che rappresenta la seconda relazione di attuazione della direttiva (la prima risale all'ottobre 2010), copre l'arco di tempo compreso **tra il 2007 e il 2013** ed è stata

---

<sup>1</sup> Per un'illustrazione dettagliata della direttiva, si veda [l'opuscolo informativo](#) a cura della Commissione europea.

<sup>2</sup> Tali attività, elencate nell'allegato III della direttiva, comprendono le attività agricole o industriali soggette ad autorizzazione in base alla [direttiva sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento](#), le operazioni di gestione dei rifiuti, inclusi quelli pericolosi, lo scarico di sostanze inquinanti nelle acque superficiali e sotterranee, le attività di fabbricazione, gestione, trasporto di sostanze e preparati pericolosi, prodotti fitosanitari e biocidi, il trasporto di merci pericolose e inquinanti, le attività concernenti gli organismi e i microorganismi geneticamente modificati.

<sup>3</sup> Le convenzioni internazionali escluse dall'ambito di applicazione della direttiva sono elencate negli Allegati IV e V.

elaborata sulla base di alcuni studi condotti tra il 2012 e il 2013<sup>4</sup> e delle informazioni fornite dagli Stati membri in ottemperanza dell'articolo 18, paragrafo 1 (e allegato VI) della direttiva.

La relazione, che va letta congiuntamente ai due documenti di accompagnamento<sup>5</sup>,

- illustra lo stato di recepimento e di attuazione della direttiva;
- dà conto della valutazione condotta e del riesame di alcuni elementi della direttiva;
- presenta le considerazioni conclusive;
- preannuncia i passi futuri formulando alcune raccomandazioni per gli Stati membri.

**Recepimento e attuazione.** Sul recepimento, il cui termine era fissato al 30 aprile 2007, la relazione riferisce che solo quattro Stati membri, tra cui l'Italia, hanno rispettato questa scadenza<sup>6</sup>. La **trasposizione da parte di tutti gli altri Stati è avvenuta solo a partire dalla metà del 2010**<sup>7</sup>, dopo l'avvio di una serie di procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Nonostante la direttiva risulti quindi recepita, la relazione sottolinea come **la situazione attuale permanga eterogenea** sia in termini giuridici che pratici, anche a causa del carattere di direttiva-quadro dell'atto normativo, che dà agli Stati membri un **elevato grado di flessibilità**.

Circa l'attuazione, nel periodo preso in esame, la relazione riferisce che sono stati segnalati 1245 casi confermati di **danno ambientale** attinenti alla direttiva (di cui il 50% riguarda il terreno, il 30% l'acqua, il 20% la biodiversità). Le richieste di intervento avviate da persone colpite da danno ambientale sono state un numero limitato, 132 (di cui 93 nella sola Italia) e sono stati avviati ricorsi in circa 60 casi, 44 dei quali in Polonia. Il tempo medio per la riparazione del danno è di 12 mesi anche se in alcuni casi ha superato i sei anni. Anche in questo caso, la relazione sottolinea **un notevole livello di eterogeneità tra i vari Stati membri**: si passa, infatti, da 563 casi segnalati in Ungheria fino ad arrivare a zero casi in 11 Stati<sup>8</sup>, che, presumibilmente, affrontano i casi di danno ambientale esclusivamente nell'ambito dei loro sistemi nazionali. Per quanto concerne l'Italia sono stati segnalati 17 casi, ma vi sono altri 1000 potenziali incidenti che in un secondo momento potrebbero essere classificati come casi attinenti alla direttiva sulla responsabilità ambientale.

Si ricorda che in Italia la definizione di danno ambientale è contenuta nell'art. 300 del Decreto legislativo n. 152 del 2006, c.d. codice dell'ambiente, che indica come danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. Si fa riferimento, in base al comma 2 di tale norma, al deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria; alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate; allo stato ambientale delle acque marine interessate, quale definito dalla normativa europea; alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale, anche se svolte in acque internazionali; al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente.

Inoltre, l'articolo 298-*bis* del citato codice, nel definire il campo di applicazione della disciplina sul danno ambientale, ha introdotto nell'ordinamento italiano, in linea con le norme della direttiva, la regola della responsabilità oggettiva risarcitoria, sganciata i dai requisiti del dolo e della colpa, per

---

<sup>4</sup> Per un elenco completo degli studi si rimanda all'apposita [pagina](#) sul sito della Commissione europea, consultabile in lingua inglese.

<sup>5</sup> Si tratta della Valutazione REFIT, [SWD\(2016\)121](#), e del relativo documento di sintesi, [SWD\(2016\)122](#), entrambi disponibili in lingua inglese.

<sup>6</sup> L'Italia ha recepito la direttiva con il [Decreto legislativo n. 152/2006](#), noto anche come Codice dell'Ambiente. Oltre all'Italia hanno recepito la direttiva entro la scadenza la Lettonia, la Lituania e l'Ungheria.

<sup>7</sup> Ad esclusione della Croazia che ha notificato il recepimento della direttiva al momento dell'adesione all'Unione europea, avvenuta il 1° luglio 2013.

<sup>8</sup> Repubblica ceca, Danimarca, Francia, Lussemburgo, Slovenia, Slovacchia, Austria, Bulgaria, Irlanda e Malta.

danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla parte VI del D.Lgs. 152/2006 (omologo dell'allegato III della direttiva).

**Valutazione della direttiva.** La valutazione è stata condotta nell'ambito del programma REFIT<sup>9</sup>, e si è concentrata sul funzionamento della direttiva al fine di verificare se, a dodici anni dalla sua adozione, essa fosse ancora "idonea al suo scopo".

La direttiva è stata valutata in base ai parametri della pertinenza, dell'efficacia, dell'efficienza, della coerenza e dal valore aggiunto dell'UE.

Relativamente al primo parametro, la relazione evidenzia che **gli obiettivi della direttiva, ovvero la prevenzione e la riparazione, sono ancora pertinenti**, ma che essa **ha contribuito solo in misura limitata a migliorare il livello di protezione ambientale** a causa della diversità dei quadri giuridici nazionali.

Quanto all'**efficacia** vi sono **significative divergenze tra gli Stati membri** causate, come già accennato, dalla flessibilità concessa dalla natura di direttiva-quadro e dalla diversa interpretazione e applicazione della "soglia di rilevanza" del danno ambientale - ai fini in particolare dell'attivazione delle azioni preventive - su cui più volte le autorità competenti, gli operatori economici e gli assicuratori hanno chiesto maggiore chiarezza.

Nel complesso il volume dei danni riparati si aggira intorno a **6 miliardi di euro**, se si escludono cinque casi importanti di perdite e **180 milioni** se li si includono.

La valutazione ha sottolineato, inoltre, che **la direttiva è sufficiente a coprire i danni alle più importanti risorse naturali**. Non sono invece disponibili i dati relativi alle azioni di prevenzione adottate dagli operatori e ai danni evitati grazie ad un intervento immediato in caso di minaccia imminente<sup>10</sup>.

Anche la valutazione dell'**efficienza** è risultata lacunosa **a causa della mancanza di informazioni** tanto da non rendere possibile formulare un giudizio complessivo. Pochi sono infatti i dati riguardanti le principali categorie di costi presi in esame, ovvero i costi di riparazione e i costi amministrativi per le pubbliche autorità.

I primi, che sono a carico del responsabile del danno, secondo i dati disponibili, si aggirano intorno a 42 mila Euro. Il calcolo tuttavia è stato effettuato sulla base di 137 casi, che rappresentano poco più del 10% di tutti i casi di danni ambientali segnalati. I secondi variano da 55 mila Euro (in Belgio) a 2 milioni di Euro (in Spagna), ma le cifre si basano sulle informazioni fornite da tre soli Stati<sup>11</sup>. Sarà pertanto necessario effettuare nuovi studi e raccogliere dati supplementari.

Per quanto riguarda gli strumenti di garanzia finanziaria (ad esempio assicurazioni, garanzie bancarie, fondi o titoli) previsti dalla direttiva al fine di ridurre i costi dei danni ambientali per gli operatori, si è osservato che la maggior parte dei mercati fornisce una copertura sufficiente per tutti i rischi associati alla direttiva, tuttavia la domanda è scarsa a causa dello scarso numero di casi segnalati, della mancanza di chiarezza su alcuni concetti chiave della direttiva (ad esempio circa la "soglia di rilevanza") o di mercati assicurativi che crescono con maggiore lentezza<sup>12</sup>. Inoltre, nonostante i progressi in materia di garanzie finanziarie (risulta un aumento dell'importo delle assicurazioni per responsabilità ambientale sottoscritte da imprese europee), vi sono ancora problemi circa gli incidenti su vasta scala e circa l'insolvenza degli operatori responsabili dei danni.

La valutazione ha evidenziato poi che la direttiva è **coerente con le altre norme UE in materia di ambiente**, provvedendo ad integrarle<sup>13</sup>, e con le convenzioni internazionali di cui agli allegati IV

---

<sup>9</sup> REFIT è il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione della Commissione europea lanciato nel dicembre 2012. Nel 2013 la Commissione europea non aveva ancora adottato gli orientamenti per la valutazione di cui al Pacchetto "Legiferare meglio" del maggio 2015. Cfr nota n. 14.

<sup>10</sup> L'articolo 5 della direttiva prevede che in caso di minaccia imminente di danno l'operatore adotti senza indugio le misure di prevenzione necessarie. Nel caso in cui tale minaccia persista nonostante le azioni di prevenzione gli operatori hanno l'obbligo di informare al più presto l'autorità competente.

<sup>11</sup> Belgio, Bulgaria e Spagna.

<sup>12</sup> Ciò avviene nelle Repubbliche baltiche e nei più piccoli Stati membri insulari.

<sup>13</sup> Si tratta in particolare della [direttiva Habitat](#), della [direttiva sulla valutazione di impatto ambientale](#), della [direttiva sulle emissioni industriali](#) e della legislazione in materia di rifiuti.

e V. Circa il **valore aggiunto**, la valutazione ha evidenziato che esso è limitato e la direttiva non ha raggiunto l'obiettivo primario dell'armonizzazione a livello UE.

Conformemente all'articolo 18, paragrafo 3 della direttiva, la relazione dà conto inoltre del **riesame** dei seguenti elementi della direttiva:

- esclusione dall'ambito di applicazione delle convenzioni internazionali di cui agli allegati IV e V;
- l'applicazione ai danni da OGM e alle specie e gli habitat naturali protetti;
- eventuali modifiche degli Allegati III, IV e V.

Per quanto riguarda le **convenzioni internazionali**, la relazione sottolinea che esse applicano livelli diversi di riparazione del danno rispetto alla direttiva. La Commissione europea valuterà quindi se i diversi *standard* di riparazione potranno essere affrontati con strumenti non legislativi, adoperandosi per giungere ad una comprensione comune dei concetti, ad esempio attraverso l'interpretazione del manuale sulle richieste di risarcimento dei fondi IOPC<sup>14</sup>. Viene confermata inoltre l'esclusione del danno nucleare dall'ambito di applicazione della direttiva. In materia di **OGM**, la relazione fa presente che non si sono verificati, nel periodo di riferimento, incidenti comportanti danni ambientali e che l'*acquis* è in linea con i principali protocolli internazionali, tanto da non rendersi necessaria ulteriore azione da parte dell'UE. Per quanto attiene l'applicazione della direttiva alle **specie e agli habitat naturali protetti**, uno studio sulla biodiversità ha evidenziato che circa la metà degli Stati membri limitano il campo di applicazione a quello definito dalla direttiva Habitat mentre l'altra metà adotta un campo di applicazione più esteso. E' inoltre emerso, tra l'altro, che occorre prestare maggiore attenzione alle definizioni di "danno significativo" e di stato di "conservazione favorevole" a fronte di potenziali significati e/o impieghi diversi della soglia di "danno significativo" nelle due direttive. La Commissione europea al momento sta esaminando l'opportunità di presentare un'eventuale iniziativa volta ad "evitare ogni perdita netta" in materia di biodiversità<sup>15</sup> e valuterà se e come affrontare gli aspetti citati. Circa allegati III, VI, V, la Relazione non evidenzia la necessità di estenderli.

**Conclusioni.** Dalla valutazione è emerso che nonostante sia stata ormai recepita da tutti gli Stati membri, **la direttiva ha migliorato la prevenzione e la riparazione del danno ambientale in misura limitata**, e non ha ancora realizzato il suo potenziale. L'**elevato grado di variabilità** riscontrato tra gli Stati membri circa l'attuazione della direttiva desta ancora una certa preoccupazione. Solo pochi Stati ricorrono frequentemente ad essa in caso di incidenti comportanti danni ambientali, mentre altri continuano ad applicare le legislazioni nazionali interpretando in modo diverso il concetto di "soglia di rilevanza". Ciò è alla base dell'ampia diversità del numero di casi segnalati e del loro contenuto. Altri fattori che determinano la variabilità degli effetti della direttiva sono la presenza o meno di registri dei casi attinenti ad essa, i differenti livelli di partecipazione pubblica, l'applicazione diversa che viene fatta dell'obbligo per le autorità competenti di prendere provvedimenti in assenza dell'inazione degli operatori responsabili, i diversi gradi di consapevolezza dei portatori di interesse

La valutazione ha inoltre messo in luce una serie di carenze, tra cui: la **mancanza di dati disponibili sugli incidenti** attinenti alla direttiva e sugli incidenti comparabili trattati nel quadro della legislazione nazionale; la **mancanza di risorse ed esperienze** per attuare la direttiva; **l'incertezza e l'ambiguità circa alcuni concetti e definizioni chiave**, quale quello di soglia

---

<sup>14</sup> Si tratta dei Fondi internazionali di risarcimento per i danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi istituito con la Convenzione internazionale del 27 novembre 1992. L'Italia vi ha aderito con [Legge 27 maggio 1999, n. 177](#). Il [manuale \(Claims manual\)](#) contiene linee guida e criteri per il risarcimento.

<sup>15</sup> Si veda al riguardo la [pagina informativa](#) a cura della Commissione europea.

"significativa"<sup>16</sup>; l'insufficienza dei dati sui casi di riparazione e sui costi; l'uso limitato della riparazione complementare e compensativa<sup>17</sup>.

**Azioni future.** Alla luce di quanto emerso, la relazione annuncia la presentazione da parte dei servizi della Commissione europea di un **programma di lavoro pluriennale** aperto agli esperti degli Stati membri e ai portatori di interesse volto a favorire l'**allineamento delle soluzioni e delle pratiche nazionali** all'interno del quadro fornito dalla direttiva e a **migliorare la base di conoscenze** sul suo effettivo impatto sia sull'ambiente che sui portatori di interesse. L'allineamento delle soluzioni nazionali, su questioni quali i modelli relativi alla riparazione dei danni, l'analisi dei rischi e le coperture assicurative, consentirà di utilizzare le banche dati disponibili per rafforzare le garanzie finanziarie, offrendo prodotti più mirati, e di migliorare i regimi di gestione del rischio delle imprese. La relazione sottolinea che per raggiungere tali risultati **occorrerà migliorare la raccolta di dati** sui casi connessi alla direttiva negli Stati che non hanno ancora istituito dei registri.

Si segnala a tale riguardo che in Italia l'articolo 11 della legge n. 221 del 2015 (c.d. collegato ambientale), in materia di gestione dei dati ambientali, ha previsto che i dati ambientali raccolti ed elaborati dagli enti e dalle agenzie pubblici e dalle imprese private siano rilasciati su richiesta degli enti locali in formato *open data* nell'ottica di supporto a iniziative per l'impiego efficiente delle risorse ambientali.

La relazione rileva che in futuro l'Esecutivo europeo continuerà poi a fornire misure di sostegno amministrativo, tra cui note interpretative sui concetti fondamentali, programmi di formazione e assistenza tecnica agli operatori del settore.

Quanto alla prossima valutazione della direttiva, che dovrebbe avere luogo tra 5-7 anni, essa sarà condotta secondo gli orientamenti forniti dalla Commissione europea nel maggio 2015 nell'ambito del Pacchetto "Legiferare meglio"<sup>18</sup>. Tali orientamenti dovrebbero assicurare una valutazione più solida e definitiva della direttiva, risultando necessario discutere con tutti i portatori di interesse e gli Stati membri come migliorare la base delle conoscenze in materia.

**Raccomandazioni agli Stati membri.** Ad integrazione delle attività di cui sopra, la Commissione europea raccomanda che tutti gli Stati si impegnino a:

- Sostenere sforzi di attuazione con iniziative proattive, quali documenti di orientamento e formazione ;
- Scambiare tra di loro esperienze e buone pratiche;
- Rivedere la propria interpretazione delle disposizioni chiave della direttiva, tra cui quella in materia di "rilevanza";
- Registrare i dati sugli incidenti attinenti alla direttiva e pubblicare i registri;
- Provvedere alla raccolta sistematica di dati in grado di documentare che l'applicazione della direttiva sia efficace, efficiente e in linea con la situazione generale dell'UE.

---

<sup>16</sup> I criteri atti a definire il carattere significativo di un danno riferito alle specie e agli habitat naturali protetti, sono enunciati nell'Allegato I della Direttiva.

<sup>17</sup> Per "riparazione complementare" la direttiva intende qualsiasi misura di riparazione atta a compensare il mancato ripristino delle risorse e/o servizi naturali danneggiati; per "riparazione compensativa" intende qualsiasi azione intrapresa a compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dal momento in cui si è verificato il danno al momento di cui tali risorse e/o servizi sono riportati alle condizioni originarie (Allegato II, punti b) e c).

<sup>18</sup> "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE", [COM\(2015\)215](#). Gli orientamenti sono contenuti nel documento dei servizi della Commissione [SWD\(2011\)111](#), disponibile in lingua inglese. Per ulteriori dettagli si veda la [Nota](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

---

*A cura di Luana Iannetti e Patrizia Borgna*