amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Carlo Rizzo

# FASCICOLO N. 1/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.


ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# Considerazioni sull'assicurazione del rischio ambientale

## di Laura Maccarrone

(Professoressa Associata di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Catania)

## Sommario

1. La riparazione del danno ambientale. 2. Le "timide" sollecitazioni europee rispetto all'introduzione di garanzie finanziarie obbligatorie. 3. La posizione della Corte dei conti europea sul principio "chi inquina paga". 4. L'opzione dell'obbligo di assicurazione del rischio ambientale. Il fondamento costituzionale. 5. Contratto di assicurazione e trasferimento del rischio: chi inquina non paga. 6. Criticità del rapporto assicurativo e correttivi. 7. La partecipazione procedimentale dell'impresa assicuratrice. La necessaria sinergia tra gli attori in gioco.

## Abstract

This paper examines the issue of insurance against environmental risks. The challenge of repairing environmental damage, as highlighted by the European Court of Auditors, highlights the need for new solutions. Compulsory insurance for potentially polluting companies can be a solution as it helps prevent insolvency and increases prevention standards. Furthermore, it finds a legal basis in Articles 9 and 41 of the Constitution.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*


ISSN 2036-7821

### *1. La riparazione del danno ambientale.*

Il tema della tutela ambientale, pur avendo assunto da decenni un ruolo centrale, a livello globale e nelle politiche europee e nazionali, ha conosciuto un'evoluzione graduale, sia nella coscienza collettiva che in ambito giuridico[1]. Con riguardo all'ordinamento interno appare di particolare rilievo la recente modifica dell'articolo 9 e 41 della Costituzione, che, pur con pareri assai discordanti in dottrina[2], sancisce un rafforzamento della protezione ambientale. Questa accresciuta sensibilità si traduce, innanzitutto, in un'attenzione particolare alla prevenzione e in un'applicazione sempre più ampia del principio di precauzione, entrambi finalizzati a scongiurare potenziali danni all'ambiente. Ciò nella duplice consapevolezza che, da un lato, il danno ambientale non è sempre suscettibile di un efficace ripristino, per esempio in presenza di fenomeni di contaminazione diffusa dei suoli, dove l'attribuzione della responsabilità risulta particolarmente complessa; dall'altro, che le operazioni di ripristino possono rivelarsi estremamente onerose, rendendo spesso difficoltosa la loro effettiva realizzazione[3].

Giova in tal senso richiamare la disciplina unionale contenuta nella direttiva Europea 2004/35 sulla responsabilità ambientale (Environmental Liability Directive - ELD)[4], e ripresa dal Testo Unico dell'Ambiente, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambiente) il cui art. 3-ter, richiamando le fonti di rango europeo, fissa i princípi regolatori dell'azione ambientale: della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché del principio "chi inquina paga"[5].

---

[1] Di recente, sull'evoluzione della tutela dell'ambiente e dei suoi principi, F. De Leonardis, *Lo stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023; S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne,* in federalismi.it, 13/2023; M. Cafagno, F. Fracchia, D. D'Orsogna, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in Diritto e processo amm., 2018, 713 ss. M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente,* in Riv. quadr. dir. ambiente 1-2/2012, 62 ss.; G. Montedoro, *Spunti per la "decostruzione" della nozione di sviluppo sostenibile*, in Amministrazione in cammino, 2009; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.

[2] V. oltre alla nota 23.

[3] Sul danno ambientale la letteratura è molto ampia. *Ex multis* G. D. Comporti, *Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale, in Riv. quadr. Ambiente, 2022, 14 ss.;* U. Salanitro, *Il danno ambientale*, Roma, 2009; Il tema è altresì affrontato nei manuali di Diritto dell'ambiente e negli scritti di carattere generale, tra cui A. Crosetti, C. E. Gallo, S. Grassi, R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014; B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente,* Bologna, 2016; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021; P. Dell'anno, *Diritto dell'ambiente,* Padova, 2022.

[4] A sua volta fondata sull'articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che recita: "La politica dell'Unione in materia ambientale […] è fondata sui princìpi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"".

[5] La Direttiva Europea 2004/35 costituisce a sua volta l'esito di un percorso che origina dal "Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente" presentato il 9 febbraio del 2000 dalla Commissione delle Comunità Europee. Esso presenta una prospettiva nuova, diversa rispetto ai precedenti documenti, incentrandosi in modo


ISSN 2036-7821

La disciplina vigente, di matrice europea, contenuta nel T.U. ambiente, è dunque primariamente orientata alla prevenzione del danno ambientale[6]. Qualora, tuttavia, il danno si dovesse verificare, è richiesto che il risarcimento avvenga, ove possibile, attraverso il ripristino dello stato dei luoghi e non invece attraverso la mera compensazione economica[7]. Questo approccio, che esplicita la preferenza per il risarcimento in forma specifica, subordinando a quest'ultimo quello per equivalente patrimoniale, si fonda sulla consapevolezza che l'ambiente possiede un valore intrinseco e che i danni ad esso causati non possono essere adeguatamente compensati con il pagamento di una somma di denaro. Tale concezione ne presuppone a sua volta un'altra, confermata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 22 luglio 2009, n. 225, ossia che l'ambiente va considerato un bene giuridico unitario, tutelato distintamente e autonomamente rispetto ad altri diritti, valori e interessi diffusi[8].

In questa prospettiva il ripristino consiste preferibilmente nella riparazione "primaria", che consente di riportare le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie. Laddove ciò non fosse possibile si ripiega su forme alternative, ossia sulla riparazione "complementare" o "compensativa"[9]. Il risarcimento per equivalente assume, dunque, carattere meramente residuale,

---

particolare sul sistema di reazione al danno e sulle eventuali tecniche di ripartizione dei rischi. Sul tema G. Alpa, *Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale*, in Responsabilità civile e previdenza, 2001, 1089 ss. B. Pozzo, *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo Libro Bianco della Commissione delle Comunità europee*, in Riv. giur. ambiente, 2000, 623 ss.; U. Salanitro, *Il principio "chi inquina paga": responsibility e liability*, in Giornale dir. amm., I, 2020. Sul recepimento in Italia B. Pozzo, *La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in Riv. giur. ambiente, 2010, 1 ss.

[6]Il danno ambientale, come definito dalla ELD, consiste in un'alterazione significativa e misurabile di una delle seguenti componenti ambientali: danno alle acque (qualsiasi deterioramento significativo dello stato ecologico, chimico o quantitativo delle acque interessate o del loro potenziale ecologico, in violazione della normativa UE sulla protezione delle acque); danno al suolo (qualsiasi contaminazione del suolo che comporti un rischio significativo per la salute umana a causa della diretta o indiretta introduzione di sostanze, preparati, organismi o microrganismi); danno alle specie e agli habitat naturali protetti (qualsiasi effetto negativo significativo sulla conservazione degli habitat naturali o delle specie protette ai sensi della normativa UE, che compromette il loro mantenimento in uno stato di conservazione favorevole). La direttiva, pertanto, si occupa esclusivamente dei danni all'ambiente in sé e non dei danni alla proprietà o alla persona.

[7]La responsabilità per danno ambientale assume, sotto questo profilo, una connotazione peculiare. Di regola, infatti, il risarcimento in forma specifica rappresenta un'eccezione, in quanto subordinato a due condizioni stabilite dall'articolo 2058 cc: deve essere almeno parzialmente possibile; non deve essere eccessivamente oneroso per il debitore. In assenza di tali presupposti il risarcimento avviene per equivalente.

[8] La decisione della Corte chiarisce l'ambito della competenza statale e regionale in materia ambientale, stabilendo la non derogabilità della disciplina statale contenuta nel T.U. ambiente in materia di VIA e VAS da parte delle Regioni. In chiave critica C. Ventimiglia, *La ''smaterializzazione'' dell'ambiente: la ''prevalenza'' statale offusca la leale collaborazione*, in Urbanistica e Appalti, 1/2010, 61 ss.

[9] La prima implica l'adozione di misure di riparazione in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati; b) la seconda consiste nel porre in essere azioni volte a 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.


ISSN 2036-7821

trovando spazio solo quando il responsabile del danno ambientale non provveda, in tutto o in parte, al ripristino entro il termine stabilito, oppure qualora il ripristino risulti, anche solo parzialmente, impossibile. In tal caso il Ministro dell'ambiente, con ordinanza, ingiunge il pagamento di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuato, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario[10].

Indipendentemente dalla modalità del risarcimento, esso risulta generalmente particolarmente oneroso[11]. A fronte di pregiudizi ambientali di elevata entità si palesa il rischio che il responsabile non sia in grado di far fronte al costo economico da essi derivante. L'entità delle spese, infatti, implica sovente che le imprese non siano in grado di completare, e talvolta di avviare, le attività richieste, ma, sull'altro versante, non è scontato che lo Stato o la Regione siano in grado nell'immediato di far fronte alle attività di ripristino[12]. A subirne le conseguenze sarà l'intera comunità, sia perché saranno necessari diversi anni prima che lo Stato possa destinare risorse adeguate, sia perché l'onere finanziario del risanamento ambientale ricadrà inevitabilmente sulla collettività attraverso il sistema fiscale. Sembra, infatti, da escludere che lo Stato riesca a rivalersi sull'impresa, specialmente nel caso, non insolito, di fallimento.

Nel novembre del 2024 legambiente, insieme ad ACLI, AGESCI, ARCI, Azione Cattolica Italiana e Libera ha lanciato la campagna nazionale "Ecogiustizia subito: in nome del popolo inquinato", rilevando che in Italia sono presenti 42 Siti di Interesse Nazionale (SIN) in attesa di bonifica, per una superficie di circa 170.000 ettari a terra e 78.000 ettari a mare, e 36.814 quelli di Interesse Regionale (SIR)[13].

[10] Art. 311, comma 1: Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto.

[11] In via generale, il calcolo si basa sul costo del ripristino. Tuttavia, dato che questo è spesso difficile da quantificare, si ricorre a valutazioni basate sul costo delle misure di ripristino che forniscano benefici equivalenti a quelli che la risorsa danneggiata garantiva. Questi calcoli possono richiedere la consulenza di esperti ambientali, economisti e altri specialisti per determinare il valore più appropriato e giusto per la compensazione del danno. Il risarcimento, inoltre, non si limita a coprire il valore del danno diretto, ma anche a rimborsare i costi che lo Stato sosterrà per il ripristino e che possono essere significativamente maggiori.

[12] Rileva la Corte dei Conti dell'Unione europea (Relazione speciale n. 12/2021, punto 41) che "La decontaminazione dei suoli inquinati è costosa: nel 2006 la Commissione ha stimato il costo totale della bonifica dei suoli contaminati nell'UE a 119 miliardi di euro. Le risorse pubbliche, tra cui i fondi dell'UE, finanziano oltre il 42 % delle attività di bonifica: molte attività inquinanti hanno avuto luogo molto tempo prima, per cui vi è un maggior rischio che chi inquina non esista più, non possa essere identificato o sia insolvente.

[13] Si tratta di una campagna itinerante che si svolgerà dal 27 novembre 2024 al 3 aprile 2025, che toccherà alcuni luoghi simbolo dell'ingiustizia ambientale e sociale: da Casale Monferrato, una delle aree in cui insistevano gli stabilimenti ex Eternit, al SIN di Taranto; dal SIN di Porto Marghera (VE), la più importante area petrolchimica d'Italia a quello di Priolo, Augusta, Melilli e Siracusa; dal sito ex Caffaro di Brescia, dove è stata riscontrata una contaminazione diffusa da metalli pesanti e policlorobifenili (PCB), al SIN Napoli Orientale.


ISSN 2036-7821

In questo contesto, il dibattito intorno alle possibili soluzioni, che consentano di rafforzare le misure di prevenzione, ma allo stesso tempo garantire la riparazione di un eventuale danno ambientale, si è indirizzato verso le garanzie finanziarie, con particolare riguardo alla assicurazione del rischio ambientale. La riscrittura del codice dell'ambiente, tuttora in corso, ha alimentato ulteriormente il dibattito e la ricerca di nuove soluzioni, nell'ottica di preservare l'ambiente e consegnarlo alle "future generazioni" in condizioni di godibilità.

Il presente contributo intende offrire, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni spunti di riflessione in tema di danno ambientale, con un focus particolare sulla assicurazione del rischio ambientale e sulla sua possibile obbligatorietà.

## *2. Le "timide" sollecitazioni europee rispetto all'introduzione di garanzie finanziarie obbligatorie.*

L'approvazione della ELD avvenne all'esito di un faticoso compromesso, frutto di un difficile equilibrio tra le diverse istanze espresse dai soggetti coinvolti — autorità pubbliche, associazioni ambientaliste, imprese e settore assicurativo — e al termine di un acceso dibattito all'interno della Commissione[14].

L'assenza di norme comuni, di carattere sostanziale e procedurale, e il *favor* per una disciplina quadro dai contorni piuttosto ampi, non ha consentito di raggiungere l'obiettivo della uniformità della disciplina a livello europeo. Si consideri, ad esempio, l'ambito di applicazione della direttiva, che fa riferimento al "danno ambientale", senza tuttavia prevedere criteri chiari per valutarne la portata e stabilire eventuali soglie di rilevanza[15]. Inoltre, sebbene fosse evidente che l'istituzione di un sistema comunitario di garanzie finanziarie rappresentasse l'approdo necessario per garantire un'applicazione uniforme del principio "chi inquina paga", la ELD si limita ad una disciplina minima allo scopo di "prevenire e riparare il danno ambientale" (considerando n. 11).

In particolare l'art. 8, comma 2, prevede che l'autorità competente recuperi, tramite garanzia su beni o altre garanzie appropriate, dall'operatore che ha causato il danno o la minaccia imminente di danno, i costi da esso sostenuti; l'art. 14, comma 1, richiede agli Stati membri di adottare misure per incoraggiare lo sviluppo di

[14] Come accadde, ad esempio, in occasione della discussione sulla responsabilità solidale dei coautori del danno (art. 311, c. 3, T.U. ambiente), poi eliminata dal testo definitivo. Dal punto di vista dell'ordinamento interno, ciò si traduce nella mancata applicazione della disposizione sulla solidarietà tra i coautori del danno di cui all'articolo 2055 c.c.

[15] Solo nel 2021 la Commissione europea ha approvato delle linee guida per un'interpretazione comune del termine danno ambientale di cui all'articolo 2 della ELD, rilevando che "l'attuazione della direttiva era ostacolata da una considerevole mancanza di uniformità nell'applicazione di alcuni concetti fondamentali, in particolare legati alla nozione di danno ambientale".


ISSN 2036-7821

strumenti e mercati di garanzia finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, allo scopo di consentire agli operatori di coprire le proprie responsabilità ai sensi della direttiva. Quest'ultima disposizione, in particolare, non pone alcun obbligo agli Stati membri, ma si limita ad indicare una possibile soluzione al problema dell'insolvenza. La centralità del tema delle garanzie finanziarie, nell'ambito dell'obiettivo generale di tutela ambientale, si evince, tuttavia, dal medesimo art. 14, il cui comma 2 prevedeva[16] un monitoraggio volto a verificare l'attuazione della ELD da parte degli Stati membri[17]. L'obiettivo specifico era quello di valutare, nella prospettiva di ulteriori e più incisivi interventi finalizzati a raggiungere l'obiettivo della effettività della tutela ambientale all'interno dell'Unione, la disponibilità a costi ragionevoli di strumenti di garanzia finanziaria per le attività contemplate dall'allegato III, ossia per quei settori industriali e produttivi che implicano l'uso di sostanze pericolose, processi inquinanti o attività con un impatto significativo sugli ecosistemi. All'esito dell'attività di monitoraggio la Commissione avrebbe redatto una relazione con eventuali "proposte per un sistema di garanzia finanziaria obbligatoria armonizzata".

Nell'agosto 2008 la Commissione Europea pubblica i risultati di un Report dal titolo Financial security in Environmental Liability Directive, sulla base del quale scriverà la prima relazione sull'attuazione della ELD, pubblicata il 12 ottobre 2010. Nella relazione si rileva che, sebbene l'ELD non imponga agli operatori l'obbligo di garantire le proprie attività attraverso strumenti finanziari, emerge l'aspettativa, alla luce delle stringenti condizioni di responsabilità previste dalla normativa e delle potenziali implicazioni economiche, spesso ingenti a seconda dell'entità del danno arrecato, che gli operatori, pienamente consapevoli di tali rischi, scelgano volontariamente di dotarsi di adeguate coperture finanziarie. Per quanto riguarda le imprese assicuratrici, si ritiene plausibile che i mercati assicurativi reagiscano a

[16] L'art. 14 comma 2 della ELD prevedeva che "Anteriormente al 30 aprile 2010 la Commissione presenta una relazione in merito all'efficacia della direttiva in termini di effettiva riparazione dei danni ambientali e in merito alla disponibilità a costi ragionevoli e alle condizioni di assicurazione e di altri tipi di garanzia finanziaria per le attività contemplate dall'allegato III. La relazione esamina anche relativamente alla garanzia finanziaria i seguenti aspetti: un approccio graduale, un massimale per la garanzia finanziaria e l'esclusione di attività a basso rischio. Alla luce di tale relazione e di una valutazione approfondita dell'impatto, che include un'analisi costi/benefici, la Commissione presenta, se del caso, proposte per un sistema di garanzia finanziaria obbligatoria armonizzata".

La norma è stata abrogata dal Regolamento 2019/1010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 che armonizza gli obblighi di comunicazione in materia ambientale. Si legge nel considerando n. 7 che "L'Unione è impegnata a rafforzare la base di elementi fattuali della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in modo trasparente, alla stregua del gruppo di esperti della Commissione su tale direttiva. Al fine di agevolare la comparabilità degli elementi fattuali, la Commissione dovrebbe elaborare linee guida che forniscano un'interpretazione comune di «danno ambientale», come definito all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE.

[17] Dalle relazioni prodotte dai singoli Stati membri emerge un quadro piuttosto variegato, su cui cfr. A. T. Doniga, *Financial Security instruments covering environmental liability in pursuance of directive 2004/35/EC*. Conferința Internațională Educație și Creativitate pentru o Societate Bazată pe Cunoaștere - DREPT X:69-74.


ISSN 2036-7821

queste nuove opportunità, sviluppando soluzioni adeguate. Tuttavia, si auspica un intervento delle autorità pubbliche volto a incentivare strumenti di garanzia finanziaria laddove il mercato assicurativo non sia in grado di offrire una gamma sufficientemente ampia di prodotti in grado di coprire tutte le responsabilità previste dall'ELD. Promuovere tali misure risponde, inoltre, all'esigenza per gli Stati membri di limitare la propria esposizione al rischio, considerando che, in caso di fallimento di un'azienda, l'onere di provvedere al risanamento potrebbe ricadere sullo Stato.

Quanto alla opportunità di un sistema di garanzia finanziaria obbligatoria armonizzato a livello UE, la Commissione rileva che allo stato appare prematuro proporre una garanzia finanziaria obbligatoria a livello UE. Ciò in quanto "the transposition of the ELD resulted in divergent implementation rules" e "the Member States opting for mandatory financial security do not yet have their systems in place, so mandatory approaches cannot be evaluated, and that more financial security products are becoming available"[18].

Nella seconda relazione del 14 aprile 2016, la Commissione Europea conferma sostanzialmente le considerazioni espresse in precedenza. In tale occasione, annuncia la presentazione, da parte dei propri servizi, di un programma di lavoro pluriennale aperto alla partecipazione di esperti degli Stati membri e dei portatori di interesse. L'obiettivo è favorire l'armonizzazione delle soluzioni e delle pratiche nazionali con il quadro normativo delineato dalla direttiva, in ambiti quali i modelli di riparazione del danno, l'analisi del rischio e le coperture assicurative. La relazione evidenzia, inoltre, che il conseguimento di tali obiettivi richiede un potenziamento della raccolta dati sui casi riconducibili alla direttiva, soprattutto negli Stati membri che non hanno ancora istituito registri specifici.

L'ultimo report pluriennale elaborato dalla Commissione Europea (MARWP 2021-2024)[19], adottato il 18 novembre 2020, è stato discusso e concordato con l'ELD Expert Group ed è stato presentato alle comunità di stakeholder dell'ELD alla 7a conferenza degli stakeholder dell'ELD il 20 novembre 2020. All'interno della seconda area prioritaria di intervento, denominata "Ensuring sufficient availability and demand for financial security to cover ELD liabilities" si rileva che gli Stati membri lamentano: grandi perdite dovute a incidenti gravi, con operatori privi di una copertura finanziaria sufficiente per porre rimedio al danno ambientale da soli;

[18] Report from the Commission to the Council, the European Parlament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Under Article 14(2) of Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (12 ottobre 2010), p. 8.

[19] Si tratta di un programma di lavoro pluriennale (Multi-Annual Rolling Work Programme – MARWP) sviluppato dai servizi della Commissione sulla base del programma di lavoro pluriennale per il periodo 2017-2020 e dei risultati della sua valutazione da parte di esperti governativi e parti interessate all'ELD nel 2019, nonché dei suggerimenti, discussi con gli Stati membri e le parti interessate all'ELD nel corso del 2020.


ISSN 2036-7821

perdite per le quali gli operatori non possono essere identificati; operatori che hanno una capacità finanziaria insufficiente o riescono a sottrarsi alle proprie passività. A fronte di ciò, si invitano gli Stati membri a mettere in atto misure di follow-up per verificare che sia disponibile una garanzia finanziaria sufficiente e sicura per coprire le passività ELD. In particolare, gli Stati membri che non hanno introdotto una garanzia finanziaria obbligatoria per le passività ELD sono incoraggiati a considerare l'estensione degli attuali requisiti di sicurezza finanziaria obbligatoria che potrebbero essere introdotti gradualmente e/o a discrezione delle autorità competenti in base alla valutazione del rischio delle singole attività.

Una posizione più chiara è stata assunta dal Parlamento Europeo, come si evince da entrambe le Risoluzioni approvate, la prima il 26 ottobre 2017 e la più recente il 20 maggio 2021. Il Parlamento ha riconosciuto che il ricorso a strumenti di garanzia finanziaria costituisce un elemento imprescindibile per mitigare i costi derivanti dai danni ambientali a carico degli operatori. In particolare, "invita la Commissione a introdurre una garanzia finanziaria obbligatoria, ad esempio un'assicurazione obbligatoria sulla responsabilità ambientale per gli operatori e ad elaborare una metodologia armonizzata dell'UE per il calcolo dei massimali di responsabilità, tenendo conto delle caratteristiche di ciascuna attività e della sua area circostante" (punto 29 della Risoluzione del 2017). L'eventuale istituzione di un fondo europeo per la riparazione del danno ambientale potrebbe, invece, supportare la copertura dei casi di danno ambientale non coperti dalla disciplina della ELD o che, come i grandi disastri, non possono essere interamente coperti dalle normali garanzie finanziarie.

### *3. La posizione della Corte dei conti europea sul principio "chi inquina paga".*

La difficoltà di attuare compiutamente il principio "chi inquina paga" è stata evidenziata anche dalla Corte dei conti europea nella Relazione speciale n. 12 del 2021, con riferimento a quattro ambiti della politica ambientale dell'UE: inquinamento industriale, smaltimento dei rifiuti, gestione delle risorse idriche e uso del suolo. La Corte ha rilevato che, sebbene tale principio sia fondamentale per il raggiungimento in modo equo ed efficace degli obiettivi ambientali dell'UE, la sua integrazione e applicazione si presenta assai diversificata all'interno dei singoli Stati membri, risultando spesso frammentaria e incompleta.

La Corte, in particolare, raccomanda agli Stati membri di integrare maggiormente il principio "chi inquina paga" nella normativa ambientale, rilevando che le azioni intraprese dalla Commissione, per sostenere l'attuazione della direttiva sulla responsabilità ambientale da parte degli Stati membri, non abbiano ovviato alle principali debolezze, quali la scarsa chiarezza dei concetti e delle definizioni fondamentali e l'assenza di garanzie finanziarie in caso di insolvenza. La


ISSN 2036-7821

conseguenza è che il bilancio dell'UE viene talvolta utilizzato per finanziare azioni di bonifica che dovrebbero, in base al principio "chi inquina paga", essere a carico di chi ha causato l'inquinamento. Afferma la Corte: "Se gli operatori non dispongono di una garanzia finanziaria sufficiente, potrebbero non essere in grado di coprire i costi della bonifica dei siti da essi inquinati", rilevando che nel caso di quattro progetti di bonifica, del valore di 33 milioni di euro, l'operatore considerato responsabile dell'inquinamento era fallito. Di conseguenza, era stato necessario utilizzare fondi pubblici per decontaminare il suolo e l'acqua.

Emblematico il caso italiano, ricordato dalla Corte, dell'impresa produttrice di amianto che nel 1995, pochi anni dopo la cessazione dell'attività, ha presentato istanza di fallimento. Prima dell'avvio della procedura di liquidazione, l'impresa ha iniziato a porre rimedio al danno ambientale causato dalla sua produzione, su richiesta del ministero italiano dell'Ambiente. Tuttavia, non appena iniziata la procedura fallimentare, il curatore fallimentare ha smesso di finanziare la bonifica. Di conseguenza, le autorità pubbliche regionali hanno proseguito la decontaminazione. Il progetto, che prevedeva la demolizione di edifici al di sopra del piano terra e la messa in sicurezza dei materiali contenenti amianto depositati nel sotterraneo, ha ricevuto un sostegno di 7,1 milioni di euro ed è stato portato a compimento nel 2019. Le autorità pubbliche hanno avviato i relativi procedimenti giudiziari per recuperare i fondi utilizzati per le operazioni di bonifica, nonostante l'oggettiva difficoltà di recuperarli da una società con una procedura fallimentare in corso.

Gli Stati membri, dunque, devono conformare la propria disciplina interna in modo da garantire che, di regola, chi inquina sostenga i costi dell'inquinamento causato. La disciplina dell'UE sull'utilizzo dei fondi pubblici non esclude che si possano finanziare interventi di ripristino, ma limita questi ultimi all'esistenza di specifiche condizioni, per esempio quando l'investimento mira a consentire al beneficiario di adottare misure che elevano la tutela ambientale, oppure nel caso in cui l'inquinatore non sia stato identificato (è il caso del c.d. "inquinamento orfano") o non possa essere considerato giuridicamente obbligato a finanziare l'intervento di risanamento.

Un dato di interesse, che la Corte dei conti europea non ha mancato di rilevare, è che i progetti di bonifica, i cui costi sono stati sostenuti dal bilancio dell'UE, si riferivano a danni ambientali i cui i costi di bonifica erano considerevoli rispetto alla capacità finanziaria dell'operatore e non esisteva alcuna garanzia finanziaria. Rileva dunque la Corte che esiste un preciso rapporto tra danno ambientale, assenza di garanzie finanziarie, esborso da parte della UE a sostegno delle operazioni di ripristino.


ISSN 2036-7821

Richiamando gli esiti di uno studio finanziato dal Parlamento europeo[20], la Corte fa presente che gli Stati membri hanno optato perlopiù per l'assenza di una garanzia finanziaria, mentre solo cinque paesi (Irlanda, Spagna, Portogallo, Repubblica Ceca e Slovacchia) hanno ritenuto di porre l'obbligo di una garanzia finanziaria. A metà strada si collocano quei paesi, l'Italia e la Polonia, che hanno scelto di limitare l'obbligo di garanzia finanziaria alle sole attività ritenute particolarmente pericolose. Lo studio, pertanto, prospetta la garanzia finanziaria obbligatoria come soluzione valida ad affrontare il problema dell'insolvenza. Il caso più illuminante riportato, a sostegno di tale tesi, è quello portoghese. Il Portogallo, interpretando in modo assai stringente l'obbligo posto ai paesi membri di incentivare il ricorso a strumenti di copertura finanziaria, ha imposto una garanzia finanziaria con riguardo a tutte le attività che comportano un rischio ambientale ai sensi della direttiva europea, spaziando dalle polizze assicurative, alle garanzie bancarie, ai fondi ambientali o propri. Tale copertura è apparsa fondamentale se si considera che il Paese non ha segnalato alcun caso di insolvenza che abbia impedito l'applicazione della responsabilità ambientale.

Sul fronte delle imprese assicuratrici lo studio mette in evidenza che le polizze assicurative, che costituiscono lo strumento di garanzia finanziaria più diffuso, non si presentano ugualmente disponibili nei diversi paesi membri. Di certo negli Stati membri in cui la garanzia finanziaria per responsabilità ambientale è stata imposta come obbligatoria, si è determinato uno sviluppo del mercato assicurativo.

### *4. L'opzione dell'obbligo di assicurazione del rischio ambientale. Il fondamento costituzionale.*

In Italia, la riapertura del dibattito intorno alla tutela ambientale, legata alla riscrittura del codice dell'ambiente, ha riproposto il tema delle garanzie finanziarie e, in particolare, dello strumento assicurativo e della sua obbligatorietà, anche in considerazione di un dato, dal quale è necessario prendere le mosse, ovvero che allo stato in Italia la percentuale di imprese che volontariamente stipula un contratto di assicurazione a copertura del danno ambientale è particolarmente bassa, aggirandosi intorno allo 0,45%[21]. Se è vero che esiste in generale in Italia una scarsa cultura previdenziale ed assicurativa, sicchè anche l'assicurazione del rischio ambientale rientra in questa cornice, tuttavia, rispetto ad altri settori, si evidenzia una più

[20] Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020; Fogleman, V. (2024) *Environmental Liabilities and Insurance Law in the European Union*. In: Malinowska, K., Maśniak, D. (eds) Managing Environmental Risks through Insurance. AIDA Europe Research Series on Insurance Law and Regulation, vol 9. Springer, Cham

[21] I. Partenza, R. V. Nucci, *L'assicurazione del rischio ambientale*, Bari, 2024, che fanno riferimento ai dati del Rapporto Pool Ambiente 2024.


ISSN 2036-7821

accentuata scarsa propensione ad assicurarsi, sebbene con significative differenze da regione a regione[22]. Il dato generale lascia intendere, da un lato, che ci sia una percezione del rischio piuttosto bassa, dall'altra è il segnale di una scarsa promozione degli strumenti di sicurezza finanziaria, da parte delle imprese assicuratrici, circostanza che, a sua volta, evidenzia come l'assicurazione del rischio ambientale prospetta una serie di problematiche peculiari di non trascurabile rilevanza.

In tale contesto, l'imposizione dell'obbligo assicurativo può rappresentare una scelta politica ponderata, trovando oggi un solido fondamento nel dettato costituzionale. Il riferimento è alla recente riformulazione dell'articolo 9 della Costituzione, il quale non si limita a imporre alla Repubblica un generico obbligo di tutela dell'ambiente, ma lo qualifica espressamente come un dovere da garantire nell'interesse delle future generazioni[23]. La norma introduce un vincolo più stringente e richiede che la tutela ambientale sia orientata alla conservazione, affinché non sia compromessa la possibilità delle generazioni future di poter beneficiare delle risorse naturali in misura non inferiore a quanto avviene nel presente. Tale prospettiva enfatizza il legame inscindibile tra tutela e conservazione, configurando la tutela dell'ambiente come un imperativo giuridico volto a garantire la trasmissione del patrimonio naturale alle generazioni a venire[24].

---

[22] Nelle regioni nelle quali esiste una maggiore cultura imprenditoriale si registra una maggiore attenzione nei confronti del danno ambientale e conseguentemente una maggiore propensione ad assicurarsi. In alcuni casi tuttavia la spinta arriva dall'alto poiché, in ambiti specifici, le regioni hanno introdotto l'obbligo di assicurazione, come è accaduto in Veneto per il settore dei rifiuti. Sull'esperienza veneta cfr. A. Staccione, J. Mysiak, M. Ostoich, et al. *Responsabilità finanziaria per danni ambientali: mercato assicurativo in Italia, focus sull'esperienza della regione Veneto*, in Environ Sci Pollut Res 26 , 25749–25761 (2019).

[23] Sulla riforma della Costituzione si registrano opinioni discordanti. In linea di massima la modifica degli artt. 9 e 41 è considerata di segno positivo, pur manifestandosi talvolta perplessità di diversa natura. Cfr. L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in Forum di quaderni costituzionali, 2022, 21 ss.; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Corti Supreme e Salute, n. 1/2022, p. 127 ss.; F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in ApertaContrada, 2022; M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in Riv. giur. ambiente, n. 1/2022, 1 ss.; G. Demuro, *I diritti della natura*, in federalismi.*it*, 2022; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in Diritto dell'economia, 2022, 15 ss; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.; una riforma opportuna e necessaria?, in federalismi.it*, 2022; I. A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, 2021; S. Valaguzza, *L'ambiente da valore a principio (costituzionale)*, in Riv. giur. ambiente, 2022, 1009 ss.; C. Tripodina, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente,* in Riv. quadr. dir. ambiente, 2023, 332 ss. In chiave apertamente critica T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in federalismi.it, giugno 2021; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in giustiziainsieme.it, 2021; G. Scarselli, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in giustiziainsieme.it, 2022.

[24] Sulle generazioni future M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, 145 ss; V. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future,* in Riv. quadr. dir. ambiente, 2010, 13 ss.; F. Fracchia, S. Vernile, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale,* in Le


ISSN 2036-7821

Se si considera, per quanto sopra detto, che l'assenza di una copertura finanziaria o assicurativa adeguata spesso preclude la possibilità di ripristinare il bene ambientale danneggiato, emerge con chiarezza come l'assicurazione del rischio ambientale possa rappresentare uno strumento assai valido per garantire la riparazione del danno. In questa prospettiva, l'imposizione di un obbligo potrebbe configurarsi come uno dei mezzi attraverso i quali la Repubblica assicura la salvaguardia dell'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future, come richiede l'art. 9 della Costituzione.

Anche l'art. 41, come modificato nel 2022, supporta una interpretazione favorevole all'obbligo assicurativo, in particolare laddove si tiene conto dei limiti posti all'esercizio dell'attività economica privata, che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Un eventuale obbligo di assicurazione, ponendo all'impresa un vincolo, strumentale alla salvaguardia del bene comune, troverebbe legittima collocazione all'interno di quel delicato equilibrio tra libertà economica e responsabilità sociale dell'impresa, quest'ultima più ampiamente ricondotta alla "integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali e ambientali delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate"[25].

Certamente una buona politica ambientale potrebbe scegliere di incentivare il ricorso all'assicurazione del rischio ambientale, piuttosto che porre un obbligo. Gli incentivi potrebbero assumere la forma di vantaggi, per le imprese assicurate, per esempio nell'ambito della partecipazione alle gare pubbliche[26], ma non c'è dubbio che l'incentivo fiscale sarebbe assai più persuasivo. In tal modo i cittadini, attraverso il prelievo fiscale, sarebbero, in qualche misura, chiamati a dare il loro contributo alla protezione ambientale, ossia a partecipare ai costi che l'attività d'impresa è tenuta a sopportare per mantenere alto il livello di protezione dell'ambiente. Spetta al legislatore individuare gli strumenti più efficaci per orientare l'attività d'impresa verso una maggiore tutela ambientale, tenendo presente, tuttavia, che la scelta di privilegiare meccanismi incentivanti piuttosto che vincolanti comporta, con ogni probabilità, una parziale esternalizzazione dei costi.

Da un'altra prospettiva, l'introduzione di un obbligo assicurativo a carico delle imprese, o di alcune di esse, rischia di riproporre, a livello nazionale, la stessa criticità emersa durante la stesura della ELD. In quell'occasione, infatti, si sollevò la questione

---

Regioni 1-2, 2022; P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, n. 1/2023; C. De Benetti, *La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in Ambientediritto, 3/2024.

[25] Libro verde pubblicato dalla Commissione europea il 18 luglio 2001.

[26] Sul contributo che i soggetti pubblici possono offrire, attraverso la loro attività contrattuale, alla crescita di una economia circolare F. De Leonardis, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis, *Trattato sui contratti pubblici;* S. Vernile, *"Nuovo" Codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 2023, 979 ss.


ISSN 2036-7821

dello svantaggio competitivo che le imprese europee avrebbero subito qualora l'Unione Europea avesse previsto un obbligo generalizzato di assicurazione del rischio ambientale. Analogamente, l'imposizione di un obbligo assicurativo per le imprese italiane comporterebbe un onere economico aggiuntivo, con il rischio di generare un divario competitivo rispetto a quelle realtà imprenditoriali operanti in contesti normativi meno restrittivi, incidendo negativamente sulla competitività e sullo sviluppo economico nazionale. Per questa ragione, sarebbe auspicabile che un obbligo assicurativo venisse posto a un livello di governo più elevato, come del resto avviene, con riguardo a specifiche attività, da parte di alcune Convenzioni internazionali[27]. Un obbligo posto a livello unionale consentirebbe di armonizzare la regolazione all'interno degli stati membri, per esempio fissando massimali e criteri per la loro determinazione.

### *5. Contratto di assicurazione e trasferimento del rischio: chi inquina non paga.*

La riparazione del danno ambientale richiede, dunque, una solida garanzia finanziaria, considerata un elemento cardine per l'attuazione della ELD e, più in generale, per un'efficace tutela dell'ambiente. L'Unione Europea incoraggia fortemente l'adozione di strumenti volti a coprire il rischio ambientale, pur lasciando ancora oggi agli Stati membri la discrezionalità sulle modalità di implementazione.

A questi ultimi spetta, infatti, il compito di individuare gli strumenti più adeguati per raggiungere gli obiettivi ambientali comuni, stabilendo sia l'eventuale obbligatorietà delle garanzie finanziarie, sia la loro specifica configurazione. Le "garanzie finanziarie", cui fa riferimento l'articolo 14 della direttiva Europea, infatti, possono assumere diverse forme: una polizza fideiussoria, un contratto assicurativo, un contributo a un fondo ambientale, una garanzia bancaria, ecc.[28]

Il T.U. ambiente ha scartato l'ipotesi della assicurazione obbligatoria a copertura del danno ambientale, ma richiede, in diverse occasioni, delle garanzie finanziarie a favore delle pubbliche amministrazioni interessate. L'art. 29-sexies, comma 9-quinquies T.U. ambiente, ad esempio, prevede, quale condizione per il rilascio dell'AIA, "adeguate garanzie finanziarie" a favore della regione o della provincia

[27] Si tratta di Convenzioni internazionali che istituiscono regimi di responsabilità per danni da inquinamento causati dall'esercizio di attività pericolose: l'esercizio di impianti nucleari, il trasporto via mare di idrocarburi, ecc. Cfr. S. Poli, *Assicurazione e danni da inquinamento nelle Convenzioni internazionali e nella direttiva comunitaria*, in Danno e Responsabilità, n. 7/2005, 701 ss.

[28] Nella Relazione sulla ELD della Commissione Europea del 2010 si legge: "L'assicurazione ha dimostrato di essere lo strumento più popolare per coprire la responsabilità ambientale, seguita dalle garanzie bancarie (Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Polonia, Spagna e Regno Unito) e altri strumenti basati sul mercato (MBI), come fondi, obbligazioni, ecc. (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Polonia e Spagna). I pool assicurativi sono presenti in Spagna, Francia e Italia".


ISSN 2036-7821

autonoma territorialmente competente. Si tratta di forme di garanzia che hanno il merito di garantire solvibilità, costituiscono un prodotto più semplice in termini di gestione e meno rischioso per le compagnie assicurative. L'assicuratore, infatti, è gravato da un rischio meramente finanziario, legato all'insolvenza dell'impresa in sede di rivalsa, laddove, invece, nell'ambito di un contratto assicurativo, egli assume su di sé il rischio legato al danno ambientale provocato dall'impresa produttrice. Il trasferimento del rischio dall'impresa produttrice all'assicurazione comporta che chi inquina, ossia l'imprenditore, non coincida con chi paga, che è infatti l'impresa assicuratrice.

Il trasferimento del rischio è un elemento centrale per comprendere la differenza tra una garanzia finanziaria e un contratto di assicurazione, in particolare per quanto riguarda le ripercussioni sull'attività di prevenzione[29]. Nel caso di un contratto di assicurazione, l'impresa assicuratrice, avendo assunto su di sé il rischio, ha un interesse diretto ad incentivare l'adozione di misure preventive da parte dell'impresa produttrice, affinché quest'ultima si impegni concretamente a ridurre il rischio attraverso un'adeguata strategia di prevenzione[30]. In questa prospettiva, risulta evidente come l'introduzione di un obbligo di assicurazione del rischio ambientale per le imprese produttrici potenzialmente inquinanti, oltre a garantire, al pari di altre forme di garanzia finanziaria, la copertura dei danni causati, si collochi perfettamente in linea con l'interesse pubblico ad elevare il livello di protezione dell'ambiente[31].

---

[29] I riferimenti nel codice civile sono anzitutto all'articolo 1882 ("L'assicurazione è il contratto col quale l'assicuratore, verso pagamento di un premio, si obbliga a rivalere l'assicurato, entro i limiti convenuti, del danno ad esso prodotto da un sinistro, ovvero a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana") e all'articolo 1917 ("Nell'assicurazione della responsabilità civile l'assicuratore è obbligato a tenere indenne l'assicurato di quanto questi, in conseguenza del fatto accaduto durante il tempo dell'assicurazione, deve pagare a un terzo, in dipendenza della responsabilità dedotta nel contratto. Sono esclusi i danni derivanti da fatti dolosi").

[30] Sulla distinzione tra polizza fideiussoria, che opera come garanzia, e contratto assicurativo in termini di incidenza sulle attività di prevenzione delle imprese produttrici cfr. C. Petta, *Il ruolo dell'assicurazione nella dinamica gestionale del rischio ambientale*, in Actualidad Jurídica Iberoamericana n. 18, febrero 2023. Sul ruolo degli strumenti di mercato e della loro efficacia, nell'ambito della tutela ambientale R. Leonardi, *I principi europei a tutela dell'ambiente e gli strumenti di mercato,* in Riv. giur. europea, 2/2022, 1 ss.

[31] Sul punto la dottrina ha già messo abbondantemente in evidenza come i tradizionali strumenti di *command and contro*l, espressione dell'autorità della pubblica amministrazione, non siano sufficienti a garantire un'efficace tutela ambientale (*ex multis* P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012). Da qui l'apertura verso l'utilizzo di strumenti di mercato, avendo quale presupposto l'idea che ambiente e mercato non siano nozioni necessariamente sempre in conflitto. Cfr. M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato,* in Dir. pubbl., 2007, 219 ss.; A. Lolli, *L'amministrazione attraverso strumenti economici. Nuove forme di coordinamento degli interessi pubblici e privati,* Bologna, 2008; L. Pardi, *Gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. "Nuove" forme di partecipazione, responsabile e sussidiaria, dei privati all'esercizio delle funzioni*, Napoli, 2012; A. Farì, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche,* in Riv. quadr. dir. ambiente, 3/2015, 1 ss.; R. Leonardi, *I principi europei a tutela dell'ambiente e gli strumenti di mercato,* in Riv. giur. europea, 2/2022, 1 ss; G. Mastrodonato, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in Riv. giur.


ISSN 2036-7821

Dal punto di vista delle imprese assicuratrici, diventa essenziale una corretta ed adeguata valutazione dei rischi ambientali, che presuppone una combinazione di conoscenze specifiche dei settori economici in cui tali imprese operano, del loro tipo di produzione e delle possibili conseguenze in caso di danni. Le imprese assicuratrici dovranno, dunque, attrezzarsi in modo da compensare quella asimmetria informativa che potrebbe porle in una posizione di svantaggio, rispetto all'impresa che chiede di assicurarsi, acquisendo un *know how* diversificato a seconda del settore imprenditoriale nel quale intervengono.

L'acquisizione di tali competenze, il possesso delle informazioni e di ogni dato tecnico costituiscono un elemento di assoluta centralità, sia per l'assicurazione, che sarà in grado di valutare in modo oggettivo il rischio e il relativo premio, sia anche nella prospettiva dell'interesse pubblico.

Le imprese assicuratrici, adeguatamente informate, e quindi in grado di valutare il livello di rischio a cui ciascuna azienda è esposta, in relazione alle politiche ambientali adottate e alle misure di prevenzione implementate, possono assumere un ruolo di selezionatori. Esse, infatti, hanno la facoltà di offrire copertura assicurativa alle imprese virtuose, che rispettano determinati standard di protezione ambientale, ed escludere dalla propria manleva quelle realtà che, privilegiando una strategia di riduzione dei costi, scelgono di ridurre l'attenzione nei confronti dell'attività di prevenzione[32]. Appare evidente, infatti, come per l'assicuratore non sia conveniente offrire copertura a quelle aziende che, trascurando l'adozione di adeguate politiche di prevenzione, vanno incontro ad un rischio elevato. Tali imprese verrebbero escluse dalla copertura assicurativa, ossia selezionate in negativo, rimanendo private di tutela a causa della loro condotta potenzialmente dannosa per l'ambiente.

In quest'ottica l'obbligo di assicurarsi attribuirebbe alle imprese assicuratrici una particolare forza contrattuale, che ha quale risvolto positivo, ai fini della tutela ambientale, quello di incentivare le imprese all'adozione delle migliori tecniche di prevenzione, solo in presenza delle quali l'assicurazione sarà disponibile a stipulare il relativo contratto.

### *6. Criticità del rapporto assicurativo e correttivi.*

Il quadro appena delineato presenta alcuni elementi di criticità, rispetto ai quali occorre introdurre adeguati correttivi.

---

ambiente, 2010, 707 ss. precisa che l'approccio basato sul *command and control* più che essere superato viene opportunamente accostato ad altri strumenti, che anzi la tutela ambientale è perlopiù rimessa all'agire autoritativo della pubblica amministrazione.

[32] A. Barone, Prefazione a I. Partenza, R. V. Nucci, *L'assicurazione …, cit.*


ISSN 2036-7821

Il primo di questi è riconducibile al fatto che la selezione virtuosa si verifica esclusivamente nella fase di conclusione del contratto di assicurazione. La valutazione del rischio da parte dell'assicurazione si basa, cioè, sui dati disponibili al momento in cui si stipula il contratto, senza poter prevedere con certezza eventuali evoluzioni future. In questo contesto emerge il fondato timore che possa manifestarsi il fenomeno del cosiddetto *moral hazard*, ossia il rischio che l'impresa assicurata si comporti in modo meno prudente o responsabile in quanto protetta dalle conseguenze negative delle proprie azioni. In pratica, sapendo di non dover sopportare il costo completo di un potenziale danno, l'impresa potrebbe agire con meno cautela, trascurando l'attività di prevenzione e, così facendo, aumentando il rischio di danno ambientale. Il problema può essere superato dalla messa in pratica di misure, in gran parte già sperimentate nei diversi campi dalle imprese assicurative, volte a responsabilizzare l'assicurato. Una modalità è costituita dal ricorso a polizze che non coprono interamente il danno subito dall'assicurato, come accade in caso di franchigia, di scoperto o di limite di massimale[33]. I limiti di copertura, determinati, di solito, in base alle caratteristiche del singolo rischio considerato, sono funzionali a responsabilizzare l'assicurato, consapevole che, in caso di sinistro, parte del costo degli interventi rimarrà comunque a suo carico[34]. Peraltro, occorre ricordare che la ELD non individua alcun limite alla responsabilità finanziaria a cui gli operatori economici sono esposti in caso di danno ambientale, con la conseguenza che la responsabilità dell'impresa risulta illimitata. In questo contesto, la possibilità delle compagnie assicurative di cautelarsi, attraverso la previsione di massimali, rappresenta altresì l'alternativa ad una probabile indisponibilità.

Ai fini della manleva, inoltre, viene in rilievo l'intero comportamento assunto dall'impresa, anche nelle fasi precedenti alla produzione del danno. Si pensi, ad esempio, all'obbligo di segnalazione al quale l'imprenditore è tenuto qualora rilevi il pericolo di un evento potenzialmente dannoso. Si tratta di una regola generale, sancita dall'articolo 1898 cod. civ., che trova corrispondenza negli articoli 301 e 304 del T.U. ambiente, che impongono all'operatore l'obbligo di segnalare tempestivamente alle autorità competenti qualsiasi situazione che, sulla base di un'obiettiva valutazione scientifica, possa rappresentare un rischio per l'ambiente. Una volta adempiuto tale obbligo, l'assicurato è tenuto ad adottare tutte le misure di prevenzione necessarie per evitare il verificarsi del danno. Ne consegue che, in

[33] La franchigia determina una soglia minima di danno che rimane a carico dell'assicurato; lo scoperto è una percentuale del danno che l'assicurato deve pagare di tasca propria; i limiti di massimale implicano che se il danno supera il limite massimo coperto dalla polizza, l'eccedenza resta a carico dell'assicurato. P. Corrias, *Il contratto di assicurazione. Profili funzionali e strutturali,* Esi, Napoli, 2016.

[34] C. Petta, *Il ruolo dell'assicurazione, cit.*


ISSN 2036-7821

mancanza, l'impresa assicuratrice potrebbe legittimamente rifiutare la copertura[35]. Questo meccanismo incentiva l'assicurato a rispettare scrupolosamente ogni adempimento richiesto, così da poter ottenere il risarcimento dalla compagnia assicurativa senza rischi di esclusione.

Un principio analogo si applica agli obblighi di avviso e di salvataggio disciplinati dagli articoli 1913 e 1914 del codice civile. Il mancato rispetto di tali obblighi, infatti, può determinare conseguenze rilevanti, in particolare può comportare una riduzione o perdita del diritto all'indennizzo, a seconda della misura in cui l'inadempimento ha influito sulla valutazione e gestione del sinistro da parte dell'assicuratore[36].

Tali misure, che potrebbero non essere sufficienti ad evitare che l'assicurato possa diminuire i propri standard di prevenzione, dovrebbero più efficacemente essere affiancate da un'attività di verifica periodica sull'impresa assicurata da parte dell'assicurazione. Quest'ultima svolgerebbe così un compito di monitoraggio, accostandosi, sotto tale profilo, al soggetto pubblico con il quale condivide il medesimo obiettivo: tenere sempre alta l'attenzione sulle misure di prevenzione.

Un altro aspetto da considerare, anch'esso legato alla cristallizzazione del contratto di assicurazione al momento della stipula, è rappresentato dall'assenza di motivazione rispetto all'adozione di ulteriori tecniche e metodi per la riduzione dei rischi. Quale incentivo avrebbe l'impresa produttrice ad adottare tecnologie più avanzate, se eventuali danni, che tali tecnologie potrebbero prevenire o attenuare, sono comunque coperti dall'assicurazione? In questa prospettiva, la stipula di un contratto di assicurazione può trasformarsi in un disincentivo all'adozione di soluzioni innovative per la mitigazione del rischio.

Vero è che l'assicurato, anche in virtù di un generale principio di buona fede, deve mettere in atto ogni misura per evitare il danno, ma vero è anche che l'accordo è stato fatto sulla base della tecnologia esistente al momento della stipula della polizza, con la quale si è definito il premio che l'assicurato dovrà versare all'assicurazione. Il timore dunque è che l'impresa assicurata non sia incentivata a porre in essere attività, che a loro volta possono avere un costo, per meglio prevenire il rischio ambientale. In questo caso, peraltro, difficilmente potrebbero configurare i presupposti per la non indennizzabilità, addebitando all'assicurato un comportamento colpevolmente trascurato.

Ugualmente potrebbe verificarsi, nel corso della durata del contratto, che dati scientifici più aggiornati forniscano un quadro più allarmante, ossia una esposizione al rischio maggiore di quanto si pensasse in una prima fase.

[35] A. Donati, G. Putzolu, *Manuale di diritto delle assicurazioni*, Milano, 2019.
[36] *Ibidem*.


ISSN 2036-7821

Sarà, dunque, interesse di entrambe le parti attribuire all'accordo un carattere "instabile", ovvero consentire, su richiesta dell'una o dell'altra, un adeguamento del premio assicurativo alla mutevolezza del rischio. Così facendo, l'adozione di strumenti innovativi può diventare un costo conveniente per l'impresa, laddove la loro adozione può comportare una modifica delle condizioni contrattuali e una diminuzione dei costi dell'assicurazione. Occorre perciò costruire strumenti contrattuali assai flessibili, da aggiornare con cadenza prestabilita, o su richiesta delle parti, che prevedano una rimodulazione del premio in relazione al mutare del rischio.

Si tratta di una "instabilità" già nota al diritto amministrativo, laddove la consapevolezza del continuo mutare degli strumenti tecnologici e dei dati scientifici di cui è possibile disporre, ha comportato la elaborazione di modelli provvedimentali, in particolare autorizzatori, caratterizzati dalla temporaneità e suscettibili di essere aggiornati, modificati ed adattati ai mutamenti eventualmente intervenuti[37].

### *7. La partecipazione procedimentale dell'impresa assicuratrice. La necessaria sinergia tra gli attori in gioco.*

Altro aspetto di rilievo, anch'esso riconducibile alla dissociazione tra chi inquina e chi paga, è quello relativo alla partecipazione procedimentale nell'ambito di quei procedimenti finalizzati alla emanazione di ordinanze, di competenza del Ministro dell'Ambiente, volte ad imporre obblighi di ripristino all'imprenditore. Si pensi al potere di ordinanza, disciplinato dagli articoli 312 e 313 del T.U. ambiente, con il quale si ingiunge al destinatario l'obbligo di dare attuazione alle attività di ripristino con l'indicazione degli adempimenti da effettuare[38]. Le ampie garanzie partecipative, assicurate ai destinatari, potrebbero essere estese anche alle imprese assicuratrici in quanto soggetti direttamente interessati all'attività di ripristino sotto il profilo della copertura finanziaria. Ugualmente, la possibilità attribuita al soggetto privato

[37] Come accade, ad esempio, per l'autorizzazione ambientale integrata (Titolo III-*bis* del T.U. ambiente). Cfr. A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, 155 ss.; *id*, *L'amministrazione del rischio*, in A. Barone, C. Colapietro, G. Serges, *Diritto pubblico per l'Economia e gli Studi sociali*, Torino, 2024, per il quale l'obbligo di valutazione e riesame del dato scientifico e delle correlate determinazioni assunte dalla pubblica amministrazione, costituisce la trasposizione, sul piano giuridico, del concetto sociologico di amministrazione "riflessiva"; R. Ferrara, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella società del rischio*, in Dir. soc., 2006, 507 ss., secondo cui il principio di precauzione introduce "un fondamentale valore di relatività e di provvisorietà, in quanto ogni decisione che venga assunta in suo nome è intrinsecamente correlata alla clausola, funzionale e di sistema, per cui il *decisum* vale *rebus sic stantibus"*; F. Fracchia, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Rason Olivetti (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 187 ss.

[38] Sulla partecipazione in materia ambientale M. Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli 2004; R. Ferrara, *La protezione dell'ambiente … cit.*, 507 ss.


ISSN 2036-7821

responsabile di collaborare con l'ente pubblico ai sensi dell'art. 306 del T.U. ambiente potrebbe ragionevolmente trasferirsi all'impresa assicuratrice. L'art. 306 consente al Ministero dell'ambiente di valutare "l'opportunità di addivenire ad un accordo con l'operatore interessato nel rispetto della procedura di cui all'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241"[39]. Anche in questo caso, il soggetto privato interessato dalle operazioni di riparazione del danno ambientale che ha titolo ad interloquire e ad accordarsi con il Ministero, ben può essere l'assicurazione. Ciò anche perchè, se da un lato la presenza dell'impresa assicuratrice si pone a garanzia della integrale riparazione del danno ambientale, dall'altro non è da escludere che l'entità del ripristino imponga di pianificare gli interventi e la relativa spesa in un arco di tempo ragionevole per entrambe le parti. La norma, pertanto, consentendo al privato, nella specie all'assicurazione, di addivenire ad un accordo con la pubblica amministrazione, assicura la migliore convergenza possibile tra le esigenze di ripristino ambientale e quelle di salvaguardia del mercato assicurativo, attraverso la determinazione di un impegno finanziario sostenibile.

Occorre, infine, chiedersi se il rischio ambientale sia sostenibile per l'assicurazione.

L'entità del danno, spesso difficile da calcolare, gli effetti dannosi nel tempo, l'assenza di un limite alla responsabilità finanziaria a cui gli operatori economici sono esposti, la necessità di risarcire in forma specifica, la responsabilità senza colpa, i dubbi che ancora circondano l'adozione della clausola *claims made*, con ciò che ne deriva nei casi di inquinamento graduale[40], la necessità di dotarsi di tecnici qualificati per la valutazione del rischio, compongono un quadro piuttosto complesso e pongono fondati dubbi sull'effettiva disponibilità delle imprese assicuratrici.

Tuttavia, come si è cercato di argomentare, modelli avanzati di valutazione del rischio ed ulteriori strategie di mitigazione adottate dalle imprese assicuratrici possono essere decisive per rendere sostenibile il rischio ambientale. L'esperienza già maturata nell'ambito della polizza di responsabilità civile inquinamento (RCI), inoltre, ci fornisce diversi esempi di soluzioni grazie alle quali l'assicurazione può essere sostenibile, nonostante richieda la mobilitazione di ingenti risorse tecniche e finanziarie. Una di queste è rappresentata dalla riassicurazione, che consente

[39] U. Salanitro, *Dal "contratto" all'"accordo": la riforma della transazione ambientale*, in Giust. civ., II, 2017, 813 ss.

[40] Nell'ambito del Diritto delle assicurazioni, con particolare riguardo all'assicurazione del rischio ambientale, si discute del tema della efficacia temporale della garanzia assicurativa. In particolare rileva la differenza fra una polizza in regime di *loss occurence* e una di *claims made*. La prima prevede l'operatività della garanzia per tutti gli atti illeciti verificatisi o commessi durante la vigenza della polizza, a prescindere da quando perverrà l'eventuale domanda risarcitoria; la seconda individua come periodo di riferimento il pervenimento di una richiesta di risarcimento durante la vigenza della polizza stessa. Sul tema ampiamente I. Partenza, R. V. Nucci, *L'assicurazione … cit.*, per i quali l'impossibilità, al momento della stipula di una polizza, di calcolare e prevedere quante richieste di risarcimento potranno pervenire dopo la cessazione del rischio e per quali importi, renderebbe tecnicamente insostenibile assicurare il rischio di RC, se non su base *claim*.


ISSN 2036-7821

all'impresa assicuratrice, una volta assunto contrattualmente il rischio dell'assicurato, di trasferirlo, in tutto o in parte, ad altra compagnia, ossia al riassicuratore, ripartendo in tal modo la copertura dei rischi caratterizzati da un'elevata potenzialità di danno. La creazione di consorzi, cui aderiscono diverse compagnie assicurative, può costituire una soluzione, non soltanto in termini di riassicurazione, ma anche per un reciproco supporto in termini di *know how* in un settore che richiede competenze tecniche e professionali altamente specializzate[41].

In questo contesto un ruolo fondamentale, funzionale a rendere sostenibile per le imprese assicurative il rischio ambientale, può giocarlo il soggetto pubblico. Si è già rilevato come il soggetto pubblico e le imprese assicuratrici condividano il medesimo interesse, ossia la prevenzione del danno ambientale. Pur sostenuti da motivazioni diverse, entrambi sono impegnati nel monitoraggio delle attività potenzialmente rischiose e nella verifica della capacità delle imprese di attuare efficacemente le misure di prevenzione. Questa convergenza è foriera di un lavoro sinergico tra l'assicurazione e l'ente pubblico, che potrebbe rivelarsi particolarmente efficace. In questa direzione, un eventuale obbligo di assicurazione del rischio ambientale, normativamente imposto, dovrebbe essere accompagnato da una più chiara regolamentazione di alcuni aspetti strategici, a partire dai casi di esonero dalla responsabilità, dal metodo utilizzato per la quantificazione del danno, dalla stessa nozione di danno ambientale. Inoltre, sarebbero auspicabili forme di partenariato pubblico privato. Il problema della asimmetria informativa, ad esempio, potrebbe trovare soluzione in forme di collaborazione, opportunamente incentivate, tra imprese assicuratrici e istituzioni pubbliche o centri di ricerca, finalizzate a raccogliere e analizzare dati sui rischi, migliorando i modelli predittivi e la capacità di risposta agli eventi.

Interessante, sotto il profilo della collaborazione, il Protocollo d'Intesa, firmato nel 2004, tra Confindustria e ANIA sulla prevenzione dell'inquinamento ambientale, con il quale le due organizzazioni si impegnano a sviluppare iniziative congiunte per favorire e diffondere nel nostro Paese la cultura della prevenzione, quale fattore determinante per limitare la probabilità dell'insorgenza di incidenti che possono provocare fenomeni di inquinamento ambientale. Il Protocollo prevede l'impegno del settore assicurativo a ridurre i costi delle polizze R.C. Inquinamento per le imprese registrate EMAS o certificate ISO 14001, e quello di Confindustria a diffondere informazioni presso le strutture del sistema confederale sui contenuti e le applicazioni pratiche dell'accordo. In tal senso, la diffusione di strumenti di certificazione ambientale risulterebbe assai utile, non soltanto per le imprese

[41] Proprio nella logica della riassicurazione, è stato costituito già nel 1979, dopo i fatti di Seveso, il Pool per l'assicurazione e la riassicurazione della responsabilità civile per danni a terzi da inquinamento, poi ridenominato Pool ambiente per l'assicurazione e la riassicurazione della responsabilità per danni all'ambiente.


ISSN 2036-7821

produttrici, che beneficiano di sconti, ma soprattutto per le imprese assicuratrici, che supererebbero la fase delle necessarie valutazioni ambientali da effettuare sulle singole aziende, potendo fare affidamento sui dati accertati all'esito dei procedimenti di certificazione o registrazione[42].

Forme di collaborazione come quelle appena descritte, capaci di migliorare la sostenibilità economica del rischio ambientale, riducendo sia l'esposizione delle imprese assicuratrici, sia l'impatto negativo sulla collettività, possono rappresentare la chiave di volta per affrontare un problema complesso, la cui risoluzione non può che richiedere il coinvolgimento attivo di tutte le parti in causa.

[42] Sul tema F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza, Milano,* 2006.


ISSN 2036-7821