CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 4 dicembre 2012
(OR. en)

17235/12

MAR 140
TRANS 446

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	30 novembre 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 715 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Relazione sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni finanziari subiti dai luoghi di rifugio che accolgono navi che necessitano di assistenza

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 715 final.

All.: COM(2012) 715 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.11.2012
COM(2012) 715 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni finanziari subiti dai luoghi di rifugio che accolgono navi che necessitano di assistenza

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni finanziari subiti dai luoghi di rifugio che accolgono navi che necessitano di assistenza

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Nel 2005 la Commissione ha stabilito di presentare una modifica al quadro giuridico in materia di accoglienza di navi che necessitano di assistenza in luoghi di rifugio, inizialmente previsto dalla direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/CEE. La Commissione ha proposto l'introduzione dell'obbligo di accogliere le navi che necessitano di assistenza se, successivamente a una valutazione, tale soluzione risulta essere la migliore nell'ottica di tutelare la sicurezza umana e l'ambiente.

In considerazione delle specifiche preoccupazioni relative ai costi che i porti sarebbero chiamati a sostenere nell'accogliere le navi che necessitano di assistenza, l'articolo 20 *quinquies* del testo modificato della direttiva 2002/59/CE prevede che la Commissione esamini i meccanismi di risarcimento esistenti negli Stati membri per le perdite economiche potenziali subite dai luoghi di rifugio che danno accoglienza a una nave e il Parlamento europeo e il Consiglio in merito ai risultati di tale esercizio[1].

Prima di tale modifica nel 2009, la direttiva 2002/59/CE, nello specifico all'articolo 26, paragrafo 2, stabiliva l'obbligo per la Commissione di riferire in merito all'attuazione di adeguati piani di rifugio da parte degli Stati membri (SM). La Commissione ha richiesto all'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) di fornire altresì informazioni pertinenti sui meccanismi di responsabilità e risarcimento applicabili ai casi di accoglienza di una nave in un luogo di rifugio. I dati raccolti dall'EMSA hanno costituito la base della relazione della Commissione e fornito spunti ulteriori in occasione del dibattito interistituzionale per il terzo pacchetto legislativo sulla sicurezza marittima, in particolare per la direttiva 2009/17/CE. In seguito all'adozione del pacchetto, la Commissione ha ricevuto ulteriori informazioni aggiornate dall'EMSA, essenzialmente incentrate sugli strumenti internazionali applicabili e sul contesto giuridico dell'UE relativo alla responsabilità e al risarcimento in caso di danni ai luoghi di rifugio. Più precisamente, la Commissione ha incaricato un consulente esterno della

[1] Direttiva 2009/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2002/59/CE, GU L 131 del 28.5.2009, pag. 101.

conduzione di uno studio sui meccanismi di responsabilità e risarcimento messi a disposizione dalle normative nazionali degli Stati membri dell'UE.

La presente relazione valuta la necessità di un meccanismo aggiuntivo di responsabilità e risarcimento dei danni subiti da un luogo di rifugio nell'accoglienza a navi che necessitano di assistenza proprio sulla base di tali informazioni ricevute dalla Commissione. In tale contesto si tiene conto anche della questione dell'assicurazione delle navi, in vista della recente entrata in vigore della direttiva 2009/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi, nonché delle ultime modifiche ai limiti di responsabilità introdotti dalla Convenzione internazionale sulla limitazione della responsabilità per crediti marittimi (convenzione LLMC del 1976), modificata dal protocollo del 1996 a livello internazionale[2].

2. CONTESTO INTERNAZIONALE

Il diritto pubblico internazionale non prevede l'obbligo di accoglienza in un luogo di rifugio a navi che necessitano di assistenza. Esistono, tuttavia, alcune disposizioni di legge che disciplinano i trasporti marittimi e la responsabilità derivante dagli incidenti marittimi, compreso l'inquinamento prodotto dalle navi e, più specificatamente, il pagamento di importi a titolo di risarcimento delle parti interessate. Tali responsabilità comprendono, espressamente per taluni strumenti, i luoghi di rifugio e i danni causati dalle navi in pericolo accolte in tali luoghi, come dimostra l'analisi seguente.

2.1. UNCLOS

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) ha scarsa pertinenza in questo caso, tuttavia contiene alcune disposizioni generali sull'attribuzione della responsabilità per atti illeciti compiuti in risposta agli incidenti marittimi con conseguente inquinamento e ai casi di risarcimento in casi di inquinamento marino, che si applicano altresì ai luoghi di rifugio[3].

2.2. Convenzioni internazionali speciali

Le convenzioni speciali prevedono severi regimi di responsabilità ai sensi del diritto internazionale, che prevedono limitazioni specifiche e si applicano a diverse tipologie di inquinamento in mare.

2.2.1. Il sistema CLC – IOPC

Il regime di responsabilità più sviluppato è stato introdotto dalla convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni provocati dall'inquinamento da idrocarburi del 1992 (*Civil Liability Convention*, convenzione CLC del 1992),

---

[2] Risoluzione IMO LEG.5 (99), adottata il 19.4.2012 (non ancora in vigore) che propone l'innalzamento degli importi relativi alle limitazioni di responsabilità per riflettere i cambiamenti occorsi in termini di valori monetari, inflazione e tassi di infortunio.

[3] Cfr. articoli 232 e 235(2) UNCLOS: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

integrata dalla convenzione che istituisce un fondo internazionale per il risarcimento dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi del 1992 (*International Oil Pollution Compensation Fund*, convenzione IOPC) e dal protocollo del 2003 che istituisce un fondo supplementare con lo stesso obiettivo. 27 Stati sono parti di tali strumenti, compresi 19 Stati membri dell'UE.

Ambito di applicazione

Il sistema CLC-IOPC copre i danni causati dall'inquinamento risultante dalla perdita o dallo sversamento in mare degli idrocarburi trasportati da una nave. Tali danni possono derivare altresì da misure precauzionali intraprese per evitare forme di inquinamento. Nonostante la mancanza di esempi di questo tipo di danni, l'accoglienza di una nave in un luogo di rifugio può essere ritenuta una misura precauzionale qualora sia basata su una decisione ragionevole tesa a far fronte a un rischio di inquinamento grave e imminente. In tal caso, non occorrerebbero meccanismi di risarcimento aggiuntivi, a meno che la decisione di accogliere la nave non sia stata presa con l'intento di salvare la nave stessa o il suo carico, laddove in ogni caso risulterebbe difficile distinguere una tale circostanza da un effettivo rischio di inquinamento. Il sistema offre un'interpretazione molto ampia di danni indennizzabili, fra i quali rientrano danni a cose, perdita di entrate subita a causa dell'inquinamento, danni ambientali e meri danni economici (risultanti dall'impossibilità per i proprietari di beni non inquinati di ricavare i proventi che solitamente traggono dalla propria merce). L'unico limite applicabile a quest'ultimo tipo di danni si riferisce alla mancanza di un nesso causale diretto tra la perdita economica subita e l'inquinamento.

Responsabilità dell'armatore

La convenzione CLC del 1992 prevede la responsabilità oggettiva dell'armatore, che è coperto da un'assicurazione obbligatoria ai sensi della convenzione LLMC. L'armatore non può venire esonerato dalla propria responsabilità, tranne in caso di danni che risultano da un atto di guerra, da una calamità naturale che può essere considerato come *causa di forza maggiore*, di un atto compiuto da terzi con l'intento di causare danni specifici, o in caso di danni provocati esclusivamente dalla negligenza delle autorità competenti incaricate di fornire assistenza alla nave in navigazione nell'esercizio di tale funzione. Nell'ambito dell'accoglienza a una nave in un luogo di rifugio, la decisione di accogliere la nave potrebbe risultare in una responsabilità per colpa (ad esempio, in caso di decisione infondata o basata su una valutazione erronea dei fatti) dell'autorità competente che ha assunto la decisione, ovvero nella negligenza della vittima (ovvero, il luogo di rifugio), e condurre pertanto a un esonero parziale o totale della responsabilità dell'armatore al pagamento dei danni.

Responsabilità aggiuntiva

In caso di danni superiori ai limiti posti dalla convenzione CLC, ovvero di mancata responsabilità o colpa dell'armatore, il risarcimento alle vittime avviene tramite il fondo IOPC e il fondo supplementare. Tali regimi prevedono esenzioni da responsabilità più ristrette e che si applicano solo a casi di inquinamento provocati da un atto di guerra, una nave da guerra, una nave armata da uno Stato per scopi non

commerciali, ovvero in caso di mancanza di un nesso causale tra la nave e i danni causati, o tra i danni e l'atto intenzionale o la negligenza della vittima. I danni indennizzabili a titolo di risarcimento da questi fondi possono raggiungere il massimale cumulativo di 1,1 miliardi di euro circa[4] per i danni nella loro totalità. Tranne nel caso dell'incidente della nave Prestige, all'epoca del quale il secondo fondo non era ancora stato istituito, non si registrano esempi in cui il risarcimento indennizzabile tramite il meccanismo CLC-IOPC sia stata insufficiente per la copertura dei danni. A maggior ragione, se si considera che i danni subiti dai luoghi di rifugio sono relativamente modesti rispetto all'inquinamento complessivo causato da idrocarburi, il risarcimento offerto dai fondi in tali casi appare essere sufficiente.

2.2.2. Convenzione HNS

La convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (di seguito convenzione «HNS») garantisce il risarcimento dei danni causati dal versamento di sostanze pericolose e nocive trasportate via mare, diverse dagli idrocarburi. La convenzione è stata modificata da un protocollo nel 2010, che si ritiene abbia eliminato gli ostacoli alla ratifica della convenzione e creato in tal modo le condizioni per la sua entrata in vigore.

In base al sistema CLC-IOPC, la convenzione HNS stabilisce altresì due livelli di risarcimento a favore delle vittime:

a) al primo livello, il risarcimento si basa sulla responsabilità dell'armatore, che è automatica e presenta una soglia del valore approssimativo di 137 milioni di euro[5] coperto da un'assicurazione obbligatoria sottoscritta dall'armatore registrato della nave;

b) in caso di mancata responsabilità (cfr. articolo 7, paragrafo 2) o colpa dell'armatore, ovvero di superamento del limite di responsabilità per l'armatore, il risarcimento è garantito da un fondo speciale fino al valore approssimativo di 300 milioni di euro[6].

In base alle informazioni fornite alla Commissione dal Gruppo internazionale dei club di protezione e indennizzo (*International Group of Protection and Indemnity Clubs*, Club P&I) non sono stati registrati casi di inquinamento causato da sostanze pericolose e nocive nell'ambito dei quali il valore dei danni abbia superato i limiti definiti dalla convenzione.

2.2.3. Convenzione Bunker Oil

La convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento determinato dal carburante delle navi (convenzione «Bunker Oil») è entrata in vigore nel 2008 ed è stata ratificata da 22 Stati membri dell'UE.

---

4 Tali importi sono calcolati in base ai tassi di conversione dei diritti speciali di prelievo [DSP] al 26 settembre 2012: http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx.

5 Ibid.

6 Ibid.

Istituisce un regime di responsabilità per i danni causati dal carburante delle navi, che comprendono sia i danni derivanti dall'inquinamento e dal degrado dell'ambiente, sia il costo delle misure preventive e le perdite o i danni ulteriori causati da tali misure.

La responsabilità del risarcimento spetta esclusivamente all'armatore della nave (definito lato sensu dalla convenzione), è automatica — con le stesse eccezioni applicabili al sistema CLC-IOPC, ed è garantita da una copertura assicurativa obbligatoria per le navi di stazza lorda superiore a 1 000 tonnellate. La responsabilità è tuttavia soggetta altresì ai limiti previsti dalla convenzione LLMC. In linea di principio, la copertura offerta da tali limiti dovrebbe essere estesa a ogni richiesta di risarcimento per danni causati dalle attività delle navi, anche in considerazione dei dati statistici attuali sugli incidenti, che evidenziano danni da inquinamento relativamente rari nei casi in cui i limiti posti dalla convenzione LLMC si sono dimostrati insufficienti.

2.2.4. Convenzione sulla rimozione dei relitti

La convenzione internazionale di Nairobi sulla rimozione dei relitti (cosiddetta convenzione sulla rimozione dei relitti) è stata adottata nel 2007 e non è ancora entrata in vigore. È stata ratificata finora da un solo Stato membro dell'UE. Prevede specificatamente la possibilità per gli Stati costieri di procedere alla rimozione di un relitto, situato in un luogo di rifugio, a spese dell'armatore della nave che dovrebbe disporre della copertura assicurativa relativa ai danni relativi, entro i limiti stabiliti dalla convenzione LLMC.

È importante rilevare che gli Stati firmatari della convenzione sulla rimozione dei relitti hanno la facoltà, in base a una speciale notifica del segretario generale dell'IMO rilasciata ai sensi dell'articolo 3.2 della convenzione, di escludere l'applicazione dei limiti di responsabilità dell'armatore della nave previsti dalla convenzione LLMC ai costi connessi alla rimozione di un relitto dal proprio territorio. Numerosi Stati hanno applicato tale disposizione per inviare notifiche, eliminando in tal modo le limitazioni alla responsabilità connessa ai costi di rimozione di relitti dalle proprie acque territoriali, compresi i danni subiti dai luoghi di rifugio.

2.3. Altre procedure internazionali

Nel 2003 l'IMO ha adottato orientamenti sui luoghi di rifugio per le navi che necessitano di assistenza[7], che prevedano che le autorità costiere chiamate a decidere in merito all'accoglienza di una nave in un luogo di rifugio valutino fattori, quali il fatto che la nave abbia sottoscritto una polizza assicurativa e disponga della garanzia finanziaria richiesta. In seguito all'adozione degli orientamenti, in una serie di occasioni il comitato giuridico dell'IMO ha discusso la questione della responsabilità e del risarcimento per i danni subiti, non affrontata dagli orientamenti.

[7] Risoluzione IMO 949(23), adottata il 5.12.2003.

Nel 2009, un progetto di strumento sui «Luoghi di rifugio»[8], sponsorizzato dal Comitato marittimo internazionale (CMI), è stato sottoposto al comitato giuridico dell'IMO. La proposta ha riguardato una disposizione specifica relativa a una garanzia bancaria o ad altre garanzie finanziarie che l'armatore della nave è tenuto a fornire qualora un luogo di rifugio che abbia acconsentito ad accogliere la nave ne faccia richiesta. Il comitato non ha rilevato la necessità di uno strumento aggiuntivo per far fronte alla questione del risarcimento dei danni subiti dai luoghi di rifugio in seguito all'accoglienza della nave e ha concluso: «*il regime internazionale che comprende le convenzioni esistenti in materia di responsabilità e risarcimento per i danni da inquinamento in mare costituisce un quadro giuridico completo, in particolare se integrato dagli orientamenti sui luoghi di rifugio adottati in conformità alla risoluzione A.949(23) e dagli altri accordi regionali*»[9].

Vi sono alcuni esempi di strumenti regionali, sottoscritti sia dall'UE, sia da taluni Stati membri dell'UE, che si occupano della questione dell'accoglienza delle navi in luoghi di rifugio[10]. Si concentrano su una cooperazione rafforzata tra gli Stati costieri nella regione interessata e prevedono uno scambio di informazioni e la condivisione di risorse per fornire una risposta immediata in situazioni di pericolo, con l'obiettivo di eliminare o ridurre l'inquinamento. Tuttavia, non contemplano disposizioni in materia di responsabilità e risarcimento per i danni subiti dai luoghi di rifugio. Fanno tutti riferimento a strumenti internazionali, agli orientamenti IMO del 2003 e alla legislazione dell'UE in materia. Questi esempi confermano pertanto l'importanza di un'imminente entrata in vigore di tutti gli strumenti pertinenti e l'interesse dei singoli Stati membri dell'UE a garantire una migliore attuazione del quadro esistente nella propria regione.

3. CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA

Oltre alla direttiva 2002/59/CE, il diritto dell'Unione europea disciplina indirettamente la questione della responsabilità e dei danni per le perdite subite dai luoghi di rifugio in caso di accoglienza di una nave in pericolo attraverso i due strumenti giuridici delineati qui di seguito. Tali strumenti si applicano fatte salve le convenzioni internazionali che già vigono nell'Unione europea (convenzioni CLC-IOPC, Bunker Oil LLMC — in attesa della ratifica e dell'entrata in vigore della convenzione HNS e della convenzione sulla rimozione dei relitti). Inoltre, in merito

8 Documento LEG95/9 del 23.1.2009, presentato dal CMI in «Varie ed eventuali», allegato I al «Progetto di strumento sui luoghi di rifugio».

9 Documento LEG95/10 del 22.4.2009, «Relazione del Comitato giuridico sui lavori della sua novantacinquesima sessione», pagg. 24-25.

10 Protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo, adottato il 25.1.2002, entrato in vigore il 17.3.2004. (fonte: www.unepmap.org). Inoltre, Accordo concernente la cooperazione in materia di lotta contro l ' inquinamento del Mare del Nord causato dagli idrocarburi e da altre sostanze pericolose (accordo di Bonn), siglato nel 1983 e modificato dalla decisione 21.9.2002, capitolo 27 «Luoghi di rifugio». (fonte: www.bonnagreement.org). Commissione per la protezione dell'ambiente marino del Baltico (HELCOM), raccomandazioni relative a un piano comune per i luoghi di rifugio nell'area del Baltico (*Mutual Plan for Places of Refuge in the Baltic Sea Area*), documento HELCOM «Raccomandazione 31E/5» adottato il 20.5.2010, consultabile alla pagina: http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec31E_5/.

al problema trattato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito[11] che altre normative dell'UE possono costituire la base giuridica dei risarcimenti per le misure di prevenzione e riparazione previsti dalle amministrazioni degli Stati membri, al di fuori dell'ambito di applicazione delle convenzioni internazionali, quali la direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti[12].

3.1. Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale

La direttiva si applica ai danni ambientali causati dal trasporto marittimo di merci pericolose e inquinanti o a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di un incidente, a eccezione dei danni che rientrano nell'ambito d'applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell'allegato IV della presente direttiva (ad esempio, convenzione CLC-IOPC, convenzione HNS, convenzione Bunker Oil). Stabilisce la responsabilità del soggetto trasportatore di tali merci entro i limiti della versione aggiornata della convenzione LLMC, allo scopo di finanziare misure di prevenzione o riparazione e risarcimento.

Questo strumento prevede obblighi rilevanti per l'armatore della nave al fine di prevenire i danni e provvedere al disinquinamento. D'altro canto, consente ai porti di fungere solamente come luoghi di rifugio nell'intento di accrescere la responsabilità degli armatori di navi rispetto alla riparazione dei danni ambientali.

Il recepimento di tale direttiva da parte degli Stati membri è stato ultimato e il controllo della relativa attuazione da parte della Commissione ha prodotto risultati soddisfacenti.

3.2. Direttiva 2009/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi

La direttiva prescrive che tutte le navi battenti bandiera di uno Stato membro o che entrano nel porto di uno Stato membro abbiano una copertura assicurativa sufficiente a coprire tutti i crediti marittimi entro i limiti previsti dalla convenzione LLMC, modificata dal protocollo del 1996.

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della convenzione LLMC, l'elenco dei crediti soggetti a limitazione di responsabilità comprende danni alle proprietà (compresi gli impianti portuali) direttamente connesse ad attività navali o a operazioni di salvataggio, nonché le perdite risultanti da tali operazioni. L'elenco menziona altresì espressamente i danni relativi alla rimozione dei relitti. Pertanto, i danni principali che possono essere sostenuti dai luoghi di rifugio rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2009/20/CE e hanno una copertura assicurativa obbligatoria nel territorio dell'UE.

---

11 Causa C-188/07, Commune de Mesquer contro Total France SA, ECR 2008, pag. I-4 501.

12 GU L 194 del 25.7.1975, pag. 39, abrogata dalla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, GU L 114 del 27.4.2006, pag. 9.

Solo nei casi in cui tutti i danni risultanti da operazioni della nave in oggetto superino il limite previsto dalla convenzione, il luogo di rifugio potrebbe non essere risarcito di parte dei danni subiti. Se si tiene conto dell'importo rilevante di tale limite, la probabilità di casi simili dovrebbe tuttavia essere limitata, se non del tutto inesistente.

Alla luce delle disposizioni della direttiva, è fortemente improbabile che una nave priva di sufficiente copertura assicurativa si trovi nella posizione di dover richiedere accoglienza in un luogo di rifugio, in quanto non le è in alcun caso consentito di accedere alle acque dell'UE. Ciò garantisce ai luoghi di rifugio un livello ulteriore di copertura assicurativa — *rationae loci* — rispetto agli armatori in caso di danni. Sebbene improbabile, non è possibile escludere lo scenario in cui una nave battente bandiera di un paese terzo non soggetto all'obbligo stringente di avere una copertura assicurativa applicabile a tutte le bandiere degli Stati membri dell'UE ai sensi di questa direttiva, necessiti di accoglienza in un luogo di rifugio senza disporre di una sufficiente copertura assicurativa (articolo 20 *quater*, paragrafo 1, della direttiva 2002/59/CE).

Il meccanismo assicurativo si applica solamente quando viene invocata la responsabilità dell'armatore. In generale, a meno che non vi siano norme specifiche (ad esempio, i termini specifici di una polizza assicurativa) che prevedono il diritto di avanzare un'azione legale diretta nei confronti dell'assicuratore, il principio prevalente stabilisce che gli armatori di navi debbano risarcire le vittime prima di potersi rivolgere al proprio assicuratore per la copertura dei costi relativi. In base alla prassi seguita dai club P&I, consistente nel fornire copertura assicurativa a oltre il 90% del naviglio mondiale, la compagnia assicurativa offre copertura solamente a fronte della responsabilità dell'armatore, qualora tale responsabilità sia stata stabilita in seguito alla sentenza definitiva di un giudice o a un lodo arbitrale approvato dalla compagnia stessa.

Il recepimento della direttiva 2009/20/CE da parte degli Stati membri sarebbe dovuto avvenire entro il termine del 1° gennaio 2012. Gran parte degli Stati membri hanno già comunicato alla Commissione le misure da essi adottate. La Commissione ha previsto un esame dettagliato delle misure di recepimento comunicate, che dovranno essere svolte nel secondo semestre dell'anno in corso.

4. CONTESTO NAZIONALE

Nei casi non contemplati dagli specifici meccanismi previsti dalle convenzioni internazionali o dalla direttiva 2004/35/CE, i danni subiti da un luogo di rifugio sono disciplinati dalle disposizioni nazionali in materia di responsabilità di uno dei 22 Stati costieri dell'UE. Più specificatamente, le situazioni in cui si applicano le normative nazionali anziché le norme di diritto internazionale o dell'UE sopra descritto si limitano ai seguenti casi: a) mancata ratifica da parte dello Stato interessato dello strumento internazionale pertinente; b) mancata entrata in vigore della convenzione internazionale pertinente; c) esenzioni e limitazione della responsabilità stabilite al di sopra delle norme di diritto internazionale e dell'UE; e d) tipologia di danni ai luoghi di rifugio non contemplata dalle norme di diritto internazionale e dell'UE. In merito all'ultimo caso, è opportuno notare che la

probabilità che si verifichi una tale circostanza è molto bassa in quanto le tipologie di danni più rilevanti (ad esempio, danni prodotti da versamenti di idrocarburi, HNS, rimozione di relitti o qualsiasi altro danno ambientale) sono ora contemplate da strumenti internazionali specifici e dalla direttiva 2004/35/CE.

4.1. Responsabilità degli armatori di navi

La «colpa» rappresenta la base della responsabilità degli operatori privati, ovvero degli armatori di navi, e costituisce un elemento comune tra i 22 Stati costieri dell'UE. In 10 di questi Stati, l'armatore può essere ritenuto responsabile anche in assenza di colpa, in veste di armatore che svolge attività intrinsecamente rischiose, o di soggetto che ha in custodia un bene potenzialmente pericoloso, ovvero è responsabile - in linea di principio - dei danni causati dai suoi sottoposti. In altri 2 Stati l'armatore è, in gran parte dei casi, automaticamente responsabile dei danni causati dall'accoglienza di una nave in un luogo di rifugio.

In generale, le riparazioni dovute ai luoghi di rifugio coprono la totalità di tali danni indipendentemente dall'esistenza di un nesso causale diretto o indiretto.

Si applicano le disposizioni in materia di limitazione della responsabilità degli armatori previste dalla convenzione LLMC, nella versione del 1976 (IE) o nella versione del 1996 modificata (in seguito alla ratifica del protocollo del 1996 da parte di 18 Stati membri costieri). Nei 3 Stati costieri restanti, la responsabilità è soggetta a limitazioni specifiche (IT), ovvero è, in linea di principio, illimitata, fatte salve le convenzioni internazionali pertinenti (PT, SI.

4.2. Responsabilità dello Stato costiero

Nei casi in cui in cui non si può invocare la responsabilità dell'armatore, è possibile richiamare la responsabilità dello Stato costiero la cui autorità competente ha preso la decisione di accogliere una nave in un luogo di rifugio, che è poi risultata nei danni successivamente subiti.

In questi casi, tutti gli Stati costieri dell'UE possono essere ritenuti responsabili per colpa. Tuttavia, in 11 di loro la responsabilità dello Stato può essere altresì ravvisata anche in assenza di colpa. Ciò avviene nell'ambito di un regime generale di «responsabilità oggettiva» dello Stato (sulla base del rischio o della violazione del principio di uguaglianza a fronte di oneri pubblici), ovvero in base a disposizioni speciali che prevedono la riparazione dei danni specificatamente causati ai luoghi di rifugio. In questi casi, la riparazione può limitarsi ai danni irregolari che superino il limite di danni previsto che un luogo di rifugio è ragionevolmente in grado di sostenere.

In generale, nei casi restanti in cui il diritto di un luogo di rifugio alla riparazione dei danni si basa esclusivamente sulle norme di diritto nazionale, nonostante la mancanza di armonizzazione a livello dell'UE vi è un ambito di responsabilità universalmente accettato tra gli Stati membri, basato sul principio della colpa. In numerosi altri casi si applicano, tuttavia, altre forme di responsabilità sia nei confronti degli operatori privati, sia dello Stato (ad esempio, responsabilità oggettiva o responsabilità assoluta).

Tenuto conto delle normative nazionali applicabili in questo ambito, è possibile trarre le seguenti conclusioni. In 6 Stati membri (DK, EE, FR, DE, PT, SI) un'autorità nazionale incaricata del controllo di un luogo di rifugio può, in linea di principio, ottenere sempre il risarcimento dei danni subiti, laddove tale risarcimento può provenire dall'armatore o dallo Stato. Solo in casi specifici, determinate tipologie di danni irregolari o che comportano mere perdite economiche possono restare a carico dell'autorità competente che ha assunto la decisione di accogliere una nave in un luogo di rifugio. In gran parte degli altri Stati membri (BG, EL, IT, LV, LT, MT, NL, PL, RO, ES, SE, UK), tale questione particolare è coperta da un regime di responsabilità nell'ambito del quale le cause di un'esenzione di responsabilità sono molto limitate: forza maggiore, mancanza di colpa imputabile all'autorità pubblica o, in taluni casi, danni che comportano mere perdite economiche.

5. CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi condotta esistono tre livelli di normative applicabili all'ambito della responsabilità e del risarcimento dei danni subiti dai luoghi di rifugio, complementari l'uno rispetto all'altro. Vengono di seguito riportate le conclusioni della Commissione e alcune raccomandazioni per una migliore attuazione della normativa.

5.1. A livello internazionale

Le convenzioni internazionali adottate finora in materia di responsabilità nel settore dei trasporti marittimi offre un sistema di regole che garantiscono l'applicabilità di meccanismi di responsabilità soddisfacenti negli ambiti di applicazione di tali convenzioni e che sono dunque pertinenti all'accoglienza di una nave in un luogo di rifugio.

È importante sottolineare che gli Stati membri, in seno al Consiglio nel 2008, si sono assunti un impegno restrittivo di ratificare tutti gli strumenti internazionali pertinenti affinché il sistema internazionale completo di regole in materia di sicurezza marittima, ivi comprese le regole in materia di danni ai luoghi di rifugio possa entrare in vigore[13]. La Commissione ha ricordato tale impegno agli Stati membri in numerose occasioni successive. A tal fine, l'IMO pubblica una tabella aggiornata sullo stato dell'attività di ratifica delle convenzioni internazionali pertinenti, inclusi gli Stati membri [14].

Raccomandazioni per una migliore attuazione:

1. In merito alla limitazione di responsabilità per i crediti marittimi, è opportuno che gli Stati membri ratifichino il protocollo del 1996 della convenzione LLMC. Per limitare il rischio di riduzione dell'importo indennizzabile a titolo di risarcimento in seguito all'applicazione di tali limiti, è opportuno che questi vengano aggiornati con

[13] Documento del Consiglio n. 15859/08 ADD 1, del 19.11.2008, «Dichiarazione degli Stati membri in materia di sicurezza marittima».

[14] Cfr. sito internet IMO alla pagina: http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx.

regolarità, come è avvenuto recentemente in seno all'IMO (LEG 99, cfr. sezione precedente).

2. Sarebbe altresì consigliabile che le parti contraenti o potenzialmente contraenti di tutti gli Stati membri della convenzione LLMC escludano dall'ambito di applicazione della convenzione i costi relativi alla rimozione dei relitti dalle proprie acque territoriali, compresi i danni causati ai luoghi di rifugio, come previsto altresì dall'articolo 3.2 della convenzione di Nairobi sulla rimozione dei relitti. Ciò implica l'impossibilità che esista una limitazione di responsabilità per tali danni.

3. Ottenere tutti i chiarimenti pertinenti a livello dell'IMO potrebbe essere utile per confermare che l'accoglienza di una nave in un luogo di rifugio può essere considerata, in linea di principio, una misura di prevenzione, in quanto garantirebbe l'applicabilità di alcune convenzioni internazionali (ad esempio, convenzioni CLC-IOPC, Bunker Oil) sulla materia.

4. Un altro possibile miglioramento del sistema attuale consisterebbe nel chiarimento, a livello IMO, della nozione di «mere perdite economiche» per le quali il risarcimento può essere escluso, per sviluppare un approccio coerente alla materia, tenendo conto del fatto che tali perdite potrebbero non avere un nesso causale diretto con l'azione che ha provocato il danno.

5. Occorre stabilire a livello internazionale il requisito generale di un'assicurazione di responsabilità obbligatoria, compresa la responsabilità civile, in linea con la prassi attuale dei club P&I, come emerso dalle consultazioni in seno all'IMO sulla materia[15].

5.2. Livello UE

La legislazione dell'UE attualmente in vigore sulla materia integra le convenzioni internazionali con un approccio particolarmente restrittivo alla responsabilità per i danni ambientali e con l'obbligo ad avere una copertura assicurativa sufficiente o altre garanzie finanziarie per ogni nave che entri nelle acque dell'UE, senza eccezioni di sorta. Questo regime protegge altresì i luoghi di rifugio, in quanto tiene conto degli aspetti più sensibili della loro attività.

Il rafforzamento dell'attività di cooperazione e comunicazione tra gli Stati membri volto a facilitare il processo decisionale in caso di navi che necessitano di assistenza può costituire, sebbene non pertinente agli scopi della presente relazione, un miglioramento potenziale al quadro normativo generale sui luoghi di rifugio.

5.3. Livello nazionale

Per tutti i casi restanti basati esclusivamente sulle normative nazionali, lo studio condotto per conto della Commissione evidenzia che in gran parte degli Stati membri i danni ai luoghi di rifugio sono sufficientemente coperti da norme che prevedono

[15] Risoluzione IMO A.898(21), Orientamenti in materia di responsabilità degli armatori relativamente ai crediti marittimi, adottata il 25.11.1999.

misure di riparazione, le quali in alcuni casi si spingono anche a garantire un risarcimento sistematico di qualsiasi danno potenziale.

Le poche differenze esistenti tra i regimi di risarcimento degli Stati membri non costituiscono una minaccia all'applicazione uniforme della direttiva relativamente all'accoglienza delle navi nei luoghi di rifugio e non sono pertanto sufficienti a giustificare la creazione di un nuovo regime specifico di una singola categoria di operatori.

Raccomandazione per una migliore attuazione:

È opportuno che nelle rispettive normative nazionali gli Stati membri continuino a considerare e definire attentamente i rischi che i luoghi di rifugio devono assumersi nell'ambito della loro normale attività, come avviene nel caso degli altri operatori economici.