

CINEAS

Corso Avanzato "Environmental Risk Assessment And Management"

L'EVOLUZIONE DEL DANNO AMBIENTALE TRA IL D. LGS N. 152/06 ED IL RISCHIO ASSICURATIVO

Relatore :
Dott. Giovanni Faglia

Project work :
Vincenzo Fagiolo

Anno accademico 2007-2008

INDICE

Capitolo I: INTRODUZIONE

- 1.1** *Definizione giuridica di ambiente* **pag. 3**

Capitolo II: DECRETO LEGISLATIVO n. 152/2006

- 2.1** *L'ambito di applicazione* **pag. 4**
2.2 *La prevenzione ed il ripristino ambientale* **pag. 5**
2.3 *Il risarcimento del danno ambientale* **pag. 7**
2.4 *Osservazioni* **pag. 9**

Capitolo III: GESTIONE DEL RISCHIO AMBIENTALE NELL'AMBITO ASSICURATIVO

- 3.1** *Rischio ambientale nell'impresa* **pag. 11**
3.2 *Assicurabilità e negoziabilità del rischio ambientale* **pag. 14**
3.3 *L'assicurazione e la polizza di RC inquinamento* **pag. 15**

Capitolo IV: CONCLUSIONI

- 4.1** *Considerazioni finali* **pag. 18**

- BIBLIOGRAFIA** **pag. 20**

Capitolo I: INTRODUZIONE

1.1 *Definizione giuridica di ambiente*

Il primo quesito che si presenta a chi vuole studiare il danno ambientale, è senza dubbio quello di identificare giuridicamente il bene-ambiente (esistenza di una definizione giuridica di ambiente), allo scopo di individuare in modo corretto e concreto l'oggetto della tutela.

Generalmente, per ambiente naturale si intende l'insieme dei fattori che influenzano gli esseri viventi, spontaneamente regolati dal corso della natura, in contrasto con altri ambienti "non naturali" in quanto creati dall'uomo.

Il termine non deve essere inteso solo come ambiente biologico (definito dalla scienza dell'ecologia) sottintendendo, invece, un insieme variegato di fattori politici, sociali e filosofici che implicano la salvaguardia ambientale mediante la protezione degli animali, la riduzione dell'inquinamento, la promozione delle energie rinnovabili e dello sviluppo sostenibile, la salvaguardia delle risorse naturali e degli ecosistemi, la promozione di aree naturali protette.

L'evoluzione normativa sia a livello nazionale, internazionale che comunitario e la giurisprudenza della Corte Costituzionale, attraverso la sentenza n.641 del 30 dicembre 1987, hanno posto le basi per una concezione dell'ambiente di tipo unitario.

La concezione di tipo unitario si fonda sulla considerazione che le singole "res" che compongono il bene ambientale sono strettamente legate tra loro.

L'ambiente si può vedere come un "bene sintesi", caratterizzato da una relazione tra i vari elementi che lo compongono, quindi uomo, flora, fauna e le loro biocenosi e biotopi.

Dovrebbe, secondo questa impostazione, apparire corretta l'opinione di chi considera le leggi di settore non come leggi rivolte alla tutela del bene cui fanno riferimento, ma al sovrapposto bene-ambiente che subisce una lesione ogni qual volta si danneggi un bene sottostante.

D'altro canto una visione frammentaria dell'ambiente porterebbe ad una disorganica molteplicità di interessi privati e pubblici, protetti in modo differenziato o addirittura in attesa di una considerazione giuridica e quindi privi di tutela.

A sostegno di questa tesi c'è poi l'art 18 della legge 349/1986 che disciplina in modo unitario la fattispecie di illecito ambientale che viene considerata come comprensiva di ogni lesione del bene-ambiente.

Quindi se esiste una disciplina unitaria del danno all'ambiente dovrà riconoscersi l'unitarietà anche del bene tutelato.

La concezione dell'ambiente quale bene unitario emerge in due significative sentenze rese nel 1987 dalla Corte Costituzionale (e, dunque, successive all'entrata in vigore dell'articolo 18, legge 349/1986) che facendo esplicito riferimento agli articoli 9 e 32 Cost., forniscono una concezione connotata in senso oggettivo (come bene giuridico) e in senso soggettivo (come diritto fondamentale della persona) ed in cui l'elemento unitario è riferito alla qualità della vita, all'habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce, necessario alla collettività dei cittadini. In particolare nella sentenza n. 210/1987, la Corte Costituzionale ha configurato l'ambiente come "diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività" adottando una "concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali" e che comprende "la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali (aria acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e in via definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni".

Si è così giunti ad un concetto onnicomprensivo di ambiente elevato a valore primario dell'ordinamento, non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi, bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza, valore trasversale, non materia.

Capitolo II: DECRETO LEGISLATIVO n. 152/2006

2.1 *L'ambito di applicazione*

Nell'ambito del riordino della disciplina ambientale in data 29 aprile 2006 è entrato in vigore il D.lgs. n. 152/2006, Testo unico ambientale e con esso la nuova disciplina sulla responsabilità del danno ambientale contenuta nella parte VI del D.lgs. n. 152/2006, che attua la direttiva comunitaria 35/2004/Ce. La parte VI si articola in tre Titoli per complessivi 20 articoli oltre a 5 allegati ed essa riguarda il danno ambientale e la tutela risarcitoria. Il primo titolo (artt. 299-303) è dedicato alla delimitazione dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della normativa in materia di danno ambientale, il secondo (artt.304-310) ha come oggetto le tematiche della prevenzione e del ripristino ambientale, il terzo (artt.311-317) ha come oggetto la disciplina del risarcimento, in forma specifica o per equivalente patrimoniale, del danno ambientale. Conclude la parte terza l'art.318 che introduce le norme transitorie e finali ove, tra le altre, si abroga il previgente regime di cui all'articolo 18 della legge 349/1986. "*L'incipit*" del titolo I risulta essere particolarmente importante perché fonda, presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio (art.299), le competenze statali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni ambientali, coinvolgendo subito nell'azione ministeriale le Regioni, gli Enti locali, e qualsiasi altro soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo. Inoltre per raggiungere le finalità connesse all'individuazione, all'accertamento ed alla quantificazione del danno ambientale, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio si avvale, in regime convenzionale, di soggetti pubblici e privati di elevata e comprovata qualificazione tecnico scientifica operanti sul territorio. Nel nuovo impianto normativo non è riproposta la previsione che, accanto allo Stato, legittimava gli Enti locali territoriali, quali Regioni, Province e Comuni, a promuovere l'azione di risarcimento qualora, a tali Enti si riferissero i beni oggetto del fatto lesivo. Alle Autonomie locali e alle associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, viene riconosciuta una funzione di collaborazione all'esercizio dell'azione ministeriale (art.299, comma 2). Negli articoli successivi si delimitano in senso oggettivo il loro ambito di applicazione, in specie, con riferimento alla nozione di danno ambientale definito dall'art. 300 comma 1 come "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". Sempre l'art.300 afferma che ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

- a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria;
- b) alle acque interne;
- c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale;
- d) al terreno.

I primi dubbi interpretativi nascono dalla diversa nozione di danno contenuta al primo comma che risulta essere più generica e più ampia rispetto a quella contenuta nel secondo comma che fa riferimento alla direttiva 2004/35/Ce.

Una soluzione a questo problema può consistere nell'integrazione della nozione di danno ambientale del primo comma con la definizione di risorse naturali che si riferisce soltanto a alle specie e agli habitat naturali protetti, alle acque e al terreno.

L'art.301 riguarda l'attuazione del principio di precauzione di cui all'art.174, paragrafo 2, del Trattato CE che concerne un elevato livello di protezione in caso di pericolo, anche solo potenziale, per la salute umana e per l'ambiente pur in mancanza di certezza scientifica in ordine all'effettività del rischio, valutato quest'ultimo sul piano obiettivo in sede scientifica.

Il livello di protezione viene assicurato mediante l'obbligo, individuato in capo all'operatore interessato, di informare senza indugio il Comune, la Regione o la Provincia autonoma, nonché il Prefetto che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

L'iniziativa precauzionale del Ministero è retta dall'art.304 che disciplina la prevenzione del danno ambientale e consiste in particolare nell'adozione di una serie di misure già in passato ampiamente attuate dallo stesso Ministero e che rispettano il criterio di proporzionalità, rispetto al livello di protezione che si intende raggiungere, coerenti con analoghe misure già adottate, basate su un esame costi-benefici e suscettibili di aggiornamento alla luce di nuovi dati scientifici.

Sempre nell'ambito della precauzione il Ministero può svolgere, come in passato, attività di finanziamento per programmi di ricerca, promozione dell'informazione popolare relativa ad un prodotto o ad un processo considerati come fonte di effetti negativi, disciplinare un sistema di certificazione ambientale ed assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi del danno ambientale.

La delimitazione oggettiva si completa con la disciplina delle esclusioni (art.303), infatti la normativa sanzionatoria non riguarda ad esempio:

- a) il danno ambientale o la minaccia imminente causati da situazioni di instabilità civile e da fenomeni naturali eccezionali, inevitabili e incontrollabili;
- b) tutti quegli eventi che si sono verificati prima dell'entrata in vigore del decreto;
- c) i danni verificati da oltre trent'anni;
- d) gli inquinamenti diffusi per i quali non è stato possibile accertare un nesso causale;
- e) gli inquinamenti dove si sono applicate delle procedure di bonifica.

2.2 La prevenzione e il ripristino ambientale

Il legislatore ha previsto oltre l'azione di precauzione anche ulteriori misure che sono considerate fondamentali e che ritroviamo all'interno del titolo II del D.lgs.n.152/2006: l'azione di prevenzione e l'azione di ripristino. In particolare l'azione di prevenzione (art. 304) può essere applicata solo nel caso in cui il danno, o la minaccia di danno, all'ambiente sia causato da un atto effettuato da un operatore nel caso quindi di un'attività professionale. Da questo deriva che il responsabile è l'operatore che viene definito dal punto 4 dell'art.302 come qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività e che ha l'obbligo di adottare le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza. Quest'ultimo inoltre deve far precedere gli interventi da un'apposita comunicazione al comune, alla provincia, alla regione, o alla provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al Prefetto della provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. La comunicazione non appena ricevuta al comune abilita immediatamente l'operatore alla realizzazione degli interventi. Qualora egli non provveda agli interventi e alla comunicazione, l'autorità preposta al controllo o comunque il Ministero irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro e non superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo. Risulta importante ricordare che il Ministero può far pervenire all'operatore una richiesta di informazioni sulle minacce imminenti di danno ambientale ed un ordine di adottare specifiche misure di prevenzione secondo metodologie precisate, può inoltre assumere l'iniziativa in vista della prevenzione necessaria, approvando conseguentemente la nota delle spese con diritto di rivalsa verso chi le abbia causate, se questi venga individuato

entro cinque anni dall'effettuato pagamento. L'operatore è considerato responsabile anche se questa sua responsabilità dovrebbe essere qualificata come oggettiva, questo perché nel caso in cui ricorrano determinate condizioni i costi per evitare o eliminare gli eventuali danni non sono a suo carico. Queste condizioni, presenti all'interno dell'art. 308, fanno riferimento al fatto che: 1) un terzo abbia causato un danno verificatosi nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee poste ad evitarli; 2) il danno sia la conseguenza non solo dell'osservanza di un ordine o di un'istruzione obbligatoria impartiti da una autorità pubblica, ma anche di eventi avvenuti nel corso di un'attività in relazione al quale l'operatore dimostri sia l'assenza di un proprio comportamento doloso o colposo, sia la sussistenza di uno dei due presupposti. Inoltre è necessaria la sussistenza di uno dei seguenti presupposti: che siano stati espressamente consentiti tramite autorizzazione conferita ai sensi della legislazione vigente attuativa delle misure comunitarie in materia ambientale; che non siano stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento dello svolgimento dell'attività. Con riferimento a questa prima parte del titolo II possono essere segnalati alcuni problemi derivati da un confronto con la normativa comunitaria 2004/35/Ce. Inizialmente è importante rilevare che non tutte le attività professionali sono soggette alla disciplina di responsabilità prevista dal legislatore all'interno del titolo II, ma soltanto quelle che hanno rilevanza ambientale. Questo primo profilo problematico, in assenza di una definizione della nozione di rilevanza ambientale nel testo legislativo, viene risolto facendo riferimento anche a quelle attività che sono direttamente o indirettamente contemplate dalla normativa comunitaria come comportanti un rischio o potenziale per la salute umana o l'ambiente. In secondo ordine, va sottolineato il fatto che il responsabile del risarcimento non deve essere considerato soltanto la persona fisica o giuridica che esercitando l'attività professionale causa un danno all'ambiente, ma anche chi controlla la medesima attività o esercita un potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività. Il concetto di "controllo" può risultare ambiguo perché può far riferimento in maniera astratta sia agli eventuali organi incaricati della verifica sull'operato degli amministratori, sia ai soggetti competenti alla vigilanza del rispetto delle discipline ambientali, sia ancora a coloro che hanno un potere economico di influenzare l'attività. Un ulteriore problema riguarda la possibilità che un operatore possa escludere la propria responsabilità dimostrando che il danno, pur riconducibile alla propria attività, sia stato causato da un terzo nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza. Esistono a questo proposito ragionevoli dubbi in merito alla regola che permette all'operatore di liberarsi da ogni responsabilità anche nel caso in cui l'atto del terzo non sia intenzionale, ogni qualvolta il danno sia pertinente al rischio creato dall'impresa. Al contrario i dubbi vengono eliminati nel caso in cui il terzo abbia intenzionalmente provocato i danni.

L'altra azione, quella di ripristino, prevista dall'art. 305 è esperibile nel caso in cui un danno ambientale si sia verificato con il conseguente mutamento della precedente situazione. In questo caso l'operatore ha l'obbligo, non solo di comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità competenti, ma ha anche l'obbligo sia di adottare immediatamente tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo qualsiasi fattore di danno e sia di effettuare le necessarie misure di ripristino. Inoltre il titolo II oltre alla parte dedicata all'azione di prevenzione e ripristino si compone anche di altri articoli che risultano essere importanti da ricordare. In particolare gli artt.306, 308 e 309 definiscono la disciplina delle misure per il ripristino, mentre l'art.307 contiene una norma di garanzia per gli operatori interessati infatti prescrive un'adeguata motivazione delle decisioni che impongono le misure di precauzione, prevenzione o ripristino adottate dal Ministero e la loro comunicazione con l'indicazione dei mezzi di ricorso di cui l'operatore dispone e dei termini relativi. Dell'art. 308 è importante ricordare anche che il Ministero dell'ambiente può recuperare le somme,

salvo che esse siano inferiori all'importo della spesa necessaria per il recupero stesso, o nel caso che il responsabile non sia stato individuato, corrispondenti alle spese sostenute per la prevenzione ed il ripristino previo accertamento delle responsabilità secondo le procedure di cui al titolo terzo. L'art.309 disciplina le richieste dell'intervento ministeriale da parte delle regioni, delle province autonome, degli enti locali, anche associati, nonché delle persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle varie misure previste dalla parte VI del decreto in questione. Tutti questi soggetti possono presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, depositandole presso le Prefetture, denunce e osservazioni corredate da documenti e informazioni relative ai casi di danno o di minaccia imminente di danno ambientale, chiedendo l'intervento statale a tutela dell'ambiente.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio deve effettuare una valutazione delle richieste di intervento ed è onerato di un'informazione, senza dilazione, i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo, mentre nel caso di minaccia imminente di danno, nell'urgenza estrema può far preceder le prime attività ministeriali all'assolvimento del predetto onere di comunicazione avente ad oggetto le misure in corso di adozione. Infine, secondo l'art. 310, i soggetti titolari del potere di partecipazione sono legittimati non solo ad agire per l'annullamento degli atti ministeriali ritenuti illegittimi, nonché per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, prevenzione o contenimento del danno ambientale, ma possono anche ricorrere al mezzo di impugnazione in via amministrativa consistente nell'opposizione presentata allo stesso Ministero entro trenta giorni dalla conoscenza dell'atto ministeriale ritenuto illegittimo o inopportuno o, in caso di inerzia del Ministero, entro lo stesso termine decorrente, questa volta, dalla scadenza del trentesimo giorno successivo all'effettuato deposito dell'opposizione presso il Ministero. Resta ferma la facoltà dell'interessato di ricorrere, in via straordinaria, al Presidente della Repubblica nel termine di centoventi giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto o provvedimento che si ritenga illegittimo e lesivo.

2.3 Il risarcimento del danno ambientale

Il titolo III è il cuore della disciplina, ha per oggetto il risarcimento del danno ambientale e, negli artt. da 311 a 317, vengono disciplinati i singoli momenti procedimentali che portano all'emanazione di un'ordinanza ministeriale esecutoria, nonché la disciplina delle sue conseguenze. Nell'art. 311 è delineata, in via di principio, la duplice disciplina del risarcimento del danno ambientale, in forma specifica e per equivalente patrimoniale, in cui si prevede infatti che il responsabile sia tenuto al ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica e che, qualora non provveda al ripristino o questo sia impossibile o eccessivamente oneroso, sia tenuto al risarcimento del danno per equivalente patrimoniale. A questo proposito il legislatore ha stabilito il ripristino come sanzione principale e quindi che il risarcimento del danno per equivalente possa operare soltanto nel caso in cui non si proceda al ripristino. Permangono però molti dubbi sul concetto di ripristino, in particolare se questo deve essere adottato dal legislatore in senso stretto cioè con la riconduzione delle risorse naturali alle condizioni originarie oppure in senso ampio in cui vengono incluse anche ulteriori misure di compensazione per le perdite temporanee avvenute a seguito del danno ambientale. Da questo articolo inoltre emerge una divisione in una parte sostanziale che non presenta novità ad eccezione della definizione di danno ed una processuale che presenta una grande novità. La disciplina processuale è presente al comma 1° dell'art.311 da cui emergono sia il titolare del diritto al

risarcimento, sia le modalità secondo le quali il titolare può far valere il suo diritto. Il titolare del diritto al risarcimento è lo Stato attraverso il Ministro dell'ambiente e del territorio. Il Ministro è legittimato ad ottenere il risarcimento del danno, sia per i principi generali della responsabilità civile, sia per il dovere del Ministro stesso di intervenire per la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali imposto dall'art.1 della legge n.349 del 1986 e ribadito dagli impegni comunitari. Inoltre il Ministro, secondo l'art 304 del titolo II del decreto in questione, ha il diritto di recuperare integralmente i costi in quanto ha dovuto adottare ed eseguire direttamente le misure di prevenzione e riparazione. Per quanto riguarda le modalità mediante le quali lo Stato può far valere il suo diritto al risarcimento sono:

a) l'azione civile innanzi al giudice ordinario

b) l'azione civile in sede penale

c) l'adozione dell'ordinanza di cui all'art. 313 del codice stesso, che costituisce un provvedimento di tipo autoritativo. I rimedi sono alternativi tra loro, in quanto, ai sensi del successivo art. 315, "Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio che abbia adottato l'ordinanza di cui all'articolo 313 non può né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell'intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale". L'adozione dell'ordinanza, quindi, preclude la proposizione di un'azione risarcitoria del danno ambientale e se il giudizio pende esso si estingue. La disciplina sostanziale invece è presente nel 2° comma dell'art.311 in cui viene identificato come responsabile "chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato ". L'ordinanza che come abbiamo visto rappresenta una parte fondamentale del titolo III della normativa in esame, è disciplinata dall'art.313 e consiste nell'ingiunzione ai trasgressori del ripristino della situazione ambientale antecedente a titolo di risarcimento in forma specifica. Nella prima fase il Ministro ingiunge ai responsabili del fatto il ripristino ambientale, a titolo di risarcimento in forma specifica, entro un termine prefissato. Successivamente con un'ulteriore ordinanza, nei casi di inadempimento totale o parziale nel termine, o se il ripristino è in tutto o in parte impossibile, oppure se è eccessivamente oneroso ai sensi dell'art. 2058 del c.c., il Ministro ingiunge il pagamento, entro sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario. In questo modo attraverso l'ordinanza si verifica una situazione alternativa a quella giudiziale, in cui l'amministrazione si sostituisce al giudice e il procedimento amministrativo fa da "contraltare" al processo. E' infatti il giudice, nell'ipotesi di esercizio dell'azione civile, che deve accertare le responsabilità, quantificare i danni e disporre la condanna al risarcimento.

La disposizione dell'art. 314 comma 1 è emblematica per capire l'importanza che assume l'ordinanza infatti "contiene l'indicazione specifica del fatto, commissivo o omissivo, contestato, nonché degli elementi di fatto ritenuti rilevanti per l'individuazione e la quantificazione del danno e delle fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori". L'ordinanza inoltre è adottata nel termine perentorio di centottanta giorni decorrenti dalla comunicazione ai soggetti dell'avvio dell'istruttoria, e comunque entro il termine di decadenza di due anni della notizia del fatto, salvo quando sia in corso il ripristino ambientale a cura e a spese del trasgressore. L'art.313 si conclude con la disposizione secondo la quale in caso di intervenuto

risarcimento del danno, sono esclusi, a seguito di azione concorrente da parte di autorità diverse dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, nuovi interventi comportanti aggravio di costi per l'operatore interessato.

Resta 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. Con le norme di cui all'art.314 si precisa e si delimita il contenuto dell'ordinanza, raccordando il provvedimento ministeriale con le pronunce del giudice penale sugli stessi fatti e nei confronti degli stessi responsabili. Si precisa che le regioni e gli altri enti territoriali comunicano al Ministero dell'ambiente le sanzioni amministrative irrogate nei confronti del trasgressore. L'art.315 introduce il termine di decadenza di due anni per l'emissione dell'ordinanza ministeriale di ripristino ambientale. In sostanza, trascorsi due anni dal fatto lesivo, sarebbe preclusa al Ministero la possibilità di emanare ordinanze di ripristino. Questa previsione costituisce una novità nel nostro ordinamento giuridico che, invece, impone l'adozione di simili misure fino a quando l'interesse pubblico lo richieda senza vincoli di tempo. Avverso l'ordinanza suddetta è previsto (art.316) il potere di ricorso al TAR da parte del trasgressore, che può anche avvalersi tanto dell'opposizione quanto del ricorso al Presidente della Repubblica. L'art.317 disciplina la riscossione dei crediti dello Stato derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui alla parte VI del decreto in questione, l'ammontare viene determinato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio o dal giudice e si applicano le norme di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n.112.

È consentita la rateizzazione degli importi dovuti fino a venti mensilità ed è precisato che le somme, derivanti dalla riscossione nonché dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate entro sessanta giorni, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, ad un fondo di rotazione gestito dal Ministero dell'ambiente al fine di finanziare anche in via di anticipazione:

- a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale;
- b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale;
- c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati;
- d) attività dei centri di ricerca nel campo delle riduzioni delle emissioni di gas ad effetto serra e dei cambiamenti climatici globali.

Infine, l'art.318 detta la disciplina transitoria e le norme finali anche in relazione all'ipotesi del danno che riguardi una pluralità di Stati membri dell'Unione europea.

2.4 Considerazioni finali

Successivamente alla presentazione del D.lgs. n.152/2006 vi sono stati vari dibattiti che hanno portato a criticare la parte sesta da molti ritenuta confusa infatti, sembrano emergere due autonomi regimi giuridici; l'uno di origine comunitaria e l'altro quale riproposizione (seppure con variazioni sul tema) del previgente articolo 18 della legge 349/1986 (art. 311, comma 2). Al suo interno troviamo sia le problematiche attinenti la prevenzione e il ripristino ambientale sia quelle risarcitorie. Inoltre si ha una continua contrapposizione tra i due ordini di giurisdizione in un medesimo campo di tutela a discapito dei principi di effettività e di concentrazione della tutela giurisdizionale costituzionalmente garantiti. Infatti, come analizzato fino ad ora, l'operatore avrà in caso di

rischio di danno ambientale l'obbligo di adottare adeguate misure di prevenzione, mentre nel caso di danno realmente verificato dovrà adottare misure di prevenzione, di limitazione di ulteriori pregiudizi e di ripristino. Ma a tutte queste problematiche viene posto rimedio con l'adozione di provvedimenti amministrativi. Nonostante tutte queste misure prescindano dall'accertamento della responsabilità e dall'obbligo di risarcire il danno, tra loro sussiste una connessione, dimostrata dal fatto che se il responsabile abbia attivato le procedure di ripristino non può essere adottata l'ordinanza ministeriale prevista dall'art. 313. Infatti, con il sistema dell'ordinanza il danno ambientale, secondo un modello già da tempo conosciuto in materia edilizia o di tutela delle cose d'interesse artistico e storico, viene costruito come un illecito amministrativo, la cui sanzione consiste nel ripristino o nel risarcimento del danno per equivalente. Inoltre se lo stesso fatto arreca danno a beni determinati, alla salute, alla persona e ad altri diritti soggettivi (pubblici e privati), si rientra nell'ambito della tutela aquiliana ex art. 2043 c.c. e si esce dall'orbita del danno ambientale. In questo modo la costruzione normativa del codice diviene conforme alla direttiva 2004/35/Ce e ai principi affermati dalla Corte costituzionale e tende a scollegarsi dalla responsabilità civile. Il problema oggetto di numerose critiche è dato appunto dall'alternatività con l'azione civile.

Il D.lgs.n.152/2006, infatti, non solo non dice innanzi a quale giudice vada proposta l'azione, ma ha anche abrogato l'art. 18 della legge n. 349/1986 che prevedeva, per la materia del danno ambientale, la giurisdizione del giudice ordinario. Si deve ritenere, ad ogni modo, che il giudice competente non può che essere quello ordinario, in quanto si verte in una situazione di diritto soggettivo lesa dal comportamento altrui che ha arrecato danno ad un bene protetto dall'ordinamento (quale l'ambiente) ed è inoltre da considerare il fatto che il codice devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo la contestazione dell'ordinanza di cui all'art. 313.

Si avrà quindi che il danno ambientale è di competenza del giudice ordinario ma se viene accertato e quantificato con l'ordinanza ministeriale, automaticamente la controversia si sposterà al giudice amministrativo a seguito dell'impugnazione dell'ordinanza. Quest'ultimo diventerà colui che avrà il compito di verificare la legittimità del provvedimento, in tema di danno ambientale, adottato dallo stesso soggetto a cui è deputata la tutela ambientale (e titolare dell'azione civile, ossia il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio). Per questo, secondo molti, si è forse persa un'occasione per attribuire al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, l'intera materia del risarcimento del danno ambientale, conseguente alla lesione dell'ambiente come bene pubblico e interesse della collettività. Secondo altri suscita perplessità la scelta del Governo di procedere nella riforma scavalcando, nei fatti, la Conferenza delle Regioni e degli Enti locali con le conseguenti "accuse", da parte delle Autonomie, di avere espropriato le prerogative e di aver rovesciato i principi di cooperazione e di sussidiarietà. Sarebbe stato auspicabile invece un confronto nel Parlamento e nel Paese, che realizzasse il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa ambientale attraverso strumenti ed azioni di governo basati sulla cooperazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali e l'effettiva partecipazione dei cittadini e delle rappresentanze degli interessi economici, sociali e delle associazioni ambientaliste alla formazione delle decisioni. C'è chi ritiene, invece, che il nuovo Testo Unico ambientale ha il pregio di riunire e coordinare gran parte della normativa ambientale e, quindi, di ricondurre ad un'unità sistematica il complesso di norme prescrittive di obblighi e responsabilità a carico degli operatori economici. In conclusione, è auspicabile un intervento legislativo che, coerentemente alla concezione unitaria del bene ambiente, detti regole unitarie di responsabilità per danno ambientale.

Capitolo III: GESTIONE DEL RISCHIO AMBIENTALE NELL'AMBITO ASSICURATIVO

3.1 *Rischio ambientale nell'impresa*

Il controllo e la valutazione del rischio ambientale risulta essere un'azione importante per la qualità della vita dell'uomo e delle collettività. Le imprese, ed in teoria anche il singolo cittadino può essere agente e responsabile di un danno ambientale più o meno rilevante.

La gestione del rischio ambientale consiste in una serie di azioni di valutazione e controllo della possibilità che si verifichi un danno ambientale nonché di ripristino delle condizioni iniziali se esso si verifica. Queste azioni comprendono strumenti volontari di gestione ambientale rappresentati dalla norma internazionale ISO 14001 del 1996 e dal Regolamento europeo n.761 del 2001(denominato "EMAS"). Tuttavia, nel momento in cui accidentalmente si verifica un danno ambientale, le responsabilità legali e di risarcimento del danno gravano su diversi attori, dalle imprese ed i suoi lavoratori a quelle sociali.

Proprio per intraprendere azioni cautelative nei confronti degli elevati oneri nel ripristinare le condizioni ambientali iniziali una volta verificatosi un danno, il settore assicurativo si sta organizzando al livello mondiale per fornire una adeguata copertura finanziaria ed ottenere forti ricavi finanziari. Con il presente articolo si individuano le responsabilità dei singoli attori di un possibile danno ambientale nonché si introduce lo scenario di riferimento per il settore assicurativo, in un contesto Nazionale ed Internazionale.

L'incremento della popolazione mondiale e dei consumi pro-capite uniti all'evoluzione tecnologica avvenuta negli ultimi decenni ha reso evidenti le conseguenze su ciascuno dei fattori che costituiscono "l'ambiente": aria, acqua, suolo, fauna, flora etc. I cambiamenti climatici, trasformazioni dell'ambiente naturale e fenomeni disastrosi dovuti a questa crescita hanno posto all'ordine del giorno il problema del modello di sviluppo secondo un indirizzo di sostenibilità ambientale. Un piano per lo sviluppo sostenibile è stato emanato dall'Agenda XXI adottata dalla Conferenza Delle Nazioni Unite(183 Paesi) sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. Questo modello deve essere in grado di valutare e prevenire i cambiamenti ambientali irreversibili. La valutazione dell'ambiente attraverso monitoraggi rappresenta un primo passo verso la gestione del cosiddetto "rischio ambientale". Mediante opportuni strumenti, quali la normativa internazionale ISO 14001 ed EMAS del regolamento CEE, sono state date indicazioni sul principio di responsabilità dello SGA (sistema di gestione ambientale) congiuntamente all'emanazione di direttive per l'attuazione di una politica tesa alla gestione del rischio del danno ambientale. Il binomio impresa – ambiente indicato dalle norme Europee ha già avuto riscontri tangibili: al 30 aprile 1999 sono risultate 9700 certificazioni ISO 14001, di cui oltre il 40% in paesi della UE (1300 IN Germania,800 in UK, 120 in Italia). Inoltre, al censimento di metà del 1999 sono risultati circa 2704 in Europa i siti che partecipano al sistema EMAS della CEE, di cui 14 in Italia, 70 IN uk, 2020 in Germania.

Il controllo e la valutazione del rischio ambientale risulta essere un'azione importante per la vita dell'uomo e per le sue relazioni sociali, e soprattutto per le aziende. La gestione del rischio ambientale di un'attività industriale, oltre a garantire una buona immagine dell'impresa dal punto di vista dei consumatori, comporta spesso un'ottimizzazione delle tecniche produttive. Coniugare la tecnica assicurativa nel campo del rischio, della previdenza, dell'assistenza e della risposta alle calamità naturali e indotte da cause antropiche con l'attività del Risk Engineering (analisi, prevenzione e gestione dei rischi) all'interno dell'azienda risulta un passo importante anche nella creazione di nuove figure professionali all'interno delle aziende stesse.

Alcune compagnie di assicurazione già dal 1995, in risposta alla domanda di mercato (i risarcimenti danno di tipo ambientale si erano triplicati in 5 anni rispetto agli anni ottanta)

elaborarono un accordo concernente il rischio ambientale: come affrontarlo per ottenere una riduzione dell'inquinamento e come si dovessero creare delle sinergie in tal senso. Altre compagnie di assicurazione si sono già attivate nel campo del rischio ambientale ed è prevedibile che le loro azioni saranno più flessibili con le Società a minore rischio, quelle, cioè, che hanno attuato uno Sistema di Gestione Ambientale e che hanno introdotto figure professionali quali il Verificatore ambientale (Auditor) e il Risk Engineer.

I sistemi di gestione ambientale hanno, in accordo con l'evoluzione della legislazione, lo scopo di instaurare all'interno delle aziende delle procedure chiare, volte al miglioramento della performance ambientale delle attività svolte dalle imprese. Secondo il principio "chi inquina paga" è chiaro che la principale responsabilità grava sulle imprese che da una parte devono assicurare un elevato controllo per il rispetto dell'ambiente, dall'altra si devono cautelare rispetto ad un possibile risarcimento da danno ambientale che può venir fuori anche in tempi particolarmente lunghi.

La sicurezza e il continuo monitoraggio delle performances ambientali sono ormai collegate ad un sistema di management avendo perduto l'accezione legata ad un concetto classico antico. Si parte dalla individuazione delle cosiddette aree critiche, ossia quelle aree che sono potenziali cause di danni ambientali ;a ciò segue un'attenta formazione del personale interno d'azienda per far fronte a possibili rischi; in ultimo c'è la verifica che tutte le procedure insegnate siano state assorbite dal personale stesso. Sicché la gestione del rischio risulta essere legata ad una serie di comportamenti riassumibili in codici di comportamento interno (procedure e schede comportamentali), ecoaudit ed ecolabel.

I codici di comportamento interno sono modalità di comportamento per le aziende e sono nati per l'esigenza di avere delle responsabilità finanziarie e legali nel caso di danno ambientale. Inoltre si aggiunse l'esigenza di dare maggiore credibilità stessa all'opinione pubblica. La "Carta" per lo sviluppo sostenibile contiene dei principi cardine alla quale aderiscono moltissime imprese.

L'ecoaudit è stato definito dall'Unione Europea come sistematica, documentata, periodica e oggettiva valutazione del corretto funzionamento dal punto di vista ambientale della struttura organizzativa, dei sistemi di gestione, degli impianti e delle attrezzature di impresa. Rappresenta uno strumento complessivo di gestione ambientale ossia un marchio ambientale di impresa che certifica la "qualità" di questa e accerta che siano state elaborate tutte quelle strategie gestionali e culturali di azienda capaci di sostenere e realizzare l'obiettivo di compatibilità ambientale della stessa. La certificazione ambientale acquisterà sempre più valore per le aziende: una sorta di bollino che attesta la sensibilità migliorativa ai problemi ambientali e che prevede il controllo continuo dell'Ente che lo ha rilasciato (a seconda se si tratta di ISO 14001, ISO19001 o EMAS).

Successivamente i principi della CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies) sono i più rigidi tipi di accordi raggiunti; con essa si iniziò a modificare in senso ecologico tutta l'attività imprenditoriale. Infatti, alcuni dei principi come la compensazione di ogni tipo di danno all'ecosistema o l'inserimento di almeno un esperto ambientale nel Consiglio di amministrazione sono elementi considerati troppo estremi dalla maggioranza delle imprese.

Dal punto di vista delle Compagnie Assicuratrici esistono altresì delle procedure per l'attenta valutazione del rischio ed ottimizzazione dei profitti che sono:

- La capacità storica e futura di generare la liquidità necessaria a rimborsare i propri debiti e a fare fronte ad altre esigenze finanziarie, quindi le spese per investimenti necessari affinché il prenditore resti operativo e sia in grado di generare flussi di cassa (si potrebbe pensare, ad esempio, alle spese di riduzione delle emissioni inquinanti nel settore chimico);
- Il grado e capacità nel gestire efficacemente il cambiamento di condizioni (ad esempio, legislazioni ambientali più stringenti);

- La posizione nel settore e le prospettive future ;
- Le caratteristiche di rischio del paese (è più elevato se l'impresa affidata è ubicata in un paese a legislazione ambientale permissiva).

I rischi sistematici (puri) sono rischi associati ad eventi, o a comportamenti di un soggetto, da cui derivano conseguenze solo sfavorevoli per quest'ultimo. La caratteristica principale di questi rischi, infatti, risiede nella asimmetria dei loro effetti. Mentre i rischi speculativi possono produrre conseguenze sia positive che negative, nei confronti di chi li assume, i rischi puri generano effetti sempre negativi e non offrono alcuna possibilità di conseguire dei guadagni. Tali rischi, inoltre, non possono essere coperti, o gestiti, dall'operatore che li subisce. L'unico strumento utile per una loro gestione consiste nel contratto di assicurazione, con cui il rischio viene trasferito ad un altro soggetto; a ciò fanno eccezione il rischio di credito ed altre situazioni particolari che costituiscono oggetto di innovazioni finanziarie molto recenti.

Il rischio non sistematico (operativo, economico) è associato alla possibilità che un'attività economica produca un risultato diverso dalle aspettative dell'imprenditore. Questa possibilità non sussiste, ovviamente, solo per gli operatori bancari, ma si riscontra presso qualsiasi soggetto che svolga un'attività produttiva. La natura non sistematica di tale rischio dipende dal fatto che esso origina, principalmente, da fattori settoriali o aziendali, cioè da elementi specifici di una realtà di produttiva particolare.

La crescita di consapevolezza da parte dell'opinione riguardo alla complessività dei problemi ambientali e delle potenziali conseguenze negative alla salute, alla sicurezza all'ambiente e finanziarie per l'impresa nel caso di danno, si è tradotta nell'introduzione di strumenti e logiche di management che tengono in considerazione l'ambiente come variabile critica in una crescente domanda di valutazioni nei confronti di tali rischi (risk assessment). Una buona valutazione del rischio è il presupposto necessario per una sua efficiente gestione (risk management).

La separazione tra risk assessment (valutazione del rischio) e risk management (gestione del rischio) non è sempre definita e comunque i due processi devono essere coordinati e integrati tra di loro. Il risk management ridefinisce il profilo di rischio dell'impresa trasformando questa in un'opportunità di finanziamento con caratteristiche più coerenti con i criteri di verifica della capacità di rimborso normalmente utilizzati da una banca. Il risk management, riducendo il rischio dell'impresa (minore variabilità del cash flow atteso), trasforma in costi certi, oneri incerti (perdite e danni da rischi puri) di valore medio atteso comparabile, facendo diventare l'impresa un soggetto finanziabile per un intermediario creditizio.

Nella gestione del rischio può intervenire l'accordo volontario dell'impresa. Gli accordi volontari sono contratti tra imprese e pubblica amministrazione per il raggiungimento di un programma ambientale. Questo è un sistema con il quale l'amministrazione sortisce effetti più immediati mentre l'impresa acquisisce maggior credibilità all'esterno nonché miglioramenti economici dovuti alla cooperazione per gli obiettivi ambientali. Possono essere previsti sia per interi settori che per singole imprese, e con essi, la pubblica amministrazione riesce a ottenere informazioni più dettagliate sui singoli comparti e le realtà produttive.

Ne esistono di tre tipi:

- Accordi che riguardano la qualità dei prodotti;
- Accordi che riguardano la riduzione delle emissioni di processo;
- Accordi che riguardano la riduzione del consumo energetico.

Un possibile avvio di un sistema di certificazione dei rischi extraimprenditoriali delle imprese, i cui prodotti in uscita (output) di queste possa essere utilizzato dalle banche in sede di istruttoria di fido, può costituire un caso speciale di risk management.

L'ipotesi si basa sul riconoscimento del risk management:

- I rischi puri dell'impresa possono determinare un impegno patrimoniale inatteso e, quindi, compromettere la capacità di rimborso dei debiti;
- Gli istituti di credito non sono normalmente attrezzati per una valutazione approfondita e credibile del "rischio potenziale residuo" gravante sull'impresa;
- Un sistema di certificazione contribuirebbe a ridurre l'assimmetria informativa che compromette la definizione del corretta delle condizioni di finanziabilità ;
- Nello stesso tempo, un sistema siffatto migliorerebbe le condizioni di efficienza del mercato e sarebbe un potente incentivo per le imprese a intraprendere le azioni di risk management necessarie a portare il rischio residuo a livelli sopportabili.

La dimensione assunta, ad esempio, dal rischio ambientale è tale da modificare radicalmente i tradizionali parametri di valutazione. Ne deriva, da un lato l'esigenza di predisporre procedure di valutazione del rischio di credito che incorporino in modo esplicito la considerazione dei profili menzionati:dall'altro lato, vi è però l'esigenza che le stesse imprese rafforzino i loro sistemi di trattamento dei rischi puri.

3.2 Assicurabilità e negoziabilità del rischio ambientale

L'assicurabilità e la negoziabilità del rischio ambientale rappresentano due connotazioni fondamentali tipiche delle polizze ambientali.

In particolare l'Assicurabilità vuole significare la possibilità, per una società assicuratrice, di stabilire un premio adeguato al rischio concomitante mentre la Negoziabilità è una valutazione di convenienza economica per la compagnia di assicurazione, ossia la verifica del numero di potenziali clienti per quel determinato rischio che riesca a coprire altresì le spese di gestione.

Secondo i criteri di base le compagnie di assicurazione stabiliscono l'eventuale convenienza contrattuale che, il più delle volte, vengono codificate in apposite tabelle.

La corretta individuazione del rischio viene fatta da particolari professionisti, esperti del settore e dipende inizialmente dalla valutazione di eventuali perdite che si avrebbero dal verificarsi di un determinato danno ambientale e secondariamente, dalla configurabilità di una serie di tariffe di premi applicati ai clienti.

Il risultato della valutazione deve corrispondere ai criteri di economicità di gestione ricavata da calcoli statistici, economici determinati da variabili sociali ed ambientali.

Il rischio ambientale presenta molte componenti che devono essere valutate dalla compagnia assicuratrice, come, in primis, la probabilità statistica che un evento dannoso si possa verificare.

Più esiste la probabilità che l'evento si verifichi più il premio assicurativo risulterà alto inoltre, questo premio deve essere valutato in modo da non incentivare una maggiore negligenza da parte dell'assicurato che porterebbe solo inutili sofferenze; tuttavia, non sempre è possibile distinguere la probabilità di perdita tra le categorie di rischio, anche perché spesso da un evento dannoso possono scaturire a catena, altri danni anche di notevole entità. Esistono danni indiretti, accessori e minori che si possono ripercuotere in un arco di tempo più o meno lungo e per i quali non sempre è stato fatto un adeguato studio, ne consegue che una compagnia di assicurazione attenta deve calcolare la possibilità di risarcire o di tutelarsi dall'eventualità di questi tipi di danni.

Inoltre, nella valutazione globale del rischio, la compagnia di assicurazione deve valutare se è in grado di coprire i costi di ripristino, sempre presenti nel caso di risarcimento economico ambientale, e che in genere vengono calcolati come percentuale sulla polizza (il più delle volte essi sono molto ingenti e coprono la quasi totalità del danno).

In particolare per il perfezionamento della polizza di assicurazione della responsabilità Civile Inquinamento viene effettuata dalle varie compagnie una valutazione del rischio da inquinamento attraverso la compilazione di un questionario che contiene un testo approvato dall'ANIA – Associazione Nazionale fra le Imprese di Assicuratrici al quale fa seguito un sopralluogo effettuato da tecnici specializzati, il cui scopo è quello di accertare la tipologia di attività, i processi di produzione, le caratteristiche degli impianti, la natura del suolo, sottosuolo ed aree circostanti, esistenza e mantenimento in efficienza di sistema di prevenzione dei danni.

Di particolare rilevanza è, a questi fini, la verifica dell'adesione ed applicazione di piani di programmi di prevenzione, come ad esempio ISO 14000 ed Emas.

3.3 L'assicurazione e la polizza di RC inquinamento

L'articolo 1882 c.c. definisce l'assicurazione come il contratto mediante il quale l'assicuratore si obbliga, dietro pagamento di un premio, a rivalere l'assicurato, entro i limiti convenuti, del danno a questi derivato da un sinistro (assicurazione contro i danni) ovvero a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana (assicurazione sulla vita). La funzione del contratto risiede quindi nel trasferimento del rischio dell'assicurato alla compagnia assicuratrice (c.d. principio indennitario), dietro il versamento di un corrispettivo, detto premio, dal primo alla seconda. Una peculiare forma di questo negozio giuridico è *l'assicurazione della responsabilità civile* (articolo 1917 c.c.): suo referente è il principio generale (articolo 2740 c.c.) alla cui stregua il debitore risponde dell'adempimento delle sue obbligazioni con l'intero suo patrimonio e, di conseguenza, l'assicuratore si obbliga a rivalere l'assicurato di quanto questi debba pagare a terzi in dipendenza della responsabilità dedotta in contratto.

Su questa forma di assicurazione hanno agito, ampliandone l'operatività, i caratteri della moderna società industriale, nella quale le occasioni di danno e quindi di responsabilità, sono direttamente proporzionali al grado di industrializzazione: è questo, appunto, lo strumento che può venire in considerazione contro i rischi ambientali

Il rischio ambientale presenta tuttavia problemi di assicurabilità, in quanto:

o le perdite possono assumere anche dimensioni catastrofiche, tali da compromettere la solvibilità dell'assicuratore;

o l'esposizione al rischio non è definita e certa, potendo l'evoluzione normativa creare esposizioni nuove ed inattese;

o è difficile costruire attendibili serie storiche di sinistrosità;

o il costo medio dei danni ha una scarsa significatività, stante un elevato grado di variabilità delle perdite;

o i tempi di manifestazione dei danni non sono certi.

Per tutte queste ragioni, il nostro mercato assicurativo ha elaborato e perfezionato nel tempo polizze ad hoc per l'assicurazione dei rischi ambientali, quali la *Responsabilità Civile Generale delle Imprese (RC Imprese)* e, soprattutto, la *Responsabilità Civile da Inquinamento (RC da inquinamento)*.

La polizza RC imprese assicura l'ipotesi del danno da inquinamento accidentale ma esclude, solitamente, i pregiudizi conseguenti ad inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo: questi ultimi possono assicurarsi con specifica condizione aggiuntiva al contratto. Il massimale di tale condizione aggiuntiva è comunque molto basso (di norma, non supera il milione di euro).

Di ben altro spessore si rivela invece la polizza RC inquinamento (RC): essa copre i costi che l'assicurato sia chiamato a sostenere per i danni involontariamente cagionati a terzi, in

conseguenza dell'inquinamento c.d. graduale e/o accidentale arrecato all'ambiente nell'esercizio della propria attività d'impresa.

I sinistri risarcibili a termini di polizza sono definiti come “*quei danni che si verificavano in conseguenza della contaminazione dell'acqua, dell'aria e del suolo*”: pertanto, i pregiudizi che si determinino per via diretta, senza cioè il tramite della contaminazione delle matrici ambientali, non rientrano in questa specifica garanzia, bensì eventualmente nella polizza RC generale, che copre tutti i rischi aziendali.

La polizza RCI afferisce innanzi tutto ai danni alla persona, elencati con una formula volutamente generica “morte e lesioni personali” in modo da ricomprendere tutte le possibili evoluzioni che, nei campi legislativo e giurisprudenziale, possano prevedersi al riguardo.

Vengono poi menzionati i danneggiamenti diretti e materiali alle cose ed agli animali e, soprattutto, i danni derivanti da “interruzioni o sospensioni di attività industriali, commerciali, agricole o di servizi ed, in genere, impossibilità di utilizzare i beni che si trovino nell'area interessata dall'inquinamento”: si tratta di fattispecie, normalmente eluse dalle polizze di responsabilità civile (ovvero assunte con limitazioni quantitative), che nelle ipotesi di inquinamento abbisognano di una copertura completa. Si pensi, ad esempio, ad accadimenti come la “vicenda Seveso” che ha comportato l'evacuazione di un intero abitato ed i conseguenti turbamento, sospensione e cessazione d'attività di ogni tipo nella zona interessata dalla catastrofe.

Altro profilo importante riguarda le spese c.d. di neutralizzazione e contenimento del sinistro: come tali, si intendono quegli esborsi relativi a interventi urgenti e temporanei, che l'imprenditore sia chiamato ad eseguire al primo scatenarsi dell'evento – e dunque, ancor prima che si determini un danno – o che comunque servano a contenere l'entità (l'indennizzo di tali spese è limitato solitamente al 10% del massimale). Questi costi, di norma riguardanti le attività realizzate entro il perimetro dello stabilimento, vanno nettamente distinte da quelle di bonifica dell'ambiente colpito, che invece fanno parte del danno. Come ogni contratto di assicurazione, anche la polizza RCI ha una efficacia limitata nel tempo, a garanzia dell'assicuratore e dell'assicurato: in particolare, per il primo, la delimitazione temporale individua il periodo di esposizione al rischio; per il secondo, è garanzia del rapporto assicurativo, allorquando sia difficile stabilire la data dell'evento che fa scattare la copertura assicurativa. Il problema assume particolare rilevanza nei casi di inquinamento graduale, la cui origine potrebbe non avere una data certa: al riguardo, dopo una prima fase nella quale le imprese assicuratrici hanno applicato il criterio della manifestazione del danno (loss occurrence), si è affermata la clausola c.d. claims made, che identifica il sinistro con la richiesta di risarcimento. Alla sua stregua, l'assicurazione è ritenuta valida per le richieste risarcitorie che fossero avanzate all'assicurato durante il periodo d'efficacia del rapporto assicurativo: in caso di richieste plurime di risarcimento, originate da un'unica causa di inquinamento, la data della prima richiesta sarà considerata come riferimento di tutte le altre, anche se presentate dopo la scadenza della polizza. La formula claims made consente altresì di assicurare gli eventi dannosi che abbiano a verificarsi prima della stipulazione del contratto purché, ovviamente, non conosciuti né conoscibili dall'assicurato al momento della stipula.

Nell'ipotesi di successione di diverse polizze, anche con assicuratori differenti, la richiesta risarcitoria, imputabili ad un unico fenomeno di inquinamento, graveranno su un'unica polizza: in particolare, su quella vigente al momento di presentazione della prima domanda di risarcimento.

Quanto infine all'estensione territoriale, la polizza RCI, garantisce dai danni che abbiano origine sul territorio italiano (anche se verificatesi all'estero), senza alcuna limitazione.

La polizza RCI è idonea a coprire i rischi caratterizzati da potenzialità di danno catastrofiche e, pertanto, richiede la mobilitazione di ingenti risorse tecniche e finanziarie.

Nel nostro Paese, la polizza “de qua” viene offerta da un gruppo di compagnie che, a partire dalla fine degli anni settanta, hanno costruito il *Pool per l'assicurazione e la riassicurazione della responsabilità civile per danni a terzi da inquinamento*: accanto alle attività di prevenzione/ispezione dei siti e di assistenza tecnica alle compagnie in caso di sinistro, tale organismo agisce principalmente in una logica di tipo riassicurativi, attraverso lo scambio e la ripartizione fra le compagnie aderenti della copertura dei rischi caratterizzati da un'elevata potenzialità di danno.

Rispetto alla singola compagnia di assicurazioni, il Pool tra imprese consente quindi:

- a. la raccolta di elevate risorse finanziarie, offrendo massimali di importo elevati, la garanzia di quei danni che possano assumere proporzioni catastrofiche;
- b. una copertura completa del rischio, tale da assicurare sia gli eventi di natura accidentale, sia quelli di matura graduale;
- c. il frazionamento dei rischi tra gli aderenti;
- d. la condivisione di esperienze tecniche di valutazione dei rischi.

L'attività del Pool prevede una procedura d'assunzione del rischio in grado di fornire all'assicuratore una puntuale rappresentazione e indurre l'assicurato a comportamenti virtuosi di prevenzione dei sinistri. Propedeutica alla valutazione ed acquisizione del rischio è poi la fase conoscitiva, con esame della proposta/questionario, cui fa seguito un sopralluogo a cura di tecnici specializzati e finalizzato ad accertare la tipologia di attività, i processi di produzione, le caratteristiche degli impianti, la natura di suolo, sottosuolo ed aree circostanti, l'esistenza e mantenimento in efficienza di sistemi di prevenzione dei danni.

Di particolare rilevanza è a tal fine la verifica dell'adesione e dell'applicazione volontarie dei piani/programmi di prevenzione, come ad esempio gli standard ISO 14000 ed EMAS. Al riguardo, è opportuno ricordare che il 10 marzo 2004 è stato stipulato da ANIA e Confindustria il protocollo di intesa sulla prevenzione dell'inquinamento ambientale, inteso a favorire la diffusione tra le imprese italiane dei processi di eco-certificazione ambientale, anche tramite la previsione di condizioni contrattuali agevolate per la sottoscrizione delle polizze assicurative di RCI: con tale accordo, in particolare, il Pool si è impegnato a riconoscere alle imprese con certificazione ambientale sconti sulle polizze sottoscritte, nella misura massima del 10% del premio richiesto.

Capitolo IV: CONCLUSIONI

4.1 Considerazioni finali

La nuova disciplina sulla responsabilità ambientale, sopravvenuta con la direttiva 2004/35/CE e con il D. Lgs n. 152/06, impone alle imprese industriali italiane e dell'Unione Europea di ripensare le proprie strategie organizzative e gestionali: tali normative costituiscono infatti una delle variabili strategiche dell'impresa più rilevanti, rispetto alla quale l'imprenditore dovrà essere in grado di sviluppare adeguate scelte gestionali, organizzative e tecniche. In quest'ottica, l'assetto normativo andrà inteso non come mero sistema di vincoli, bensì quale opportunità che richiede all'impresa, per essere realmente competitiva, di adeguare le modalità operative delle proprie attività (cui sono associati specifici rischi ambientali) al contesto economico/operativo di riferimento, individuando contestualmente i possibili margini di miglioramento in una vera e propria logica/politica di prevenzione e controllo.

Il sistema produttivo è chiamato a concorrere attivamente alla protezione ed al miglioramento della qualità dell'ambiente, così da salvaguardare la salute dei cittadini ed, utilizzare in modo accorto e razionale le risorse naturali: per tale profilo, nella conduzione dell'impresa, deve assumere un'evidente centralità l'implementazione degli Strumenti di gestione Ambientale (SGA), in quanto finalizzati alla certificazione ambientale delle imprese medesime.

Sotto altro aspetto, infine, posto che la verifica di sinistri resta una componente ineliminabile del moderno sistema industriale, le imprese dovranno impegnarsi in una attenta valutazione economica dei costi associabili ai danni connessi con i rischi identificati, al fine di poterli confrontare con quelli necessari per la prevenzione e, nell'ipotesi della loro copertura, ricorrere agli strumenti (l'assicurazione e/o i prodotti finanziari) messi a disposizione dagli operatori del settore.

BIBLIOGRAFIA

F. Anile: Danno Ambientale – le nuove norme

L. Andriola e G. Guerrieri: Le compagnie di assicurazione, il rischio ambientale d'impresa e le polizze della responsabilità civile da inquinamento.

A. Di Martino: Gli strumenti a copertura dei rischi ambientali.

G. Guerrieri: Analisi del danno ambientale e rischio assicurativo;

A. Abrami e B. Castagnoli: Guida all'ambiente

Munchener Rück Italia: Pubblicazione sulla responsabilità ambientale e soluzioni assicurative

ANIA: Sviluppo sostenibile e responsabilità ambientale

P.G. Monateri: Atto illecito e disciplina della responsabilità civile per danno ambientale

U. Salanitro: La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente

M. Taina: La natura giuridica dell'ambiente e il danno ambientale

F. Giampietro: Analisi critica del D. lgs. N. 152/06: gli obiettivi ed i tempi di una vera riforma

Siti Internet : Apat, Ambiente-diritto, dirittoambiente,