

IL RUOLO DELL'ASSICURAZIONE NELLA DINAMICA
GESTIONALE DEL RISCHIO AMBIENTALE

*THE INSURANCE'S ROLE IN THE MANAGEMENT DYNAMICS OF
ENVIRONMENTAL RISK*

Actualidad Jurídica Iberoamericana N° 18, febrero 2023, ISSN: 2386-4567, pp. 2038-2075



Carlo PETTA

ARTICOLO CONSEGNATO: 12 de octubre de 2022

ARTICOLO APPROBATO: 5 de diciembre de 2022

ABSTRACT: Il saggio si propone di analizzare i diversi strumenti offerti dalle imprese assicurative per far fronte al rischio ambientale, distinguendo tra le polizze fideiussorie o cauzionali e i prodotti assicurativi in senso stretto al fine di valutare la loro concreta incidenza sulla prevenzione degli incidenti e sulla tutela degli interessi collettivi e individuali coinvolti.

PAROLE CHIAVE: Ambiente; tutela; risarcimento del danno; garanzie finanziarie; prodotti assicurativi; differenze funzionali; prevenzione; risk management.

ABSTRACT: *The essay aims to analyze the different tools offered by insurance companies to deal with environmental risk, distinguishing between financial guarantees and insurance products in the strict sense in order to assess their concrete impact on the accidents' prevention and protection of the collective and individual interests involved.*

KEY WORDS: *Environment; protection; compensation; financial guarantees; insurance products; functional differences; prevention; risk management.*

SOMMARIO.- I. IL RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE: ASSETTO DISCIPLINARE DEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152 E INTERESSI TUTELATI. IL “DIRITTO CIVILE DELL’AMBIENTE”. - II. RISCHIO AMBIENTALE, POLIZZE CAUZIONALI E R.C. INQUINAMENTO. FUNZIONE RISARCITORIA E SOLVIBILITÀ DEL RESPONSABILE. - III. LE GARANZIE FINANZIARIE RILASCIATE DALLE IMPRESE ASSICURATIVE. FUNZIONE CAUZIONALE E ADEGUATEZZA RISPETTO ALLA TUTELA DELL’AMBIENTE. I RIFERIMENTI NEL CODICE DELL’AMBIENTE. - IV. IL PROBLEMA DELL’ASSICURABILITÀ DEL RISCHIO AMBIENTALE E LE MODERNE POLIZZE R.C. INQUINAMENTO. STRUMENTI DI PREVENZIONE INDIRETTA, CONDIZIONI DI ASSICURABILITÀ E TUTELA DELL’AMBIENTE. - V. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: IL RUOLO CENTRALE DELL’ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA NELLA DINAMICA GESTIONALE DEL RISCHIO AMBIENTALE IN UNA PROSPETTIVA FUNZIONALE ED ECONOMICA.

I. IL RISARCIMENTO DEL DANNO AMBIENTALE: ASSETTO DISCIPLINARE DEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152 E INTERESSI TUTELATI. IL “DIRITTO CIVILE DELL’AMBIENTE”.

L’ambiente, valore di indubbia e primaria rilevanza assiologica a livello nazionale¹ e sovranazionale², è oggetto di una tutela sempre più incisiva non solo per la crescente preoccupazione sociale verso i temi della sostenibilità e della salvaguardia ambientale, ma anche per l’incidenza in materia del diritto eurounitario: a livello di diritto primario, l’art. 191, par. 2, Tfeue (in precedenza, art. 174, comma 2, Tce) sancisce, in via generale, che “[l]a politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela”, ed è “fondata sui principi della precauzione e

1 Sulla portata assiologica dell’ambiente in un’irrinunciabile prospettiva non economica ma personalistica, per tutti, PERLINGIERI, P.: *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, 4^a ed., Esi, Napoli, 2020, pp. 77 ss., cui si rinvia anche per i riferimenti dottrinali e giurisprudenziali. Da un punto di vista normativo, si rammenti che recentemente, con la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, sono stati modificati gli artt. 9 e 41 della Costituzione, introducendo la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli animali tra i principi fondamentali. Segnatamente, il nuovo terzo comma dell’art. 9 cost. sancisce che la Repubblica “[t]utela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”, mentre la nuova formulazione dell’art. 41 impone dei limiti all’iniziativa economica privata, quantunque tutelata a livello primario, in caso di contrasto “alla salute, all’ambiente” (comma 2), disponendo, altresì, che “[l]a legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata a fini sociali e ambientali” (comma 3, corsivo aggiunto da chi scrive per sottolineare la modifica intervenuta nel 2022). Si consideri, tuttavia, che ben prima di tali modifiche la Corte costituzionale ha costantemente riconosciuto la rilevanza assiologica dell’ambiente come valore. Sul punto si veda l’ampia rassegna curata dal servizio studi della Corte costituzionale, NEVOLA, R. (a cura di): *La tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2005-2015)*, 2015, pp. 1 ss., reperibile su www.cortecostituzionale.it. Più recentemente, per tutte, Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126, *ibidem*. Per un commento su detta pronuncia, v. SALANITRO, U.: “Il danno ambientale tra interessi collettivi e individuali”, *Riv. dir. civ.*, 2018, I, pp. 246 ss.

2 A livello di ordinamento europeo originario, basti qui ricordare che i Trattati presentano norme di principio particolarmente rilevanti che prescrivono l’adozione di una politica ambientale ispirata a obiettivi di elevata protezione (art. 3, comma 4, Tve) e dedicano specifico spazio alla materia ambientale (artt. 191-193 Tfeue), come anche si dirà nel testo. Anche l’art. 37 Carta UE sancisce che “[u]n livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.

• **Carlo Petta**

Ricercatore di Diritto dell’economia nell’Università LUMSA
c.petta@lumsa.it

dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"³.

L'interesse pubblico, collettivo e diffuso alla conservazione dell'ambiente viene attualmente tutelato nell'ordinamento italiano non più, in via esclusiva, per mezzo dei più tradizionali strumenti pubblicistici, ma anche attraverso istituti tipicamente privatistici⁴, così legittimando la costruzione di un vero e proprio "diritto civile dell'ambiente"⁵.

- 3 Per una disamina dei principi evocati nonché della loro applicazione all'interno del codice dell'ambiente, cfr., MELI, M.: "Il principio 'chi inquina paga' nel codice dell'ambiente", *Danno e resp.*, 2009, p. 811 ss. In particolare, il *Polluter Pays Principle* (PPP), riconducibile a una funzione preventiva della responsabilità civile, correlata al rispetto del principio di precauzione, comporta, da un punto di vista economico, un'allocatione dei costi che, conformemente alla teoria delle esternalità, impone all'inquinante di assumere la responsabilità per gli oneri e costi determinati dal comportamento inquinante. Su tale principio e sulla sua rilevanza nelle fonti internazionali ed europee, v., tra gli altri, CORRIERO, V.: "Il principio 'chi inquina paga'", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di M. PENNASILICO), Esi, Napoli, 2014, pp. 269 ss.; e, recentemente, specie per i completi riferimenti alla dottrina, anche straniera, BERTELLI, F.: *Profili civilistici del "dieselgate". Questioni risolte e tensioni irrisolte tra mercato e sostenibilità*, Esi, Napoli, 2021, p. 27, spec. nota 43. Sul principio di precauzione con riferimento alla tutela dell'ambiente e della salute, si rinvia, per tutti, a PERLINGIERI, P.: *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, 4^a ed., Esi, Napoli, 2020, pp. 326 ss. Per il principio di precauzione, e le sue declinazioni, anche come parametro di valutazione della responsabilità della p.a., v. il recente IPPOLITI MARTINI, C.: *Principio di precauzione e nuove prospettive della responsabilità civile della pubblica amministrazione*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2022, *passim*, spec. pp. 129 ss.
- 4 Precedentemente all'introduzione della prima disciplina in Italia sul danno ambientale per mezzo dall'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, che, peraltro, istituiva il Ministero dell'ambiente, la dottrina aveva avuto il merito di individuare un primo apparato di tutela dell'ambiente sul piano civilistico, non senza una serie di limiti e inadeguatezze dal punto di vista applicativo. In questa prospettiva la tutela dell'ambiente è stata assicurata, da una parte della dottrina, anzitutto, ricorrendo alle regole della responsabilità civile: v., sul punto, senza pretese di esautività, LIBERTINI, M.: "Le nuove frontiere del danno risarcibile", *Contr. e impr.*, 1987, p. 115; PATTI, S.: *La tutela civile dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1979, *passim*; SALVI, C.: "Ambiente, giustizia civile e partecipazione", *Dem. e dir.*, 1982, 6, p. 6, con specifico riferimento alla responsabilità per lo svolgimento delle attività pericolose di cui all'art. 2050 c.c. nonché per quella relativa alle cose in custodia di cui al successivo art. 2051 c.c.; VOLPE PUTZOLU, G.: "Inquinamento e assicurazione, con particolare riguardo alla assicurazione della responsabilità civile", *Ass.*, 1978, p. 185, con riferimento all'assicurazione sulla responsabilità civile; DI GIOVANNI F.: *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1982, *passim*; DI MARTINO, V.: *La responsabilità civile nelle attività pericolose e nucleari*, Giuffrè, Milano, 1979, *passim*. Altri autori hanno, invece, fatto ricorso alla tutela inibitoria, a quella possessoria o a quella cautelare: v., in questo senso, MAMMONE G.: *Salute, territorio e ambiente*, Cedam, Padova, 1985, *passim*; CICALA, M.: "La tutela dell'ambiente, rapporti giuridici e P.A.", *Critica giud.*, 1981, 3/4, p. 25; o, ancora, alla tutela contro le immissioni industriali, come in SALVI, C.: *Le immissioni industriali*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 360 ss.; PATTI, S.: *La tutela civile dell'ambiente*, cit., p. 53; ovvero, infine, alla teoria dell'abuso del diritto, come in LENER, A.: "Violazione di norme di condotta e tutela civile dell'interesse all'ambiente", *Foro it.*, 1987, V, cc. 105 ss. Anche la giurisprudenza, specie a partire dagli anni Settanta, ha mostrato il mutato atteggiamento che ha portato a una generale rivalutazione del diritto privato nel contesto della tutela dell'ambiente. Cfr., tra le altre, Cass., Sez. un., 5 ottobre 1979, n. 5172, *Giust. civ.*, 1980, I, p. 1970 ss., in cui si legge che "[l]'art. 32 Cost., oltre che ascrivere alla collettività generale la tutela promozionale della salute dell'uomo, configura il relativo diritto come diritto fondamentale dell'individuo e lo protegge in via primaria, incondizionata e assoluta come modo d'essere della persona umana. Il collegamento dell'art. 32 Cost. con l'art. 2 Cost. attribuisce al diritto alla salute un contenuto di socialità e di sicurezza, tale che esso si presenta non solo come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, ma come vero e proprio diritto all'ambiente salubre che neppure la pubblica amministrazione può sacrificare o comprimere, anche se agisca a tutela specifica della salute pubblica; e che inteso in questo suo duplice aspetto è tutelabile giurisdizionalmente davanti al giudice ordinario anche contro la pubblica amministrazione le cui attività lesive devono considerarsi poste in essere in difetto di poteri".
- 5 Sul diritto civile dell'ambiente in prospettiva sistematica e assiologica v. PENNASILICO, M.: "Ambiente e diritto civile", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., *passim*, spec. pp. 11 ss.

Risulta centrale, nella prospettiva di *enforcement* evocata, il risarcimento del danno ambientale, organicamente disciplinato, da ultimo⁶, dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente, *breviter* c. amb.), che ha recepito la fondamentale Dir. 2004/35/CE ("sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale", c.d. direttiva ELD - *Environmental Liability Directive*)⁷.

In via generale, all'art. 3-ter c. amb. – richiamando evidentemente le fonti di rango europeo – fissa i princípi regolatori dell'azione ambientale, stabilendo che "[l]a tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai princípi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al princípio "chi inquina paga" che,

- 6 Come anticipato *retro*, alla nota 4, la prima disciplina del danno ambientale è stata introdotta in Italia con la legge n. 349 del 1986 che ebbe un particolare e rilevante impatto teorico e sistematico giacché affermava la rilevanza della tutela ambientale tra i compiti dello Stato prevedendo, altresí, la risarcibilità del danno all'ambiente in favore di quest'ultimo. Ai sensi dell'art. 18 l. n. 349 del 1986, infatti, "[q]ualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato" (comma 1). La disposizione ebbe l'indubbio merito di superare la piú risalente impostazione che legava la tutela ambientale alla tutela delle singole posizioni soggettive coinvolte (si pensi, su tutte, alla proprietà e alla salute), adottando, al contrario, un nuovo modello di bene ambientale, unitario ed immateriale, rispondente a un interesse pubblico collettivo e, pertanto, tutelato anche in assenza di qualsivoglia lesione a posizioni giuridico-soggettive individuali. Quest'impostazione aveva una inevitabile ricaduta dal punto di vista della legittimazione all'azione, riservata dall'art. 18 l. cit. allo Stato e agli enti territoriali, mentre le associazioni potevano, invece, "denunciare i fatti lesivi di beni ambientali di cui siano a conoscenza" (comma 4), "intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi" (comma 5). Si consideri, inoltre, che, mutuando le regole generali dettate in tema di responsabilità civile, la disposizione considerata prevedeva l'imputazione della responsabilità per dolo o colpa. La norma individuava, infine, una precisa gerarchia delle possibili modalità di risarcimento. Prioritariamente veniva privilegiata l'esecuzione in forma specifica e, segnatamente, "il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile" (comma 8) e, in subordine, laddove quest'ultimo non fosse stato possibile, il risarcimento del danno, anche determinandone l'ammontare in via equitativa, "tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali". Per un'efficacia panoramica, v., tra gli altri, COLLEVECCIO M.: "Danno ambientale e misure di tutela", in *Diritto dell'ambiente* (a cura di B. CARAVITA, L. CASSETTI e A. MORRONE), Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 337 ss.
- 7 Deve, tuttavia, rammentarsi che il completo recepimento della direttiva in Italia è avvenuto con talune difficoltà e in tempi piuttosto recenti, nonostante la tempestiva emanazione del d. lgs n. 152 del 2006. Il testo originario del codice di settore, infatti, prevedeva all'art. 311, comma 1, una responsabilità per danno ambientale imputata a titolo almeno colposo laddove, al contrario, la direttiva ELD faceva riferimento, in termini inequivocabili, a una responsabilità di tipo oggettivo. Del pari, il c. amb., nella sua versione originaria, presentava innumerevoli riferimenti al risarcimento per equivalente patrimoniale (artt. 311, 313 e 314 c. amb.), mentre il legislatore comunitario aveva ritenuto prioritario il ripristino dello stato dei luoghi. A séguito di ben due procedure d'infrazione da parte della Commissione nel 2008 e nel 2012, con l'art. 5 bis l. 20 novembre 2009, n. 166, prima, e con l'art. 25 l. 6 agosto 2013, n. 97 (c.d. legge europea), poi, si è, infine, provveduto ad allineare la disciplina del c. amb. a quanto prescritto dalla direttiva ELD, stabilendo, in particolare, che il danno, imputabile anche oggettivamente, deve essere risarcito per il tramite delle misure di riparazione "primarie", "complementari" o "compensative", come meglio si dirà nel testo. In argomento, v. BOVINO, C. e BIANCANELLO, B.: "Il danno all'ambiente: dalla normativa alle Corti", *Corr. giur.*, 2017, 3, p. 400; TINTINELLI, F.: "La risarcibilità del danno ambientale: dalla liquidazione per equivalente alle misure di riparazione", nota a Cass., 20 luglio 2016, n. 14935, *Danno resp.*, 2017, 2, pp. 207 ss., anche per le difficoltà di recepimento della direttiva in altri Paesi.

ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale”.

Il “*polluter pays principle*” è poi puntualmente richiamato, con riferimento ai danni all'ambiente, all'art. 239 c. amb. laddove si conferma che l'intera disciplina relativa agli interventi di bonifica e al ripristino ambientale dei siti contaminati è in armonia con i principi e le norme comunitari⁸. Non a caso, le due materie da ultimo evocate – che rilevano ai fini del presente studio e di cui, rispettivamente, al Titolo V della Parte quarta (“Bonifica dei siti contaminati”) e alla Parte sesta (“Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente”) del codice di settore – presentano, a livello disciplinare, molti aspetti comuni, sebbene non adeguatamente coordinati⁹.

Guardando alla disciplina specifica, l'art. 300 c. amb. fornisce una nozione generale – quantunque più ristretta rispetto a quella previgente di cui all'art. 18 l. n. 349 del 1986¹⁰ – di danno ambientale definito come “qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima” (comma 1), rispetto alle “condizioni originarie” (comma 2)¹¹, ossia “le condizioni, al momento del danno, delle risorse naturali e dei servizi che sarebbero esistite se non si fosse verificato il danno ambientale, stimate sulla base delle migliori informazioni disponibili (art. 302, comma 12, c. amb.)¹².

8 In argomento v., per tutti, LANDI, R.: *Bonifica e circolazione della proprietà*, Esi, Napoli, 2018, pp. 58 ss.

9 In CORRIERO, V.: “Il principio ‘chi inquina paga’”, in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 271 si sottolinea, criticamente, che con riferimento alla disciplina degli interventi di bonifica e del risarcimento del danno ambientale “permangono difetti di coordinamento e il rischio di inutili duplicazioni procedurali, con conseguenti lungaggini e oneri, che una disciplina unitaria nazionale, in linea con la direttiva europea sulla responsabilità ambientale, avrebbe potuto evitare”. In buona sostanza, il responsabile, in caso di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito, può avviare una procedura di bonifica ex art. 242 c. amb. o, in alternativa, attivare la procedura per l'adozione delle necessarie misure di prevenzione e sicurezza ex art. 304 c. amb. La sostanziale coincidenza dell'ambito di applicazione delle due discipline emerge, in modo indiretto, dall'identico avvio del procedimento previsto dalle due disposizioni da ultimo richiamate.

10 Infatti, mentre la tutela dell'ambiente ex art. 18 l. n. 349 del 1986 era riferibile a un bene immateriale, di portata estesa e unitario che ricomprendeva anche l'atmosfera, il paesaggio e ogni altra risorsa naturale, l'art. 300 c. amb. limita la rilevanza giuridica del danno in analisi, in quanto il deterioramento deve essere significativo, onde sarà irrilevante giuridicamente il danno di lieve entità, e misurabile. Sul punto, v. COLLEVECCIO M.: “Danno ambientale e misure di tutela”, cit., p. 339; DE STROEBEL, D.: “La direttiva 2004/35/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/04/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e la relativa problematica assicurativa”, *Dir. ed econ. ass.*, 2004, 3, pp. 661 ss.

11 L'art. 300, comma 2, c. amb., indica, altresì, le tre matrici ambientali il cui deterioramento integra e costituisce danno all'ambiente, ossia: le specie e gli *habitat* naturali, le acque interne e costiere, nonché il terreno, inteso quale suolo e sottosuolo.

12 Si badi che la tutela prevista dal codice di settore risponde non soltanto all'obiettivo di riparare il danno, in ossequio al principio “chi inquina paga”, ma anche di prevenirlo in caso di minaccia imminente, in attuazione del principio di prevenzione, o di adottare misure cauteli in presenza di un pericolo, quantunque non imminente, potenzialmente lesivo per l'ambiente o per la salute umana, rilevando, in questo caso, il principio di precauzione. Pertanto, a livello codicistico sono previsti quattro tipi di rimedi esperibili a tutela del danno ambientale, nella sua esclusiva dimensione di danno pubblico richiamata nel testo: l'azione di prevenzione (art. 304 c. amb.) e il ripristino ambientale (art. 305 c. amb.); l'azione risarcitoria (art. 311 c. amb.) o, in alternativa, l'ordinanza di ripristino (artt. 312-316 c. amb.) L'attivazione di misure riparatorie o preventive è stata attribuita, in via esclusiva, al Ministero competente, in qualità di ente esponenziale più elevato dell'interesse diffuso all'ambiente. In argomento, v. D'ALFONSO, G.: “La triplice dimensione del danno ambientale”, in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., pp. 285 ss.

La nozione normativa di danno all'ambiente – come confermato dalla stessa Corte costituzionale – considera, evidentemente, quest'ultimo come un bene giuridico unitario, composto da risorse e unità naturali, tutelato distintamente e autonomamente rispetto ad altri diritti, valori e interessi diffusi, compresa la salute umana¹³.

Conseguentemente, confermando, sotto quest'aspetto, l'impostazione di cui, in precedenza, all'art. 18 l. n. 349 del 1986, il risarcimento del danno ambientale "di natura pubblica"¹⁴ – per la lesione dell'interesse pubblico all'integrità e salubrità dell'ambiente – vede, quale legittimato attivo alla pretesa risarcitoria (in alternativa rispetto all'avvio di un procedimento amministrativo volto all'adozione di un'ordinanza ministeriale nei confronti dei responsabili del fatto ai sensi degli artt. 313 e 314 c. amb.), esclusivamente lo Stato, in persona del Ministro dell'ambiente ex art. 311 c. amb.¹⁵. Invece, tutti gli altri soggetti, singoli o associati, ivi comprese le Regioni o gli Enti pubblici territoriali minori, possono agire ex art. 2043 c.c. al fine di ottenere il risarcimento di qualsivoglia danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, da essi subito diverso da quello ambientale, derivante dalla medesima condotta lesiva (si pensi, tra gli altri, agli effetti sulla salute o agli effetti sulle attività economiche svolte nell'area interessata dal danno)¹⁶, così come confermato all'art. 313, comma 7, secondo periodo, c. amb.¹⁷. In buona sostanza,

- 13 *Inter alia*, la definizione di ambiente come bene pubblico unitario e oggettivo è stata accolta anche dalla Corte costituzionale italiana con una serie di sentenze del 22 luglio 2009. Segnatamente il riferimento è a Corte cost., 22 luglio 2009, nn. 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 248, 249, 250 e 251, *Giur. cost.*, 2009, pp. 2585 ss.
- 14 Nella prospettiva della qualificazione del danno ambientale alla stregua di "danno pubblico", già ALPA, G.: "Pubblico e privato nel danno ambientale", *Contr. e impr.*, 1987, pp. 699 ss.; COMPORI, M.: "La responsabilità per danno ambientale", *Foro it.*, 1987, III, cc. 27 ss.
- 15 In Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126, cit. è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, c. amb. in quanto – per il Giudice delle leggi – la riserva dell'azione risarcitoria di danno ambientale a favore dello Stato costituisce la logica e ragionevole conseguenza all'intervenuta attribuzione esclusiva al ministro dell'Ambiente delle funzioni amministrative in materia di prevenzione e ripristino ambientale. Si rammenti, peraltro, che nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 117, comma 2, lett. s) ha riconosciuto la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" tra le competenze esclusive dello Stato.
- 16 La rilevanza del danno ambientale c.d. individuale e la necessità che l'ordinamento fornisca un'adeguata protezione dalle conseguenze del medesimo è stata sostenuta, in particolare, da Cass., Sez. un., 5 ottobre 1979, n. 5172, cit. Il "doppio binario" del risarcimento del danno ha trovato costante conferma nella giurisprudenza di legittimità, anche penale, come, in Cass. pen., 25 settembre 2018, n. 44528, *CED Cassazione*, 2019, laddove si legge che "[i]n tema di reati ambientali, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 318, comma 2, lett. a), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, tutti i soggetti diversi dallo Stato, singoli o associati, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, possono esercitare l'azione civile in sede penale, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, ulteriori e concreti, conseguenti alla lesione di diritti particolari, diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivanti dalla stessa condotta lesiva".
- 17 Ai sensi della citata disposizione, infatti, "[r]esta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi". La soluzione di riservare l'azione risarcitoria in via esclusiva allo Stato e al suo apparato ex artt. 311 ss. c. amb. è criticata da dottrina autorevole in quanto "[s]e l'ambiente è aspetto essenziale allo sviluppo della persona e se ciascuno ha diritto ad un habitat che garantisca la qualità della vita, a ciascuno va riconosciuto il diritto di agire affinché ciò si realizzi. L'interesse è protetto dalla stessa Carta costituzionale: la protezione dell'ambiente riguarda la qualità della vita in quanto diritto che è parte integrante dello status personae" (così, PERLINGIERI, P.: I

viene riconosciuto a tali soggetti il diritto di ottenere il risarcimento del danno in relazione alla lesione di altri loro diritti particolari, diversi dall'interesse, pubblico e generale, alla tutela dell'ambiente, inteso come diritto fondamentale e valore di rilevanza costituzionale¹⁸.

Per quanto concerne la risarcibilità del danno ambientale, lo stesso art. 311 c. amb. (per come modificato dall'art. 25 l. 6 agosto 2013, n. 97¹⁹) fissa il principio in forza del quale l'autore è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi preesistente all'incidente: pertanto la riparazione del danno considerato non avviene con il risarcimento per equivalente pecuniario²⁰, bensì attraverso le misure di riparazione "primaria", "complementare" e "compensativa"²¹ da effettuarsi entro il termine congruo di cui all'art. 314, comma 2, c. amb. e secondo le modalità stabilite

diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti, IV, *Attività e responsabilità*, cit., pp. 334 e 335).

- 18 D'ALFONSO, G.: "La triplice dimensione del danno ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., pp. 289 ss.; per un'ampia rassegna giurisprudenziale, v. BOVINO, C. e BIANCANELLO, B.: "Il danno all'ambiente: dalla normativa alle Corti", cit., p. 405.
- 19 Come diffusamente riportato *retro* alla nota 7.
- 20 L'impostazione adottata dalla direttiva ELD ha segnato una rivoluzione, anche culturale, di estrema importanza, giacché, anche da un punto di vista materiale, il regime risarcitorio per equivalente pecuniario di cui all'art. 18 l. n. 349 del 1986 non aveva consentito l'effettivo recupero dei siti maggiormente danneggiati, come si osserva in BIANCO, M., BORDI, R. e GALLO, E.: "Il risarcimento del danno all'ambiente: il caso Pieve Vergonte", *Ambiente & sviluppo*, 2018, 12, p. 803.
- 21 L'allegato 3 alla Parte sesta del codice di settore stabilisce il quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale secondo una serie di indicazioni analitiche, specie per quanto concerne la riparazione del danno all'acqua o alle specie e agli *habitat* naturali ovvero al terreno. In particolare, risulta utile guardare alla prima categoria di danno per avere la definizione legislativa delle diverse misure di riparazione richiamate nel testo. L'allegato, infatti, definisce, in relazione al danno ambientale all'acqua e agli *habitat* naturali protetti, riparazione "primaria" "qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie"; riparazione "complementare" "qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati; e, infine, riparazione "compensativa" "qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo". Del pari, il legislatore ha ulteriormente chiarito l'ordine degli interventi, statuendo che "qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare. Inoltre, si intraprenderà la riparazione compensativa per compensare le perdite temporanee", quest'ultime da intendersi come le "perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto. Non si tratta di una compensazione finanziaria al pubblico". In dottrina, cfr. BIANCO, M., BORDI, R. e GALLO, E.: "Il risarcimento del danno all'ambiente: il caso Pieve Vergonte", cit., pp. 806 ss.; COVUCCI, D.: "Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la legge europea 2013", *Danno e resp.*, 2016, pp. 655 ss.; BONELLI F.: "Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2019 e del 2013 al T.U. 152/2006", *Dir. comm. internaz.*, 2013, pp. 3 ss.; FARMEGLIA, M.: "La Cassazione delinea lo statuto del 'nuovo' danno ambientale", *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, pp. 1114 ss.; CAMPILONGO, S.: "Più severa la disciplina del danno ambientale", *Guida al diritto*, 2013, pp. 88 ss.; GIAMPIETRO, F.: "Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea n. 97/2013", *Ambiente & sviluppo*, 2013, 12, pp. 973 ss.; PERES, F.: "Danno ambientale, VIA e acque: le novità della legge europea 2013", *Ambiente & sicurezza*, 2013, 19, pp. 16 ss.; DELL'ANNO, P.: "La novella legislativa (L. n. 166/2009) sulla Parte Sesta del D.Lgs. n. 152/2006 e la pregiudiziale amministrativa in materia di risarcimento del danno ambientale", *Corr. giur.*, 2010, 11, pp. 1528 ss.; FIMIANI, P.: "Il risarcimento del danno ambientale dopo la 'legge salvainfrazioni', *Rifuti*, 2010, 2, p. 5.

dall'allegato 3 alla Parte sesta del c. amb., che riproduce l'allegato II della direttiva ELD²², anche nei giudizi già proposti²³.

A chiusura di un sistema che non può tollerare alcuna zona franca, l'art. 311, comma 2, ultimo periodo, c. amb. dispone che "solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti". Ne consegue che, nell'ipotesi in cui il responsabile dell'inquinamento abbia omesso o realizzato in maniera incompleta o difforme le misure di riparazione alle quali era obbligato, il Ministero ha il potere di agire per ottenere il pagamento dei costi per porre in essere le attività necessarie a realizzare le misure di riparazione. Si badi, tuttavia, che "la previsione di cui all'art. 311, comma 2, ultimo disposto, non ha nulla a che vedere con il risarcimento per equivalente patrimoniale, ma si sostanzia in un rimedio di risarcimento o di rivalsa del MATTM, in caso di inadempimento agli obblighi di riparazione stabiliti dal provvedimento giudiziale e, più precisamente in caso di mancata, difforme o incompleta realizzazione delle misure di riparazione determinate ai sensi dell'art. 311, comma 2 e poste a carico del responsabile del danno ambientale"²⁴.

- 22 A séguito delle modifiche apportate all'art. 311 c. amb. per mezzo dell'art. 25 l. 6 agosto 2013, n. 97, la giurisprudenza di legittimità risulta unanime nel ritenere legittime le sole misure di riparazione. In questo senso, tra le altre, v. Cass, 13 agosto 2015, n. 16806, *Danno e resp.*, 2016, 6, pp. 639 ss. ("[i]n virtù dell'evoluzione della normativa nazionale, definitivamente armonizzata con quella eurounitaria con il recepimento organico dei relativi principi- anche a causa di un duplice avvio a carico della Repubblica italiana, da parte della Commissione dell'UE, di procedure di infrazione alla Dir. 2004/35/CE – sono espunti dall'ordinamento i criteri di risarcibilità del danno ambientale per equivalente e sono legittime solo le misure di riparazione (primaria, complementare e compensativa) previste dall'art. 311, D.Lgs. n. 152/2006, come modificato dall'art. 25 della L. 6 agosto 2013, n. 97"); Cass., 6 maggio 2015, n. 9013, *ibidem*, pp. 641 ss. ("[i] danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito "per equivalente" pecuniario, ma solo con le misure di riparazione previste dall'art. 311, D.Lgs. n. 152/2006, come modificato dall'art. 25, L. n. 97/2013, applicabile anche ai giudizi in corso, e in applicazione dei criteri enunciati negli allegati 3 e 4 alla parte sesta, D.Lgs. n. 152/2006"); Cass., 4 aprile 2017, n. 8662, *Urb. e appalti*, 2018, pp. 41 ss. ("[i] giudice della domanda di risarcimento del danno ambientale ancora pendente alla data di entrata in vigore della L. 6 agosto 2013, n. 97, che ha novellato l'art. 311 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Testo Unico Ambiente), non può determinare il risarcimento del danno in forma equivalente, ma può ancora conoscere della domanda, individuando le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, valutarne il costo, da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti responsabili").
- 23 Sull'efficacia temporale della disciplina cfr., tra gli altri, BIANCO, M., BORDI, R. e GALLO, E.: "Il risarcimento del danno all'ambiente: il caso Pieve Vergonte", cit., pp. 805 ss.
- 24 Così, TINTINELLI, F.: "La risarcibilità del danno ambientale: dalla liquidazione per equivalente alle misure di riparazione", cit., p. 209. Le attività professionali considerate ai fini dell'applicazione del regime in analisi sono definite in modo particolarmente ampio, sì da comprendere "qualsiasi azione, mediante la quale si perseguano o meno fini di lucro, svolta nel corso di un'attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata" (art. 302, comma 5, c. amb.), mentre gli operatori imputabili sono le persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, che esercitano o controllano un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure che comunque esercitano potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività" (art. 302, comma 4, c. amb.). Sui riportati profili, diffusamente, LAMANUZZI, A.: "I criteri di imputazione della responsabilità ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., pp. 300 ss.

Concretamente, il danno alle risorse e ai servizi naturali deve essere accertato attraverso dati quantitativi che, per coerenza sistematica, vanno ricercati per analogia in quelli previsti per le procedure di bonifica di cui ali artt. 240 ss. c. amb., specie con riferimento al c.d. *risk assessment*²⁵, richiamato da tale disciplina e dall'allegato 4 alla Parte sesta, cui pure l'art. 311, comma 3, rinvia. Inoltre, all'atto di determinare il danno ambientale si devono tenere in considerazione anche gli interventi di messa in sicurezza o bonifica già realizzati o previsti nell'ambito di una parallela procedura, giacché tali interventi ben potrebbero rappresentare delle misure di riparazione che, una volta ottenuto il ripristino dei luoghi interessati, potrebbero rendere superflue azioni ulteriori²⁶.

Il principio "chi inquina paga" trova, inoltre, concretizzazione nella personalità e parziarietà dell'obbligazione risarcitoria in caso di danno cagionato da più corresponsabili (art. 311, comma 3, c. amb.)²⁷, in evidente deroga rispetto alla regola generale dettata dall'art. 2055 c.c.²⁸, così come già previsto all'art. 18 l. n. 349 del 1986.

Infine, per completare la sintetica disamina dei profili disciplinari del danno ambientale, all'esito del graduale adeguamento della disciplina interna alla direttiva europea, sollecitata dalle procedure di infrazione da parte della Commissione nei confronti dell'Italia cui si è fatto cenno, il medesimo art. 311, comma 2, c. amb. prevede, accanto a un tradizionale sistema di imputazione di responsabilità per dolo o colpa, anche un più rigido regime di responsabilità oggettiva per il

25 COVUCCI, D.: "Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la legge europea 2013", cit., p. 656: "[a]d esempio, la matrice o la risorsa ambientale inquinata dovrà essere caratterizzata e sottoposta ad un'analisi di rischio sito-specifica per *misurare* il danno ambientale; danno che sarà *significativo* soltanto a condizione che il *risk assessment* abbia accertato il superamento delle cc.dd. CSR (*concentrazioni soglie di rischio*) e, comunque, un *rischio significativo per l'ambiente e la salute umana*, in misura tale da richiedere misure di messa in sicurezza e bonifica" (*sub specie* di "misura di riparazione primaria")" (corsivi dell'a). Vedi anche, IANNONE R.F.: "La quantificazione del danno ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., pp. 309 ss.

26 Così, COVUCCI, D.: *op. loc. ult. cit.*; in giurisprudenza conferma l'impostazione Cass. 13 agosto 2015, n. 16806, *Danno e resp.*, 2016, pp. 638 ss., ove si precisa che "ogniquivolta, avutasi la riduzione al pristino stato, non persista la necessità di ulteriori misure sul territorio reso oggetto dell'intervento inquinante o danneggiante non residua alcun danno ambientale economicamente quantificabile e quindi risarcibile né in forma specifica, né a maggior ragione per equivalente".

27 Come opportunamente rimarcato in TINTINELLI, F.: "La risarcibilità del danno ambientale: dalla liquidazione per equivalente alle misure di riparazione", cit., p. 210, in chiave critica rispetto alla possibile applicazione della regola generale della solidarietà passiva da parte di certa giurisprudenza di legittimità, "la regola della parziarietà [...] mira ad impedire che ciascun danneggiante debba riparare danni ambientali derivanti da apporti inquinanti pregressi, successivi o comunque non dipendenti dalla sua condotta, favorendo la corretta ripartizione della responsabilità personale e del corrispondente carico risarcitorio, secondo il criterio obiettivo del nesso di causalità". Si consideri, peraltro, che la solidarietà dell'obbligazione risarcitoria in caso di danno ambientale è stato uno dei fattori che ha determinato numerose difficoltà applicative nel mercato assicurativo americano, su cui, diffusamente, v. MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", *Dir. ed econ. ass.*, 1997, I, pp. 63 ss.

28 LIBERTINI, M.: "La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente", *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 587; CARBONE, V.: "Trasferibilità assicurativa del danno ambientale tra indirizzi comunitari e ordinamento italiano", *Danno e resp.*, 1997, 6, p. 657; FRANZONI, M.: "Solidarietà e parziarietà nel risarcimento del danno", in *Resp. civ.*, 2009, p. 953.

danno cagionato nell'esercizio di attività intrinsecamente pericolose, anch'esse analiticamente indicate all'allegato 5 della Parte sesta²⁹.

II. RISCHIO AMBIENTALE, POLIZZE CAUZIONALI E R.C. INQUINAMENTO. FUNZIONE RISARCITORIA E SOLVIBILITÀ DEL RESPONSABILE.

L'analisi della disciplina del danno ambientale consente di comprendere, come già anticipato in premessa, la centralità assunta dalla responsabilità civile in materia e le ricadute in termini di prevenzione (e repressione) delle condotte pericolose³⁰. Sul punto è stato correttamente sottolineato, anche in una prospettiva di analisi economica, che “[n]ella concezione europea, la responsabilità per i danni ambientali è, sul versante dei disincentivi, un “dispositivo di orientamento delle condotte”, diretto ad indurre gli operatori economici che svolgono attività pericolose per l'ambiente a comparare il rischio di essere di essere chiamati a rispondere per i danni con il costo delle misure preventive, e ad adottare tali misure, almeno fino al punto in cui il costo marginale degli investimenti non sia superiore al costo del danno ecologico atteso”, sicché “l'obbligo della riparazione vale di per sé ad aumentare il “costo” delle attività nocive e, in questa prospettiva, la previsione della responsabilità ambientale oggettiva costituisce un criterio di allocazione di tali costi in capo a chi è più in grado di “governare” tali effetti negativi (c.d. *spill-over effects*)”³¹.

Risulta, allora, evidente che l'esercizio di attività potenzialmente nocive per l'ambiente espone l'imprenditore a un rischio particolarmente rilevante, giacché egli può essere chiamato a rispondere dei costi derivanti dagli interventi di bonifica e di messa in sicurezza ovvero, nei casi più gravi, dei danni arrecati con il conseguente obbligo di attuare le misure di riparazione (peraltro anche in forza di una responsabilità oggettiva in caso di esercizio di una delle attività pericolose indicate dal codice).

A fronte del quadro normativo di riferimento, che, in caso di danni catastrofali, configura, in capo al responsabile, una responsabilità particolarmente gravosa anche dal punto di vista economico, la tecnica assicurativa può rappresentare un valido mezzo di gestione del rischio ambientale potendo soddisfare, adeguatamente ed efficacemente, i plurimi interessi lesi.

29 LAMANUZZI, A.: “I criteri di imputazione della responsabilità ambientale”, in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., pp. 298 ss. Per la giurisprudenza sul punto, v. BOVINO, C. e BIANCANELLO, B.: “Il danno all'ambiente: dalla normativa alle Corti”, cit., p. 402.

30 Per un'analisi della responsabilità civile in una prospettiva preventiva, PERLINGIERI, P.: *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, cit., pp. 318 ss.

31 LO SAPIO, G.: “La responsabilità per danno ambientale e la chimera della calcolabilità del diritto”, nota a Cass., 4 aprile 2017, n. 8662, *Urb. e app.*, 2018, I, p. 41. Sul ruolo della responsabilità civile nell'allocazione economica degli incidenti è imprescindibile il riferimento a CALABRESI, G.: *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica* (1975), Giuffrè, Milano, 2015 (rist.), *passim*.

Quanto al primo aspetto, è noto che attraverso il funzionamento tipico del contratto assicurativo (in estrema sintesi: il trasferimento del rischio a favore dell'impresa; il frazionamento e la dispersione del rischio attraverso le tecniche attuariali; l'allocatione del rischio attraverso l'imposizione di premi differenziati³²) l'assicurato può far fronte al possibile danno all'ambiente attraverso la sopportazione di un costo parziale, rappresentato dal premio, sicché lo strumento assicurativo rappresenterebbe, con specifico riferimento alle ipotesi considerate, un utile strumento di *risk management* per le imprese³³.

Quanto al secondo aspetto evocato, la tecnica assicurativa potrebbe, anzitutto, efficacemente soddisfare l'interesse pubblico alla conforme realizzazione o degli interventi di bonifica ex art. 242 ss. c. amb., o delle misure di riparazione ovvero, ancora, connesso alla compensazione economica a favore del Ministero per interventi eventualmente da quest'ultimo posti in essere direttamente ai sensi dell'art. 311, comma 2, ultimo periodo, c. amb. Del pari, potrebbero trovare una più agevole soddisfazione i rilevanti interessi di cui sono portatori i soggetti terzi danneggiati dalla medesima condotta (quantunque, si rammenti, tutelati attraverso la generale responsabilità ex art. 2043 c.c.), ma anche l'interesse dell'autore dell'inquinamento che risulta esposto a un rischio particolarmente rilevante, specie ponendo mente al fatto che in caso di esercizio di attività pericolose egli potrebbe dover sopportare ingenti costi a prescindere dalla sussistenza dell'elemento psicologico.

In termini di effettività della funzione di prevenzione (o di *deterrence*), l'assicurazione garantirebbe la certa presenza di un soggetto solvibile per far fronte ai diversi danni occorsi, il che, evidentemente, rappresenta un presupposto indefettibile per il corretto funzionamento del complesso sistema di responsabilità esposto³⁴: senza l'intervento dell'assicuratore l'entità del danno all'ambiente può infatti essere tale da pregiudicare, anche definitivamente, la solvibilità dell'inquinatore sicché, proprio nei casi in cui l'entità del pregiudizio patito risulta particolarmente elevata, vi sarebbe il concreto rischio di addossare alla comunità i costi di bonifica e ripristino o, più in generale, di esporre i potenziali danneggiati al rischio di non essere risarciti in tutto o in parte³⁵. Come confermato in dottrina,

32 Per tutti, CORRIAS, P.: *Il contratto di assicurazione. Profili funzionali e strutturali*, Esi, Napoli, 2016, *passim*, spec. p. 29, cui si rinvia per la dottrina di riferimento. Dal punto di vista dell'analisi economica del diritto, cfr. CALABRESI, G.: *Costo degli incidenti e responsabilità civile*, cit., p. 74, laddove si sottolinea, che "[m]algrado il fatto che nessuno può avere la certezza di dover fronteggiare un incidente e i relativi costi, una parte del costo dell'assicurazione non è altro, probabilmente, che un pagamento anticipato per spese che ciascuno di noi dovrà sostenere a causa di incidenti. Come tale, non è altro che una forma piuttosto complicata di risparmio".

33 BERTOLINI, F.: "Un approfondimento del processo di gestione: il caso del rischio ambientale", in *Risk Management. Strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri dell'impresa* (a cura di G. FORESTIERI), Egea, Milano, 1996, p. 181.

34 MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 61.

35 In RODOTÀ, S.: "Le nuove frontiere della responsabilità civile", in *Responsabilità civile e assicurazione obbligatoria* (a cura di M. COMPORI e G. SCALFI), Giuffrè, Milano, 1988, p. 26, si osserva, autorevolmente, che

“la disponibilità di una copertura assicurativa, oltre a garantire tranquillità e soddisfazione economica a tutti quei soggetti che tendenzialmente guardano con avversione al rischio e contribuire nel modo indicato alla prevenzione dei sinistri, consente di perseguire traguardi di efficienza economica dal punto di vista della società nel suo complesso”³⁶.

Nonostante le indubbie ricadute positive determinate dall'astratto ricorso alla tecnica assicurativa per far fronte al rischio di danno ambientale, il dibattito sorto intorno alla concreta assicurabilità di tale nocumento già a partire dagli anni Settanta³⁷, anche a fronte dei numerosi problemi teorici e pratici cui è andato incontro, in precedenza, il mercato assicurativo negli Stati Uniti³⁸, ha indotto il legislatore europeo a non imporre alcun obbligo assicurativo all'interno della direttiva ELD, lasciando, pertanto, agli Stati membri un margine di discrezionalità sul punto. Segnatamente, l'art. 14, paragrafo 1, dir. ELD si limita ad affermare, rinunciando a qualsivoglia intervento di armonizzazione piena sul punto, che “[g]li Stati membri adottano misure per incoraggiare lo sviluppo, da parte di operatori economici e finanziari appropriati, di strumenti e mercati di copertura finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, per consentire agli operatori

in caso di “mega-danni per i quali non è sempre sufficiente preveder o disporre di una tecnica avanzata di risarcimento” si deve “disporre di un soggetto in grado di fronteggiare l'ammontare dei risarcimenti”, come in caso di intervento dell'assicurazione. Nello stesso senso, v. VOLPE PUTZOLU, G.: “Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione”, in AA. VV., *Il danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 94.

- 36 MONTI, A.: “L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana”, cit., p. 54.
- 37 Senza alcuna pretesa di esaustività, in materia di assicurabilità del danno ambientale, v. VOLPE PUTZOLU, G.: “Inquinamento e assicurazione”, cit., pp. 182 ss.; EAD.: “Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione”, cit., pp. 93 ss.; FERRARESI, G.: “L'inquinamento ambientale e l'assicurazione: aspetti tecnici del problema”, *Ass.*, 1977, pp. 261 ss.; ALPA, G.: “Danni da inquinamento, problemi di responsabilità civile e garanzia assicurativa”, *Resp. civ. e prev.*, 1980, pp. 445 ss.; Id.: “Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale”, *ivi*, 2001, 6, pp. 1089 ss.; KELLY, A.B.: “Inquinamento e assicurazione”, in *Ass.*, 1978, 1, pp. 481 ss.; MANDÒ, M.: “L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86”, *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 4, pp. 799 ss.; BATA, A.: “La valutazione del danno ambientale”, *Corr. giur.*, 1990, 6, pp. 652 ss.; PFENNIGSTORF, W.: “L'assicurazione r.c. danni da inquinamento”, *Ass.*, 1991, pp. 48 ss.; CANDIAN, A.D.: “Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione”, in AA. VV.: *La parabola del danno ambientale. Atti del Convegno Rhône – Mediterranée, 29 giugno 1993*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 15 ss.; POMPLY, M.: “L'esigenza di una adeguata garanzia assicurativa del danno ambientale”, *ibidem*, pp. 25 ss.; CHINDEMI, D.: “Evoluzione del danno ambientale nella giurisprudenza; quantificazione monetaria e prospettive assicurative”, *ibidem*, pp. 31 ss.; DE STROEBEL, D.: “L'assicurazione della responsabilità civile danni da inquinamento”, *ibidem*, pp. 45 ss.; SCALFI, G.: “Conclusioni”, *ibidem*, pp. 55 ss.; CARBONE, V.: “Trasferibilità assicurativa del danno ambientale tra indirizzi comunitari e ordinamento italiano”, cit., pp. 653 ss.; MONTI, A.: “L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana”, cit., pp. 41 ss.; Id.: “L'assicurabilità del rischio ambientale in prospettiva europea”, in *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente. Le nuove problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'Unione europea* (a cura di B. Pozzo), Giuffrè, Milano, 2002, pp. 208 ss.; BAVARESCO, P.: “L'assicurazione fideiussoria e il danno ambientale: spunti di riflessione dalla normativa sul trasporto rifiuti”, *Dir. ed econ. ass.*, 1998, 1, pp. 723 ss.; BERTELLE, A.: “I danni a terzi da inquinamento: spunti di riflessione sulla copertura assicurativa del rischio”, *ivi*, 2000, 1, pp. 325 ss.; POZZO, B.: “Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell’)”, *Dig. disc. priv., sez. civ., Agg. II*, t. 1, Utet, Torino, 2002, pp. 93 ss.; DE STROEBEL, D.: “La direttiva 2004/35/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/04/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e la relativa problematica assicurativa”, cit., pp. 661 ss.; POLI, S.: “Assicurazione e danni da inquinamento nelle Convenzioni internazionali e nella direttiva comunitaria”, *Danno e resp.*, 2005, 7, pp. 701 ss.; LANDINI, S.: “L'assicurazione del danno ambientale”, in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., pp. 340 ss.; Sul punto si tornerà diffusamente *infra*, § IV.
- 38 KELLY, A.B.: “Inquinamento e assicurazione”, cit., pp. 481 ss.; MONTI, A.: “L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana”, cit., pp. 63 ss.

di usare garanzie finanziarie per assolvere alle responsabilità ad essi incombenti ai sensi della presente direttiva”³⁹.

In realtà, nonostante i dubbi della dottrina e la mancanza di un obbligo assicurativo normativamente imposto, il mercato assicurativo, registrando i bisogni di copertura emergenti nella prassi, offre da tempo diversi prodotti per far efficacemente fronte ai danni considerati, rilevando, in particolare, le polizze cauzionali rilasciate dalle imprese autorizzate all'esercizio del ramo 15 e le polizze r.c. inquinamento (r.c.i.). Siffatti prodotti determinano da un punto di vista economico il medesimo risultato, ossia assicurare la presenza di un soggetto comunque solvibile (che, come chiarito, rappresenta un requisito primario per il corretto funzionamento del sistema di responsabilità ambientale disciplinato dal codice di settore), ma, al tempo stesso, le polizze cauzionali e l'assicurazione r.c. inquinamento presentano natura, caratteristiche nonché, soprattutto, ricadute giuridiche ed economiche molto diverse, anche in termini di prevenzione, onde risulta opportuno analizzare, separatamente, i profili funzionali dei due modelli al fine di valutare la loro effettiva incidenza sulla tutela dell'ambiente.

III. LE GARANZIE FINANZIARIE RILASCIATE DALLE IMPRESE ASSICURATIVE. FUNZIONE CAUZIONALE E ADEGUATEZZA RISPETTO ALLA TUTELA DELL'AMBIENTE. I RIFERIMENTI NEL CODICE DELL'AMBIENTE.

Il più semplice strumento attraverso il quale garantire la presenza di un soggetto solvibile, assicurando la disponibilità finanziaria per far fronte alle misure di ripristino e risarcire i nocuenti a vario titolo arrecati, è sicuramente rappresentato dalla presenza di una garanzia finanziaria, come la polizza cauzionale. Questa forma di garanzia, pur non presentando natura assicurativa in senso stretto⁴⁰, determina l'intervento dell'impresa assicurativa, in qualità di

39 La Commissione si era dimostrata scettica sulla previsione di un obbligo assicurativo durante tutti i lavori che hanno condotto all'adozione della direttiva del 2004, ossia il "Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente" del 1993 [COM(93) 47 final], seguito, nel 2000, dal "Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente" [COM(2000) 66 def.] in cui, *inter alia*, si definivano le possibili caratteristiche di un intervento comunitario in materia di responsabilità ambientale. Segnatamente, nel Libro Verde (pp. 11-13), la Commissione considerava irrealistico l'imposizione di un obbligo assicurativo per le attività idonee a determinare un danno ambientale. Nel Libro Bianco, nonostante si riconoscesse che "[l']assicurabilità è importante per consentire il raggiungimento degli obiettivi di un sistema di responsabilità per danni all'ambiente" venivano, al tempo stesso, sottolineate una serie di difficoltà applicative. Si osservava, infatti, che il mercato assicurativo non si presentava come adeguatamente sviluppato per poter gestire un simile rischio, soprattutto perché le compagnie non potevano contare su tecniche di valutazione del rischio sufficientemente affidabili; del pari, anche il settore bancario si presentava restio a offrire delle garanzie finanziarie per il rischio ambientale giacché il quadro normativo di riferimento, in termini di responsabilità, non si presentava sufficientemente chiaro (punto 4.9. del Libro Bianco). In argomento, v. ALPA, G.: "Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale", cit., pp. 1089 ss.; Pozzo B.: "Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo Libro Bianco della Commissione delle Comunità europee", *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 623; MONTI, A.: "L'assicurabilità del rischio ambientale in prospettiva europea", cit., pp. 207 ss.; POLI, S.: "Assicurazione e danni da inquinamento nelle Convenzioni internazionali e nella direttiva comunitaria", cit., pp. 707 ss.

40 Sul punto sia consentito il rinvio a PETTA, C.: *Profili funzionali e meritevolezza delle garanzie autonome e indennitarie*, Esi, Napoli, 2021, *passim*, benché alcuni riferimenti sulla differenza tra garanzia e assicurazione

garante (certamente solvibile⁴¹), per le somme che l'inquinatore sarà chiamato a corrispondere per i necessari interventi di bonifica e riparazione. Peraltro, la fase di escussione risulta particolarmente agevole per il creditore garantito, sovente la pubblica amministrazione interessata, per l'apposizione delle c.d. "clausole automatiche" che enfatizzano la funzione cauzionale dello strumento in analisi⁴².

La prestazione di una garanzia finanziaria è da tempo riconosciuta come una misura idonea a rafforzare il sistema di responsabilità da danno ambientale, come pure emerge dall'analisi della previgente normativa interna sul trasporto dei rifiuti⁴³. Inoltre, a fronte della libertà sul punto riconosciuta dalla direttiva ELD agli Stati membri, il codice dell'ambiente presenta numerose disposizioni – di cui diverse di recente introduzione – che richiedono la prestazione della garanzia in analisi a favore delle Pubbliche amministrazioni coinvolte in relazione a diversi settori particolarmente significativi⁴⁴.

Per citarne alcuni, rileva, anzitutto, l'art. 29-sexies, comma 9-quinquies, c. amb. che, tra le condizioni di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (c.d. AIA), inserisce l'obbligo per il gestore di adottare le misure necessarie per rimediare a eventuali episodi di inquinamento in modo da riportare il sito allo stato della c.d. relazione di riferimento⁴⁵ e di prestare, a tali fini, la prestazione di "adeguate garanzie finanziarie" entro dodici mesi dal rilascio dell'autorizzazione medesima a favore della regione o della provincia autonoma territorialmente competente (l'art. 29-sexies, comma 9-septies, c. amb.) che devono presentare le condizioni fissate, a livello di normazione secondaria, dal d.m. ambiente 26 maggio 2016. Del pari, l'art. 151, comma 2, lett. n), c. amb. dispone che la convenzione che regola i rapporti tra l'ente di governo e il soggetto gestore del servizio idrico integrato

verrà riportato nel testo alla fine del presente paragrafo.

- 41 Per una sintetica ma efficace panoramica in materia di requisiti per l'esercizio dell'attività assicurativa, con particolare riferimento a quelli patrimoniali, v. IRRERA, M.: *Lineamenti di diritto assicurativo*, Zanichelli, Bologna, 2019, p. 15 ss.
- 42 Sulle diverse clausole automatiche apposte alle polizze fideiussorie e cauzionali e sui loro profili funzionali, anche in rapporto alla disciplina della fideiussione, cfr., PETTA, C.: *Profili funzionali e meritevolezza delle garanzie autonome e indennitarie*, cit., pp. 35 ss.
- 43 Su cui, diffusamente, BAVARESCO, P.: "L'assicurazione fideiussoria e il danno ambientale: spunti di riflessione dalla normativa sul trasporto rifiuti", cit., pp. 726 ss.
- 44 Si rammenti, peraltro, che ai sensi dell'art. 1, l. 10 giugno 1982, n. 348, norma avente ambito generale di applicazione, in tutti i casi in cui è prevista la costituzione a favore dello Stato o altro ente pubblico di una cauzione, questa può essere sostituita da fideiussione bancaria rilasciata da un'impresa di assicurazione debitamente autorizzata all'esercizio del relativo ramo.
- 45 Secondo la definizione offerta dall'art. 5, comma 1, lett. v-bis), la relazione di riferimento contiene le "informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riferimento alla presenza di sostanze pericolose pertinenti, necessarie al fine di effettuare un raffronto in termini quantitativi con lo stato al momento della cessazione definitiva delle attività. Tali informazioni riguardano almeno: l'uso attuale e, se possibile, gli usi passati del sito, nonché, se disponibili, le misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee che ne illustrino lo stato al momento dell'elaborazione della relazione o, in alternativa, relative a nuove misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee tenendo conto della possibilità di una contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte delle sostanze pericolose usate, prodotte o rilasciate dall'installazione interessata. Le informazioni definite in virtù di altra normativa che soddisfano i requisiti di cui alla presente lettera possono essere incluse o allegate alla relazione di riferimento".

debba prevedere, in particolare, “l’obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative”.

Risulta poi diffuso il richiamo alle garanzie considerate nella normativa relativa alla gestione del ciclo dei rifiuti. Anzitutto la prestazione delle garanzie finanziarie è elevata a condizione per l’iscrizione all’Albo nazionale gestori ambientali in caso di attività di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi nonché per l’attività di intermediazione e di commercio dei rifiuti senza detenzione dei medesimi (art. 212, commi 5 e 10, c. amb.)⁴⁶ ovvero per l’attività di bonifica dei siti e dei beni contenuti amianto (art. 212, comma 11, c. amb.). Del pari, *inter alia*, il contratto di servizio integrato del ciclo rifiuti deve prevedere “idonee garanzie finanziarie e assicurative” (art. 203, comma 2, lett. n) c. amb.); le garanzie finanziarie sono richieste anche ai fini dell’autorizzazione per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero rifiuti [in generale ex art. 208, comma 11, lett. g) c. amb.; per le installazioni di cui all’art. 6, comma 13, c. amb. v., invece, art. 208, comma 2, lett. c) ed e)]; l’avvio dell’attività di coincenerimento dei rifiuti richiede la prestazione di “adeguata garanzia finanziaria” a favore della Regione (art. art. 237-*duovicies* c. amb.); infine, in materia di bonifica di siti inquinati (che rientra, formalmente, nella medesima Parte quarta del codice di settore), il progetto di intervento per porre in essere le misure di riparazione da parte del soggetto responsabile deve essere assistito da garanzie finanziarie (art. 242, commi 7 e 7-bis, c. amb.).

Con specifico riferimento al danno ambientale, si consideri che l’art. 306-bis c. amb., nel riconoscere la possibilità per il responsabile dell’inquinamento di formulare una proposta transattiva⁴⁷, dispone che questa debba contenere “l’indicazione di idonee garanzie finanziarie” [comma 2, lett. g)] da escutere in caso di inadempimento, anche parziale, degli obblighi assunti pattiziamente (comma 8).

La prestazione di una garanzia finanziaria generica è, infine, richiamata all’art. 308 c. amb. laddove si prevede – oltre al fatto che l’operatore deve sostenere i costi delle iniziative statali di prevenzione e ripristino ambientale adottate in conformità con la Parte sesta del codice – che, in via generale, il Ministro dell’ambiente recuperi, anche attraverso garanzie reali o fidejussioni bancarie a prima richiesta

46 Le modalità e gli importi delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore dello Stato dai commercianti e intermediari dei rifiuti senza detenzione degli stessi sono state in seguito fissate dal d.m. ambiente 20 giugno 2011.

47 L’art. 306-bis c. amb., in materia di risarcimento del danno e del ripristino ambientale dei Siti inquinati di interesse nazionale (SIN), è stato introdotto per mezzo della l. 28 dicembre 2015, n. 221 (recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”) e ha regolato la possibilità di formulare una proposta transattiva da parte del soggetto nei confronti del quale il Ministero dell’ambiente abbia avviato le procedure di bonifica e riparazione del danno ambientale dei SIN oppure abbia intrapreso la relativa azione giudiziaria. La menovata disposizione stabilisce, inoltre, quali requisiti di carattere generale debbano presentare le proposte transattive. Sul punto, v. BOVINO, C. e BIANCANELLO, B.: “Il danno all’ambiente: dalla normativa alle Corti”, cit., p. 401; CORRIERO, V.: “La ‘transazione globale’ per il ripristino dei siti inquinati di interesse nazionale (SIN)”, in *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, cit., pp. 367 ss.

e con esclusione del beneficio della preventiva escussione, dall'operatore che ha causato il danno o l'imminente minaccia, le spese sostenute dallo Stato in relazione alle azioni di precauzione, prevenzioni e ripristino adottate.

In buona sostanza, le disposizioni del codice dell'ambiente appena richiamate confermano che la prestazione di una garanzia finanziaria rilasciata da un'impresa assicurativa viene considerata dallo stesso legislatore uno strumento adeguato, quantomeno dal punto di vista economico, per far efficacemente fronte a rischi ambientali di vario genere grazie alla presenza di un garante certamente solvibile e tenuto a pagare, sovente, "a prima richiesta".

Peraltro, le garanzie finanziarie, oltre a incidere positivamente in termini di solvibilità, rappresentano, da un punto di vista tecnico, un prodotto di più semplice gestione e meno rischioso quanto per compagnie assicurative tanto per gli operatori assicurati. Pur essendo prodotti formalmente assicurativi, le polizze cauzionali hanno natura sostanzialmente di garanzia, in quanto l'impresa non assume alcun rischio in senso tecnico, come dimostra la costante previsione del diritto di riconteggio delle somme corrisposte al soggetto garantito nei confronti dell'ordinante: si rammenti, infatti, che compagnie, all'atto di emissione di tali polizze, non valutano il rischio di verifica del sinistro, ma la situazione finanziaria e patrimoniale dell'ordinante proprio nella prospettiva di agire in rivalsa, sicché, in buona sostanza, l'assicuratore assume, invece del tradizionale rischio giuridico sotteso alla tecnica assicurativa, un mero rischio finanziario dato dalla potenziale insolvenza dell'ordinante medesimo in sede di eventuale rivalsa⁴⁸.

Infine, come si vedrà, ad opinione di chi scrive le polizze cauzionali, pur presentando l'indubbio vantaggio di costituire una garanzia particolarmente solida da un punto di vista finanziario, non comportano alcun tipo di ricaduta positiva in termini di innalzamento degli standard di sicurezza (e dunque alcuna incidenza in termini di precauzione e di prevenzione), al contrario di quanto avviene in caso di adozione di una polizza r.c. inquinamento che, a questo punto del lavoro, è necessario analizzare.

48 L'aleatorietà in senso tecnico è recisamente esclusa, infatti, dal regolamento Isvap n. 29 del 2009 ("Regolamento concernente le istruzioni applicative sulla classificazione dei rischi all'interno dei rami di assicurazione ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle Assicurazioni Private") ove l'Autorità di settore ha imposto, per la migliore gestione del ramo, che le disposizioni contrattuali contengano espressamente il diritto di rivalsa. Sul punto, sia, nuovamente, consentito il rinvio a PETTA, C.: *Profili funzionali e meritevolezza delle garanzie autonome e indennitarie*, cit., p. 309.

IV. IL PROBLEMA DELL'ASSICURABILITÀ DEL RISCHIO AMBIENTALE E LE MODERNE POLIZZE R.C. INQUINAMENTO. STRUMENTI DI PREVENZIONE INDIRECTA, CONDIZIONI DI ASSICURABILITÀ E TUTELA DELL'AMBIENTE.

Il danno all'ambiente, dal punto di vista fenomenico e giuridico, può astrattamente coinvolgere diversi rami assicurativi, sia danni sia vita⁴⁹, pur rilevando, in particolar modo, dal punto di vista funzionale, l'assicurazione sulla responsabilità civile⁵⁰ in caso di trasporti e, soprattutto, generale⁵¹ che, non a caso, risulta, tradizionalmente, il prodotto più utilizzato in diverse esperienze per far fronte ai rischi derivanti dagli illeciti ambientali⁵². In particolare, il mercato assicurativo italiano si è mostrato all'avanguardia nel panorama europeo per la presenza di un modello di assicurazione r.c. elaborato da ANIA (Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici) e Confindustria nel 1979 a copertura dei danni a vario titolo arrecati (compreso quello alla salute) unitamente alla costituzione di un *pool* (c.d. "*pool* Inquinamento", dal 2019 "*pool* Ambiente"⁵³) per supportare gli aderenti attraverso meccanismi di coassicurazione e riassicurazione in considerazione dell'ampiezza dei possibili oneri indennitari⁵⁴.

49 L'inquinamento incide in maniera significativa sulle assicurazioni malattia, vita, trasporti e sulla responsabilità civile, ma anche, seppur con una minore incidenza, nelle assicurazioni infortuni, incendio e interruzione di attività. Per un'ampia rassegna, FERRARESI, G.: "L'inquinamento ambientale e l'assicurazione: aspetti tecnici del problema", cit., pp. 261 ss.; v., anche, VOLPE PUTZOLU, G.: "Inquinamento e assicurazione", cit., pp. 184 ss.; si osserva in MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., p. 810, che "[l]a reazione delle imprese di assicurazione a tale incidenza ha assunto [...] un duplice aspetto: da un lato quello di inserire nei contratti delle clausole di esclusione di quei fattori inquinanti che in modo più evidente o più rilevante abbiano dato luogo all'aumento dei sinistri. Dall'altro quello di adeguare i premi al maggior rischio assunto". Ulteriori sovrapposizioni con altre coperture sono analizzate in BERTELLE, A.: "I danni a terzi da inquinamento: spunti di riflessione sulla copertura assicurativa del rischio", cit., pp. 351 ss.

50 Cfr., tuttavia, CANDIAN, A.D.: "Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione", cit., pp. 15 ss.

51 Come si osserva in PRENNIGSTORF, W.: "L'assicurazione r.c. danni da inquinamento", cit., p. 55, "non dobbiamo stupirci se l'esigenza di un trattamento separato e speciale del rischio della responsabilità da inquinamento è stata avvertita più fortemente nell'assicurazione della responsabilità civile generale e nell'assicurazione trasporti. È infatti in questi rami che il rischio della responsabilità da inquinamento ha avuto il maggior impatto monetario. Per converso, nessun assicuratore ha ritenuto finora necessario separare il rischio d'inquinamento nella polizza d'assicurazione della responsabilità civile automobilistica, o nelle polizze che coprono mezzi di trasporto (tranne il caso in cui vengano trasportate merci pericolose). Così pure, il rischio d'inquinamento non è stato considerato un problema di grande importanza nel contesto dell'assicurazione della responsabilità civile e della responsabilità privata".

52 Il mercato statunitense, in questo settore, ha rappresentato, per lungo tempo, un modello, tanto in termini positivi, quanto negativi, giacché da quella esperienza e, soprattutto, dai fallimenti del relativo mercato nella seconda metà del secolo scorso, è stato possibile ricavare una serie di preziose indicazioni sull'assicurabilità e sulla gestione, anche contrattuale, del rischio ambientale. Sul punto, per tutti, v. MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 63 ss.; e KELLY, A.B.: "Inquinamento e assicurazione", cit., 1978, I, p. 481 ss.

53 Le principali informazioni sul *pool* Ambiente sono presenti su www.poolambiente.it.

54 LANDINI, S.: "L'assicurazione del danno ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 342; VOLPE PUTZOLU, G.: "Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione", cit., p. 100; MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., p. 815; MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 153, ove si osserva che la capacità assicurativa del gruppo risultava particolarmente elevata comparandola con i concorrenti gruppi europei, poiché il *pool* italiano si diceva in grado di offrire massimali aggregati per impianto pari a 50 miliardi di lire.

Il prodotto maggiormente rilevante alla luce delle condizioni generali di contratto più diffuse (derivante dal mentovato modello di cui pure presenta, ancora oggi, i tratti disciplinari più significativi⁵⁵) è, dunque, l'assicurazione r.c. a copertura del rischio ambientale legato alle attività dichiarate e svolte negli stabilimenti o insediamenti assicurati: la copertura è, in buona sostanza, relativa al risarcimento dei danni (materiali, corporali o da interruzione di attività) subfatti da terzi in conseguenza dell'inquinamento cagionato dal contraente⁵⁶ nonché al rimborso delle spese sostenute per gli interventi di bonifica e di ripristino del danno ambientale⁵⁷.

L'analisi delle condizioni generalmente offerte risulta particolarmente utile non soltanto per comprendere la portata e le caratteristiche della copertura assicurativa ma anche per valutare come la tecnica contrattuale, in questo specifico settore, si sia evoluta negli ultimi decenni a fronte del diffuso scetticismo sull'effettiva assicurabilità del rischio in analisi.

Tradizionalmente, i principali dubbi circa l'efficace gestione assicurativa del danno ambientale riposavano su valutazioni di natura economica nonché tecnico-giuridica, anche in funzione della specialità del regime di responsabilità delineato dal legislatore, in buona parte derogatorio rispetto al generale statuto della responsabilità civile.

Andando con ordine, se pure è vero che l'assicurazione è in grado di svolgere le proprie funzioni tipiche in presenza di ben determinate condizioni di incertezza, il rischio per danno ambientale si contraddistingue per una serie di rilevantissime asimmetrie informative che potrebbero incidere sulla configurabilità dell'operazione, in quanto potenzialmente idonee a determinare situazioni di

55 Per un'analisi della disciplina della polizza ANIA (e delle sue modifiche) anche al fine di valutarne l'incidenza sulle attuali condizioni delle polizze generalmente distribuite riportate nel testo, cfr. MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., pp. 812 ss.; MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., pp. 153 ss.; POMPILY, M.: "L'esigenza di una adeguata garanzia assicurativa del danno ambientale", cit., pp. 25 ss.; per le modifiche approvate nel 1995, v. LANDINI, S.: "L'assicurazione del danno ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 342.

56 L'oggetto dell'assicurazione, poi, specifica ulteriormente che l'assicurazione si impegna a tenere indenne l'assicurato, fino alla concorrenza del massimale concordato, di quanto questi sia tenuto a pagare a titolo di risarcimento dei danni cagionati a terzi in conseguenza di inquinamento per l'attività dichiarata e svolta nello stabilimento per: morte e lesioni personali; distruzione e deterioramento materiale di cose che si trovino all'esterno dello stabilimento; interruzioni o sospensioni, totali o parziali, di attività industriali, commerciali, agricole o di servizi ed in genere per impossibilità di utilizzare beni che si trovino all'esterno dello stabilimento nell'area interessata dall'inquinamento. Risulta, allora, evidente che la copertura standard offerta dall'r.c. inquinamento, non copre soltanto il danno ambientale in senso stretto, potendo, all'occorrenza, involgere anche situazioni soggettive essenziali e patrimoniali riferibili ai terzi.

57 Sono presenti sul mercato anche altri prodotti o coperture aggiuntive, sempre riferibili all'assicurazione di responsabilità civile per la copertura del rischio ambientale, ma in relazione ad altre possibili attività dannose rispetto a quelle svolte presso l'insediamento. Possono infatti rilevare, ai fini assicurativi, le attività presso terzi (cantieri, appalti, etc., come, ad es., nella "Assicurazione responsabilità ambientale da attività presso terzi"), il trasporto di merci pericolose ovvero le operazioni di carico e scarico merci (ad es. come nella "Assicurazione responsabilità ambientale da operazioni di carico e scarico presso terzi con mezzi meccanici").

selezione avversa e di azzardo morale che rappresentano tra le cause principali di malfunzionamento dei mercati assicurativi.

Come noto, infatti, le informazioni in ambito assicurativo risultano fondamentali per porre in essere le necessarie valutazioni di matrice statistica e attuariale in merito alla possibilità che il sinistro si verifichi, con conseguenti ricadute sul premio, tanto è vero che le situazioni di eccessiva incertezza circa la prevedibilità dell'evento potrebbero determinare, da parte delle compagnie, un atteggiamento di avversione al rischio⁵⁸. La materia ambientale, nondimeno, si caratterizza per una spiccata carenza di informazioni giacché, sovente, assicurato e assicuratore non hanno a disposizione dati sufficienti per effettuare un fondato calcolo, anche approssimativo, sull'entità e frequenza del danno considerato, e quindi, della sua prevedibilità, con inevitabili ricadute, dal punto di vista tecnico, sul rischio. Si pensi, a tacer d'altro, al fatto che la valutazione del rischio potrebbe non tenere conto della pericolosità per l'ambiente e la salute di certi prodotti, sostanze o procedimenti chimici e tecnologici, giacché siffatte valutazioni tecnico-giuridiche si basano sulle conoscenze possedute al momento di conclusione del contratto (c.d. rischio tecnologico)⁵⁹. Peraltro, il descritto fenomeno potrebbe presentarsi esclusivamente unilaterale, integrando una vera e propria asimmetria informativa, ogniqualvolta l'assicurato abbia l'interesse a celare eventuali dati o circostanze che potrebbero compromettere l'ottenimento della copertura (o l'onerosità del premio eventualmente richiesto), integrando, così, una selezione avversa (c.d. *adverse selection*)⁶⁰.

In campo ambientale un ulteriore effetto negativo si verifica laddove l'assicuratore non sia in grado di rilevare il mutamento del rischio per fattori obiettivi o per la condotta dello stesso assicurato che, una volta ottenuta la copertura, potrebbe essere indotto ad abbassare i propri standard di prevenzione,

58 MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 57.

59 BERTELLE, A.: "I danni a terzi da inquinamento: spunti di riflessione sulla copertura assicurativa del rischio", cit., p. 327; PFENNIGSTORF, W.: "L'assicurazione r.c. danni da inquinamento", cit., pp. 52 s. e 62 e ss., spec. p. 63, ove si sottolinea che "[...] col rischio in evoluzione gli assicuratori vengono a trovarsi in una situazione impossibile, ancor peggiore di quella che si determina nel caso dei sinistri tardivi derivanti da rischi conosciuti. Un rischio del quale né l'assicuratore né l'assicurato siano consapevoli al momento della stipulazione del contratto non può essere assunto in alcun modo: né col pagamento di un premio adeguato, né con l'esclusione espressa del rischio della copertura, né limitando quest'ultima". Più in generale, cfr., VOLPE PUTZOLU, G.: "La copertura assicurativa nei rischi anomali", in *Il rischio da ignoto tecnologico*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 59.

60 Pozzo, B.: "Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell)", cit., pp. 93 ss.

disincentivato, paradossalmente proprio dalla sicurezza derivante dalla copertura stessa⁶¹, con conseguente azzardo morale (c.d. *moral hazard*)⁶².

La mancanza di informazioni compromette, dunque, la capacità dell'assicuratore di classificare efficacemente i rischi e, conseguentemente, di calcolare coerentemente i premi, determinando una situazione nella quale il corrispettivo richiesto risulterà eccessivo per chi presenta un rischio inferiore alla media e conveniente per chi, al contrario, presenta una potenziale sinistrosità superiore alla media stessa⁶³.

Infine, selezione avversa e azzardo morale potrebbero, a loro volta, comportare dei costi di agenzia (c.d. *agency costs*) poiché gli interessi del *principal* (l'assicuratore) divergono da quelli dell'*agent* (l'assicurato) e, quindi, è necessario per l'impresa combattere gli effetti di tale conflitto di interessi attraverso metodi di *monitoring* (controllo della condotta) e di *bonding* (allineamento degli interessi tendenzialmente in conflitto)⁶⁴.

L'evoluzione della tecnica assicurativa e del quadro normativo in materia di danno ambientale ha comportato il superamento dei descritti fallimenti che, attualmente, risultano efficacemente gestiti, onde è possibile affermare la tendenziale assicurabilità del rischio ambientale, come comprovato, tra l'altro, dai prodotti presenti sul mercato.

Posto che il codice già prevede una disciplina abbastanza afflittiva per l'assicurato in ipotesi di dichiarazioni inesatte o reticenti (artt. 1892, 1893 e 1894 c.c., di norma puntualmente richiamati a livello di condizioni generali) e che ormai le compagnie assicurative hanno predisposto questionari particolarmente accurati (considerati parte integrante del contratto) per valutare la potenziale sinistrosità, il rischio che si dia luogo a fenomeni di selezione avversa o di azzardo morale sono stati risolti attraverso i c.d. "strumenti di prevenzione indiretta", il cui uso a questi fini è stato largamente sperimentato nella prassi⁶⁵.

61 Sul rapporto tra prevenzione e assicurazione, v., per tutti, DENOZZA, F.: "Prevenzione e assicurazione", Ass., 1978, I, pp. 169 ss.; e CABALLERO SANCHEZ, E.: "Prevenzione e assicurazione", *ibidem*, pp. 424 ss. Entrambi gli studi chiariscono che mentre la prevenzione ha per obiettivo l'eliminazione dei sinistri, l'assicurazione esiste e può essere praticata proprio in quanto si suppone l'ineliminabilità di una parte dei sinistri stessi. Inoltre, pur essendo vero che la stipulazione del contratto serve a sollevare l'assicurato dal peso economico conseguente al verificarsi del sinistro, esisterebbe sempre e comunque un interesse dell'assicurato alla prevenzione, specie laddove la mancata verifica dell'evento assicurato abbia un impatto attuale o futuro sulla determinazione del premio.

62 Pozzo, B.: "Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell)", cit., pp. 93 ss.

63 MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 57.

64 Così, MONTI, A.: *op. ult. cit.*, p. 58.

65 CABALLERO SANCHEZ, E.: "Prevenzione e assicurazione", cit., p. 465 s., anche per diversi spunti comparatistici.

Le polizze distribuite, infatti, si caratterizzano per la presenza di limiti di copertura, quale uno scoperto obbligatorio pari almeno al 10% e/o una franchigia fissa o assoluta determinati, di solito, in base alle caratteristiche del singolo rischio considerato. Come noto, siffatte limitazioni di copertura sono funzionali a responsabilizzare l'assicurato rispetto al *moral hazard*, essendo questi consapevole che, in caso di sinistro, parte del costo degli interventi rimarrà comunque a suo carico. Nella medesima prospettiva, le condizioni generali sono solite richiamare espressamente l'art. 1898 c.c. che, come noto, impone al contraente di dare immediata comunicazione all'assicurazione di ogni circostanza idonea ad aggravare il rischio atteso che l'eventuale inadempimento di tale obbligo può finanche determinare la perdita della copertura (comma 4). Inoltre, il mantenimento di elevati standard di prevenzione e di sicurezza possono essere anche garantiti attraverso tecniche premiali, come il sistema *bonus/malus* che consente all'assicurato, in assenza di sinistri durante un determinato periodo di tempo, di ottenere una riduzione del premio in sede di rinnovo di polizza.

L'azzardo morale viene ulteriormente neutralizzato per mezzo degli obblighi di avviso e di salvataggio, di cui agli artt. 1913 e 1914 c.c. che, se inadempiti, possono comportare la perdita del diritto all'indennità (in ipotesi di dolo), ovvero la riduzione della medesima, proporzionale al pregiudizio sofferto dall'assicuratore (in caso di colpa). Peraltro, non è inusuale che le polizze elevino, a livello di condizione per l'efficacia della copertura, che l'assicurato abbia dato, entro i termini e con le modalità stabilite dalla legge, comunicazione del sinistro alle autorità competenti.

Pertanto, il rischio che l'assicurato possa diminuire i propri standard di prevenzione è efficacemente gestito da obblighi di natura negoziale e legale il cui inadempimento potrebbe determinare, nei casi più gravi l'esclusione della copertura assicurativa, anche ponendo mente al fatto che, la condotta degli operatori deve essere informata al principio di precauzione che impone una serie di puntuali comportamenti in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e l'ambiente (art. 301 c. amb.).

Ulteriore caratteristica delle polizze presenti sul mercato è data dall'indicazione tassativa dei danni risarcibili e dei relativi massimali al fine di evitare l'eccessiva ampiezza della copertura e agevolare le Compagnie nella valutazione del rischio, anche con riferimento alla gestione delle riserve tecniche⁶⁶. Questo tipo di accorgimenti, oltre a tutelare l'impresa, determinano un'incidenza positiva anche a livello di mercato, in quanto, in difetto della previsione di detti massimali, l'assicurazione contro i rischi ambientali risulterebbe estremamente costosa e,

66 MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 49.

verosimilmente, eccessivamente dispendiosa per le imprese interessate a ottenere una copertura⁶⁷.

Sempre in relazione al danno, riteniamo ampiamente superabili le riserve della dottrina legate agli incerti criteri di liquidazione e alla possibile tensione con il c.d. principio indennitario che, come noto, informa l'intera disciplina dell'assicurazione contro i danni⁶⁸. Se pure è vero che sotto il vigore dell'art. 18 l. n. 349 del 1986⁶⁹ potevano ravvisarsi talune difficoltà teoriche e applicative per la possibile natura sanzionatoria della liquidazione equitativa ad opera del giudice⁷⁰, l'attuale definizione normativa di danno ambientale risulta essere meno estesa rispetto a quella previgente e, soprattutto, considera rilevanti i soli deterioramenti significativi e misurabili (art. 300, comma 1, c. amb.), con parzialità dell'obbligazione risarcitoria in caso di caso di corresponsabili⁷¹, nel rispetto del principio del "chi inquina paga".

67 MONTI, A.: "L'assicurabilità del rischio ambientale in prospettiva europea", cit., p. 225; BERTELLE, A.: "I danni a terzi da inquinamento: spunti di riflessione sulla copertura assicurativa del rischio", cit., p. 335.

68 Sull'incidenza del principio indennitario in materia ambientale, seppur sotto sotto il vigore della previgente disciplina, cfr., MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., pp. 812 ss.

69 Per un'efficace panoramica sui problemi legati alla quantificazione del danno ambientale nella vigenza dell'art. 18 l. n. 349 del 1986, v. PATTI, S.: "Il danno ambientale: il problema della quantificazione", in AA. VV.: *La parabola del danno ambientale. Atti del Convegno Rhône – Méditerranée, 29 giugno 1993*, cit., pp. 3 ss.

70 Si rammenti, infatti, che, ai sensi dell'art. 18, comma 6, l. n. 349 del 1986, "Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali". Per le riserve da parte della dottrina legate alla componente sanzionatoria del danno liquidato giudizialmente, v. BATA, A.: "La valutazione del danno ambientale", cit., pp. 652 ss.; CANDIAN, A.D.: "Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione", cit., pp. 18 ss.; CHINDEMI, D.: "Evoluzione del danno ambientale nella giurisprudenza; quantificazione monetaria e prospettive assicurative", cit., pp. 31 ss.; DE STROEBEL, D.: "L'assicurazione della responsabilità civile danni da inquinamento", cit., p. 48; SCALFI, G.: "Conclusioni", cit., p. 59; BOGNETTI, G. - MORETTI, E. - RIMINI, L.: "La valutazione economica del danno ambientale: profili teorici ed aspetti empirici", in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente* (a cura di P. TRIMARCHI), Giuffrè, Milano, 1994, pp. 151 ss.; MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 150 ss., dove, tuttavia, si ritiene che l'asserito carattere sanzionatorio della norma sia "soltanto il frutto di un travisamento del testo normativo che indubbiamente, per la sua carente formulazione, si presta a facili quanto inopportune manipolazioni interpretative"; e, in particolare, CARBONE, V.: "Trasferibilità assicurativa del danno ambientale tra indirizzi comunitari e ordinamento italiano", cit., pp. 653 ss., spec. p. 658, ove l'a. sottolinea che "le peculiarità dell'art. 18, commi 6 e 8 sulla gravità della colpa e sull'ammontare del profitto conseguito non consentono l'assicurabilità del danno ambientale, così come si è venuto cristallizzando, in cui accanto ai profili risarcitori, nella misura non patrimoniale ma privilegiata, consistente nel ripristino della situazione dei luoghi, si aggiunge un aspetto repressivo relativo alla valutazione equitativa del danno, attraverso la considerazione del grado di colpa e del profitto conseguito dal trasgressore, tale da ricercare non solo il profilo sanzionatorio, ma anche l'aspetto espropriativo del profitto conseguito". In realtà altra parte della dottrina aveva avuto modo di superare le riportate riserve osservando che la liquidazione equitativa del danno non rappresenta, di solito, un ostacolo per l'assicurabilità del relativo rischio (come in caso di danno morale o biologico in materia di r.c. auto). In questo senso, MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., p. 829.

71 Si consideri, da questo punto di vista, che una delle ragioni che ha determinato la crisi del settore assicurativo in materia di danno ambientale negli Stati Uniti è stata rappresentata dalla scelta del legislatore di prevedere, con l'obiettivo di predisporre una tutela particolarmente rigorosa per l'ambiente, una responsabilità di tipo oggettivo, solidale e retroattivo (*strict, joint & several, retroactive liability*) attraverso il *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act* (anche noto come *Superfund Act*) del 1980. Sull'argomento, che in questa sede non può essere affrontato, si rinvia integralmente a MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 63 ss., anche per i completi riferimenti normativi, dottrinali e giurisprudenziali.

Inoltre, la possibile tensione con il principio indennitario è ampiamente superata guardando all'art. 311 c. amb. che, come detto, privilegia il risarcimento in forma specifica rappresentato dalle misure di riparazione: di conseguenza, l'intervento dell'assicurazione – in assenza di limitazioni della copertura – sarà parametrato ai costi effettivamente sostenuti per realizzare gli interventi necessari. La prospettiva non muta laddove il Ministero agisca per ottenere il risarcimento del danno per equivalente patrimoniale, in quanto l'impresa assicurativa sarà tenuta, anche in tale ipotesi, a pagare i costi legati alla completa e corretta attuazione delle misure di riparazione necessarie⁷². Concretamente l'oggetto dell'assicurazione nelle polizze assicurate comporta il rimborso a favore dell'assicurato sia delle spese per gli interventi di bonifica sia quelle per il ripristino del danno ambientale, fermi restando gli eventuali massimali e sotto-limiti di volta in volta pattuiti, oltre ai danni ai danni patrimoniali e non patrimoniali subiti dai terzi⁷³.

Il rischio che le compagnie siano esposte a ingenti esborsi, oltre a essere limitato dalla previsione dei massimali, risulta, inoltre, efficacemente gestito attraverso le tecniche di coassicurazione e riassicurazione ad opera dei *pool*, come già si è anzidetto.

Centrale, nel dibattito, è invece il problema dell'accertamento del nesso di causalità (che, si rammenti, per taluni operatori opera su una forma di responsabilità oggettiva, ex art. 311 c. amb.) e dell'operatività della copertura.

La materia ambientale si caratterizza, come in parte già anticipato, per la carenza di informazioni e, più in generale, per la difficoltà di ricostruire il nesso eziologico tra danno ed evento, soprattutto in presenza di danni c.d. lungolatenti o in caso di inquinamenti gradualmente, ovvero, ancora per il citato rischio di sviluppo o tecnologico, il che potrebbe determinare anche dei rilevanti problemi sull'individuazione del momento in cui è avvenuto il sinistro. Questa situazione di fatto aveva rilevantissime ricadute nella gestione assicurativa, ponendo mente al fatto che il tradizionale modello di funzionamento dell'assicurazione r.c., recepito anche nel nostro codice all'art. 1917 c.c., si basa sul c.d. modello *loss occurrence* che, come noto, considera rilevante, per l'intervento dell'assicuratore, la circostanza che il fatto dannoso sia avvenuto in costanza di copertura, il che esponeva le compagnie a richieste risarcitorie particolarmente tardive, con la conseguente necessità di accantonare rilevanti riserve tecniche. I rilevantissimi problemi di natura giuridica e applicativa sono stati efficacemente risolti con l'adozione generalizzata della clausola *claims made* che, come ben noto, eleva a sinistro la richiesta risarcitoria da parte del danneggiato che deve pervenire entro il periodo di efficacia della copertura,

72 Sotto la disciplina previgente, sosteneva la compatibilità del danno all'ambiente con il principio indennitario, nonostante la componente sanzionatoria dell'art. 18 l. n. 349 del 1986, CANDIAN, A.D.: "Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione", cit., p. 23.

73 *Retro*, nota 56.

eliminando così, in assenza di garanzie aggiunte, il rischio di sinistrosità tardiva per le compagnie (con conseguente ricadute positive sia sulla gestione dell'impresa assicurativa) e agevolando le parti nell'individuazione del momento utile per l'operatività della garanzia assicurativa⁷⁴. Peraltro, la presenza della clausola, per il meccanismo appena descritto, è altresì funzionale alla retroattività del regime di responsabilità, anche se sovente le polizze prevedono delle rilevanti limitazioni temporali di copertura (ponendo ad es. la condizione che "l'inquinamento o il pericolo attuale di inquinamento si sia manifestato per la prima volta durante il periodo di assicurazione e che il sinistro sia stato denunciato alla Società nei termini previsti").

Relativamente alla componente psicologica, anche in rapporto al *moral hazard*, la garanzia comporta il risarcimento del danno "involontariamente" cagionato, sicché risulta espressamente esclusa la copertura per i danni commessi con dolo dal contraente o dall'assicurato. In questa fattispecie rientra di solito – come espressa indicazione tra esclusioni – la mancata e intenzionale osservanza, da parte dell'assicurato, delle disposizioni di legge o delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni rilasciate ai fini dell'esercizio dell'attività condotta nello stabilimento. Peraltro, anche a fini precauzionali, sono solitamente oggetto di esclusione i danni o le spese causati da insufficiente o cattiva manutenzione degli impianti predisposti a prevenire o contrastare l'inquinamento. Una simile scelta ben si comprende non soltanto rispetto all'inassicurabilità del fatto doloso – sancita, in via generale, dall'art. 1900 c.c. e, con specifico riferimento all'assicurazione r.c., dall'art. 1917 c.c.⁷⁵ – ma anche da un pervasivo argomento di politica generale (rafforzato, nelle fattispecie considerate, dall'indubbia valenza assiologica della tutela ambientale)

74 Non a caso la clausola *claims made* è stata introdotta, inizialmente nelle polizze r.c. per i danni ambientali e da prodotto difettoso per poi essere estesa alle polizze di assicurazione della responsabilità professionale. In questi termini, VOLPE PUTZOLU, G.: "La clausola 'claims made' Rischio e sinistro nell'assicurazione r.c.", *Ass.*, 2010, p. 8. Nello sterminato panorama dottrinale e giurisprudenziale che, negli ultimi decenni, si è occupato della liceità e della meritevolezza del modello *claims made*, si rinvia, per tutti e per gli opportuni riferimenti, al recente studio di NAZZARO, A.C.: *Il sinistro nell'assicurazione della responsabilità lungolante*, Esi, Napoli, 2022, *passim*.

75 Per un approfondimento sul punto, tra gli altri, ANGELONI, V.: "Assicurazione della responsabilità civile", *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 556; CASTELLANO, G.: *Le assicurazioni private*, Utet, Torino, 1970, p. 202; FANELLI, G.: *Le assicurazioni*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, già diretto da Cicu e Messineo e continuato da Mengoni, XXXVI, I, Milano, 1973, pp. 115 ss.; DONATI, A.: *Trattato del diritto delle assicurazioni private*, II, Milano, 1954, p. 137; PARTESOTTI, G.: *La polizza stimata*, Cedam, Padova, 1967, pp. 82 ss.; ALPA, G.: "Danni da inquinamento, problemi di responsabilità civile e garanzia assicurativa", *cit.*, p. 445. Occorre riportare, tuttavia, l'autorevole opinione, particolarmente critica, di VOLPE PUTZOLU, G.: "Inquinamento e assicurazione", *cit.*, p. 206 ad avviso della quale, in caso di danni connessi strettamente e indefettibilmente allo svolgimento dell'attività dell'assicurato, ove si consideri che "non mancherebbe in questi casi la consapevolezza dell'assicurato di produrre tramite la propria attività un danno risarcibile, è giocoforza concludere che, in queste ipotesi, le conseguenze dannose non possono non ritenersi volute o conosciute dall'agente, quanto meno dopo che si sono manifestati i primi effetti dannosi per la sua attività", onde "la garanzia assicurativa può essere accordata solo per i primi effetti dannosi, o meglio per i danni verificatisi prima che l'assicurato abbia preso coscienza della dannosità del suo operato". Riteniamo, tuttavia, gli obblighi legali di avviso e di salvataggio, unitamente alle altre misure di prevenzione diretta analizzate nel testo, già sono idonei a responsabilizzare l'assicurato rispetto alle circostanze oggetto di censura, andando, così, a sterilizzare i possibili atteggiamenti di azzardo morale da parte di questi che potrebbero determinare la riduzione o la perdita della copertura, come prima chiarito.

contrario a qualsivoglia trasferimento del costo di questi danni, che dovrebbero restare a carico del responsabile⁷⁶.

Possono sorgere invece dubbi sulla sussistenza del rischio ex art. 1904 c.c. nelle ipotesi in cui vi sia la consapevolezza che l'attività posta in essere dall'assicurato determinerà certamente un danno all'ambiente⁷⁷. In simili casi l'assicurabilità del rischio dovrebbe essere necessariamente valutata caso per caso⁷⁸, specie laddove vengano mantenuti i limiti di inquinamento previsti dalla legge o da provvedimenti speciali sorretti dalla sussistenza di un interesse pubblico all'esercizio di una particolare attività che sia stata ritenuta dallo Stato prevalente rispetto alla tutela ambientale. In generale, comunque, un'incertezza, ancorché statisticamente inferiore alla media, sulle possibili conseguenze inquinanti dovrebbe comunque sorreggere funzionalmente il trasferimento del rischio oggetto del contratto di assicurazione⁷⁹.

Dal punto di vista spaziale, il possibile impatto del danno ambientale oltre i confini nazionali comporta l'operatività della copertura anche per le richieste di risarcimento e le spese sostenute nell'Unione europea, pur essendo del pari usuale la condizione che gli eventi che hanno cagionato il sinistro abbiano avuto luogo nel territorio dello Stato italiano, della Città del Vaticano o della Repubblica di San Marino⁸⁰.

76 PFENNIGSTORF, W.: "L'assicurazione r.c. danni da inquinamento", cit., p. 59. Peraltro, presenta la medesima ratio il divieto posto dall'art. 12 del d. lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (c.d. codice delle assicurazioni private, c. ass.) che rende inassicurabile il rischio legato all'irrogazione delle sanzioni amministrative giacché la trasferibilità del peso economico sull'assicuratore in tali circostanze determinerebbero la perdita di qualsivoglia effetto deterrente. Nello stesso senso, v., anche, CARBONE, V.: "Trasferibilità assicurativa del danno ambientale tra indirizzi comunitari e ordinamento italiano", cit., p. 659; più recentemente, LANDINI, S.: "L'assicurazione del danno ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 340.

77 Osserva criticamente VOLPE PUTZOLU, G.: "Inquinamento e assicurazione", cit., p. 201, che nel caso in cui l'inquinamento sia una conseguenza necessaria e ineliminabile dell'attività dell'assicurato "l'inderogabilità del verificarsi dell'evento renderebbe nullo il contratto di assicurazione per la mancanza del suo presupposto fondamentale: il rischio", mentre al contrario sarebbe assicurabile il danno che possa essere evitato "con l'adozione di speciali misure precauzionali". Sul punto v., anche ALPA, G.: "Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale", cit., pp. 1089 ss., specie con riferimento all'assicurabilità del fatto accidentale.

78 CANDIAN, A.D.: "Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione", cit., p. 21, ove l'a. ritiene necessario verificare "la singola esternalità dell'impresa [per] vedere sino a che punto sussiste il profilo della certezza del danno".

79 PFENNIGSTORF, W.: "L'assicurazione r.c. danni da inquinamento", cit., p. 60.

80 Si rammenta in MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., p. 815, che il disastro dell'area industriale di Schweizerhalle del 1986, il conseguente inquinamento del Reno e i danni occorsi in tutti i Paesi attraversati dal fiume stesso hanno posto l'esigenza di ampliare il limite spaziale dalla polizza ANIA a livello sovranazionale.

V. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: IL RUOLO CENTRALE DELL'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA NELLA DINAMICA GESTIONALE DEL RISCHIO AMBIENTALE IN UNA PROSPETTIVA FUNZIONALE ED ECONOMICA.

Se, come detto in premessa, l'intervento della compagnia assicurativa, a titolo di garante, in caso di polizze fideiussorie e, per la manleva, in caso di assicurazione r.c. è senz'altro funzionale alla piena operatività del sistema di responsabilità per danno ambientale, un più generalizzato ricorso allo strumento strettamente assicurativo potrebbe comportare un ulteriore innalzamento del livello di prevenzione e di efficienza del mercato nonché dell'effettività della responsabilità civile⁸¹ che, invece, non è dato riscontrare con le garanzie finanziarie che, di fatto, svolgono una funzione meramente cauzionale⁸². Pur essendo astrattamente vero che la prospettiva di subire la rivalsa potrebbe agire come potenziale deterrente per il responsabile dell'inquinamento, la polizza fideiussoria opera, dal punto di vista funzionale, come una garanzia che, per quanto efficace, non comporta, ex se, né l'applicazione dello statuto normativo proprio del contratto assicurativo, né presenta qualsivoglia incidenza delle condotte poste in essere dall'assicurato sul premio, giacché quest'ultimo, come prima chiarito, viene calcolato nella prospettiva dell'esercizio del conteggio delle somme versate per onorare la garanzia nei confronti dell'ordinante e non già in funzione della possibile verifica del sinistro⁸³.

- 81 Tra gli altri, v., in questo senso, Pozzo, B.: "Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell)", cit., pp. 93 ss. Il principio di effettività della tutela, desumibile dagli artt. 2, 3, 24, 111 e 113 cost.; 6 e 13 CEDU; 47 carta UE, impone la ricerca di un "rimedio effettivo" che garantisca la protezione piena e completa degli interessi giuridicamente rilevanti. In argomento, senza pretesa di esaustività, VETTORI, G.: *Effettività fra legge e diritto*, Giuffrè, Milano, 2020, *passim*; Id.: "Effettività delle tutele (diritto civile)", *Enc. dir., Ann. X*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 381 ss.; PAGNI, I.: *Tutela specifica e tutela per equivalente. Situazioni soggettive e rimedi nelle dinamiche dell'impresa, del mercato, del lavoro e dell'attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. pp. 56 ss.; EAD.: "La giurisdizione tra effettività ed efficienza", in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 401 ss.; EAD.: *Effettività della tutela giurisdizionale*, *Enc. dir., Ann. X*, Milano, 2017, pp. 355 ss.; ORIANI, R.: *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, *passim*; COMOGLIO, L.P.: "Il "giusto processo" civile nella dimensione comparatista", *Riv. dir. proc.*, 2002, pp. 728 ss.; IMBRUGLIA, D.: "Effettività della tutela e ruolo del giudice", *Riv. trim.*, 2017, pp. 961 ss.; LIBERTINI, M.: "Le nuove declinazioni del principio di effettività", *Eur. dir. priv.*, 2018, pp. 1071 ss. Per ulteriori riferimenti, v. CARAPEZZA FIGLIA, G.: "Effettività della tutela del minore e misure di coercizione indiretta. La revisione degli artt. 614-bis e 709-ter c.p.c. nella riforma del processo della famiglia", *Dir. fam. pers.*, 2022, 2, pp. 632 ss.
- 82 *Contra*, BAVARESCO, P.: "L'assicurazione fideiussoria e il danno ambientale: spunti di riflessione dalla normativa sul trasporto rifiuti", cit., pp. 758 ss., anche se, si badi, l'a. muove dai limiti della r.c. inquinamento sotto il vigore dell'art. 18 l. n. 349 del 1986, ritenendo, per l'appunto, che "[c]on il rilascio di una copertura fideiussoria l'insormontabile problema di tipo assicurativo si ridimensiona di molto. Al momento in cui viene rilasciata un'assicurazione fideiussoria a garanzia di una futura ed eventuale obbligazione, qual è quella di dover costituire la cauzione reale sulla quale il ministero si possa rivalere a fronte dei costi subiti per danni all'ambiente, la compagnia di assicurazione non segue i criteri assuntivi tipici dell'assicurazione: non ha bisogno di far calcoli probabilistici circa la possibilità di verificarsi del sinistro e circa la possibile dimensione che lo stesso può assumere". Nello stesso senso, cfr., BERTELLE, A.: "I danni a terzi da inquinamento: spunti di riflessione sulla copertura assicurativa del rischio", cit., pp. 335 ss.
- 83 *Retro*, § III. L'assunto viene confermato, con specifico riferimento ai due modelli considerati, anche da BAVARESCO, P.: *op. ult. cit.*, p. 761.

Al contrario, la valutazione del rischio da parte della compagnia quale attività prodromica per la conclusione del successivo contratto può, in linea generale, rappresentare un valido strumento a vantaggio dell'esercente l'attività potenzialmente inquinante per valutare i possibili fattori di rischio e, conseguentemente, innalzare gli standard di prevenzione e di sicurezza. Inoltre, come già chiarito, le franchigie e gli scoperti previsti a livello negoziale, le eventuali riduzioni dei premi in sede di rinnovo e l'incidenza degli obblighi di comportamento già previsti a livello codicistico indurrebbero l'assicurato a implementare i livelli di sicurezza delle proprie condotte e dell'impianto (anche al fine di ottenere una riduzione del premio), con delle inevitabili ricadute positive in termini di prevenzione⁸⁴ che, a opinione di chi scrive, non sarebbe ravvisabile ricorrendo a una garanzia finanziaria come la polizza cauzionale.

Inoltre, atteso che, sovente, gli assicuratori subordinano la copertura a una serie di condizioni e controlli che si traducono in una severa selezione dei rischi⁸⁵, le imprese assicuratrici potrebbero svolgere un ruolo importante e, probabilmente, decisivo nella prevenzione dei danni all'ambiente effettuando un'opera definita nella dottrina americana come "*surrogate regulation*", nella misura in cui non lo Stato o la pubblica amministrazione ma l'impresa assicurativa ispeziona gli impianti e gli stabilimenti, ponendo in essere un'inestimabile attività non solo di controllo e di verifica, ma anche di consulenza⁸⁶. In questo modo, anche le imprese assicurative richiederebbero determinati standard di sicurezza (e, di riflesso, di assicurabilità) che, se non rispettati, potrebbero comportare una valutazione negativa del rischio con conseguente maggiorazione del premio assicurativo ovvero, nei casi più gravi, di rifiuto di copertura⁸⁷. Nella prospettiva che qui si condivide e si ribadisce, "[...] il controllo delle attività si sposta in questo modo dallo Stato alle imprese di assicurazione, le quali, appunto in quanto imprenditori, avranno tutto l'interesse a ricavare un utile alle loro attività e svolgeranno quindi in modo adeguato il controllo preventivo degli impianti assicurandi, rifiutando quindi la copertura a

84 Sul punto, v., diffusamente, DENOZZA, F.: "Prevenzione e assicurazione", cit., pp. 169 ss.; e CABALLERO SANCHEZ, E.: "Prevenzione e assicurazione", cit., pp. 424 ss.

85 VOLPE PUTZOLU, G.: "Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione", cit., p. 100; ALPA, G.: "Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale", cit., pp. 1089 ss.

86 Questo tipo di attività da parte delle imprese contribuirebbe ad evitare fenomeni di *moral hazard* o di allentamento delle misure di sicurezza in quanto, come sottolineato in DE STROEBEL, D.: "L'assicurazione della responsabilità civile danni da inquinamento", cit., p. 51, "non si danno licenze di inquinare, ma la garanzia viene concessa a chi dopo aver fatto tutto quello che doveva fare, anche in base alle nuove regole dell'arte specifica, in materia di prevenzione, può incorrere, suo malgrado, in un danneggiamento a terzi, per fuoriuscita di sostanze nocive, che contaminino l'acqua, l'aria o il suolo". Nella medesima prospettiva, v. VOLPE PUTZOLU, G.: "Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione", cit., p. 100; MONTI, A.: "L'assicurabilità del rischio ambientale in prospettiva europea", cit., p. 230.

87 MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 60 s. Un autorevole a. proponeva già nel 1980 di "fare un impiego sociale della copertura assicurativa, non assicurando il rischio dell'imprenditore che non abbia adottato gli strumenti di prevenzione richiesti dalla legge o dalla buona tecnica produttiva" (così ALPA, G.: "Danni da inquinamento, problemi di responsabilità civile e garanzia assicurativa", cit., p. 448).

quelle attività i cui rischi non siano mitigati da misure preventive adeguate⁸⁸. A ben vedere, questa attenta tecnica di classificazione del rischio, unitamente all'eventuale adozione di un sistema premiale di *bonus/malus*, potrebbe incentivare l'incremento nel tempo dei sistemi di prevenzione ogniqualvolta "il risparmio marginale sul premio assicurativo derivante dal miglioramento di detti sistemi è maggiore del costo marginale della modifica"⁸⁹.

Da un punto di vista di efficienza economica, poi, attraverso il contratto assicurativo si assisterebbe a una migliore allocazione delle risorse: il pagamento del premio comporterebbe una internalizzazione preventiva dei costi ambientali in quanto l'assicurato si farebbe carico dei potenziali danni derivanti dalla propria attività produttiva⁹⁰, corrispondendo delle somme, a titolo di premio, tendenzialmente inferiori rispetto a quelle dovute per far fronte alle misure di ripristino⁹¹.

Pertanto, accanto a siffatte valutazioni d'ordine economico e sistematico, la centralità delle tematiche ambientali e la costante emersione della responsabilità sociale d'impresa⁹² inducono a sostenere la necessità di prevedere di un obbligo assicurativo in senso stretto⁹³ (superando le scelte compiute dal legislatore europeo nella direttiva ELD) anche guardando al regime già previsto dalla disciplina speciale, nazionale e internazionale, in materia di energia nucleare e inquinamento da idrocarburi⁹⁴.

88 Pozzo, B.: "Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell)", cit., pp. 93 ss.

89 MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., p. 59.

90 MONTI, A.: "L'assicurabilità del rischio ambientale in prospettiva europea", cit., p. 210; RATTO TRABUCCO, A.: "Tutela dell'ambiente e diritti dei singoli", *Amb. & sviluppo*, 2019, 8-9, p. 626. Cfr., anche, ALPA, G.: "Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale", cit., pp. 1089 ss., laddove, autorevolmente, si osserva che "[m]entre la legge sulla responsabilità distribuisce i costi in maniera causale, l'assicurazione sulla responsabilità può determinare, attraverso una struttura di rateazione, come debbano essere distribuiti i costi per i danni in capo ai gruppi responsabili. Rendere una attività produttiva più costosa può avere un effetto proibitivo in questo senso".

91 Si osserva opportunamente in DENOZZA, F.: "Prevenzione e assicurazione", cit., p. 170 s. che "[i]l capitale accantonato dalla società per rimediare agli effetti dannosi di sinistri statisticamente inevitabili è in ogni caso, e per sua natura, un capitale improduttivo, in quanto, per poter svolgere la funzione di previdenza che gli è stata affidata, deve essere mantenuto in uno stato di pronta liquidabilità e non può essere assoggettato al rischio di essere disperso da uno sfavorevole andamento dell'attività in cui fosse per sventura investito. L'esistenza di imprese specializzate nell'attività assicurativa consente però alla società di destinare alla copertura dei danni provocati da eventi inevitabili una quantità di risorse complessivamente inferiore a quella che sarebbe necessaria ove ciascuno dovesse periodicamente accantonare una quota del suo reddito per compensare gli effetti negativi di tutti gli eventi dannosi che potrebbero colpire la sua attività".

92 In argomento CONTE, G. (a cura di): *La responsabilità sociale dell'impresa*, Laterza, Roma-Bari, 2004, *passim*; più recentemente, anche per i completi riferimenti dottrinali, RENNA, M.: "Attività di impresa, sostenibilità ambientale e bilanciamento tra diritto alla salute e iniziativa economica privata", *Contr. e impr.*, 2022, pp. 537 ss.

93 Auspicava l'obbligatorietà della copertura, ad es., MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., p. 833.

94 Entrambe le materie evocate non rientrano nell'ambito di applicabilità del codice di settore, come emerge dall'art. 303 c. amb. con riferimento a diverse convenzioni internazionali richiamate agli allegati 1 (per quanto concerne l'inquinamento dell'ambiente marino) e 2 (per i danni, a vario titolo, cagionati da attività ricollegabili all'esercizio dell'energia nucleare). In argomento, specie per la ricostruzione delle fonti sovranazionali e il coordinamento tra quest'ultime e il codice di settore, v. ONNIS CUGIA, F.: "Il danno da

L'obbligatorietà della copertura assicurativa risulta particolarmente auspicabile in caso di esercizio di attività pericolose (di cui all'allegato 5 della Parte sesta del codice di settore imputabili per responsabilità oggettiva), potendo, se del caso, condizionare il rilascio delle relative autorizzazioni: in tal caso le compagnie assicurative, grazie alle loro competenze tecniche relative all'individuazione e alla gestione dei rischi, potrebbero svolgere, quantunque indirettamente, un rilevante ruolo di supporto alle pubbliche amministrazioni nella prevenzione dei danni ambientali⁹⁵. Tale obbligo, inoltre, dovrebbe essere unilaterale e, dunque, gravante sul solo operatore, di talché gli assicuratori sarebbero liberi di rifiutare di accordare la copertura nel caso in cui gli impianti non rispettino gli standard di sicurezza di cui si è detto⁹⁶. Un simile sistema potrebbe essere completato prevedendo lo specifico obbligo di dotarsi di un'adeguata assicurazione in luogo della garanzia finanziaria nelle varie ipotesi presenti nel codice di settore⁹⁷, tra le quali rileva, senz'altro, quella di cui all'art. 29-sexies, comma 9-septies, c. amb. in materia di AIA.

L'imposizione di un obbligo di copertura assicurativa in senso stretto, con un minimo legislativamente determinato, sarebbe volta non soltanto a potenziare il sistema di tutela dell'ambiente, ma anche a superare un generale atteggiamento di sottostima, da parte degli operatori, dei rischi ambientali che induce gli stessi a non assicurarsi volontariamente⁹⁸. Risulta, infatti, riscontrabile nella prassi che i rischi caratterizzati da una bassa probabilità di concretizzazione ma da conseguenze gravissime in caso di danno risultano sistematicamente sottostimati, se non

inquinamento dell'ambiente marino", *Resp. civ. e prev.*, 2021, pp. 1025 ss.; POLI, S.: "Assicurazione e danni da inquinamento nelle Convenzioni internazionali e nella direttiva comunitaria", cit., pp. 701 ss.; NOCERA, F.: "Le nuove convenzioni internazionali sulla responsabilità civile nucleare", *Ambiente*, 1998, pp. 913 ss.; in generale, sugli obblighi assicurativi considerati, cfr., VOLPE PUTZOLU, G.: "Inquinamento e assicurazione", cit., pp. 190 ss. e 210 ss.; CARBONE, V.: "Trasferibilità assicurativa del danno ambientale tra indirizzi comunitari e ordinamento italiano", cit., pp. 653 ss. Si consideri, peraltro, che coerentemente le polizze sovente richiamano tra le esclusioni della copertura i danni causati da sostanze radioattive.

- 95 VOLPE PUTZOLU, G.: "Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione", cit., p. 100. Peraltro, la proposta di assicurazione del danno ambientale presentata dall'ANIA nell'ambito della Tavola Rotonda su "Regolamentazione dei danni da inquinamento, responsabilità, risarcimento, garanzie", tenuta a Milano il 26 settembre 1988, prevedeva, con riferimento alle attività pericolose, l'introduzione di una autorizzazione condizionata, in forza del quale l'esercizio di una determinata attività pericolosa sarebbe stata subordinata alla presentazione di un'idonea copertura assicurativa. Pertanto, laddove l'assicuratore avesse ritenuto l'iniziativa non assicurabile, l'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione avrebbe dovuto imporre la prestazione di una garanzia finanziaria sostitutiva. Su questo aspetto, v. MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., p. 826.
- 96 MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", cit., p. 825; VOLPE PUTZOLU, G.: "Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione", cit., p. 100; Pozzo, B.: "Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell)", cit., pp. 93 ss.
- 97 Soprattutto ogniqualvolta vi sia uno specifico regime autorizzatorio: v. VOLPE PUTZOLU, G.: "Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione", cit., p. 100; CARBONE, V.: "Trasferibilità assicurativa del danno ambientale tra indirizzi comunitari e ordinamento italiano", cit., p. 659.
- 98 Da un punto di vista di analisi economica, è stato autorevolmente sottolineato che talvolta le attività pericolose potrebbero determinare incidenti che provocano costi non monetizzabili (come quelli all'ambiente) che sfuggono, quindi, a una valutazione fondata sul mercato. Allora, "quando è necessario fare delle scelte tenendo presenti costi non monetizzabili è preferibile una decisione a livello collettivo che consideri tutti questi possibili costi e vantaggi, piuttosto che una decisione di mercato che cerchi di tradurre in denaro alcuni costi trascurandone altri, o una decisione che miri a dare una valutazione monetaria di tutti i costi" (così, CALABRESI, G.: *Costo degli incidenti e responsabilità civile*, cit., p. 139).

addirittura ignorati, da molti soggetti economici, pur consapevoli della pericolosità dell'attività esercitata⁹⁹.

Infine, riprendendo un'ipotesi avanzata nel Libro Verde¹⁰⁰ che si pone in linea di continuità con altre esperienze, sarebbe parimenti auspicabile completare il sistema di responsabilità attraverso l'istituzione di fondi di garanzia con funzioni sussidiarie¹⁰¹ che opererebbe in ipotesi di danni all'ambiente particolarmente rilevanti e difficilmente sostenibili dal sistema assicurativo ovvero in caso di inquinamenti esclusi dall'applicazione della direttiva ELD, ossia quelli in cui risulta particolarmente complesso ricostruire il nesso causale e, dunque, individuare il potenziale responsabile del nocimento. Il riferimento è all'inquinamento "diffuso", ossia, ex art. 240, lett. r) c. amb., "la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine", e a quello "storico" ove il danno risulta così risalente nel tempo da non consentire più l'identificazione di un soggetto responsabile¹⁰², in rapporto ai quali v'è la concreta possibilità che i costi del danno ricadano interamente sullo Stato.

In conclusione, l'obbligatorietà della copertura, con le indicate cautele, e l'istituzione di fondi di garanzia consentirebbero di completare il sistema di responsabilità ambientale, potendo lo strumento assicurativo svolgere un ruolo centrale nell'ambito della dinamica gestionale del rischio considerato fornendo i mezzi finanziari adeguati alle operazioni di messa in sicurezza e di ripristino in caso di danno e, soprattutto, dando piena attuazione ai principi di precauzione, prevenzione, e del "*polluter pays*", con indiscutibili ricadute positive in termini di effettività della tutela dell'ambiente e dei diritti costituzionali rilevanti.

99 MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", cit., pp. 62 ss. Una seconda ragione, invero meno persuasiva, riposerebbe, per l'a., nella limitazione di responsabilità determinata dalla forma societaria, considerata "uno strumento di auto-assicurazione contro i rischi catastrofici" giacché l'esercente le attività pericolose non avrebbe "convenienza né interesse ad assicurarsi contro questi rischi perché è comunque certo che anche nella peggiore delle ipotesi la sua perdita sarà limitata al patrimonio netto".

100 "Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente" del 1993 [COM(93) 47 final], pp. 20 ss. Per ulteriori riferimenti, v. *retro*, nota 39.

101 Cfr., tra gli altri, VOLPE PUTZOLU, G.: "Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione", cit., p. 101; ALPA, G.: "Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale", cit., pp. 1089 ss.; POMPILY, M.: "L'esigenza di una adeguata garanzia assicurativa del danno ambientale", cit., p. 30; DE STROEBEL, D.: "L'assicurazione della responsabilità civile danni da inquinamento", cit., p. 50; e MANDO, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", citra., p. 830, al quale si rinvia anche per una ricostruzione delle scelte politiche che hanno indotto il Governo italiano a non istituire detto fondo.

102 CARRERA, C.: "La Corte UE (de)limita l'incidenza del diritto europeo sulla disciplina delle bonifiche", *Urb. e app.*, 2015, 6, p. 642. Infatti, il "considerando" 13 della direttiva ELD afferma che "A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti". Sui criteri di valutazione del danno in caso di inquinamenti storici in ossequio al principio di personalità dell'obbligazione risarcitoria ex art. 311, comma 3, c. amb., v. BIANCO, M., BORDI, R. e GALLO, E.: "Il risarcimento del danno all'ambiente: il caso Pieve Vergonte", cit., pp. 804 e 805.

BIBLIOGRAFIA

ALPA, G.: "Danni da inquinamento, problemi di responsabilità civile e garanzia assicurativa", *Resp. civ. e prev.*, 1980, pp. 445 ss.;

ALPA, G.: "Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale", *Resp. civ. e prev.*, 2001, 6, pp. 1089 ss.;

ALPA, G.: "Pubblico e privato nel danno ambientale", *Contr. e impr.*, 1987, pp. 699 ss.;

ANGELONI, V.: "Assicurazione della responsabilità civile", *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 556;

BATÀ, A.: "La valutazione del danno ambientale", *Corr. giur.*, 1990, 6, pp. 652 ss.;

BAVARESCO, P.: "L'assicurazione fideiussoria e il danno ambientale: spunti di riflessione dalla normativa sul trasporto rifiuti", *Dir. ed econ. ass.*, 1998, 1, pp. 723 ss.;

BERTELLE, A.: "I danni a terzi da inquinamento: spunti di riflessione sulla copertura assicurativa del rischio", *Dir. ed econ. ass.*, 2000, 1, pp. 325 ss.;

BERTELLI, F.: *Profili civilistici del "dieselgate". Questioni risolte e tensioni irrisolte tra mercato e sostenibilità*, Esi, Napoli, 2021, p. 27;

BERTOLINI, F.: "Un approfondimento del processo di gestione: il caso del rischio ambientale", in *Risk Management. Strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri dell'impresa* (a cura di G. FORESTIERI), Egea, Milano, 1996, p. 181;

BIANCO, M., BORDI, R. e GALLO, E.: "Il risarcimento del danno all'ambiente: il caso Pieve Vergonte", *Ambiente & sviluppo*, 2018, 12, pp. 803 ss.;

BOGNETTI, G. - MORETTI, E. - RIMINI, L.: "La valutazione economica del danno ambientale: profili teorici ed aspetti empirici", in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente* (a cura di P. TRIMARCHI), Giuffrè, Milano, 1994, p. 151 ss.;

BONELLI F.: "Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2019 e del 2013 al T.U. 152/2006", *Dir. comm. internaz.*, 2013, pp. 3 ss.;

BOVINO, C. e BIANCANELLO, B.: "Il danno all'ambiente: dalla normativa alle Corti", *Corr. giur.*, 2017, 3, pp. 397 ss.;

CABALLERO SANCHEZ, E.: "Prevenzione e assicurazione", *Ass.*, 1978, 1, pp. 424 ss.;

CALABRESI, G.: *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica* (1975), Giuffrè, Milano, 2015 (rist.), *passim*;

CAMPILONGO, S.: "Più severa la disciplina del danno ambientale", *Guida al diritto*, 2013, pp. 88 ss.;

CANDIAN, A.D.: "Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione", in AA. Vv.: *La parabola del danno ambientale. Atti del Convegno Rhône – Méditerranée, 29 giugno 1993*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 15 ss.;

CARAPEZZA FIGLIA, G.: "Efficacia della tutela del minore e misure di coercizione indiretta. La revisione degli artt. 614-bis e 709-ter c.p.c. nella riforma del processo della famiglia", *Dir. fam. pers.*, 2022, 2, pp. 632 ss.;

CARBONE, V.: "Trasferibilità assicurativa del danno ambientale tra indirizzi comunitari e ordinamento italiano", *Danno e resp.*, 1997, 6, pp. 653 ss.;

CARRERA, C.: "La Corte UE (de)limita l'incidenza del diritto europeo sulla disciplina delle bonifiche", *Urb. e app.*, 2015, 6, pp. 635 ss.;

CASTELLANO, G.: *Le assicurazioni private*, Utet, Torino, 1970, p. 202;

CHINDEMI, D.: "Evoluzione del danno ambientale nella giurisprudenza; quantificazione monetaria e prospettive assicurative", in AA. Vv.: *La parabola del danno ambientale. Atti del Convegno Rhône – Méditerranée, 29 giugno 1993*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 31 ss.;

CICALA, M.: "La tutela dell'ambiente, rapporti giuridici e P.A.", *Critica giud.*, 1981, 3/4, p. 25;

COLLECCHIO M.: "Danno ambientale e misure di tutela", in *Diritto dell'ambiente* (a cura di B. CARAVITA, L. CASSETTI e A. MORRONE), Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 337 ss.;

COMOGLIO, L.P.: "Il "giusto processo" civile nella dimensione comparatista", *Riv. dir. proc.*, 2002, pp. 728 ss.;

COMPORTE, M.: "La responsabilità per danno ambientale", *Foro it.*, 1987, III, cc. 27 ss.;

CONTE, G. (a cura di): *La responsabilità sociale dell'impresa*, Laterza, Roma-Bari, 2004, *passim*;

CORRIAS, P.: *Il contratto di assicurazione. Profili funzionali e strutturali*, Esi, Napoli, 2016, p. 29;

CORRIERO, V.: "Il principio 'chi inquina paga'", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di M. PENNALISICO), Esi, Napoli, 2014, pp. 269 ss.;

CORRIERO, V.: "La 'transazione globale' per il ripristino dei siti inquinati di interesse nazionale (SIN)", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di M. PENNALISICO), Esi, Napoli, 2014, pp. 367 ss.

COVUCCI, D.: "Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la legge europea 2013", *Danno e resp.*, 2016, pp. 651 ss.;

D'ALFONSO, G.: "La triplice dimensione del danno ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di M. PENNALISICO), Esi, Napoli, 2014, pp. 282 ss.

DE STROEBEL, D.: "L'assicurazione della responsabilità civile danni da inquinamento", in AA. VV.: *La parabola del danno ambientale. Atti del Convegno Rhône – Mediterranée, 29 giugno 1993*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 45 ss.;

DE STROEBEL, D.: "La direttiva 2004/35/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/04/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e la relativa problematica assicurativa", *Dir. ed econ. ass.*, 2004, 3, pp. 661 ss.;

DELL'ANNO, P.: "La novella legislativa (L. n. 166/2009) sulla Parte Sesta del D.Lgs. n. 152/2006 e la pregiudiziale amministrativa in materia di risarcimento del danno ambientale", *Corr. giur.*, 2010, 11, pp. 1528 ss.;

DENOZZA, F.: "Prevenzione e assicurazione", *Ass.*, 1978, I, pp. 169 ss.;

DI GIOVANNI F.: *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1982, *passim*;

DI MARTINO, V.: *La responsabilità civile nelle attività pericolose e nucleari*, Giuffrè, Milano, 1979, *passim*;

DONATI, A.: *Trattato del diritto delle assicurazioni private*, II, Milano, 1954, p. 137;

FANELLI, G.: *Le assicurazioni*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, già diretto da Cicu e Messineo e continuato da Mengoni, XXXVI, I, Milano, 1973, p. 115 ss.;

FARMEGLIA, M.: "La Cassazione delinea lo statuto del 'nuovo' danno ambientale", *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, pp. 1114 ss.;

FERRARESI, G.: "L'inquinamento ambientale e l'assicurazione: aspetti tecnici del problema", *Ass.*, 1977, pp. 261 ss.;

FIMIANI, P.: "Il risarcimento del danno ambientale dopo la 'legge salvainfrazioni'", *Rifiuti*, 2010, 2, p. 5;

FRANZONI, M.: "Solidarietà e parzialità nel risarcimento del danno", in *Resp. civ.*, 2009, pp. 949 ss.;

GIAMPIETRO, F.: "Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea n. 97/2013", *Ambiente & sviluppo*, 2013, 12, pp. 973 ss.;

IANNONE R.F.: "La quantificazione del danno ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di M. PENNALISICO), Esi, Napoli, 2014, pp. 309 ss.;

IMBRUGLIA, D.: "Effettività della tutela e ruolo del giudice", *Riv. trim.*, 2017, pp. 961 ss.;

IPPOLITI MARTINI, C.: *Principio di precauzione e nuove prospettive della responsabilità civile della pubblica amministrazione*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2022, pp. 129 ss.;

KELLY, A.B.: "Inquinamento e assicurazione", in *Ass.*, 1978, I, pp. 481 ss.;

LAMANUZZI, A.: "I criteri di imputazione della responsabilità ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di M. PENNALISICO), Esi, Napoli, 2014, pp. 297 ss.;

LANDI, R.: *Bonifica e circolazione della proprietà*, Esi, Napoli, 2018, pp. 58 ss.;

LANDINI, S.: "L'assicurazione del danno ambientale", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di M. PENNALISICO), Esi, Napoli, 2014, pp. 338 ss.;

LENER, A.: "Violazione di norme di condotta e tutela civile dell'interesse all'ambiente", *Foro it.*, 1987, V, cc. 105 ss.;

LIBERTINI, M.: "La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente", *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 587;

LIBERTINI, M.: "Le nuove declinazioni del principio di effettività", *Eur. dir. priv.*, 2018, pp. 1071 ss.;

LIBERTINI, M.: "Le nuove frontiere del danno risarcibile", *Contr. e impr.*, 1987, p. 115;

LO SAPIO, G.: "La responsabilità per danno ambientale e la chimera della calcolabilità del diritto", *Urb. e app.*, 2018, I, pp. 39 ss.;

MAMMONE G.: *Salute, territorio e ambiente*, Cedam, Padova, 1985, *passim*;

MANDÒ, M.: "L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86", *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 4, pp. 799 ss.;

MELI, M.: "Il principio 'chi inquina paga' nel codice dell'ambiente", *Danno e resp.*, 2009, p. 811 ss.;

MONTI, A.: "L'assicurabilità del rischio ambientale in prospettiva europea", in *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente. Le nuove problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'Unione europea* (a cura di B. Pozzo), Giuffrè, Milano, 2002, pp. 207 ss.;

MONTI, A.: "L'assicurazione della responsabilità civile ambientale nell'esperienza americana", *Dir. ed econ. ass.*, 1997, I, pp. 41 ss.;

NAZZARO, A.C.: *Il sinistro nell'assicurazione della responsabilità lungolatente*, Esi, Napoli, 2022, *passim*;

NEVOLA, R. (a cura di): *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2005-2015)*, 2015, pp. I ss., reperibile su www.cortecostituzionale.it;

NOCERA, F.: "Le nuove convenzioni internazionali sulla responsabilità civile nucleare", *Ambiente*, 1998, pp. 913 ss.;

ONNIS CUGIA, F.: "Il danno da inquinamento dell'ambiente marino", *Resp. civ. e prev.*, 2021, pp. 1025 ss.;

ORIANI, R.: *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008;

PAGNI, I.: "La giurisdizione tra effettività ed efficienza", in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 401 ss.;

PAGNI, I.: *Effettività della tutela giurisdizionale*, *Enc. dir.*, Ann. X, Milano, 2017, pp. 355 ss.;

PAGNI, I.: *Tutela specifica e tutela per equivalente. Situazioni soggettive e rimedi nelle dinamiche dell'impresa, del mercato, del lavoro e dell'attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. pp. 56 ss.;

PARTESOTTI, G.: *La polizza stimata*, Cedam, Padova, 1967, pp. 82 ss.;

PATTI, S.: "Il danno ambientale: il problema della quantificazione", in AA. Vv.: *La parabola del danno ambientale. Atti del Convegno Rhône – Méditerranée, 29 giugno 1993*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 3 ss.;

PATTI, S.: *La tutela civile dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1979, *passim*;

PENNASILICO, M.: "Ambiente e diritto civile", in *Manuale di diritto civile dell'ambiente* (a cura di Id.), Esi, Napoli, 2014, pp. 11 ss.;

PERES, F.: "Danno ambientale, VIA e acque: le novità della legge europea 2013", *Ambiente & sicurezza*, 2013, 19, pp. 16 ss.;

PERLINGIERI, P.: *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, 4ª ed., Esi, Napoli, 2020, pp. 74 ss.;

PERLINGIERI, P.: *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, IV, *Attività e responsabilità*, 4ª ed., Esi, Napoli, 2020, pp. 326 ss.;

PETTA, C.: *Profili funzionali e meritevolezza delle garanzie autonome e indennitarie*, Esi, Napoli, 2021, *passim*;

PFENNIGSTORF, W.: "L'assicurazione r.c. danni da inquinamento", *Ass.*, 1991, pp. 48 ss.;

POLI, S.: "Assicurazione e danni da inquinamento nelle Convenzioni internazionali e nella direttiva comunitaria", *Danno e resp.*, 2005, 7, pp. 701 ss.;

POMPILI, M.: "L'esigenza di una adeguata garanzia assicurativa del danno ambientale", in AA. Vv.: *La parabola del danno ambientale. Atti del Convegno Rhône – Méditerranée, 29 giugno 1993*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 25 ss.;

POZZO B.: "Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo Libro Bianco della Commissione delle Comunità europee", *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 623;

POZZO, B.: "Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell)", *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Agg. II, t. I, Utet, Torino, 2002, pp. 93 ss.;

RATTO TRABUCCO, A.: "Tutela dell'ambiente e diritti dei singoli", *Amb. & sviluppo*, 2019, 8-9, pp. 625 ss.;

RENNA, M.: "Attività di impresa, sostenibilità ambientale e bilanciamento tra diritto alla salute e iniziativa economica privata", *Contr. e impr.*, 2022, pp. 537 ss.;

RODOTÀ, S.: "Le nuove frontiere della responsabilità civile", in *Responsabilità civile e assicurazione obbligatoria* (a cura di M. COMPORI e G. SCALFI), Giuffrè, Milano, 1988, p. 26;

SALANITRO, U.: "Il danno ambientale tra interessi collettivi e individuali", *Riv. dir. civ.*, 2018, I, pp. 246 ss.;

SALVI, C.: "Ambiente, giustizia civile e partecipazione", *Dem. e dir.*, 1982, 6, p. 6;

SALVI, C.: *Le immissioni industriali*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 360 ss.;

SCALFI, G.: "Conclusioni", in AA. VV.: *La parabola del danno ambientale. Atti del Convegno Rhône – Méditerranée, 29 giugno 1993*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 55 ss.;

TINTINELLI, F.: "La risarcibilità del danno ambientale: dalla liquidazione per equivalente alle misure di riparazione", *Danno resp.*, 2017, 2, pp. 203 ss.;

VETTORI, G.: "Effettività delle tutele (diritto civile)", *Enc. dir., Ann. X*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 381 ss.;

VETTORI, G.: *Effettività fra legge e diritto*, Giuffrè, Milano, 2020, *passim*;

VOLPE PUTZOLU, G.: "Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione", in AA. VV., *Il danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 93 ss.;

VOLPE PUTZOLU, G.: "Inquinamento e assicurazione, con particolare riguardo alla assicurazione della responsabilità civile", *Ass.*, 1978, pp. 183 ss.;

VOLPE PUTZOLU, G.: "La clausola 'claims made' Rischio e sinistro nell'assicurazione r.c.", *Ass.*, 2010, p. 8;

VOLPE PUTZOLU, G.: "La copertura assicurativa nei rischi anomali", in *Il rischio da ignoto tecnologico*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 59.