

**RIFLESSIONI INTORNO ALLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE
PER LE OPERAZIONI IN MARE NEL SETTORE DEGLI IDROCARBURI
TRA PRECAUZIONE, PREVENZIONE E RIPARAZIONE ***

*Giuseppina Pisciotta ***

SOMMARIO: 1. I principi guida in materia ambientale. – 2. Attuazione dei principi in materia ambientale nelle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi. – 3. L'attuazione in Italia della Direttiva 2004/35/CE in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. – 4. Il recepimento in Italia della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi. – 5. Effettività della disciplina alla luce dei principi europei di precauzione, prevenzione e riparazione.

1. – I principi-guida del diritto ambientale europeo, come noto, oggi individuati nel Titolo XX del TFUE (art.191, 2 comma), sono “il principio di precauzione e dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché il principio *chi inquina paga*”. Trattandosi di principi-guida, il legislatore europeo, nell'elaborazione della normativa secondaria, ne tiene conto dando loro, in tal modo, effettività non avendo essi valore precettivo: per essere operativi devono tradursi in regole specifiche a livello di normazione secondaria ¹.

Secondo il principio “chi inquina paga”, che rappresenta quello che ha assunto maggior rilievo nell'ambito della politica ambientale europea, il soggetto o i soggetti responsabili dell'inquinamento sono tenuti a pagare i costi per far

* Il contributo riprende i contenuti della relazione presentata dall'Autrice al Convegno “La ponderazione degli interessi nelle attività petrolifere *off-shore*” del 1-2 luglio 2016 (Pantelleria) organizzato dall'Associazione Giuristi per le Isole.

** Professore ordinario di Diritto agrario presso l'Università degli studi di Palermo.

¹ Tra gli altri cfr. G. Cocco, A. Marzanati e R. Pupilella, *Ambiente. Il sistema organizzativo e i principi fondamentali*, in M. P. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, parte speciale, pp. 157-269; P. Dell'Anno, *Principi di diritto ambientale internazionale ed europeo*, Milano, 2004; P. Dell'Anno, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o norme di relazione?*, in *Gazzetta Ambiente*, 2003, pp. 131-152.



fronte all'inquinamento prodotto mediante un'attività di riduzione, prevenzione o eliminazione dell'inquinamento cagionato ².

Il principio di precauzione, introdotto genericamente dal trattato di Maastricht, nel corso degli anni è stato oggetto di numerose interpretazioni. La Commissione con la Comunicazione sul Principio Precauzionale del 2000 è intervenuta per chiarirne i criteri applicativi e gli elementi costitutivi. Di recente la dottrina ³, oltre al ruolo di criterio regolatore delle misure di protezione ambientale, ha riconosciuto a tale principio l'ulteriore funzione di "strumento cognitivo e operativo della prevenzione del danno all'ambiente": infatti, per adottare una determinata azione sulla base del principio di precauzione, è sufficiente la presenza di un principio di prova scientifica. Il principio di precauzione si configura così come caposaldo del sistema di prevenzione del danno all'ambiente perché capace di scongiurare danni irreversibili, evitando l'evento dannoso, anche nel caso in cui la misura precauzionale non sia stata ancora spiegata scientificamente.

Il principio di prevenzione si riferisce all'esigenza di agire tempestivamente per evitare il verificarsi del danno perché, quando il danno ambientale si è già verificato, diventa più costoso ripararlo oltre che in molti casi tecnicamente impossibile.

In termini generali, al principio di prevenzione si è attribuito l'obiettivo di prevenire il danno derivante dall'esercizio di attività di cui si conosce la pericolosità per l'ambiente e quindi tenendo conto di rischi conosciuti.

Tutti i detti principi pronunciati a livello normativo nell'ambito della politica ambientale europea sono a loro volta coniugati con il principio dello sviluppo sostenibile ⁴ che deve intendersi come impegno all'utilizzo attento delle

² Cfr. per tutti M. Lombardo, *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc.3, 2011, pag. 719 e la dottrina ivi citata.

³ Cfr. R. Ferrara e P. M. Vipiana, *I nuovi diritti nello stato sociale in trasformazione*, Padova, 2002

⁴ Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, 8ª ed., Napoli, 2010, p. 223, che richiama incidentalmente il principio dello sviluppo sostenibile (nella valutazione della esistenza di un obbligo di carattere generale a carico degli Stati di gestire razionalmente le risorse del proprio territorio), facendo riferimento alla esigenza di un equo contemperamento tra esigenze di tutela ambientale e quelle dello sviluppo economico; F. Munari, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, 4ª ed., Torino, 2011, pp. 543-544, secondo cui "nella misura in cui la priorità continui a essere data non alla 'sostenibilità', bensì allo sviluppo, è lecito davvero dubitare di una reale portata precettiva" del principio dello sviluppo sostenibile, che "rischia ...

risorse naturali, che tiene in considerazione gli interessi economici, ambientali e sociali della generazione presente e delle generazioni future. L'obiettivo ultimo dello sviluppo sostenibile è la preservazione dell'habitat e dell'ambiente nel rispetto, appunto, delle generazioni future.

A questi principi si è ispirato il legislatore europeo quando, con la Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, ha introdotto la disciplina in materia di *prevenzione e riparazione* del danno ambientale ⁵.

2. – Con riguardo in particolare alla riparazione dei danni ambientali connessi all'attività di estrazione di idrocarburi in mare, si è registrata la necessità di intervenire direttamente sull'impianto della direttiva 2004/35/CE con riguardo alla definizione di danno alle acque per garantire che la responsabilità dei licenziatari per danno ambientale si applicasse anche alle acque marine degli stati membri come definite dalla direttiva 2008/56/CE ⁶.

Inoltre si è sentita l'esigenza di un intervento *ad hoc* per fissare regole precise con riguardo alla individuazione dei soggetti responsabili ⁷, anche in riferimento alle procedure dirette alla prevenzione di tali danni attraverso la messa in sicurezza delle operazioni in mare.

In tal senso, con la Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013, si è provveduto a rendere "efficaci" nell'ambito delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi le regole di responsabilità in generale previste dalla direttiva 2004/35/CE.

di assumere contenuti più retorici che reali". P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2006, F. La Camera, Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica, Roma, 2005.

⁵G. Lo Schiavo, *La Corte di Giustizia e l'interpretazione della direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale: nuove frontiere*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc.1, 2011, pag. 83 ; C. Scognamiglio, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. e prev.*, fasc.4, 2013, pag. 1063B; G. Pisciotta, *Effect of Restoration in the European and Italian Regulation on Compensation for Environmental Damage*, in Nicola Gullo (a cura di), *Human Rights and Environment. Legal, Economic and Ethical Perspectives*, Springer, Heidelberg, 2017.

⁶V. 58° considerando della Direttiva 2013/30/UE. Sul punto cfr. E.G. Rosafio, *Profili di responsabilità e giurisdizione in materia di ambiente marino*, in *Dir. mar.*, 2014, 358 ss.

⁷Ci si è infatti resi conto che la parte responsabile può non essere chiaramente identificabile e non essere in grado o non essere tenuta a pagare tutte le spese necessarie a riparare i danni che ha causato; e dovrebbe, invece, essere sempre chiaramente identificabile prima dell'avvio delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi (cfr. 11 considerando della direttiva 2013/30/UE).

Va precisato che l'intervento normativo europeo si iscrive in un contesto internazionale sollecitato dalle drammatiche conseguenze associate alla fuoriuscita di petrolio dalla piattaforma di trivellazione *Deepwater Horizon* nelle acque del Golfo del Messico, il più grave di una serie di disastri ambientali verificatisi negli ultimi anni⁸ che hanno imposto una profonda riflessione all'interno della Comunità internazionale in merito alla necessità di una gestione delle risorse naturali del sottosuolo marino più sensibile ai principi dello sviluppo sostenibile nella considerazione della tutela dell'ambiente marino come valore fondamentale della Comunità internazionale⁹.

La grave calamità del Golfo del Messico ha condizionato la revisione normativa interna dei Paesi produttori e dei Paesi rivieraschi interessati dalle possibili conseguenze delle trivellazioni, attraverso l'adozione di procedure di autorizzazione più severe e responsabili, l'applicazione più rigorosa dei controlli e l'inasprimento del sistema sanzionatorio. Alcuni Paesi hanno previsto moratorie circa l'attività di prospezione petrolifera marina, in attesa di riforme nella regolamentazione di settore. Altri hanno introdotto misure per i casi di emergenza e hanno rafforzato il sistema delle strutture e delle competenze delle autorità di controllo per la gestione di incidenti gravi, prevedendo l'istituzione di fondi di compensazione in grado di coprire i risarcimenti per sversamenti accidentali di petrolio.

Al contempo, nell'ambito della Comunità internazionale, si è avvertita l'esigenza di definire standard validi a livello globale per la sicurezza e la sostenibilità della ricerca e dello sfruttamento delle risorse minerarie *offshore* tramite l'introduzione di norme più severe in materia di sicurezza e prevenzione in

⁸ L'incendio della piattaforma *Deepwater Horizon* del 20 aprile 2010 non è il solo incidente avvenuto in impianti di trivellazione: si ricorda l'esplosione avvenuta il 21 agosto 2009 su una piattaforma operante nella Zona Economica Esclusiva australiana, ancora la fuoriuscita di greggio del giugno 2011 dalla piattaforma cinese *Penglai 19-3* operante nel Mar Cinese meridionale, nonché l'incidente occorso sulla piattaforma *Gannett Alpha* nell'agosto 2011 che ha determinato lo sversamento di diverse centinaia di tonnellate di greggio nel mare del Nord.

⁹ In tal senso cfr. il 3° considerando della direttiva 56/2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) secondo cui "L'ambiente marino costituisce un patrimonio prezioso che deve essere protetto, salvaguardato e, ove possibile, ripristinato al fine ultimo di mantenere la biodiversità e preservare la diversità e la vitalità di mari ed oceani che siano puliti, sani e produttivi. A tale proposito la presente direttiva dovrebbe, fra l'altro, promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali in tutti gli ambiti politici pertinenti e costituire il pilastro ambientale della futura politica marittima dell'Unione europea".

tutte le zone interessate da tali attività ¹⁰.

In questo quadro la Direttiva 2013/30/UE, preso atto che “la divergenza e la frammentazione del quadro normativo vigente relativo alla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi nell’Unione non garantiscono in modo pienamente soddisfacente la minimizzazione del rischio di incidenti in mare nell’Unione, né che sia tempestivamente fornita la risposta più efficace in caso di incidente nel mare degli stati membri” ¹¹, si pone l’obiettivo di uniformare la disciplina nel settore, al fine non solo di ridurre il più possibile il verificarsi di incidenti gravi legati alle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, ma anche di contenerne le conseguenze, aumentando la protezione dell’ambiente marino e delle economie costiere dall’inquinamento.

La direttiva infatti fissa le condizioni minime di sicurezza per la ricerca e lo sfruttamento in mare nel settore degli idrocarburi limitando possibili interruzioni della produzione energetica interna dell’Unione e migliorando i meccanismi di risposta in caso di incidente.

Dunque, come anticipato, le regole di responsabilità applicabili in Italia in caso di danno all’ambiente derivante dallo svolgimento di attività *offshore* nel settore degli idrocarburi sono poste dalle due direttive citate (2004/35/CE e 2013/30/UE).

3. – In Italia la Direttiva 2004/35/CE è recepita nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 a opera dell’art. 25 della Legge Europea 2013 ¹². Con il citato art. 25 il legislatore italiano ha, infatti, abbandonato l’iniziale scelta del risarcimento del danno ambientale “per equivalente patrimoniale” ¹³, stabilendo che il danno all’ambiente deve essere risarcito solo con le “misure di riparazione” previste dall’allegato 3 del D. Lgs. 152/2006 (che infine è risultato identico all’Allegato II della Direttiva 2004/35/CE), adeguandosi in tal modo alla modalità prescelta dal legislatore europeo che ha inteso attuare il principio

¹⁰ Cfr. E. Sessa, *Sfruttamento minerario e tutela dell’ambiente marino: ricostruzione dei principi generali in materia di responsabilità degli Stati nella prassi internazionale recente*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc.5, 2012, pag. 535.

¹¹ Cfr. 9° considerando.

¹² Che ha definitivamente superato i rilievi sollevati dalla Commissione europea con due contestazioni.

¹³ Cfr. sul punto diffusamente C. Scognamiglio, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, cit.

“chi inquina paga” in stretta connessione con l'applicazione dei due principi di prevenzione e riparazione.

La normativa che disciplina la materia del risarcimento del danno ambientale è dunque posta dall'art. 311 terzo comma del D. Lgs. 152/2006 che si applica “anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato” e prevede che il danno all'ambiente debba essere risarcito solo con le “misure di riparazione”, con applicazione dei criteri enunciati negli allegati 3 e 4.

In relazione all'obbligo di riparazione vengono distinte tre misure: riparazione “primaria”, “complementare” e “compensativa”.

Quanto al contenuto della “riparazione primaria”, il punto 1 dell'allegato 3 la definisce come “qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie”.

Il punto 1.3.1. dell'allegato 3 stabilisce che la scelta tra le diverse possibili opzioni di riparazione va valutata “in base ai seguenti criteri”:

“l'effetto di ciascuna opzione sulla salute e la sicurezza pubblica;

il costo di attuazione dell'opzione;

la probabilità di successo di ciascuna opzione;

la misura in cui ciascuna opzione impedirà danni futuri ed eviterà danni collaterali a seguito dell'attuazione dell'opzione stessa;

la misura in cui ciascuna opzione tiene conto dei pertinenti aspetti sociali, economici e culturali e di altri fattori specifici della località;

il tempo necessario per l'efficace riparazione del danno ambientale;

la misura in cui ciascuna opzione realizza la riparazione del sito colpito dal danno ambientale;

il collegamento geografico al sito danneggiato”.

Notevole rilevanza deve darsi al primo criterio dell'elenco del punto 1.3.1. secondo il quale la valutazione di una riparazione va effettuata in base all'*effetto di ciascuna opzione sulla salute e la sicurezza pubblica*. È questo un criterio essenziale e imprescindibile, anche se l'allegato 3 non sembra dare una prevalenza assoluta a questo primo criterio.

Il secondo criterio indicato al punto 1.3.1., cioè l'obbligo di valutare le opzioni di riparazione in base al “costo di attuazione dell'opzione”, significa che, indipendentemente da altri elementi, deve essere preferita un'alternativa meno costosa e che, se “i costi delle misure di riparazione da adottare per raggiungere le condizioni originarie o a un livello simile siano sproporzionati rispetto ai van-

taggi ambientali ricercati”, l'autorità competente “può decidere di non intraprendere ulteriori misure di riparazione” (punto 1.3.3.b dell'allegato 3) e prendere in considerazione la scelta del ripristino naturale (punto 2 dell'allegato 3).

L'obbligo di valutare le alternative della riparazione in base alla “probabilità di successo di ciascuna opzione” (è il terzo criterio indicato nel punto 1.3.1.) esprime la preferenza per quella che abbia più probabilità di successo e che, viceversa, se un'opzione è impossibile o destinata a probabile insuccesso, essa va scartata.

La scelta della misura di riparazione da attuare deve valutare tutti i criteri indicati al punto 1.3.1. dell'allegato 3 e, quindi, cadere su opzioni di riparazione non nocive per la salute e la sicurezza, che siano possibili, non eccessivamente onerose, ecc.

È evidente che la necessità di tener conto di tutti i criteri previsti dal punto 1.3.1. rende difficile la scelta delle misure di riparazione da adottare, dovendosi valutare, oltre agli effetti delle misure, al loro costo e alle probabilità di successo, anche i “danni collaterali a seguito dell'attuazione dell'opzione”, nonché gli “aspetti sociali, economici e culturali, ecc.”.

Le difficoltà nell'effettuare tali scelte sono notevoli anche perché, prima ancora di individuare tra le varie opzioni di riparazione quali siano quelle preferibili in base ai criteri indicati al punto 1.3.1., occorre valutare qual era lo stato di conservazione dell'ambiente al momento del danno e stabilire quale sia il danno aggiuntivo arrecato dal soggetto responsabile. Si tratta di un problema non eludibile, poiché il nuovo art. 311 c. 3 stabilisce che “ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale”, sicché — specialmente nei cc.dd. inquinamenti “storici” — occorre determinare qual era lo stato di conservazione dell'ambiente prima del danno causato dal soggetto responsabile, al fine di potergli addebitare il danno aggiuntivo da lui effettivamente causato, in conformità al principio «chi inquina paga».

Comunque, indipendentemente dalle difficoltà su esposte, il dato certo è che le misure da adottarsi, secondo quanto previsto nell'allegato 3, consistono sempre in un “facere”, sono cioè misure di “riparazione” del danno ambientale, da scegliere in base ai criteri stabiliti dal punto 1.3.1. dell'allegato 3.

L'allegato 3 del D. Lgs. 152/2006 individua una sequenza necessaria delle misure di riparazione. Precisamente:

“Qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare”

(punto 1.1.d. dell'allegato 3).

“Qualora le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non tornino alle condizioni originarie, sarà intrapresa la riparazione complementare. Lo scopo della riparazione complementare è di ottenere, se opportuno anche in un sito alternativo, un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie” (punto 1.1.2. dell'allegato 3).

Il successivo punto 1.1.3. prevede che “la riparazione compensativa è avviata per compensare la perdita temporanea di risorse naturali e servizi in attesa del ripristino. La compensazione consiste in ulteriori miglioramenti alla specie e agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo. Essa non è una compensazione finanziaria al pubblico”.

In cosa consiste esattamente la riparazione “complementare” viene spiegato dai punti 1.2.2. e 1.2.3. dell'allegato 3, i quali indicano i due seguenti metodi in necessaria sequenza:

- “metodo di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio», con il quale sono fornite «risorse naturali e/o servizi dello stesso tipo, qualità e quantità di quelli danneggiati”. Tale metodo consiste nel bilanciamento tra “perdite” causate dall'inquinamento arrecato dal soggetto responsabile e “vantaggi” derivanti dalle misure di riparazione. Inoltre: “se non è possibile fornire risorse naturali dello stesso tipo, qualità e quantità, la riduzione della qualità può essere compensata da una maggiore quantità di misure di riparazione”.

- se «non è possibile usare, come prima scelta, i metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio», oppure quando tale scelta «non può essere eseguita in tempi e a costi ragionevoli», il punto 1.2.3. dispone che «si devono utilizzare tecniche di valutazione alternative ... ad esempio la valutazione monetaria». In tali casi l'autorità competente può scegliere misure di riparazione complementare e compensativa che abbiano un costo «equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti» (così il punto 1.2.3.).

L'ultimo periodo del punto 1.2.3. dispone infine che “le misure di riparazione complementare e compensativa dovrebbero essere concepite in modo che le risorse naturali e/o i servizi supplementari rispecchino le preferenze e il profilo temporale delle misure di riparazione. Per esempio, a parità di altre condizioni, più lungo è il periodo prima del raggiungimento delle condizioni

originarie, maggiore è il numero delle misure di riparazione compensativa che saranno avviate”.

Pertanto, nel caso in cui l'effettivo ripristino sia impossibile o eccessivamente oneroso, l'autorità competente potrà valutare il valore monetario delle risorse e/o dei servizi perduti calcolando, ad esempio, le ricadute economiche sul territorio derivanti dalla perdita di visitatori, per effetto proprio dell'evento dannoso, e potrà imporre una riparazione complementare che abbia un costo equivalente al valore monetario delle risorse e/o dei servizi perduti.

Ciò che emerge, in ogni caso, è che anche quando si debbano utilizzare tecniche di valutazione alternative rispetto al metodo di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, la misura prescrivibile è pur sempre un “facere”, cioè una “riparazione” del danno ambientale. La stima del “valore monetario” è effettuata al solo scopo di “determinare la portata” o “il costo” della riparazione complementare e compensativa del danno ambientale (e non allo scopo di liquidare una somma — quale risarcimento pecuniario equivalente — in luogo della misura di riparazione complementare e compensativa).

4. – L'attuazione della direttiva 2013/30/UE in Italia è operata con il Decreto Legislativo n. 145 del 18 agosto 2015 recante “Attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE ” in vigore dal 17 settembre 2015 ¹⁴.

Gli obiettivi del provvedimento emergono chiaramente dalla relazione illustrativa dello schema di decreto dove è precisato che il testo di recepimento si propone di rafforzare ulteriormente “il livello di sicurezza delle attività in mare in materia di idrocarburi, anche mediante la cooperazione e lo scambio di informazione tra gli Stati membri, inserendosi in un quadro normativo già esistente in materia di sicurezza e protezione del mare dall'inquinamento derivante dalle operazioni di esplorazione e sfruttamento della piattaforma continentale e dei fondali marini e di sicurezza e salute dei lavoratori nelle industrie

¹⁴In Gazzetta Ufficiale del 16 settembre ed entrato in vigore il 17 settembre 2015. Tuttavia (Art. 34) “In relazione ai proprietari, agli operatori di impianti di produzione pianificati e agli operatori che pianificano o realizzano operazioni di pozzo, l'applicazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative da adottare conformemente al presente decreto, avviene entro il 19 luglio 2016” mentre “in relazione agli impianti esistenti, l'applicazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative da adottare conformemente al presente decreto, avviene entro il 19 luglio 2018”.

estrattive”. Il recepimento della direttiva 2013/30/UE va dunque a “integrare la normativa italiana in materia di sicurezza per le trivellazioni *offshore* e della relativa salvaguardia ambientale, con particolare riferimento alle attività di esplorazione e sfruttamento della piattaforma continentale, dal punto di vista della sicurezza degli stabilimenti nonché della predisposizione di adeguati piani, anche transfrontalieri, per la tutela dell’ambiente circostante nei casi di emergenza”.

In tal senso il provvedimento riporta i requisiti minimi per la prevenzione degli incidenti gravi nelle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi. Requisiti in merito a prevenzione, preparazione delle operazioni in mare, cooperazione, informazioni ed emergenze che devono essere applicati, ferme restando “le disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n.128, al decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1979 n. 886, al decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 1991, n. 435, al decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624, e al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81” e ancora “salvo che non sia diversamente previsto, rimangono ferme le disposizioni di cui al decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195”.

E così, dopo avere elencato nell’articolo 2 (Capo I) le principali definizioni a partire innanzitutto da quella di operatore - per tale intendendosi il licenziatario autorizzato dall’autorità preposta al rilascio delle licenze a condurre operazioni in mare e di pozzo nel settore degli idrocarburi, in qualità di rappresentante unico con riguardo alla gestione delle operazioni - ; dei controlli sugli incidenti; le autorizzazioni; le procedure; area autorizzata; accettazione; avvio delle operazioni; efficacia della risposta in caso di fuoriuscita di idrocarburi liquidi; elementi critici per la sicurezza e per l’ambiente; impianto; incidente grave; licenza; piano interno di risposta alle emergenze; il decreto all’articolo 3 (Capo II) individua i *Principi generali di gestione del rischio nelle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi*:

1. “Gli operatori *mettono in atto tutte le misure adeguate a prevenire incidenti gravi in operazioni in mare nel settore degli idrocarburi.*

2. *Gli operatori non sono sollevati dai loro obblighi di cui al presente decreto a motivo del fatto che le azioni o le omissioni che hanno causato incidenti gravi o vi hanno contribuito sono state effettuate da contraenti incaricati.*

3. In caso di incidente grave, *gli operatori mettono in atto tutte le misure adeguate per limitarne le conseguenze* per la salute umana e l'ambiente.

4. *Gli operatori effettuano le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi sulla base di una gestione del rischio sistematica*, tale che i rischi residui di incidenti gravi per le persone, l'ambiente e gli impianti in mare siano accettabili.

Da tali principi emerge chiaramente che gli operatori sono individuati come i soggetti responsabili delle eventuali conseguenze dannose dell'attività relativa alle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi - e ciò in termini di danno alle persone e di danno ambientale diffuso - sulla scorta dell'attuazione dei principi di prevenzione e di precauzione, e lo sono oggettivamente perché da una parte rispondono anche del fatto dannoso, conseguenza di un'attività posta in essere da soggetti da loro incaricati e dall'altra rispondono comunque anche nel caso di approvazione da parte dell'autorità competente della relazione sui grandi rischi, non determinandosi alcun trasferimento della responsabilità dall'operatore né al soggetto incaricato né all'autorità competente.

Si tratta di una responsabilità aggravata dal fatto che l'operatore nel settore della ricerca e della estrazione in mare degli idrocarburi è reso consapevole di svolgere un'attività pericolosa e pertanto ai sensi dell'art.7 del decreto (*"Responsabilità per danno ambientale"*)¹⁵ fatto salvo l'ambito di responsabilità esistente riguardo alla prevenzione e alla riparazione del danno ambientale a norma del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il licenziatario è finanziariamente responsabile per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale causato da operazioni in mare nel settore degli idrocarburi svolte dallo stesso o per suo conto".

E, d'altra parte, per rendere effettivo il principio "chi inquina paga" "nel valutare la capacità tecnica, finanziaria ed economica di un soggetto che richiede un titolo minerario in mare ... si tiene debitamente conto"... "(c) (del)le capacità finanziarie del richiedente, comprese le garanzie finanziarie per coprire le responsabilità potenzialmente derivanti dalle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi in questione, inclusa la responsabilità per danni economici potenziali, che devono essere fornite e verificate al momento della presentazione dell'istanza di autorizzazione all'esecuzione dell'opera, unitamente al progetto di esecuzione"¹⁵.

¹⁵ Art.4 comma 2: Nel valutare la capacità tecnica, finanziaria ed economica di un soggetto che richiede un titolo minerario in mare, secondo quanto disposto al comma 1, si tiene debitamente conto

L'operatore deve dimostrare di avere una capacità finanziaria tale da far fronte alle eventuali conseguenze dannose derivanti dalla sua attività: "I richiedenti, all'atto della presentazione della istanza per il rilascio della licenza, presentano idonea documentazione, secondo quanto disposto dai provvedimenti normativi di cui al comma 1, che dimostra che hanno adottato misure adeguate per coprire le responsabilità potenziali derivanti dalle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, nonché ogni altra informazione pertinente relativa alle operazioni da svolgere e all'area richiesta" ¹⁶... "Il richiedente deve garantire il mantenimento della capacità economica e finanziaria necessaria per soddisfare i suoi obblighi finanziari derivanti da responsabilità per operazioni in mare nel settore degli idrocarburi" ¹⁷.

Il principio *chi inquina paga* è coniugato con quello di prevenzione cui da piena esecuzione l'art.19 del decreto secondo il quale "L'operatore redige un documento che definisce la propria politica aziendale di prevenzione degli incidenti gravi in tutte le proprie attività in mare nel settore degli idrocarburi che deve essere presentato a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera a), esplicitando il sistema adottato per il monitoraggio sull'efficacia di tale politica e garantendone l'attuazione. Il documento contiene le informazioni specificate nell'allegato I, paragrafo 8. 2. *La politica aziendale di prevenzione degli incidenti gravi tiene conto della responsabilità primaria dell'operatore, anche per il controllo dei rischi di un incidente grave che risultano dalle sue operazioni e per il miglioramento continuo del controllo di tali rischi in modo da assicurare un livello elevato di protezione in qualsiasi momento*" ¹⁸.

di quanto segue:

a) i rischi, i pericoli e ogni altra informazione pertinente relativa all'area in questione, compreso il costo dell'eventuale degrado dell'ambiente marino di cui all'articolo 8, comma 3, lettera c), del decreto legislativo 13 ottobre 2010, n. 190;

b) la particolare fase delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi;

c) *le capacità finanziarie del richiedente, comprese le garanzie finanziarie per coprire le responsabilità potenzialmente derivanti dalle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi in questione, inclusa la responsabilità per danni economici potenziali, che devono essere fornite e verificate al momento della presentazione dell'istanza di autorizzazione all'esecuzione dell'opera, unitamente al progetto di esecuzione;*

d) le informazioni disponibili riguardanti le prestazioni del richiedente in materia di sicurezza e ambiente, anche riguardo a incidenti gravi, per le operazioni per le quali è stata richiesta la licenza.

¹⁶ Art.4 comma 4.

¹⁷ Art.4 comma 5.

¹⁸ L'art.19 continua "comma 3. Gli operatori presentano, a norma dell'articolo 11, comma 1, let-

Il decreto annuncia anche un momento di confronto con le comunità interessate dai progetti estrattivi quando all'art. 5 prevede una "*Partecipazione del pubblico riguardo agli effetti sull'ambiente delle operazioni esplorative in mare programmate nel settore degli idrocarburi*".

La norma appare chiaramente ispirata al principio di precauzione; la partecipazione del pubblico al processo decisionale per le operazioni che possono avere effetti significativi sull'ambiente non mira tanto a dare conto di dati scientifici (accertati) che facciano presumere la rischiosità di una determinata opera-

tera b), un documento contenente il loro sistema di gestione della sicurezza e dell'ambiente. Tale documento include una descrizione: a) delle modalità organizzative per il controllo dei grandi rischi; b) delle modalità di preparazione e presentazione delle relazioni sui grandi rischi e, a seconda dei casi, altri documenti a norma del presente decreto; c) dei sistemi di verifica indipendente istituiti a norma dell'articolo 17.

4. Per gli impianti esistenti al 19 luglio 2015 è presentato documento analogo a quello di cui al comma 3 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. Con successivo decreto del Ministero dello sviluppo economico è istituito un meccanismo per dare agli operatori la possibilità di contribuire all'effettiva consultazione tripartita di cui all'articolo 6, comma 7. L'impegno dell'operatore a favore di questi meccanismi può figurare nella politica aziendale di prevenzione degli incidenti gravi.

6. La politica aziendale di prevenzione degli incidenti gravi e i sistemi di gestione della sicurezza e dell'ambiente sono preparati in conformità dell'allegato I, paragrafi 8 e 9, e dell'allegato IV. Si applicano le seguenti condizioni: a) la politica aziendale di prevenzione degli incidenti gravi è redatta per iscritto e stabilisce gli obiettivi generali e gli accordi per controllare il rischio di un incidente grave, nonché le modalità per conseguire tali obiettivi e attuare tali accordi a livello aziendale; b) il sistema di gestione della sicurezza e dell'ambiente è integrato nel sistema di gestione generale dell'operatore e comprende una struttura organizzativa, responsabilità, pratiche, procedure, procedimenti e risorse per la determinazione e l'attuazione della politica aziendale di prevenzione degli incidenti gravi.

7. Gli operatori predispongono e conservano un inventario completo delle attrezzature per gli interventi di emergenza pertinenti alle loro attività in mare nel settore degli idrocarburi.

8. Gli operatori, in consultazione con il Comitato e utilizzando gli scambi di conoscenze, informazioni ed esperienze di cui all'articolo 27, comma 1, elaborano e rivedono le norme e le linee guida sulle migliori pratiche, in relazione al controllo dei grandi rischi per tutto il ciclo di progettazione, esercizio ed esecuzione delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che seguono, come minimo, gli orientamenti contenuti nell'allegato VI.

9. Il documento di politica aziendale di prevenzione degli incidenti gravi di cui al comma 1 comprende anche gli impianti dell'operatore destinati e non destinati alla produzione al di fuori dell'Unione.

10. Qualora l'attività svolta rappresenti un pericolo immediato per la salute umana o accresca significativamente il rischio di un incidente grave, l'operatore adotta misure adeguate, che possono includere, se ritenuto necessario, la sospensione dell'attività finché il pericolo o il rischio sia adeguatamente sotto controllo. L'operatore comunica al Comitato, tempestivamente e comunque entro ventiquattro ore dall'adozione le misure adottate, accompagnate da una relazione.

zione in mare, quanto dell'incertezza che rischi per l'ambiente marino possano conseguire dalla detta operazione.

Un'importante previsione, sulla scorta di quanto disposto dalla direttiva, è l'istituzione di una specifica autorità competente: il *Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare* che, ai sensi dell'articolo 8 del D. Lgs. 145/2015, svolge le funzioni di autorità responsabile dei compiti assegnati dal decreto¹⁹ in relazione con le autorità preposte al rilascio delle licenze e ai licenziatari.

Il Capo III del decreto riporta indicazioni in merito alla *Preparazione e effettuazione delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi*, con le Indicazioni per i documenti per le operazioni in mare (Art. 11) e la Relazione sui

11. L'operatore predispone procedure e/o mezzi tecnici adeguati al fine di garantire un affidabile raccolta e registrazione dei dati pertinenti alla perforazione e alla sicurezza delle operazioni e dell'impianto, e ad impedirne manipolazioni. L'operatore, inoltre, predispone un sistema di registrazione informatica che garantisce l'integrità, la disponibilità e il non ripudio dei dati, nel rispetto dei principi di riservatezza e responsabilità del dato, in ogni condizione, dei dati relativi ai parametri tecnici di perforazione e di controllo del fango del pozzo, e di altri parametri come disposto dal Comitato, con misure almeno analoghe da quanto previsto dall'articolo 50-bis, comma 3, lettera a), del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni. I dati comunque raccolti e registrati sono resi disponibili per le verifiche del Comitato e della sezione UNMIG competente per il territorio, anche ai fini della tutela dell'ambiente marino.

¹⁹Il Comitato è "composto da un esperto che ne assume la presidenza, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, per una durata di 3 anni, dal Direttore dell'UNMIG, dal Direttore della Direzione generale Protezione natura e mare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Direttore centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, dal Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera, dal Sottocapo di Stato Maggiore della Marina Militare". L'art. 9 stabilisce il funzionamento del Comitato "1. Il Comitato: a) agisce indipendentemente da politiche, decisioni di natura regolatoria o altre considerazioni non correlate ai suoi compiti a norma del presente decreto; b) definisce l'estensione delle proprie responsabilità e le responsabilità dell'operatore per il controllo dei grandi incidenti, a norma del presente decreto; c) istituisce processi e procedure per la valutazione approfondita delle relazioni sui grandi rischi e delle comunicazioni presentate a norma dell'articolo 11, nonché per far rispettare il presente decreto incluse ispezioni, indagini e azioni di esecuzione; d) mette a disposizione degli operatori i processi e le procedure di cui alla lettera c) e mette a disposizione del pubblico una sintesi degli stessi attraverso il sito internet del Comitato e del Ministero dello sviluppo economico; e) elabora e attua procedure coordinate o congiunte con le autorità competenti degli altri Stati membri per svolgere i compiti a norma del presente decreto; f) fonda la propria organizzazione e le proprie procedure operative sui principi definiti nell'allegato III. 2. Il Comitato informa tempestivamente delle proprie motivate decisioni l'operatore e le autorità che sono state interessate dal rilascio dell'autorizzazione o della concessione delle operazioni in mare in questione."

grandi rischi (Art. 12)²⁰. Ancora, i Piani interni di risposta alle emergenze (art. 14 secondo cui l'operatore è tenuto a predisporre un piano interno di risposta alle emergenze, che deve essere presentato al Comitato); la comunicazione di operazioni di pozzo e relative informazioni (art. 15), le operazioni combinate (art. 16).

L'art. 17 del decreto prevede la possibilità che l'operatore istituisca "un sistema di verifica indipendente" e rediga, "avvalendosi eventualmente del contributo del proprietario, una descrizione di tale sistema, da presentare al Comitato a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera d). Tale descrizione è inclusa nel documento che definisce il sistema di gestione della sicurezza e dell'ambiente presentato al Comitato a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera b)". Tale sistema non esclude tuttavia la responsabilità oggettiva dell'operatore che risponde, comunque, secondo quanto previsto dal decreto.

Il Capo V si occupa, invece, della condivisione e della trasparenza delle informazioni tra operatore, comitato e quindi Commissione europea, mentre, il Capo VI, della cooperazione tra gli Stati membri che rimane compito del Comitato il quale deve procedere allo scambio periodico di conoscenze, informazioni ed esperienze con le autorità competenti degli altri Stati membri, tra l'altro attraverso il gruppo di autorità dell'Unione europea per le attività in mare nel settore degli idrocarburi (EUOAG), e che svolge consultazioni

²⁰ "1. L'operatore redige una relazione sui grandi rischi per un impianto di produzione che deve essere presentata a norma dell'articolo 11, comma 7. Tale relazione contiene le informazioni di cui all'allegato I, paragrafi 2 e 5, ed è aggiornata in caso di modifiche rilevanti e comunque, secondo le modalità di cui al comma 7. I rappresentanti dei lavoratori sono consultati nelle fasi pertinenti dell'elaborazione della relazione sui grandi rischi per un impianto di produzione; la modalità di tale consultazione deve essere descritta all'interno della relazione, conformemente a quanto disposto all'allegato I, paragrafo 2, punto 3. Previo accordo del Comitato la relazione sui grandi rischi per un impianto di produzione può essere redatta per un gruppo di impianti. Su richiesta del Comitato prima dell'accettazione della relazione sui grandi rischi, l'operatore fornisce tutte le ulteriori informazioni e apporta tutte le modifiche necessarie alla relazione presentata. Qualora l'impianto di produzione debba essere oggetto di modifiche che comportano un cambiamento sostanziale o si intenda smantellare un impianto di produzione fisso, l'operatore redige una relazione sui grandi rischi modificata, conformemente all'allegato I, paragrafo 6, che deve essere presentata al Comitato a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera f), almeno 90 giorni prima dell'inizio dei lavori. I lavori di cui al comma 5 non possono iniziare prima dell'accettazione da parte del Comitato della versione modificata della relazione sui grandi rischi per l'impianto di produzione. La relazione sui grandi rischi per un impianto di produzione è soggetta a riesame periodico approfondito da parte dell'operatore almeno ogni cinque anni o prima quando ciò sia richiesto dal Comitato. I risultati del riesame sono comunicati al Comitato".

sull'applicazione del pertinente diritto nazionale e dell'Unione con operatori del settore, altre parti interessate e la Commissione europea. Con Regolamento di esecuzione n.1112/2014 la Commissione (UE) ha specificato i formati comuni relativi le relazioni di operatori e proprietari degli impianti in mare nel settore degli idrocarburi alle autorità competenti degli Stati membri, conformemente all'art. 23 della direttiva 2013/30/UE e la pubblicazione delle informazioni da parte degli stati membri conformemente all'articolo 24 della medesima direttiva.

Il Capo VII affronta infine i temi della preparazione e delle risposte alle emergenze, e lo fa assumendo come riferimento i piani interni predisposti dall'operatore²¹ sottolineandone, ancora una volta, la centralità nel sistema della responsabilità disciplinato dal decreto. La Politica delle emergenze deve, infatti, tenere conto della responsabilità primaria dell'operatore, anche per il controllo dei rischi di un incidente grave che risultano dalle sue operazioni e per il miglioramento continuo del controllo di tali rischi in modo da assicurare un livello elevato di protezione in qualsiasi momento.

Ai piani esterni di cui alla legge 31 dicembre 1982, n. 979 è dedicato l'art. 29 e infine alla *Risposta alle emergenze* l'art. 30 secondo il quale "L'operatore comunica tempestivamente alla Capitaneria di Porto e alla Sezione UNMIG competente per il territorio un incidente grave o una situazione in cui vi è un rischio immediato di incidente grave. Tale comunicazione descrive le circostanze, inclusi, se possibile, l'origine, i possibili effetti sull'ambiente e le poten-

²¹ Art. 28 *Prescrizioni relative ai piani interni di risposta alle emergenze*: " I piani interni di risposta alle emergenze predisposti dall'operatore in conformità dell'articolo 14 e presentati a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera g), sono:a) posti in essere tempestivamente per rispondere a qualsiasi incidente grave o situazione che presenta un rischio immediato di incidente grave; b) in linea con il piano esterno di risposta alle emergenze di cui all'articolo 29. L'operatore rende disponibile in ogni momento l'accesso alle attrezzature e alle competenze necessarie per il piano interno di risposta alle emergenze, mettendoli a disposizione delle autorità responsabili dell'esecuzione del piano esterno di risposta alle emergenze. Il piano interno di risposta alle emergenze è redatto a norma dell'allegato I, paragrafo 10, e aggiornato a seguito di eventuali modifiche sostanziali della relazione sui grandi rischi o delle comunicazioni presentate a norma dell'articolo 11. Tale piano e i relativi aggiornamenti sono presentati al Comitato a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera g), e comunicati al Capo di compartimento Marittimo competente per la preparazione dei piani operativi di pronto intervento locali di cui all'articolo 11 della legge 31 dicembre 1982, n. 979. Il piano interno di risposta alle emergenze è integrato da altre misure relative alla protezione e al salvataggio del personale dell'impianto colpito in modo da assicurare buone prospettive di sicurezza e di sopravvivenza delle persone".

ziali conseguenze gravi indicando le misure adottate per contenerlo e comunicando ogni altro dato tecnico necessario per l'attuazione della strategia di risposta all'emergenza. In caso di incidente grave l'operatore adotta tutte le misure adeguate per prevenirne l'aggravarsi e limitarne le conseguenze. La Capitaneria di Porto può assistere l'operatore, anche con la disponibilità di ulteriori risorse. La Capitaneria di Porto diffida l'operatore ai sensi dell'articolo 12 della legge 31 dicembre 1982, n. 979”.

5. – In questo quadro complessivo, a parere di chi scrive, appare poco adeguato l'apparato sanzionatorio disposto dall'art. 32²² nel senso che le sanzioni

²² Art. 32 Sanzioni. 1._ Chiunque esercisce impianti di produzione o infrastrutture connesse senza essere designato come operatore dall'autorità competente per il rilascio delle licenze è punito con l'arresto da uno a tre anni e con l'ammenda da euro 50.000 a euro 150.000. 2._ L'operatore che inizia o, nel caso di modifica sostanziale, prosegue le operazioni in mare in violazione dell'articolo 6, commi 3 e 4, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 30.000 a euro 150.000 e allo stesso si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione delle operazioni riguardanti gli impianti di produzione e quelli non destinati alla produzione, nonché le operazioni di pozzo o le operazioni combinate per un periodo da uno a sei mesi. 3._ L'operatore che non inoltra la comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'articolo 11, comma 4, o vi provvede in violazione della stessa disposizione è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 ad euro 50.000. 4._ L'operatore che, nel caso di modifiche che comportano un cambiamento sostanziale o nel caso di smantellamento di un impianto di produzione fisso, inizia i lavori in violazione dell'articolo 12, commi 5 e 6, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 a euro 100.000 e allo stesso si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione delle operazioni riguardanti l'impianto di produzione per un periodo da quindici giorni a tre mesi. 5._ L'operatore che non sottopone a riesame periodico la relazione sui grandi rischi per un impianto di produzione in violazione dell'articolo 12, comma 7, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 a euro 100.000. 6._ L'operatore che non sottopone a riesame periodico la relazione sui grandi rischi per un impianto non destinato alla produzione in violazione dell'articolo 13, comma 7, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 a euro 100.000. 7._ L'operatore che, nel caso di modifiche che comportano un cambiamento sostanziale dell'impianto non destinato alla produzione o nel caso di smantellamento di un impianto fisso non destinato alla produzione, inizia i lavori in violazione dell'articolo 13, commi 4 e 5, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 a euro 100.000 e allo stesso si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dell'impianto per un periodo da quindici giorni a tre mesi. La stessa sanzione pecuniaria ed accessoria si applica all'operatore che inizia i lavori in violazione dell'articolo 13, comma 6. 8._ L'operatore che non predispone o non conserva un inventario completo delle attrezzature per gli interventi di emergenza in violazione dell'articolo 19, comma 7, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 ad euro 100.000. 9._ L'operatore che non effettua la comunicazione di cui all'articolo 19, comma 10, secondo periodo, all'autorità, o vi provvede in violazione della stessa disposizione, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 ad euro 100.000. 10. L'operatore

amministrative pecuniarie appaiono poco proporzionate alla capacità finanziaria degli operatori del settore e, dunque, incapaci di svolgere la funzione deterrente per cui sono previste in attuazione di quanto espresso nel 56° considerando della direttiva 2013/30/UE secondo il quale “al fine di garantire l’efficace attuazione delle prescrizioni della presente direttiva, è opportuno prevedere per le violazioni *sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive*”.

In tal senso l’obbligatorietà del sistema di autorizzazioni, controlli, pianificazioni etc. espressione del principio di precauzione e di prevenzione risulterebbe indebolita.

Ed infatti proprio il requisito della capacità finanziaria dei soggetti responsabili di cui è pervaso l’intero provvedimento, funzionale a rendere effettivo il principio chi inquina paga nel senso della riparazione del danno, avrebbe dovuto condurre il legislatore a prevedere sanzioni meno timide per le violazioni delle regole poste in materia di sicurezza.

Con riguardo poi all’attuazione del principio della riparazione del danno, come si è avuto modo di sottolineare²³, l’esperienza recente (dall’esplosione nel 2010 della piattaforma petrolifera *Deepwater Horizon*, alla tragedia della *Costa Concordia* del gennaio 2012, fino alla crisi dell’Ilva di Taranto) ha evidenziato il ripetersi in sequenza di alcune azioni: alla denuncia della gravità e novità dell’episodio, fanno seguito l’attivazione di una cabina di regia della crisi, con il coinvolgimento anche di tecnici ed esperti, nonché la sollecitazione del soggetto responsabile alla messa in sicurezza e rimozione degli impianti e macchinari danneggiati ed alla bonifica dei luoghi.

In questo contesto, viene utilizzato il risarcimento pecuniario come misura sussidiaria al fine di indurre alla tempestiva, e spesso negoziata, adozione delle

che non predispongono le misure di prevenzione di cui all’articolo 19, comma 11, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 30.000 ad euro 120.000. 11. L’operatore che non fornisce all’autorità competente le informazioni come previsto dall’articolo 23, comma 1, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 30.000 ad euro 120.000. 12. L’operatore che non effettua la comunicazione di cui all’articolo 30, comma 1, all’autorità, o vi provvede in violazione della stessa disposizione, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 30.000 ad euro 120.000. 13. Competenti ad emettere le ingiunzioni di pagamento delle sanzioni amministrative e ad applicare le sanzioni amministrative accessorie previste dal presente articolo sono le sezioni UNMIG competenti per territorio. Al procedimento di irrogazione delle sanzioni si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689.

²³G. Pisciotta, *Effect of Restoration in the European and Italian Regulation on Compensation for Environmental Damage*, cit.

necessarie tecniche ripristinatorie e di riparazione in forma specifica, evitando così l'instaurarsi di procedure e contenziosi che, inevitabilmente allungherebbero i tempi aggravando la situazione dannosa.

Nella scelta di tali misure tuttavia non si tiene conto soltanto di stime di carattere compensativo delle qualità perse e dei danni subiti dalle vittime, ma anche di logiche economiche più ampie che comportano la considerazione di ulteriori aspetti. Ed infatti non può sottovalutarsi il fatto che se per la collettività sono importanti la qualità dell'ambiente e della vita lo sono anche gli stessi beni materiali e le attività imprenditoriali causa del deterioramento ambientale denunciato.

Di qui la rilevanza di un approccio pragmatico che induce a valutare se le conseguenze dannose di una certa attività economica non possano in qualche modo ritenersi compensate dai benefici che la stessa produce. In tal senso la previsione negoziata di limitazioni risarcitorie volte ad evitare condanne eccessive e spropositate che potrebbero condurre al fallimento dei danneggiati con conseguenti gravissime ripercussioni su importanti settori dell'economia.

La transazione diviene così, tendenzialmente, l'unitaria e contestuale sede di regolazione di tutte le iniziative attivate per fronteggiare l'emergenza ambientale²⁴. La transazione ha in questo ambito, infatti, più successo delle condanne giudiziarie, anche perché la gestione processuale di una pluralità di domande risarcitorie si rivela più costosa, anche in relazione agli esiti incerti e lontani nel tempo.

²⁴ Significativa è, in tal senso, l'introduzione della figura del contratto di transazione globale previsto dall'art. 2 del decreto legge 30 dicembre 2008 n. 208, convertito nella legge 27 febbraio 2009 n. 13, recante «Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente». Tale contratto, introdotto per ovviare al pratico insuccesso dei meccanismi di bonifica dei siti inquinati disciplinati dal d. lgs. n. 22/1997 e dal relativo regolamento di attuazione D.M. n. 471/1999, è inquadrato nell'ambito degli strumenti di attuazione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale con l'obiettivo di definire la spettanza e la quantificazione degli oneri di bonifica, di ripristino e di risarcimento del danno ambientale e degli altri eventuali danni che possano essere chiesti dallo Stato e dagli altri enti territoriali; il relativo schema è assoggettato ad adeguate procedure di contraddittorio e di coordinamento infrastrutturale mediante le tecniche, rispettivamente, delle osservazioni e della conferenza di servizi, cui è riservata l'acquisizione e valutazione di tutti gli interessi rilevanti; la stipula dell'atto comporta l'abbandono del contenzioso pendente e preclude ogni ulteriore azione per il rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino, per il risarcimento del danno ambientale nonché per le altre eventuali pretese risarcitorie azionabili per i medesimi fatti dallo Stato e dagli altri enti territoriali.

Non sfugge però come, nonostante la “formale” attuazione del principio di esclusività del “ripristino”, attraverso la pratica degli accordi transattivi torna inevitabilmente a operare il risarcimento per equivalente. Infatti, all’esito di un percorso concordato tra gli attori della vicenda avente ad oggetto il risarcimento del danno ambientale si arriva comunque alla soluzione del risarcimento monetario.

Tale prassi tuttavia non dovrebbe portare ad identici risultati nel caso in cui il danno ambientale derivi da operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e ciò in vista dell’aggravamento della posizione dei soggetti individuati come responsabili ai quali è richiesto, quale requisito per ottenere la licenza per lo svolgimento delle attività, una capacità finanziaria adeguata a far fronte ai rischi connessi.

Insomma se, come si è detto, “ nel valutare la capacità tecnica, finanziaria ed economica di un soggetto che richiede un titolo minerario in mare” si tiene debitamente conto” ...dei “rischi, i pericoli e ogni altra informazione pertinente relativa all’area in questione, *compreso il costo dell’eventuale degrado dell’ambiente marino di cui all’articolo 8, comma 3, lettera c), del decreto legislativo 13 ottobre 2010, n. 190* ²⁵ e che il mantenimento di tale capacità economica e finanziaria deve essere garantita dal licenziatario “per soddisfare i suoi obblighi finanziari derivanti da operazioni in mare nel settore degli idrocarburi” ²⁶, questi, nel caso di danno ambientale imputabile allo svolgimento delle operazioni autorizzate, non potrà certamente sottrarsi all’esecuzione a sue spese delle costose “misure di riparazione” previste dall’allegato 3 del D. Lgs. 152/2006 paventando conseguenze pregiudizievoli per la propria attività imprenditoriale e conseguenti ricadute sulla collettività.

²⁵ Art. 4 comma 2 Decreto Legislativo 145 del 2015.

²⁶ Art. 4 comma 4 Decreto Legislativo 145 del 2015

Abstract

In the essay the author, after contextualizing the disciplines related to the environmental damage and the responsibility of operators overboard in the hydrocarbons sector, according to the European principles of prevention, precaution, and remediation requirements of the art.191, paragraph 2 TFEU, investigates the abovementioned rules, revealing some weakness that make them less effective in the field of prevention and restoration.

Indeed, the regulatory practice of the transaction over the environmental damage and the reduced financial penalties for operators disrespectful towards the rules, would turn the discipline away from its own purpose, that is, compensation in the specific form and reduction of damaging events. is a means for the resolution of extra judicial controversies that could be used in Italy to verify the actual occurrence of adverse possession.