

LA RESPONSABILITA' PER DANNO AMBIENTALE E L'ASSICURABILITA' DEL DANNO

INDICE

LA RESPONSABILITA' PER DANNO AMBIENTALE E L'ASSICURABILITA' DEL DANNO.....	1
INDICE	1
CAPITOLO I – SEZIONE I	5
PRIMI PASSI NELLO SCENARIO INTERNAZIONALE	5
1. <i>Le singole questioni ambientali ed i primi atti internazionali</i>	6
2. <i>Nuovi programmi e cooperazione tra Stati</i>	10
3. <i>The United Nations Conference on Human Environment</i>	12
4. <i>1987 Rapporto Brundtland, il futuro comune e lo sviluppo sostenibile</i>	17
5. <i>La consacrazione dei principi generali in un codice di comportamento etico- ambientale</i>	19
6. <i>La programmazione mirata e lo sviluppo sostenibile</i>	22
7. <i>Gli effetti della Conferenza di Rio sul principio di precauzione</i>	26
CAPITOLO I – SEZIONE II.....	29
LA TUTELA AMBIENTALE E LA COMUNITA' EUROPEA.....	29
1. <i>Il superamento degli interessi economici e l'imposizione del principio di precauzione</i>	30
1.1 <i>Le nuove modalità d'azione ed i primi interventi comunitari</i>	32
1.2 <i>Il nuovo punto focale: "The Rio Declaration on environment and development"</i>	38
2. <i>Il principio di sussidiarietà negli atti comunitari</i>	40
2.1 <i>L'opportunità e l'inadeguatezza del principio di sussidiarietà</i>	44
CAPITOLO II.....	52
I PRINCIPI DI TUTELA AMBIENTALE	52
1. <i>La politica ambientale comunitaria nel Trattato istitutivo dell'UE</i>	53
2. <i>Preventive Action Principle</i>	54
3. <i>Correction Principle and Principle of Proportionality</i>	55

4.	<i>The OECD and the Polluter-pays Principle</i>	56
5.	<i>Extended Polluter Pay Principle</i>	61
6.	<i>Evoluzione ed espansione del PPP</i>	66
7.	<i>Prime considerazioni. L'integrazione europea ed i problemi irrisolti.</i>	67
8.	<i>L' "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century" e la corretta gestione dei costi ambientali</i>	69
9.	<i>The implementation of the Polluter Pays Principle. L'Unione Europea e la realizzazione del programma ambientale</i>	72
10.	<i>"The Rio Declaration on Environment and Development" e la completa interiorizzazione dei costi di danno</i>	79
11.	<i>Lugano Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment.</i>	82
12.	<i>Osservazioni sui principi ambientali nel contesto internazionale</i>	85
CAPITOLO III		89
DAL LIBRO BIANCO SULLA RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE ALLA DIRETTIVA 2004/35/CE		89
1.	<i>La pubblicazione del Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente.</i>	90
2.	<i>La configurabilità della responsabilità per danni</i>	93
3.	<i>Il Libro Bianco tra responsabilità oggettiva e responsabilità per colpa</i>	96
4.	<i>Una forma di prevenzione: la politica assicurativa</i>	99
5.	<i>Impedimenti allo sviluppo di un efficiente sistema assicurativo</i>	106
6.	<i>La responsabilità per danno ambientale nella Direttiva 2004/35/CE</i>	107
7.	<i>"Environmental damage" ed "imminent threat of damage"</i>	111
8.	<i>Le misure preventive e la riparazione del danno</i>	114
9.	<i>Gli obblighi gravanti sugli Stati membri e sull'Autorità competente</i>	118
10.	<i>L'operatore soggetto responsabile</i>	120
11.	<i>La rottura e l'esclusione del nesso di causalità.</i>	122
12.	<i>Gli spazi residui: una concessione a favore degli Stati Membri</i>	125
13.	<i>Un limite all'applicazione della Direttiva 2004/35/CE: le Convenzioni Internazionali</i>	129
14.	<i>La Commissione: un attore determinante per l'elaborazione e la gestione delle prescrizioni contenute nella Direttiva sulla Responsabilità ambientale</i>	131
15.	<i>La relazione sulla copertura finanziaria</i>	133
16.	<i>Scissioni della dottrina e sistema assicurativo</i>	134
CAPITOLO IV - SEZIONE I		138
IL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE		138
1.	<i>Le innovazioni del D. Lgs. 152 del 2006</i>	139

2. <i>Il danno ambientale nella Direttiva 2004/35/CE e nel Testo Unico ambientale</i>	142
3. <i>Le innovazioni introdotte tramite il Testo Unico</i>	147
4. <i>Le abrogazioni effettuate sul sistema precedente</i>	151
5. <i>Il passaggio dall'art. 18 al nuovo Testo Unico</i>	153
6. <i>Modalità di riparazione e risarcimento del danno ambientale</i>	158
7. <i>Criteri di imputazione della responsabilità: il problema della responsabilità oggettiva e della conseguente assicurabilità del danno ambientale</i>	161
CAPITOLO IV – SEZIONE II	166
SIGNIFICATIVI CASI DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 35/2004/CE	166
1. <i>Il tardivo recepimento della Direttiva del 30 aprile 2004</i>	167
2. <i>Il sistema dell'assicurabilità per danni ambientali</i>	170
3. <i>Modifiche ai precedenti modelli di responsabilità all'interno dello scenario comunitario</i>	171
4. <i>La Germania ed il nuovo regime di responsabilità</i>	172
5. <i>Le innovazioni introdotte in Inghilterra</i>	177
5.1 <i>Le novità introdotte con la Direttiva 35/2004/CE</i>	181
5.2 <i>L'attuazione della Direttiva 35/2004/CE e le prescrizioni delle norme di recezione</i>	183
5.3 <i>Le tre categorie di azioni di ripristino</i>	185
5.4 <i>La copertura assicurativa</i>	187
6. <i>La tardiva recezione della Francia</i>	189
7. <i>Il caso della Polonia</i>	190
7.1 <i>Le prime concrete innovazioni</i>	195
7.2 <i>Il recepimento della Direttiva Comunitaria</i>	196
8. <i>La nuova legge spagnola sulla responsabilidad medioambiental. La nuova disciplina e l'art. 45 Cost. del 1978</i>	198
8.1 <i>Il risarcimento del danno alla persona e alla proprietà privata</i>	204
8.2 <i>Le competenze delle Amministrazioni Pubbliche ed il ruolo delle Comunidades Autonomas</i>	208
8.3 <i>L'irrelevanza del dolo e della colpa</i>	210
CAPITOLO V	214
L'ASSICURABILITA' E LA COPERTURA DEL DANNO AMBIENTALE	214
1. <i>L'assicurabilità del rischio ambientale</i>	215
2. <i>La messa alla prova delle Compagnie di Assicurazione</i>	220
3. <i>L'Italia e lo sviluppo delle polizze assicurative sul danno ambientale</i>	225

4. <i>Il contratto di assicurazione, definizione e analisi</i>	227
5. <i>Le assicurazioni per danno ambientale</i>	232
6. <i>Le attività del Pool per l'assicurazione della RCI</i>	237
7. <i>Ulteriori evoluzioni nel settore dell'assicurabilità del danno ambientale</i>	239
8. <i>Strumenti alternativi all'assicurazione</i>	240
9. <i>Note conclusive</i>	244
CONCLUSIONI	247
WEBGRAFIA	254
BIBLIOGRAFIA	262

CAPITOLO I – SEZIONE I

PRIMI PASSI NELLO SCENARIO INTERNAZIONALE

- 1. Le singole questioni ambientali ed i primi atti internazionali*
- 2. Nuovi programmi e cooperazione tra Stati*
- 3. The United Nations Conference on Human Environment*
- 4. 1987 Rapporto Brundtland, il futuro comune e lo sviluppo sostenibile*
- 5. La consacrazione dei principi generali in un codice di comportamento etico-ambientale*
- 6. La programmazione mirata e lo sviluppo sostenibile*
- 7. Gli effetti della Conferenza di Rio sul principio di precauzione*

CAPITOLO I – SEZIONE I

1. Le singole questioni ambientali ed i primi atti internazionali

All'individuazione e all'evidenziazione degli strumenti fondamentali utilizzati all'interno dello scenario internazionale, è opportuno anteporre quelli che sono i primi passi compiuti dai legislatori internazionali verso la responsabilità per danno ambientale¹.

Tralasciando in questa sede quanto accaduto sino al XVIII secolo, non per carenza di interesse ma per esigenze di sintesi, è sul periodo relativo agli inizi del 1900 che fondo la mia analisi, perché è in questi anni che, dopo aver rilevato ed accettato l'estrema importanza della salvaguardia degli elementi costitutivi degli ecosistemi², l'interesse sulle tematiche rientranti nel problema ambientale iniziò a crescere in maniera esponenziale, insieme alla necessità di assicurare lo sviluppo e la conservazione dei sistemi economici.

Tra i primi interventi in materia ambientale, tutti a carattere settoriale, un ruolo importantissimo è quello ricoperto da un documento elaborato sulla base dei precedenti progetti relativi alla tematica in esame, programmati e predisposti negli anni precedenti, ed incentrati sulla materia della tutela internazionale degli uccelli. Il testo, successivamente convertito nella formale *Convenzione Internazionale per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura*³, firmata a Parigi il 19 marzo 1902, fu sottoscritto

¹ P. TRIMARCHI (a cura di), *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1994.

² MSN Encarta (Enciclopedia on line); *Ecosistema*: in ecologia, sistema formato dall'insieme degli organismi vegetali e animali che popolano un dato luogo (componente biotica o biocenosi) e dai fattori ambientali (componente abiotica o biotopo). L'ecosistema si considera l'unità fondamentale dei sistemi ecologici e ne rappresenta il primo livello gerarchico, in cui si verifica l'interazione tra fattori abiotici e biotici; a livelli successivi, si trovano il bioma, formato da più ecosistemi, e la biosfera, composta da un insieme di biomi. Il termine "ecosistema" fu introdotto nel 1935 dall'ecologo inglese George Tansley; http://it.encarta.msn.com/encyclopedia_981524935/Ecosistema.html.

³ P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of Wild Fauna and Flora*, Amsterdam, IOS Press, 1997, pp. 9-21.

dai rappresentanti plenipotenziari di Austria, Ungheria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Granducato del Lussemburgo, Principato di Monaco, Portogallo, Spagna, Svezia e Svizzera.⁴

*La Convenzione del 1902*⁵ rappresenta fuor d'ogni dubbio un passo decisivo nel perseguimento degli obiettivi di salvaguardia ambientale, ed è proprio per l'importanza che la stessa riveste, che al fianco degli undici paesi firmatari, si prevede la possibilità di collocare, in una fase posteriore, i paesi non partecipanti. Emblematico è il caso dell'Italia che non pose la sua firma, adducendo a sostegno della propria condotta l'assenza di una unica legge nazionale, senza la quale non sarebbe stato possibile siglare alcun accordo internazionale.⁶

Passando ora all'analisi della Convenzione (articolata in 16 articoli e due elenchi, il primo dedicato agli uccelli considerati utili⁷, ed il secondo riservato a quelli nocivi⁸), tra le righe emerge chiara l'importanza di leggi valide ed adeguate per la gestione del diritto di caccia. Lo stesso deve poter essere gestito adeguatamente, oltre che in maniera funzionale al bene pubblico⁹, seguendo quanto aveva già sottolineato lo studioso francese Joseph Carret: *“la codification des regles applicables au droit de chasse*

⁴ La versione tradotta della Convenzione è reperibile su: *Le autorità federali della Confederazione Svizzera* - <http://www.admin.ch/ch/i/rs/i9/0.922.71.it.pdf> [20 aprile 2008].

⁵ S. LYSTER, *International Wildlife Law: An Analysis of International Treaties concerned with the conservation of wildlife*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 62-87.

⁶ M. LIBERTI, *Uccelli e agricoltura*, http://www.instoria.it/home/agricoltura_uccelli.htm [12 aprile 2008].

⁷ Rientrano nell'elenco: Rapaci notturni: Civette (Athene) e Civette nane (Clauvidium), Civette sparviere (Surnia), Gufi selvatici (Syrnium), Barbagianni (Strix flammea L.), Allocco e Allocco di palude (Otus), Assiolo o chiù (Scops giu Scop.); Rampicanti: Picchi (Picus, Gecinus, ecc.), tutte le specie etc.

⁸ Ad esempio: Rapaci diurni: Avvoltoio barbato (Gypaëtus barbatus L.), Aquile (Aquila Nisaëtus), Aquile di mare (Haliaëtus), Falco pescatore (Pandion haliaëtus) etc.

⁹ R. BOARDMAN, *The International politics of bird conservation: biodiversity, regionalism and global governance*, UK, Edward Elgar Publishing, 2006, pp 45-54.

repond aujourd'hui à un besoin naturel des individus, non moins qu'à une nécessité d'ordre social."¹⁰

Ma negli anni successivi alla sua emanazione il documento non restò lettera morta, né limitò la sua efficacia al momento della sua emanazione, infatti già negli anni quaranta i governi firmatari ravvisarono, in un'ottica di completamento, la necessità di apportare delle modifiche che potessero rendere l'atto adeguato al nuovo momento storico. Tramite la sottoscrizione della Convenzione internazionale per la protezione degli uccelli, approvata a Parigi il 18 ottobre 1950 (International Convention for the Protection of Birds), fu possibile attivare l'evoluzione di un quadro delineatosi circa cinquanta anni prima, e si diede il via a quel processo innovativo, oltre che evolutivo, grazie al quale il documento ha oggi compiuto oltre cento anni, ed è stato sottoscritto da più di cento nazioni.¹¹

Questo dimostra come, dopo appena cinque anni dalla seconda guerra mondiale, quando i problemi sottoposti all'attenzione dei vari Stati erano di tutt'altra tipologia, e le energie concentrate sulla ricostruzione di economie devastate da anni di conflitti¹², la comunità internazionale volse lo sguardo verso la salvaguardia di un patrimonio naturale gravemente minacciato, per imporre un regime di protezione che fosse destinato alle specie volatili viventi allo stato selvatico, divieti di cattura durante specifici periodi, e metodi di sterminio non selettivo.¹³

¹⁰ M. LIBERTI, *La Convenzione Europea per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura*, http://www.instoria.it/home/convenzione_uccelli.htm [15 aprile 2008].

¹¹ P. H. SAND, *The effectiveness of international environmental agreements: A Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 63-64, 505.

¹² M. L. COHEN, *Crescita economica e crescita demografica*, in R. MOLESTI, *Economia dell'ambiente e bioeconomia*, Milano, FrancoAngeli, 2003, pp. 69 ss.; O. PIERONI, T. ROMITA (a cura di), *Viaggiare, conoscere e rispettare l'ambiente*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore srl, 2003, pp. 127-132; D. SICURELLI, *Divisi dall'ambiente*, Milano, Vita e Pensiero, 2007.

¹³ P. VAN HEIJNSBERGEN, *International Legal Protection of Wild Fauna and Flora*, cit., pp. 20-23, 77, 105, 211.

L'esempio riportato, seppur settoriale, consente di comprendere come il tema ambientale sia stato proposto sin dall'inizio, non tanto come fine a sé stesso, bensì in relazione alla conservazione delle capacità autoriproduttive degli ecosistemi, come fornitori di risorse funzionali alla vita dell'uomo e allo svolgimento delle sue attività.

Parimenti, rientra nell'attenzione della nostra breve ricostruzione l'evidenziazione di un intervento predisposto per una soluzione esaustiva di problemi concernenti la contaminazione dell'ambiente, nello specifico un'azione progettata per far fronte alle problematiche legate all'acqua, uno dei temi centrali nella percezione della comunità internazionale. E' alla luce di tutto questo che, nel 1968, il Comitato Europeo per la Salvaguardia della Natura e delle sue Risorse presentò la Carta Europea dell'Acqua, promulgata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo, il 6 Maggio 1968,¹⁴ ed emanata in occasione dell'Anno della conservazione della natura (1970). In questo documento, sull'onda di quanto accaduto con l'International Convention for the Protection of Birds, si perseguivano la tutela e la protezione di un bene (l'acqua) nell'interesse di un sistema ampio e complesso. Si mirava alla preservazione dell'acqua, intesa non come singola componente di un'immagine, ma come elemento da analizzare alla luce delle molteplici interrelazioni (di qualsiasi natura) che la stessa va ad instaurare con tutte le altre componenti del sistema nel quale è inserita. In questo modo si tracciò, per l'acqua, una tutela esclusiva e non circoscritta, legata all'intero contesto nel quale è inserita.¹⁵

¹⁴A. CHARLES KISS, D. SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 290-292.

¹⁵ Si sancisce espressamente tra le righe che: "Non c'è vita senz'acqua. L'acqua è un bene prezioso, indispensabile a tutte le attività umane".

2. Nuovi programmi e cooperazione tra Stati

Sull'onda di questa tipologia d'interventi, con cui si diede inizio ad un intenso processo di recepimento di principi ed indirizzi,¹⁶ sopraggiunse la conferenza di Ramsar¹⁷ del 2 febbraio 1971, che portò alla sottoscrizione della "Convenzione internazionale relativa alle Zone Umide¹⁸ di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici"¹⁹. Gli Stati sottoscrittori, oggi 158, nelle premesse del documento noto come "Convenzione di Ramsar"²⁰, affermano di essere "convinti che le zone umide costituiscono una risorsa di grande valore economico, culturale, scientifico e ricreativo, la cui perdita sarebbe irreparabile [...]" Dopo aver individuato e delimitato le aree da proteggere, i sottoscrittori accettarono di impegnarsi nella tutela internazionale delle zone definite "umide", attraverso la cooperazione tra gli Stati, e la messa in atto di programmi finalizzati alla conservazione ed alla valorizzazione degli aspetti caratteristici degli habitat degli uccelli acquatici.²¹

La Convenzione di Ramsar riconoscendo l'interdipendenza tra uomo ed ambiente, considerando le fondamentali funzioni ecologiche delle zone umide, che sono regolatrici del regime idrico, habitat di una flora e di una fauna caratteristiche, ma anche degli uccelli acquatici, da un lato prevede la tutela e la corretta gestione delle zone umide, e dall'altro richiede alle nazioni aderenti di indicare almeno un sito di valore internazionale sul

¹⁶ORS – Osservatorio Servizi di Pubblica Utilità - *Carta Europea dell'acqua* - http://www.ors.regione.lombardia.it/publish_bin/C_2_ContentutoInformativo_858_ListaAllegati_Allegato_1_All_Allegato.pdf [22 maggio 2008].

¹⁷ Città iraniana della provincia di Mazandaran, sul mar Caspio.

¹⁸ A. PAOLELLA, *Sistemazioni fluviali*, in (a cura di) A. Paolella, *La forma dell'ambiente: tecniche di intervento per la ricostruzione morfologica*, Cosenza, Pellegrini Editore, 1997, pp. 149-160; E. VAN HOOYDONK, *The Impact of EU Environmental Law on Waterways and Ports*, Begium, Maklu, 2006, p. 51.

¹⁹ *The Ramsar Convention on Wetlands*, <http://www.ramsar.org/> [20 maggio 2008].

²⁰ La Convenzione, in Italia, è entrata in vigore nel dicembre 1975.

²¹ L. MARTELLATO, *Mediazione: i piani di gestione di Natura 2000*, pp. 16-17, EURAC research – *Accademia 33* - La rivista scientifica dell'Accademia Europea di Bolzano, ottobre 2003, <http://www.eurac.edu/accademia/33/accademia33.pdf> [20 maggio 2008].

quale operare. In questo modo le zone umide sono tutelate in tutto il mondo grazie alla Convenzione di Ramsar del 1971, e sono diventate oggetto di uno specifico capitolo della Convenzione Internazionale sulla Diversità Biologica (*Rio de Janeiro, 1992*). Ma nonostante questi riconoscimenti, tali zone sono ancora inserite fra gli ecosistemi più minacciati dalle modificazioni indotte dall'uomo, e la perdita di biodiversità che le riguarda è in continua crescita. Forse per far fronte a questa emergenza sarebbero necessari ulteriori interventi, sia di tipo tecnico-politico che culturale, operanti a diversi livelli (internazionale, nazionale, regionale) attraverso la sensibilizzazione e l'educazione dei cittadini.

Nonostante questi siano interventi a carattere settoriale, non per questo sono privi di rilevanza, dato che solo ponendo in essere una serie di azioni finalizzate alla protezione ed alla regolamentazione dei molteplici elementi che costituiscono l'ambiente, che è possibile perseguire il fine generale della tutela ambientale. Sebbene dottrina e giurisprudenza, pur se divise sulla portata del concetto di ambiente, tendono a privilegiare la concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali, comprendendo in tale nozione²² "la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni", a dispetto di tutto ciò, è solo curando e proteggendo le sue singole componenti che si può ottenere un risultato globale e soddisfacente. Pertanto la Conferenza di Ramsar

²² Corte Cost. sent. 210 del 28 maggio 1987

rappresenta e costituisce uno dei primi efficaci interventi, nel contesto internazionale, posti in essere nella direzione della tutela dell'ambiente, anche se non è l'unica novità degli anni Settanta.

3.The United Nations Conference on Human Environment

Fin dall'inizio degli anni Settanta l'Europa mantiene un forte impegno a favore dell'ambiente, e non si discosta dalla crescente presa di coscienza dei problemi ambientali avvenuta in quegli anni a livello internazionale. In risposta alla crescente preoccupazione dell'opinione pubblica, sul deteriorarsi delle condizioni ambientali e di vita, dato il ruolo fondamentale assunto dalla natura nell'economia, durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (UNCHE, *United Nations Conference on Human Environment*), per la prima volta anche a livello internazionale si focalizzò l'attenzione sulla protezione dell'ambiente naturale²³, considerato una condizione imprescindibile per lo sviluppo delle popolazioni umane attuali e delle generazioni future.²⁴

Al meeting, tenutosi a Stoccolma²⁵ (5-16 giugno) nel 1972, si incontrarono i delegati di 113 nazioni e 400 tra organizzazioni governative

²³ “Esiste un duplice rapporto tra l'ambiente nella sua connotazione originaria e prettamente naturale di “ecosistema” e l'ambiente inteso come risultato anche delle trasformazioni operate dall'uomo e meritevoli di tutela, per il loro valore storico, artistico e culturale, appaiono pienamente condivisibili e soddisfano l'esigenza di ricondurre la nozione entro un ambito che, sebbene non chiaramente definito, possa essere quantomeno individuabile ed intuibile.” In L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Cedam, 2007, pag. 4.

²⁴ ISPI (Istituto per gli studi di Politica Internazionale), “La Conferenza di Stoccolma”, in *Annuario Di Politica Internazionale (1972)*, Milano, Dedalo, 1974, pp. 337- 343.

²⁵ MSN Encarta(Enciclopedia on line), *Stoccolma* (svedese *Stockholm*): capitale e maggiore città della Svezia, capoluogo della contea omonima; sorge lungo la costa orientale del paese, dove il lago Malaren confluisce nel mar Baltico. Attivo porto marittimo, Stoccolma è il maggiore centro commerciale, manifatturiero, finanziario, culturale e dei trasporti del paese. L'economia cittadina si basa sulle industrie agroalimentari, elettrotecniche, metallurgiche, cartotecniche, chimiche, tessili e dell'abbigliamento; di grande rilievo sono anche l'industria cantieristica, le attività amministrative e il turismo. Il settore terziario impiega circa l'80% della popolazione attiva; http://it.encarta.msn.com/encyclopedia_761570107/Stoccolma.html.

e non governative, soggetti che complessivamente rappresentavano i nove decimi della popolazione mondiale, ed è grazie al loro apporto ed alla loro costruttiva partecipazione che, al termine dei lavori, la Conferenza enunciò una vera e propria dichiarazione di principi,²⁶ documento noto con il nome di “Dichiarazione di Stoccolma” (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment)²⁷. Essa, nell’ambito dei provvedimenti internazionali che regolamentano le attività antropiche, rappresenta una pietra miliare nella definizione del concetto di sviluppo sostenibile²⁸, il quale sia nei paesi industrializzati, che in quelli in via di sviluppo, viene ad essere analizzato in relazione all’impatto sull’ambiente e sul clima. L’incontro è inoltre fondamentale perché costituisce il primo tentativo di discussione in materia di ambiente e di sviluppo, nonché, avuto riguardo a tutte le relazioni che possono intercorrere tra questi due fattori a livello mondiale, una prova idonea a dimostrare l’aumento del livello di attenzione sui rapporti tra Uomo e Natura.

Non solo questo, in tale contesto si poté assistere anche alla nascita dell’UNEP (United Nations Environment Programme)²⁹, il programma delle Nazioni Unite relativo alle problematiche ambientali, predisposto per coordinare e regolare tutte le questioni ambientali globali, delle varie agenzie delle Nazioni Unite.

²⁶ Terredelsud - associazione di volontariato patrocinata dal Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali - *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano* (Stoccolma 1972), <http://www.terredelsud.org/stoccolma.php> [20 maggio 2008].

²⁷ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, UNEP - United Nations Environment Programme, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503> [22 maggio 2008].

²⁸ L. DAVICO, *Sviluppo sostenibile*, Roma, Carocci, 2004; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, Editori Riuniti, 2003; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, il Mulino, 1997.

²⁹ A. BRUSCINO, *Lo Sviluppo Eco Sostenibile*, Lulu, 2007, pp. 32-36; R. HILLARY, *Small and Medium-sized Enterprises and the Environment*, Sheffield, Greenleaf Publishing, 2000 , pp. 153-155.

Si trattava di un organismo dell'ONU con il compito di fungere da catalizzatore per le politiche ambientali, indirizzare la coscienza mondiale, coordinare le politiche ambientali delle varie agenzie delle Nazioni Unite e dei vari governi, ed infine organizzare le azioni delle comunità scientifiche, economiche, e delle associazioni ambientaliste.³⁰

Era emersa con chiarezza la necessità di uno sforzo congiunto di tutti i paesi, in seguito alla constatazione dell'inadeguatezza di soluzioni isolate e locali, e dell'esigenza di attività che non prescindessero dalle problematiche di natura sociale ed economica. Continuando così nell'intento di affrontare l'inadeguatezza del sistema, l'incontro di 113 nazioni portò alla redazione di un piano d'azione, costituito da 109 raccomandazioni ed una Dichiarazione di 26 principi, guida indispensabile per l'azione umana e le politiche di sviluppo.³¹

Soffermandoci un attimo sui principi affermati e su quanto indicato dal preambolo della Dichiarazione, non si può non rilevare come il livello di cognizione e di attenzione al problema ambientale, già in questa fase, fosse particolarmente elevato, e non si può non riconoscere il ruolo centrale ricoperto dall'essere umano all'interno della tematica³². Si aggiunga a questo la consapevolezza dei tempi particolarmente stretti per

³⁰ D. GIARDI, V. TRAPANESE, *Uomo ambiente e sviluppo*, Roma, Geva Edizioni, 2006, p. 54.

³¹ VIS, 1972: *la Conferenza di Stoccolma*, <http://www.volint.it/scuolevis/sviluppo%20sostenibile/appuntamenti.htm> [22 maggio 2008]; Ministero degli Affari Esteri, Ambasciate, *I 26 principi della Conferenza di Stoccolma*, <http://sedi.esteri.it/PortaleDgcs/PortaleDGCS/italiano/Millennium/pdf/26principi.pdf> [22 maggio 2008].

³² Dal preambolo della dichiarazione: “ *L'essere umano è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente, che gli assicura la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di uno sviluppo intellettuale morale, sociale e spirituale. Nella lunga e laboriosa evoluzione della specie umana sulla Terra, è arrivato il momento in cui, mediante il rapido sviluppo della scienza e della tecnologia, l'essere umano ha acquisito la capacità di trasformare il proprio ambiente in innumerevoli modi e in misura senza precedenti. I due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, compreso il diritto alla vita.* ”

affrontare il problema³³, l'importanza di coniugare la ricerca e l'applicazione pratica con la valutazione degli effetti sull'ambiente³⁴, la possibilità di assicurare uno sviluppo compatibile con la tutela ambientale³⁵, nonché la necessità di condividere la responsabilità³⁶ ai diversi livelli³⁷, ed integrare le politiche di settore con quella di tutela dell'ambiente³⁸. I sottoscrittori riconobbero che, nel momento storico in cui si era giunti, era ormai necessario "condurre le nostre azioni in tutto il mondo con più prudente attenzione per le loro conseguenze sull'ambiente". La difesa e il miglioramento dell'ambiente furono finalmente riconosciuti come "uno scopo imperativo per tutta l'umanità", da perseguire insieme a quelli fondamentali della pace e dello sviluppo

³³ Dal preambolo della dichiarazione: *"La protezione e il miglioramento dell'ambiente è una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo del mondo intero; essa risponde all'urgente desiderio dei popoli di tutto il mondo e costituisce un dovere per tutti i governi."*

³⁴ Dal preambolo della dichiarazione: *"L'essere umano deve costantemente fare il punto della propria esperienza e continuare a scoprire, inventare, creare e progredire. Al presente la capacità dell'essere umano di trasformare il proprio ambiente, se adoperata con discernimento, può apportare a tutti i popoli i benefici dello sviluppo e la possibilità di migliorare la vita. Applicato erroneamente o avventatamente, lo stesso potere può provocare un danno incalcolabile agli esseri umani ed all'ambiente. Vediamo intorno a noi con crescente evidenza i danni causati dagli esseri umani in molte regioni della Terra, pericolosi livelli di inquinamento delle acque, dell'aria, della terra e degli esseri viventi, notevoli ed indesiderabili perturbazioni dell'equilibrio ecologico della biosfera, distruzione ed esaurimento delle risorse insostituibili e gravi carenze dannose alla salute fisica, mentale e sociale degli esseri umani nell'ambiente da loro creato e in particolare nel loro ambiente di vita e di lavoro."*

³⁵ Dal preambolo della dichiarazione: *"Approfondendo le nostre conoscenze ed agendo più saggiamente, possiamo assicurare a noi stessi e alla nostra posterità condizioni di vita migliori in un ambiente più adatto ai bisogni ed alle aspirazioni dell'umanità. Esistono ampie prospettive per il miglioramento della qualità dell'ambiente e la creazione di una vita più felice."*

³⁶ U. SALANITRO, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2005, 8 ss.

³⁷ A. GAMBARO, *Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato*, in *Studi parlamentari*, 1986, 76 s.; P. CEDON, P. ZIVIZ, *L'art.18 della legge 349/86 nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 542 ss..

³⁸ Dal preambolo della dichiarazione: *"Affinché questo scopo possa essere raggiunto, sarà necessario che tutti, cittadini e collettività, imprese ed istituzioni ad ogni livello, assumano le loro responsabilità e si dividano i rispettivi compiti. Gli esseri umani di tutte le condizioni e le più diverse organizzazioni possono, sulla base dei valori da loro stessi ammessi e dall'insieme delle loro azioni, determinare l'ambiente futuro. Le autorità locali e i governi avranno la responsabilità principale delle politiche e delle azioni che dovranno essere adottate in materia di ambiente, nei limiti della loro giurisdizione. E' altresì necessaria la cooperazione internazionale per riunire le risorse al fine di aiutare i Paesi in via di sviluppo ad assumere le loro responsabilità in questo campo."*

economico e sociale mondiale. Il diritto a non veder pregiudicato l'uso della natura e delle sue risorse venne, dunque, riconosciuto come un principio di giustizia sociale ed un fondamento per la pace tra i popoli e le genti.

Ma soprattutto vennero affermati i concetti della responsabilità dei singoli e degli Stati³⁹ anche di fronte alle generazioni future, l'inevitabilità di operare in maniera coordinata, l'importanza di pianificare e programmare le attività tenendo conto degli oneri ambientali, la necessità di sviluppare la ricerca e l'innovazione, senza dimenticare di promuovere una nuova educazione e cultura tra i popoli.

A ciò si aggiunse la condanna dei test sulle armi nucleari⁴⁰, soprattutto di quelli condotti in atmosfera⁴¹, e l'esortazione delle nazioni all'abbandono della sperimentazione nucleare, causa di pesanti danni sull'ecosistema, oltre che del forte inquinamento radioattivo⁴² che aveva già colpito e danneggiato⁴³ pesantemente il pianeta.

³⁹ B. POZZO, *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa. Il nuovo Libro Bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Rivista Giur. dell'Ambiente*, 2000, pp. 623 e ss.

⁴⁰ MSN Encarta (Enciclopedia on line), *Armi nucleari*: Ordigni esplosivi progettati per liberare energia nucleare su grande scala. La prima bomba atomica (o bomba A), che fu sperimentata il 16 luglio 1945 nei pressi di Alamogordo, nel New Mexico, rappresentava un tipo completamente nuovo di esplosivo artificiale; http://it.encarta.msn.com/encyclopedia_761570062/Armi_nucleari.html.

⁴¹ MSN Encarta (Enciclopedia on line); *Atmosfera*: Involucro di gas che circonda ogni corpo celeste dotato di un campo gravitazionale sufficientemente intenso. L'atmosfera della Terra è composta principalmente da azoto (78%) e ossigeno (21%), e contiene in quantità minori argo (0,9%) e anidride carbonica (0,03%); sono presenti anche percentuali variabili di vapore acqueo e tracce di idrogeno, ozono, metano, monossido di carbonio, elio, neon, cripto e xeno; http://it.encarta.msn.com/encyclopedia_761559991/Atmosfera.html.

⁴² L. BARDINI BARBAFIERA, A. M. FONTANA, *Il prodotto, il marketing, l'ambiente*, Padova, Piccin, 1997, pp. 32-37; B. COMMONER, *Una valutazione del progresso ambientale: la ragione del fallimento*, in *Economia dell'ambiente e bioeconomia* (a cura di) R. MOLESTI, Milano, FrancoAngeli, 2003, pp.81-94.

⁴³ "[...] si prospetta il «grande inquinamento» - sostiene A. Colombo - cioè il pericolo per ogni forma di vita: l'inquinamento atmosferico da anidride carbonica o da altri gas tossici; l'inquinamento termico radioattivo climatico; l'inquinamento idrico dal deflusso indiscriminato e continuo dei rifiuti, la fine della vita dei mari; la sovversione dei cicli dell'ossigeno carbonio azoto, che regolano la vita. E' una prospettiva su cui è più facile illudersi perché globale; perché il punto di passaggio dal parziale al globale non è ben noto [...] il punto in cui i singoli casi sparsi, le singole crisi possono tradursi in massicce catastrofi; in cui gioca inoltre l'effetto di ritardo. Né si

Infine, accogliendo e riconoscendo tutte queste esigenze, si decise di istituire la Giornata mondiale dell'ambiente⁴⁴, il principale evento ambientale delle Nazioni Unite, oggi celebrata in più di 100 paesi nel mondo, allo scopo di richiamare l'attenzione sulle questioni ambientali che riguardano il nostro pianeta, di accrescere la consapevolezza dei cittadini, ed aiutarli a divenire parte attiva nei processi di cambiamento globale.

Da quel momento, grazie alla presa di coscienza della reale portata delle problematiche ambientali⁴⁵, in molti paesi furono istituiti ministeri dediti esclusivamente alla protezione dell'ambiente, e la Comunità Europea iniziò ad operare con particolare costanza e determinazione, al fine di gestire in modo adeguato tutte le questioni che erano già state riconosciute nello scenario mondiale.⁴⁶

4. 1987 Rapporto Brundtland, il futuro comune e lo sviluppo sostenibile

Prima di passare all'analisi delle politiche comunitarie, è opportuno proseguire nella descrizione dei sistemi mondiali, perché è da questi che le attività comunitarie, intraprese in materia di ambiente, hanno preso spunto.

Nello specifico riprendiamo dal 1983, quando l'Organizzazione delle Nazioni Unite istituì la Commissione mondiale per l'ambiente e lo

riflette sul fatto che le vittime annualmente mietute dalle malattie da inquinamento [...] costituiscono già esse una catastrofe. [...] L'inquinamento uno di quei fattori cui di solito si riporta la crisi dello sviluppo, che ho ricondotto all'unico fattore produzione. (in A. Colombo, *La società del futuro*, Bari, Edizioni Dedalo, 1978, p. 512.)

⁴⁴ Si celebra ogni anno il 5 giugno.

⁴⁵ M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e impr.*, 1992, pp. 1021 ss.; C. SALVI, *La responsabilità civile*, in *Tratt. dir. priv.*, a cura di G. IUDICA E P. ZATTI, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 218 ss.

⁴⁶ In Italia con la Legge 8 luglio 1986, n. 349 venne istituito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

sviluppo, la cui presidenza fu affidata a Gro Harlem Brundtland⁴⁷, primo ministro norvegese, che dopo appena quattro anni (1987) presentò il rapporto "Our Common Future"⁴⁸, caratterizzato dall'inserimento, nell'ambito della trattazione relativa alle tematiche inerenti l'ambiente, di un'efficace definizione di sviluppo sostenibile⁴⁹, definito come lo "sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri".⁵⁰

Quanto affermato dal Primo Ministro venne ben presto ripreso, e le conclusioni scaturenti dalla sua analisi furono recepite⁵¹ nella Risoluzione 44/228 dell'Assemblea generale dell'ONU, che il 22 dicembre 1989 si mosse verso il recupero dei concetti di sviluppo e di ambiente, per procedere alla loro definitiva saldatura, nella visione di un ambiente che non è più limite e vincolo per lo sviluppo economico, ma una sua dimensione essenziale ed imprescindibile.

⁴⁷ MSN Encarta (Enciclopedia on line), *Brundtland Gro Harlem* (Oslo 1939): medico e donna politica norvegese, Primo Ministro della Norvegia (1981; 1986-1989; 1990-1996). Dopo la laurea in medicina, ottenuta all'Università di Oslo nel 1963, si trasferì negli Stati Uniti presso la Harvard University di Cambridge, specializzandosi in salute pubblica nel 1965. Ritornata in patria, nel 1977 entrò a far parte del Parlamento norvegese e divenne consulente del ministero della Sanità (1969-1974). Nel periodo 1974-1979 fu ministro dell'Ambiente, per poi essere nominata, nel 1981, Primo Ministro: fu la prima donna, nonché il più giovane deputato, a ricoprire l'incarico, che durò però solo pochi mesi, da febbraio a ottobre. Dal 1981 al 1986 fu a capo del Partito laburista, e quindi nuovamente primo ministro per quasi dieci anni. Nonostante la sua strenua battaglia a favore dell'entrata della Norvegia nell'Unione Europea, il referendum del 1994 affermò la volontà contraria della popolazione; http://it.encarta.msn.com/encyclopedia_1041537525/Brundtland_Gro_Harlem.html.

⁴⁸ S. LUCCI, S. POLETTI, *Lo sviluppo sostenibile*, Milano, Alpha Test, 2004, pp. 20, 29, 118-119.

⁴⁹ Regione Ambiente – Documentazione, *L'educazione ambientale nel contesto internazionale*, <http://www.regione.piemonte.it/ambiente/documentazione/tutela/riferim.htm> [24 maggio 2008]; Confederazione Svizzera, Temi, Sviluppo Sostenibile; *1987: Rapporto Brundtland*, <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00266/00540/00542/index.html?lang=it> [24 maggio 2008]; CRIDEA, Centro Regionale per l'Informazione, la Documentazione e l'Educazione Ambientale, *Il Rapporto Brundtland*, <http://www.cridea.it/index.php?id=216> [24 maggio 2008].

⁵⁰ "Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali".

⁵¹ *Progetto Agenda 21 della Comunità Montana del Mugello, Il Rapporto Brundtland*, <http://agenda21.cm-mugello.fi.it/doc-biblioteca/1987%20Il%20Rapporto%20Brundtland.pdf> [24 maggio 2008].

In questo contesto, data la necessità, non rinviabile, di esaminare accuratamente gli aspetti fondamentali di quella che era la nuova visione, ormai pienamente delineata nel contesto internazionale, dopo aver discusso ed analizzato il rapporto, fu organizzata la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, che nel 1992 avrebbe avuto luogo a Rio de Janeiro.⁵²

5. La consacrazione dei principi generali in un codice di comportamento etico-ambientale

Data l'improrogabile necessità di individuare un percorso universale, necessario per costruire uno sviluppo sostenibile, la comunità mondiale si riunì a Rio de Janeiro⁵³, dal 3 al 14 giugno del 1992⁵⁴, per dar luogo alla Conferenza Internazionale su Ambiente e Sviluppo (UNCED – United Conference Environment and Development) ⁵⁵.

All'incontro parteciparono i rappresentanti dei governi di 178 Paesi, più di 100 capi di Stato e oltre 1000 Organizzazioni non governative, per mettere

⁵² MSN Encarta (Enciclopedia on line), *Rio de Janeiro*: Città del Brasile sudorientale, capitale dello stato omonimo, situata nella baia di Guanabara, sull'oceano Atlantico. Seconda città del paese per numero di abitanti, Rio de Janeiro è centro amministrativo, culturale e turistico di primaria importanza. Porto commerciale e nodo di comunicazioni, la città è il principale mercato della produzione agricola (caffè, tabacco, zucchero) degli stati limitrofi. Il settore dei servizi svolge un ruolo di rilievo nell'economia cittadina (banche, istituti finanziari), mentre l'industria locale è particolarmente attiva nei settori alimentare, tessile, chimico, cantieristico, dell'abbigliamento e dei mobili. Rinomata meta turistica, la città offre ai visitatori paesaggi naturali di straordinaria bellezza e accoglie ogni anno migliaia di persone in occasione del celebre carnevale di Rio. La città è stata la capitale del Brasile dal 1763 al 1960 (data in cui venne sostituita da Brasilia); http://it.encarta.msn.com/encyclopedia_761554853/Rio_de_Janeiro.html.

⁵³ N. COSTA, *I professionisti dello sviluppo turistico locale*, Milano, Hoepli editore, 2005, pp. 105-110.

⁵⁴ V. LAVITOLA, *Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo*, Roma, Editore Colombo, 1992; S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 3, 1992, pp. 581-621; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», n. 3, 1992, pp. 705-712.

⁵⁵ G. GARAGUSO E S. MARCHISIO, *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, F. Angeli, 1993.

in discussione il futuro dello sviluppo dell'umanità, o meglio delle diverse umanità, che lì si confrontavano, e dell'ambiente.⁵⁶

Le operazioni poste in essere furono particolarmente produttive, e portarono alla sottoscrizione di ben due convenzioni e tre dichiarazioni di principi: 1. Dichiarazione sull'Ambiente e lo Sviluppo; 2. Agenda 21: il Programma d'azione per il XXI secolo; 3. Dichiarazione dei principi sulle foreste; 4. Convenzione quadro sui cambiamenti climatici; 5. Convenzione sulla diversità biologica.⁵⁷

Ma prima di entrare nel merito della questione, è opportuno premettere come la Dichiarazione di Rio, sull'onda di quanto avvenuto a Stoccolma (con la Dichiarazione di Stoccolma del 16 giugno 1972),⁵⁸ pur producendo una mera elencazione di principi, rappresentata dall'identificazione dei fondamenti basilari vigenti in materia di ambiente e sviluppo⁵⁹, esposti in ventisette punti, consentì la redazione di un documento assimilabile ad un codice di comportamento etico-ambientale destinato agli Stati. In questo modo si delineò un atto che pur non vincolante per i Paesi firmatari, risultava essere di primaria importanza, perché in grado di fissare gli elementi idonei a diventare, con la prassi, dei principi generali.

Ora, da un rapido confronto tra i due documenti, appare come la prima dichiarazione, quella di Stoccolma, non aveva fatto altro che gettare

⁵⁶ P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, Torino, 1998, pp. 922 ss..

⁵⁷ Toscana Notizie – Agenzia di informazione della Giunta regionale, *Documenti strategici sulla sostenibilità*, http://primapagina.regione.toscana.it/img/db_file/24502_1Documenti_strategici_sostenibilita.pdf [25 maggio 2008].

⁵⁸ La Dichiarazione di Rio - Rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, (Rio de Janeiro, 3-14 Giugno 1992), http://www.rete.toscana.it/sett/pta/svilsoست/dichiarazione_rio.pdf [25 maggio 2008]; UNEP - United Nations Environment Programme, *Rio Declaration on Environment and Development*, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163> [25 maggio 2008].

⁵⁹ L. FRANCARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, Jovene, 1990, 301 ss.

le basi per una discussione, a livello internazionale, relativa alla tematica ambientale, sancendo quelli che sarebbero stati i principi successivamente assunti a Rio, laddove muovendosi sulla critica a modelli di produzione e di consumo insostenibili, oltre ad azioni illuminate dalla preoccupazione per la crescita demografica, chiari emersero i tentativi per inquadrare lo sviluppo economico, ammissibile solo nel caso in cui fosse stato sostenibile ambientalmente e socialmente, non solo nel presente ma anche nei confronti delle future generazioni. A tutto ciò si lega l'esplicito riconoscimento del principio di precauzione nel dibattito sull'impatto dell'ambiente, ed il riconoscimento della salute come elemento meritevole di protezione in relazione alla tutela dell'ambiente, la quale si pone come condizione essenziale della qualità della vita.

Proprio sulla base di tali riflessioni, da quel momento, per qualsiasi intervento realizzato sull'ambiente è doveroso rilevare la certezza dell'assenza di conseguenze nocive per la salute, sempre e comunque nell'ottica del principio di precauzione.⁶⁰

Indiscussa divenne l'influenza, sempre maggiore e penetrante, che quest'ultimo principio, da quel momento, andò ricoprendo negli ordinamenti giuridici di quasi tutti i paesi del mondo⁶¹, grazie alla quale, in pochi anni, divenne uno degli strumenti più utilizzati nell'elaborazione delle decisioni finalizzate alla gestione dei rischi. Così da quel momento, in settori come ambiente, energia, commercio, alimentazione⁶², salute e biotecnologie⁶³, il principio di precauzione iniziò a guadagnare un rilievo

⁶⁰ C. WEISS, *Can there be science-based precaution?*, IOP – electronic journals, http://www.iop.org/EJ/article/1748-9326/1/1/014003/erl6_1_014003.html [28 maggio 2008].

⁶¹ I. M. GOKLANY, *The precautionary principle: A Critical Appraisal of Environmental Risk Assessment*, Washington, Cato Institute, 2001, pp. 1-6.

⁶² F. RASPADORI, *OGM. Lineamenti della disciplina europea*, Perugia, Morlacchi Editore, 2007, pp. 79-87.

⁶³ MSN Encarta (Enciclopedia on line), *Biotecnologia: Utilizzazione di organismi viventi in vari processi industriali mediante l'impiego di tecniche di biologia molecolare e di ingegneria genetica.*

tale da costringere, da un lato, a riconsiderare il contenuto e l'applicazione delle norme fino ad ora approvate, e dall'altro ad individuare nuove strade idonee a "regolare il rischio" alla luce delle esigenze emergenti.

Nella sede di Rio sono stati, infine, introdotti sistemi di valutazione preventiva (VIA) per la realizzazione di particolari opere, è stata stimolata la produzione di specifiche normative tese all'introduzione di azioni risarcitorie per danno ambientale, ed è stato acquisito il principio "chi inquina, paga" attraverso l'imposizione dell'internalizzazione dei costi di produzione.

6. La programmazione mirata e lo sviluppo sostenibile

Come abbiamo sopra accennato, per dare esecuzione ai principi⁶⁴ enunciati durante il meeting di Rio, la Conferenza approvò quattro documenti. Andando con ordine, il primo è Agenda 21⁶⁵, un testo di 800 pagine, a natura programmatica ed operativa, che racchiude un insieme di principi, obiettivi, strategie ed azioni, che i Paesi firmatari si impegnarono a perseguire per la costruzione di un modello di sviluppo sostenibile⁶⁶ e durevole per il ventunesimo secolo.⁶⁷

Inizialmente per tali scopi venivano impiegati batteri e funghi, seguiti da piante e, più di recente, da organismi animali. Applicazioni di tipo biotecnologico ormai consolidate comprendono processi microbici come quelli utilizzati nella fabbricazione della birra, nello smaltimento dei liquami e nella produzione di antibiotici; http://it.encarta.msn.com/encyclopedia_761575885/Biotecnologia.html.

⁶⁴ C. PASQUALINI SALSA, *Diritto ambientale : principi, norme, giurisprudenza* 6. ed., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2003; G. BELLOMO, *Principi di diritto ambientale*, a cura di G. Di Plinio, P. Fimiani, Milano, Giuffrè, 2002.

⁶⁵ Australian Government – Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts, *Sustainable Development*, <http://www.environment.gov.au/commitments/uncsd/publications/agenda21/index.html> [25 maggio 2008].

⁶⁶ Sul punto v. F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile: origini, teoria e pratica*, Roma, Editori Riuniti, 2003.

⁶⁷ E. TIEZZI, N. MARCHETTINI, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?: le basi scientifiche della sostenibilità*, Roma, Donzeli Editore, 1999, pp. 28-32; 42-46; 66-68.

E' un documento molto articolato⁶⁸, un "programma di azione" della Comunità internazionale,⁶⁹ grazie al quale si evidenzia, in materia di ambiente e sviluppo, come lo sviluppo sostenibile potrebbe essere realizzato solo attraverso una programmazione mirata, basata sulla premessa che le società umane non possono continuare nella strada fino a quel momento percorsa, a causa dell'allora crescente consapevolezza della necessità di cambiare modello di sviluppo, migliorando gli standard di vita per tutti, ed infine proteggendo ed amministrando più saggiamente l'ambiente, nell'intento di conservarlo e renderlo fruibile alle generazioni future.

Il testo si suddivide in quaranta capitoli suddivisi in quattro parti⁷⁰. La prima è rappresentata dalla voce: dimensioni sociali ed economiche: povertà, sanità, ambiente, aspetti demografici, produzione, ecc.⁷¹ Segue la parte relativa alla conservazione ed alla gestione delle risorse: atmosfera, foreste, deserti, montagne, acqua, prodotti chimici, rifiuti, ecc.; la sezione avente ad oggetto il rafforzamento del ruolo dei gruppi più significativi⁷²:

⁶⁸ P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Il programma di azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», n. 5, 1993, pp. 761-767; M. KEATING, *The Earth Summit's Agenda for Change*, Geneva, Centre for Our Common Future, 1993.

⁶⁹ ONU, Stati, Governi, Ngo, settori privati.

⁷⁰ SECTION I. Social and economics dimensions; SECTION II. Conservation and management of resources for development; SECTION III. Strengthening the role of major groups; SECTION IV. Means of implementation.

⁷¹ *Agenda 21: Chapter 2*: "2.2. Economic policies of individual countries and international economic relations both have great relevance to sustainable development. The reactivation and acceleration of development requires both a dynamic and a supportive international economic environment and determined policies at the national level. It will be frustrated in the absence of either of these requirements. A supportive external economic environment is crucial. The development process will not gather momentum if the global economy lacks dynamism and stability and is beset with uncertainties..."

⁷² *Chapter 23: "Preamble - 23.1*. Critical to the effective implementation of the objectives, policies and mechanisms agreed to by Governments in all programme areas of Agenda 21 will be the commitment and genuine involvement of all social groups.

23.2. One of the fundamental prerequisites for the achievement of sustainable development is broad public participation in decision-making. Furthermore, in the more specific context of environment and development, the need for new forms of participation has emerged. This includes the need of individuals, groups and organizations to participate in environmental impact assessment procedures and to know about and participate in decisions, particularly those which

donne, giovani, organizzazioni non governative, agricoltori, lavoratori, sindacati ecc.; ed infine l'indicazione dei mezzi per l'esecuzione del programma: risorse e meccanismi finanziari, trasferimento di tecnologie ambientalmente compatibili, scienza per lo sviluppo sostenibile, ecc.

Doveroso risulta, a questo punto, evidenziare quelli che spiccano tra i pilastri di Agenda 21, i tre principi primari sui quali si richiese fosse basata tutta la politica ambientale successiva: sussidiarietà, condivisione ed integrazione. Con l'adozione di tali principi risultarono, nell'immediato, necessarie scelte ed azioni iniziate "dal basso", perché ci si rese conto che solo operando in questo modo sarebbe stato possibile considerare adeguatamente, dando loro il giusto peso, le esigenze della comunità locale, ed allo stesso modo sarebbe stato possibile identificare scelte ed obiettivi condivisi da tutte le forze economiche e sociali, tramite percorsi di confronto. Emerse, infine, l'esigenza di perseguire lo sviluppo sostenibile, alla luce della necessità di concretizzare l'integrazione delle azioni intraprese ai diversi livelli.⁷³

Tornando ai documenti approvati nel 1993, procediamo ora all'analisi della Convenzione sulla diversità biologica (Convention on Biological Diversity⁷⁴); della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change

potentially affect the communities in which they live and work. Individuals, groups and organizations should have access to information relevant to environment and development held by national authorities, including information on products and activities that have or are likely to have a significant impact on the environment, and information on environmental protection measures..."

⁷³ A. BIANCO, *Agenda 21 in area rurale*, in *Il sentiero nel bosco*, a cura di F. PELLEGRINI E G. SODA, Rubettino, 2004, p. 131.

"Agenda 21 non introduce nessun preciso obbligo giuridicamente vincolante, ma si limita a fornire raccomandazioni e suggerimenti di carattere operativo. Collocandosi nella sfera del cosiddetto *soft law*, può essere definito, a buon diritto, un documento di importanza storica mondiale.

⁷⁴ Sul punto v. L. GLOWKA, F. BURHENNE-GUILMIN, H. SYNGE, IUCN Environmental Law Centre, IUCN Biodiversity Programme, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, Cambridge, IUCN, 1994.

(UNFCCC or FCCC⁷⁵)), nota come Convenzione di Rio, e della Dichiarazione dei principi sulla gestione delle foreste (Declaration on Forest Principles).

La prima convenzione nasce con l'obiettivo di sviluppare adeguate strategie nazionali per la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica, ed è spesso considerata come il documento fondamentale per quel che riguarda lo sviluppo sostenibile.

La seconda, la UNFCCC, prevede la riduzione delle emissioni di gas serra, che ciascun paese avrebbe dovuto porre in essere per limitare ed invertire il progressivo riscaldamento globale del pianeta, e rappresenta l'atto i cui contenuti si sono successivamente concretizzati nel Protocollo di Kyoto del 1997, con il quale si obbligano i paesi industrializzati alla riduzione delle emissioni del 5,2% entro il 2008-2012.

L'ultima dichiarazione, partendo dalla consapevolezza che dalle foreste dipendono tutte le altre forme di vita, sancisce i principi per la gestione, la conservazione e l'utilizzazione sostenibile delle foreste, definendo le linee-guida sulla gestione dei boschi, la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle attività rientranti nella silvicoltura.

Quest'ultima era una dichiarazione che si limitava a riconoscere le foreste come risorsa ambientale fondamentale per l'umanità, esauribile e scarsamente rinnovabile, quindi, meritevole d'essere sfruttata con criteri sostenibili. Il fatto che la dichiarazione fosse d'indirizzo, quindi giuridicamente non vincolante, consentì di trovare un punto d'accordo fra gli Stati dell'emisfero settentrionale e alcuni paesi in via di sviluppo, come India ed Indonesia. Infatti questi ultimi non avrebbero accettato la

⁷⁵ Sul punto v. T. O'RIORDAN, J. JÄGER, *Politics of Climate Change: A European Perspective*, London, Routledge, 1996; R. K. DIXON, *The U.N. Framework Convention on Climate Change Activities Implemented Jointly (AIJ) Pilot: Experiences and Lessons Learned*, The Netherlands, Springer, 1999.

conclusione di un accordo internazionale giuridicamente vincolante, che sarebbe stato considerato come uno strumento nelle mani dei paesi industrializzati volto a proibire l'abbattimento delle foreste tropicali, ed il rischio di una violazione del loro diritto di gestire liberamente le proprie risorse, nonostante i paesi ricchi, per anni ed anni, ne avevano fatto ampio scempio.⁷⁶

7. Gli effetti della Conferenza di Rio sul principio di precauzione

E' nel Summit per la Terra, tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, che il principio di precauzione ha ricevuto una consacrazione universale. La Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo, adottata in quella sede, ha infatti sancito, in ventisette principi di carattere generale e programmatico, l'imprescindibile esigenza di compatibilità tra imperativi dello sviluppo e imperativi della protezione ambientale, secondo il criterio dello sviluppo sostenibile.

Allo scopo di realizzare tale modello di sviluppo, la Dichiarazione di Rio ha incluso formalmente il «metodo precauzionale» tra i principi ispiratori delle politiche ambientali nazionali.

Si può, inoltre, rilevare che il metodo precauzionale emerge, dalla Dichiarazione di Rio, come principio di politica ambientale basato sull'inversione dell'onere della prova, dato che per l'adozione di misure ambientali preventive o correttive non è necessario dimostrare che certe attività danneggino seriamente l'ambiente, per posticipare l'adozione di tali misure è invece necessario provare che le attività in questione non

⁷⁶ P. LA FRATTA, *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile. Vision 2000, Iso 14000, Emas, SA 8000, Ohsas, Lca: l'integrazione vincente*, Milano, FrancoAngeli, 2004, pp. 56-63.

causino danni gravi o irreversibili.⁷⁷ Così in seguito alla Conferenza di Rio, il principio di precauzione è stato recepito, non solo apportando modifiche ad una serie di convenzioni internazionali preesistenti, ma anche tramite nuovi trattati, relativi alla gestione delle risorse naturali.

Analogo risultato è stato conseguito nel campo della protezione dell'ambiente, sia sul piano universale, mediante i c.d. accordi ambientali multilaterali, che sul piano regionale, come dimostrano gli accordi internazionali concernenti i problemi ambientali globali, che nel complesso sono ispirati al principio di precauzione.

Pertanto il principio di precauzione, dapprima contenuto in strumenti a vocazione essenzialmente programmatica, è stato poi accolto dalla maggior parte degli strumenti internazionali giuridicamente vincolanti legittimati alla protezione dell'ambiente e delle risorse naturali. E anche quando non viene espressamente richiamato dai testi pattizi, non si può non riconoscere come il principio di precauzione giochi un ruolo determinante nel campo della tutela ambientale, soprattutto in relazione alla gestione dei c.d. problemi ambientali globali.

Nell'ambito del diritto comunitario, si deve anzitutto ricordare che il metodo precauzionale ha trovato i suoi primi riconoscimenti a partire dagli anni Ottanta, in relazione a casi di misure restrittive del commercio intracomunitario fondate su conoscenze scientifiche incerte, pur se solo nel 1993, in virtù delle modifiche apportate al Trattato di Roma dal Trattato di Maastricht, il principio di precauzione è entrato formalmente a far parte della politica comunitaria dell'ambiente. Da allora, il principio di precauzione si è introdotto in tutte le politiche comunitarie il cui modello è

⁷⁷ V. LAVITOLA, *Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo*, cit.; B. CHIARELLI, *Dalla natura alla cultura: principi di antropologia biologica e culturale*, Piccin, Padova, 2003, pp. 377-387.

costituito dall'esposizione ai rischi inerenti agli sviluppi tecnico-scientifici, dalla protezione dell'ambiente alla tutela della salute umana.⁷⁸

Senza soffermarsi ora sulla normativa richiamata, rinviamo ai paragrafi successivi per un'analisi più dettagliata.

⁷⁸ “5.2 Rileva il Collegio che il principio di minimizzazione nella materia, va applicato con particolare rigore, poiché funzionale alla tutela di un valore fondamentale della persona qual'è quello della salute umana garantita dall'art. 32 Cost.. Esso costituisce applicazione del principio di “precauzione” di derivazione comunitaria, sancito dall'art. 174 par. 2 del Trattato di Roma (art. 130R prima della entrata in vigore del trattato di Amsterdam), secondo cui la politica della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi della “precauzione e della azione preventiva”. Trattasi di un principio di applicazione generale che, come confermato dalla giurisprudenza della Corte Comunitaria, trova applicazione in tutti quei settori ad elevato livello di protezione, e ciò indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano. La Corte di Giustizia comunitaria ha in particolare asserito che l'esigenza di tutela della salute umana diviene imperativa, in presenza di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati (C.G. sentenza 14 luglio 1998, causa C-248/95; sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97, Bluhme). Nella materia in esame, la applicazione del principio di precauzione non può prescindere da una considerazione fondamentale: l'assenza di conoscenze scientifiche certe sugli “effetti a lungo termine” sulla salute umana, derivanti dalla esposizione alle c.d. radiazioni non ionizzanti promananti dagli impianti di telefonia mobile.” (Tribunale Amministrativo Regionale - Puglia - Lecce Sezione I, 12 giugno 2002 n. 242).

CAPITOLO I – SEZIONE II

LA TUTELA AMBIENTALE E LA COMUNITA' EUROPEA

1. *Il superamento degli interessi economici e l'imposizione del principio di precauzione*

1.1 *Le nuove modalità d'azione ed i primi interventi comunitari*

1.2 *Il nuovo punto focale: "The Rio Declaration on environment and development"*

2. *Il principio di sussidiarietà negli atti comunitari*

2.1 *L'opportunità e l'inadeguatezza del principio di sussidiarietà*

1. Il superamento degli interessi economici e l'imposizione del principio di precauzione

Nella fase istitutiva della Comunità Economica Europea (CEE)⁷⁹ nessun riferimento alla tutela dell'ambiente era identificabile in modo chiaro ed esplicito all'interno del Trattato di Roma (Treaty of Rome)⁸⁰, tutt'al più era possibile rinvenire dei meri riferimenti, a carattere prevalentemente generico, incentrati e predisposti a favore del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini, unitamente clausole predisposte per rendere possibile il conseguimento di un armonico sviluppo delle attività economiche all'interno degli Stati membri.

Come da più parti è stato sostenuto, per lungo tempo la CEE ha privilegiato l'economia e lo sviluppo degli scambi commerciali⁸¹ a danno dell'impatto ambientale, ma questo approccio non è andato oltre gli anni Settanta, periodo in cui risultava ormai indiscussa l'impossibilità di

⁷⁹ Nel giugno 1955, con la conferenza di Messina, i ministri degli Esteri dei sei paesi della CECA avviarono le trattative per ampliare le basi della cooperazione economica: ebbe così inizio il processo che portò alla conclusione dei due trattati di Roma del 25 marzo 1957, istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM).

⁸⁰ Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE) e dell'EURATOM (European Atomic Energy Community), stipulato il 25 marzo 1957, a cui aderirono Francia, Repubblica federale tedesca, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

Gli accordi di Roma furono la prima tappa della costruzione dell'unità europea, obiettivo posto nell'immediato dopoguerra dalle forze democratiche europee al fine di scongiurare nel futuro nuovi conflitti e di favorire la ripresa economica, politica e civile del continente.

La CEE si prefiggeva la realizzazione di un Mercato comune europeo (MEC) salvaguardato e unificato da tariffe comuni entro il quale l'EURATOM aveva il compito di coordinare e promuovere le ricerche dei sei paesi nel campo dell'uso pacifico dell'energia nucleare. Il dato politico più significativo consisteva nella riconciliazione franco-tedesca che sanava mezzo secolo di conflitti, sfociati in due guerre mondiali.

⁸¹ Con l'istituzione della CEE e la creazione del mercato comune si vogliono raggiungere due obiettivi. Il primo consiste nella trasformazione delle condizioni economiche degli scambi e della produzione nella Comunità. Il secondo, più politico, vede nella CEE un contributo alla costruzione funzionale dell'Europa politica e un passo verso un'unificazione più ampia dell'Europa.

L'articolo 2 del trattato CEE precisa che: "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano".

Il mercato comune si basa sulle famose "quattro libertà": libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali.

rinviare ulteriormente la questione ambientale, e non più accettabili i continui silenzi sulle tematiche connesse, le quali preoccupavano seriamente i cittadini europei, alla luce della particolare rilevanza assunta, non solo dagli interessi e dalle esigenze di conservazione⁸² delle risorse, ma anche dai valori della salute e dell'integrità degli individui.⁸³

Necessario era modificare l'intero atteggiamento tenuto nei confronti dell'ambiente, oltre che fronteggiare la crescente ed incontenibile domanda di risorse, tanto che gli operatori comunitari furono costretti ad una rapida inversione di rotta, per cercare di contemperare le esigenze produttive con i diritti dei singoli, e con il crescente peso che la questione ambientale aveva assunto⁸⁴. Data la, ormai acquisita, necessità di sostenere gli interessi di un ambiente da strappare all'industrializzazione sfrenata ed alla "religione del profitto", da quel momento l'Unione, senza possibilità di rinvio, iniziò a seguire con attivo interesse la questione ambientale e le tematiche ad essa connesse; ed in occasione del vertice di Parigi del luglio 1972, inevitabile giunse il riconoscimento, chiaro ed esplicito, della necessità, nel contesto dell'espansione economica e del miglioramento della qualità della vita, di dover prestare maggiore attenzione all'ambiente⁸⁵, alla luce dell'opportunità di accompagnare la

⁸² C. CASALONE, *Principio di precauzione*, in *Lessico oggi: orientarsi nel mondo che cambia*, a cura di aa.vv. Aggiornamenti sociali, Rubbettino Editore, 2003, pp. 184-190.

⁸³ M. M. RIZZO, *Ambiente e salute*, Trento, UNI Service, 2008; Autori Vari, *Sviluppo Sostenibile, Tutela dell'Ambiente e della Salute Umana*, Perugia, Morlacchi, 2008; A. POSTIGLIONE., *Il danno alla salute e all'ambiente nella giurisprudenza e nella dottrina giuridica*. Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, 1996, 5 (10): pp. 582-589.

⁸⁴ P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, in *Amministrare*, 1987, 189; B. CARAVITA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, 578 ss., 598.

⁸⁵ M. TALLACCHINI, F. TERRAGNI, *Le biotecnologie*, Milano, Bruno Mondadori, 2004, pp. 58-62; S. MAGLIA, *Corso di legislazione ambientale. Alla luce del testo unico ambientale*, Wolters Kluwer Italia, 2008, pp. 24-26.

crescita economica con un miglioramento della qualità della vita, nonché con una efficace protezione dell' ambiente e delle risorse naturali.⁸⁶

Lo sviluppo economico non era più considerabile un valore in sé, una priorità da perseguire ad ogni costo, ma poteva finalmente essere considerato un' entità strettamente connessa ai valori della qualità della vita. Così il Consiglio dei Ministri, nell' intento di privilegiare la prevenzione del degrado ambientale rispetto ad un intervento di tipo riparatore, e ritenendo opportuno consacrare tutto in un apposito documento, che desse il via ad una serie di interventi nuovi e diversi rispetto al passato, adottò il primo programma di azione in materia ambientale.

1.1 Le nuove modalità d'azione ed i primi interventi comunitari

E' in occasione del vertice di Parigi (Paris Summit) del 1972⁸⁷ che ebbe inizio la vera svolta, perché si decise, per la prima volta, l' entrata in funzione della politica ambientale comunitaria, e si rese nota la decisione, già presa in seno alle istituzioni comunitarie, di deliberare un primo programma d' azione ambientale.⁸⁸

Data la mancanza di disposizioni in materia di tutela dell' ambiente all' interno dei trattati, il primo programma d' azione per l' ambiente (First European Environment Action Programme),⁸⁹ relativo al periodo 1973-

⁸⁶ L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004.

⁸⁷ M. BIGGERI, F. VOLPI, *Teoria e politica dell' aiuto allo sviluppo*, Milano, FrancoAngeli, 2006, p. 41.

⁸⁸ *EU biodiversity & policy instruments*. ECNC - European Centre for Nature Conservation. http://www.ecnc.nl/Services/EuBiodiversityPolicyInstruments_442.html. [7 aprile 2008].

⁸⁹ European Commssion, *Environment: Policy Framework*, http://ec.europa.eu/research/environment/policy/article_1434_en.htm [7 aprile 2008].

1976,⁹⁰ fu solo il primo di una lunga serie di atti, e nel giro di pochi anni, non solo di programmi d'azione ne furono emanati ben quattro, ma al fianco di questi sopraggiunse un'ampia serie di direttive e più di 200 atti legislativi in materia.

Tutto ciò consentì di delineare una politica destinata a limitare l'inquinamento tramite l'introduzione di norme minime, operando soprattutto in materia di gestione dei rifiuti⁹¹, inquinamento idrico ed inquinamento atmosferico, tutela del consumatore, energia, ricerca ed adozione di tecnologie più pulite, oltre che salute⁹² e salvaguardia dei beni naturali⁹³.

Fondamentali furono, nell'ordine, l'Atto unico europeo (The Single European Act)⁹⁴ entrato in vigore il 1° luglio 1987,⁹⁵ l'emendamento dell'art. 25 del Trattato, e l'introduzione del capo VII relativo all'Ambiente, intervento con cui fu possibile inserire, nel trattato, un apposito titolo dedicato all'ambiente, ed affermare il principio secondo il quale «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità».⁹⁶

⁹⁰ F. BERGE, *European Environmental Law*, <http://www.uib.no/ped/humanities/law/Summary.txt>. [30 marzo 2008].

⁹¹ A. CICERCHIA, *Pianificazione strategica e ambiente*, Milano, FrancoAngeli, 2000, pp. 32-139; M. PERNICE, G. MINNINI, *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti*, Wolters Kluwer Italia, 2008.

⁹² 1975, Direttiva sulla qualità delle acque potabili; 1976, direttiva sulle acque di balneazione.

⁹³ 1977, Decisione inerente la convenzione sulla protezione del Mediterraneo; 1978, Direttiva sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci; 1979, Direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici

⁹⁴ L'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 da nove Stati membri e il 28 febbraio 1986 dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia, costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE). L'AUE è entrato in vigore il 1° luglio 1987.

⁹⁵ AUE – Europa Online – Politica Online, *Atto unico europeo*, <http://www.politicaonline.net/europa/documenti/ae.htm> [14 aprile 2008]; Europa – il portale dell'Unione Europea, *Atto unico europeo*, http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_it.htm [14 aprile 2008]; Historiasiglo20.org – The history of the European Union, *The Single European Act*, <http://www.historiasiglo20.org/europe/acta.htm> [13 aprile 2008].

⁹⁶ European navigator – La première bibliothèque numérique sur l'histoire de l'Europe, *The Single European Act* (SEA), http://www.ena.lu/single_european_act_sea-020102209.html [13 aprile 2008].

In questo modo la salvaguardia dell'ambiente entrò a pieno titolo tra le finalità costitutive della CEE, ed all'introduzione di disposizioni sostanziali e procedurali seguirono cambiamenti di notevole rilevanza, primo fra tutti la codificazione dei principi direttivi dell'azione comunitaria, precedentemente individuabili nelle direttive e nei programmi d'azione (quali, ad esempio, l'azione preventiva e l'imputazione all'inquinatore del risanamento ambientale).

Grazie all'Atto Unico Europeo si aggiunsero al trattato CE⁹⁷ gli articoli 130R⁹⁸, 130S⁹⁹ e 130T,¹⁰⁰ nell'intento di "salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente¹⁰¹, contribuire alla protezione della salute umana, garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali¹⁰²", e consentire ai singoli Stati membri di mantenere ed assumere provvedimenti compatibili con il trattato, per una protezione sempre maggiore delle risorse individuate.

Ma "The Single European Act" è particolarmente importante anche perché pone tra i suoi obiettivi prioritari quello del ravvicinamento delle legislazioni nazionali vigenti, nel settore della salubrità e della sicurezza dei prodotti, da dover perseguire con lo strumento della direttiva¹⁰³. Inoltre, affrontando la questione della minaccia di danno all'ambiente si stabilì, al fine di poter aprire la strada a mezzi che consentissero di

⁹⁷ EUR-lex - L'accesso al diritto dell'Unione Europea, *Trattato sull'Unione europea*, <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html> [14 aprile 2008].

⁹⁸ Divenuto in seguito a modifica art. 174 CE.

⁹⁹ Divenuto in seguito a modifica art. 175 CE.

¹⁰⁰ Divenuto art. 176 CE.

¹⁰¹ Si riconosce la possibilità di risarcimento del danno ambientale a prescindere dalla violazione di altri diritti individuali come il diritto di proprietà o il diritto alla salute, e si considera l'ambiente un bene giuridico tutelato di per sé, e non più un interesse protetto dall'ordinamento tramite disposizioni predisposte alla tutela di altri beni ed interessi.

¹⁰² Con il termine risorse naturali si intendono le energie, i mezzi, le forze ambientali e biologiche che sono proprie del nostro pianeta.

¹⁰³ Anche se la giurisprudenza ha riconosciuto che le disposizioni delle direttive comunitarie sono immediatamente applicabili, quando il loro contenuto è così dettagliato e specifico da non dare margine di discrezionalità al legislatore nazionale.

adottare misure tempestive ed immediate, l'adozione del principio di precauzione¹⁰⁴ (Precautionary Principle), un elemento grazie al quale fu possibile delineare un approccio nuovo e significativo al problema, soprattutto alla luce del fatto che le condotte consentite, grazie a questo principio, permettono nel contempo di perseguire la tutela della salute¹⁰⁵ e dell'ambiente.¹⁰⁶

Il legame del principio di precauzione con questi due elementi è noto sin dalle origini, sin dai primi riconoscimenti di questo principio, individuabili già nel XIX secolo: "Precautionary 'thinking' has a much longer history. The *Late Lessons from Early Warnings* report (Harremoës et al., 2001) mentions the example of Dr John Snow who in 1854 recommended removing the handle of a London water pump in order to stop a cholera epidemic. The evidence for the causal link between the spread of cholera and contact with the water pump was weak and not a 'proof beyond reasonable doubt'. The simple and relatively inexpensive measure, however, was very effective in halting the spread."

Ma non potendo fermarsi a questo, la medesima trattazione prevede anche altri esempi in cui "a precautionary approach could have saved

¹⁰⁴ Il principio di precauzione consiste nell'obbligo di intervenire in tutti quei casi, in cui esista la minaccia di un danno all'ambiente. Esso pertanto trova applicazione in tutti i casi, in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi si rintracciano ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità. L'obbligo di intervenire viene prima ancora che vi sia prova dell'esistenza del rischio, essendo sufficiente la presenza in un'ipotesi di rischio potenziale, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato, circa la sua portata quantificata, i suoi effetti determinati per l'insufficienza o il carattere non concludente dei dati scientifici.

¹⁰⁵ M. CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 4, 2000, p. 913-964.

¹⁰⁶ T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, pp. 699 ss.

many lives if early warnings of potential – at the time unproven but still reducible –harm had been taken more seriously.”¹⁰⁷

In relazione alle origini, che non possiamo tralasciare a fini di completezza, data l'opportunità di evidenziare le coordinate storiche e spaziali con cui venne identificato per la prima volta il principio di precauzione, si rende doveroso indicare, almeno sinteticamente, come per la maggior parte della dottrina esso risalga agli anni Settanta; ma in relazione allo spazio geografico dal quale prese le mosse, non è rinvenibile una posizione univoca, confrontandosi in dottrina un gruppo di studiosi che tende ad riconoscergli un' origine svedese, ed un'altra fazione che considera la genesi del principio di origine tedesca.

In Germania il PP ('Vorsorgeprinzip') potrebbe essere fatto risalire alla prima bozza di un disegno di legge del 1970, elaborata nell'intento di perseguire e garantire la pulizia dell'aria,¹⁰⁸ alla quale fece seguito la legge, approvata nel 1974, con cui si coprono tutte le potenziali fonti di inquinamento atmosferico, rumore, vibrazioni e processi simili.

Ma la più chiara elaborazione del principio di precauzione, nella politica ambientale tedesca, viene attribuita ad un momento successivo, quando si poté leggere: 'Responsibility towards future generations commands that the natural foundations of life are preserved and that irreversible types of damage, such as the decline of forests, must be avoided.'

Ed inoltre: 'The principle of precaution commands that the damages done to the natural world (which surrounds us all) should be avoided in advance and in accordance with opportunity and possibility.'

¹⁰⁷ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005, *The Precautionary Principle*; Printed in France, in the workshops of UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/ulis/index.shtml> [30 aprile 2008].

¹⁰⁸G.P. KIRKWOOD, *Assessing the precautionary nature of fishery management strategies*, <http://www.fao.org/DOCREP/003/W1238E/W1238E07.htm> [30 aprile 2008].

Vorsorge further means the early detection of dangers to health and environment by comprehensive, synchronized (harmonized) research, in particular about cause and effect relationships..., it also means acting when conclusively ascertained understanding by science is not yet available. Precaution means to develop, in all sectors of the economy, technological processes that significantly reduce environmental burdens, especially those brought about by the introduction of harmful substances.¹⁰⁹

Nel complesso, la letteratura ed i trattati internazionali hanno dato molteplici definizioni, e tra le diverse enunciazioni individuabili, una particolarmente interessante è quella contenuta nella London Declaration, laddove è presentata nel seguente modo¹¹⁰: *'Accepting that, in order to protect the North Sea from possibly damaging effects of the most dangerous substances, a precautionary approach is necessary which may require action to control inputs of such substances even before a causal link has been established by absolutely clear scientific evidence.'*¹¹¹.

Nel diritto comunitario è oggi un principio generale, e la sua applicazione non si limita al diritto ambientale, ma si estende ad altre materie di interesse comunitario, quali la tutela della salute e dei consumatori. Si rivolge ai tipici settori di intervento della ricerca e delle applicazioni biotecnologiche, così come confermano le più recenti direttive.

Nell'ambito della giurisprudenza costituzionale italiana non sono rinvenibili espliciti riferimenti al principio precauzionale, ma notevole è il contributo alla legittimazione del livello precauzionale di tutela come obiettivo perseguito nell'esercizio delle potestà pubbliche preordinate alla

¹⁰⁹ Bundesministerium des Innern, 1984.

¹¹⁰ Second International Conference on the Protection of the North Sea 1987.

¹¹¹ Includes qualifying language such as 'may require action' and 'before ... absolutely clear ... evidence'.

cura di beni giuridici di rilievo costituzionale.¹¹² Ma ci sono anche casi in cui la giurisdizione costituzionale opera per garantire la pretesa di un livello precauzionale di tutela dei diritti fondamentali.¹¹³

Infine, è presso la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee che non solo si riconosce il principio di precauzione, ma lo si applica anche oltre l'ambito espressamente previsto dall'art. 174 del trattato.¹¹⁴

1.2 Il nuovo punto focale: "The Rio Declaration on environment and development"

Un'altra definizione del Principio di Precauzione, meritevole di essere evidenziata, è contenuta nella Dichiarazione di Rio¹¹⁵, laddove viene così presentata: *"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost effective measures to prevent environmental degradation."* In questo modo si evidenzia chiaramente l'obbligo per gli Stati di attivarsi in base alle loro capacità, e come la mancanza di una certezza scientifica in relazione alla produzione ed alla minaccia grave di danni irreversibili, non sia di per sé sufficiente a giustificare la mancata adozione di misure preventive.¹¹⁶

¹¹² Sentenze 399/1996; 185/1998; 382/1999; 351/1999.

¹¹³ Sentenze 399/1996; 121/1999; 185/1998.

¹¹⁴ Esempio di applicazione del principio precauzionale in materia di tutela della salute sono le sentenze della Corte di Giustizia del 5 maggio 1998 relative alle misure di emergenza contro l'encefalopatia spongiforme bovina.

¹¹⁵ Rio Declaration (United Nations 1992).

¹¹⁶ Questo emerge chiaramente nella disposizione: 'according to their capabilities' and '...postponing cost-effective measures.'

Ultima, ma non meno importante disposizione, è quella contenuta nella Comunicazione Europea sul Principio di Precauzione,¹¹⁷ anch'essa particolarmente rilevante, non solo nel contesto generale, ma soprattutto in quello comunitario: *'The precautionary principle applies where scientific evidence is insufficient, inconclusive or uncertain and preliminary scientific evaluation indicates that there are reasonable grounds for concern that the potentially dangerous effects on the environment, human, animal or plant health may be inconsistent with the high level of protection chosen by the EU.'*¹¹⁸

Grazie ad essa si obbliga la Comunità ad adottare tutti gli interventi necessari a mantenere elevato il livello di protezione scelto dall'UE.

Le scuole di pensiero su come dovremo stimarne la natura sono diverse, si va da quelle che mettono l'uomo al centro del mondo e riconoscono la priorità massima al valore ed al rispetto per l'uomo, a quelle che riconoscono all'ambiente ed alle vite non umane un valore proprio, indipendente dal valore degli esseri umani, e nel loro interesse sostengono un grandissimo rispetto ed un elevatissimo livello di protezione. Ma nonostante le diverse prospettive di osservazione, in tutte le correnti non può non rilevarsi il sostegno illimitato al Principio di Precauzione.¹¹⁹

Se si esaminassero la salute, l'integrità degli ecosistemi e la conservazione della specie come valori fondanti per il benessere dell'umanità, o diversamente si riconoscesse che hanno valore in sé, in ogni caso, tutti i potenziali danni da attività umane che potrebbero

¹¹⁷ EU communication on the PP.

¹¹⁸ The Global Development Research Center · G · D · R · C · , *Urban Governance: Precautionary Principle*, <http://www.gdrc.org/u-gov/precaution-4.html> [25 aprile 2008].

¹¹⁹ U. SALANITRO, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, cit.; H. BELZEVE, *Il principio precauzione. Orientamenti e riflessioni della Commissione europea per l'interpretazione e l'applicazione di questo principio*, in «Ambiente, Risorse, Salute», n. 71, 2000, pp. 29-34.

comprometterli sarebbero qualificati come moralmente inaccettabili, oltre che giuridicamente rilevanti.

Ma dal momento che “ nature does not have a voice of its own the ‘interests’ of nature need to be taken care of in the decisionmaking process. Deliberations on the PP should explicitly consider the negative impacts that human activities may have on nature, even if these impacts do not pose direct risks for humans,”¹²⁰ l'elemento imprescindibile, nell'assunzione delle decisioni aventi ad oggetto le attività umane, è la natura.

2. Il principio di sussidiarietà negli atti comunitari

L'applicazione del principio di sussidiarietà¹²¹ risale ad un periodo che precede la fase della sua incorporazione nell'articolo 5 del trattato CE, lo si può, infatti, riconoscere già nel 1951, quando emersero le prime disposizioni idonee a sancire, implicitamente, la sua imposizione, e l'articolo 5 del trattato CECA consentì alla Comunità di esercitare un'influenza diretta sulla produzione, nel caso in cui le circostanze lo avrebbero richiesto.

¹²⁰ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005. *The Precautionary Principle*; cit., <http://unesdoc.unesco.org/ulis/index.shtml> [30 aprile 2008]; Europa – Gateway to the European Union, *Environment - Communication from the Commission on the precautionary principle*,. http://ec.europa.eu/environment/docum/20001_en.htm [24 aprile 2008].

¹²¹ Il principio di sussidiarietà nasce nel pensiero socio-politico, e si sviluppa nella dottrina sociale cristiana. Esso racchiude un significato tipicamente bivalente: da un lato tutela l'autonomia del singolo e dell'organismo minore di fronte all'invadenza di quelli maggiori; dall'altro implica l'eventualità dell'intervento ausiliario di questi ultimi, quando gli organismi minori si rivelino inadempienti o non adeguati rispetto al compito da svolgere. Applicato in un ordinamento giuridico articolato secondo una pluralità di autonomie sociali e territoriali, il principio può comportare per il potere pubblico ora un dovere di astensione, ora un dovere di intervento. Nella sua accezione “verticale” esso è riferito alla pluralità di autonomie territoriali; nell'accezione “orizzontale” esso è riferito alle relazioni che intercorrono fra il potere pubblico (anche locale) e i cittadini: fra l'apparato politico-amministrativo e la società civile. Vasta è la letteratura sul principio di sussidiarietà in riferimento all'ordinamento costituzionale.

Ciò dimostra come il principio fece il suo ingresso nell'ordinamento comunitario¹²² sin dalla fase iniziale, quella della realizzazione del mercato comune, perché è lì, nel principio della concorrenza e nelle quattro libertà¹²³, che è possibile rinvenire un'attuazione dell'interpretazione liberale dell'idea sussidiaria, di un sistema che affida al mercato il compito di autodisciplinarsi e che limita l'intervento pubblico solo ad ipotesi ben definite, quelle in cui l'iniziativa privata appare ontologicamente inidonea al raggiungimento degli obiettivi predisposti.¹²⁴

In siffatta situazione, dopo la fase in cui, nel settore delle disposizioni comunitarie, il principio in esame non era individuabile con un esplicito riferimento al nome con cui è oggi conosciuto, pur essendo già presente e applicato, giunse il periodo in cui si ritenne necessario inserire il principio in modo espresso e qualificarlo con il suo nome. Il settore utilizzato per questa operazione fu quello dell'ambiente; è lì, infatti, che incontriamo la prima esplicita manifestazione normativa del principio di sussidiarietà¹²⁵, introdotto nell'articolo 130 R (ormai abrogato)¹²⁶, tramite l'Atto Unico Europeo nel 1987.¹²⁷

Con questo documento si consente alla Comunità Europea di intervenire in materia ambientale, ma solo nella misura in cui un'azione può essere meglio realizzata a livello comunitario, piuttosto che a livello

¹²² A. ANTONIETTI, 1987/88, *La politica della Comunità economica europea per la salvaguardia dell'ambiente*, Atti e memorie della Accademia di agricoltura, scienze e lettere di Verona, s.6, v.39: 187-195.

¹²³ Regole cardine che hanno governato il mercato europeo e le istituzioni comunitarie fin dalle origini.

¹²⁴ Wikipedia : the free encyclopedia, *Subsidiarity*, <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity>. [24 aprile 2008]; T. Schilling, *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or Taking Subsidiarity Seriously*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>. [28 aprile 2008]; European Parliament - Fact Sheets, *The principle of subsidiarity*, http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/1_2_2_en.htm [28 aprile 2008].

¹²⁵ La Comunità agisce nella misura e nei limiti in cui gli obiettivi possono essere meglio realizzati a livello comunitario, piuttosto che a livello dei singoli Stati membri.

¹²⁶ Ora sostituito dall'art 174 CE.

¹²⁷ M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 547 ss.

dei singoli Stati membri.¹²⁸ In pratica le istituzioni comunitarie possono agire in materia, ma solo nei casi in cui gli obiettivi ambientali stabiliti non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, possono, invece, essere conseguiti meglio a livello comunitario.

Quindi, se da un lato si riconosce autonomia all'azione degli Stati, dall'altro si ammette esplicitamente la necessità di collocare il problema su scala sovranazionale, insieme all'opportunità di affrontarne le azioni su scala continentale, tanto che nell'ambito del processo d'integrazione europea, ai fini del riparto delle competenze tra Unione Europea, Stati membri e autonomie locali, principio di sussidiarietà, è oggi considerato principio cardine dell'ordinamento europeo.

È con il Trattato di Maastricht, tuttavia, che la sussidiarietà è introdotta nel Trattato CE come principio di carattere generale dell'Unione Europea,¹²⁹ al fine di limitare l'azione comunitaria nei settori attribuiti alla sua competenza concorrente. In particolare, il principio è stato inserito nel Trattato CE sulla scia dell'aumento delle competenze della Comunità (determinate dall'Atto unico europeo e dal Trattato sull'Unione europea), e dalla conseguenziale esigenza di dover bilanciare tale sviluppo con una

¹²⁸ Sul punto v. A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, 8, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999; P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralista*, in A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di) *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, *ivi*, 6 ss.; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003, 13 ss.

¹²⁹ Il Trattato di Maastricht è entrato in vigore solo il 1° novembre 1993. Tra le principali innovazioni introdotte spicca, insieme all'introduzione del principio di sussidiarietà, la creazione di un Unione sempre più stretta tra i popoli, intesa come spazio senza frontiere interne, l'instaurazione dell'Unione Economica e Monetaria, il passaggio dall'espressione CEE a CE, la nascita di una cittadinanza europea..ecc.

nuova garanzia della sovranità degli Stati membri. Se da un lato si è accettato un aumento delle competenze comunitarie, dall'altro si è voluto evitare il rischio di un'evoluzione della Comunità in senso federale.¹³⁰

In questo modo il principio di sussidiarietà viene basato sull'idea che, dove le competenze sono ripartite fra la Comunità e Stati membri, è opportuno che le decisioni siano prese al livello più basso, e siano gli Stati a gestire il settore, ma qualora i provvedimenti possono essere presi in modo più adeguato solo ad un livello più elevato, perché gli Stati membri non sono in grado di realizzare gli obiettivi agendo da soli¹³¹, è la Comunità che deve intervenire.

E questa idea è stata più volte riportata all'interno degli atti comunitari. Dichiara, infatti, il penultimo punto del preambolo del Trattato di Amsterdam, che gli Stati membri si dichiarano "decisi a portare avanti il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini conformemente al principio di sussidiarietà". A questo si aggiunga l'articolo A (oggi articolo 1 Trattato C.E.) secondo comma, il quale dichiara che "il presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini", ed infine l'articolo 3 B (oggi articolo 5 Trattato C.E.) secondo comma, per il quale "la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a

¹³⁰ P. MENGOZZI, *Il principio di sussidiarietà nel sistema giuridico delle Comunità europee*, <http://www.lumsa.it/Lumsa/Portals/File/ConvegnoDocentiSett06/MengoZZi.pdf> [3 maggio 2008].

¹³¹ Ndependentliving.org - The Independent Living Institute, *Guide to the Amsterdam Treaty*, <http://www.independentliving.org/docs3/edf98.html> [30 aprile 2008].

motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati al meglio a livello comunitario". Questo consente la generalizzazione nell'applicazione del principio a tutti i settori di "competenza non esclusiva".¹³²

2.1 L'opportunità e l'inadeguatezza del principio di sussidiarietà

Quanto detto sin ora, a proposito dei principi di precauzione e di sussidiarietà ci consentirà di iniziare ad analizzare quanto accaduto, dal momento della nascita delle istituzioni comunitarie ad oggi, in seno alle politiche degli Stati membri. Ma prima di andare avanti torniamo a parlare del principio di sussidiarietà e degli ulteriori atti, all'interno dei quali viene affermato e tutelato.

Riprendiamo, a questo punto, dalla dichiarazione n. 23 allegata al Trattato di Nizza, relativa al "futuro dell'Europa", la quale nel delineare i possibili sviluppi del processo d'integrazione, puntualizza tra gli obiettivi da raggiungere l'individuazione di "modalità per stabilire una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà".

Inoltre, con la Dichiarazione di Laeken sul "futuro dell'Unione Europea" si richiama espressamente il principio di sussidiarietà come criterio ordinatore, e s'individua tra le priorità della Convenzione Europea la definizione delle competenze dell'Unione insieme alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri.

¹³²European Union Information Website. *EU Treaty & Institutions - Future EU: Subsidiarity*, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/future-eu-subsidiarity/article-117271> [24 aprile 2008].

Ma anche nel "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa"¹³³ grande attenzione è stata dedicata alla materia, tanto che per affrontare le questioni legate alla sussidiarietà in seno alla Convenzione Europea è stato istituito un apposito gruppo di lavoro¹³⁴, ed è grazie alla Costituzione che si permette di conseguire l'adeguamento al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato che istituisce la Comunità Europea (Trattato CE)¹³⁵ firmato ad Amsterdam.

La principale innovazione introdotta dalla Costituzione riguarda la creazione di un meccanismo di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, che per la prima volta coinvolge direttamente i parlamenti nazionali. Questi possono ormai avvertire pubblicamente non solo le istituzioni europee, ma anche il loro governo, in merito a ogni progetto di atto legislativo europeo che, a loro avviso, si ritiene contravvenga al principio di sussidiarietà. A tal fine, essi dispongono di un termine di sei settimane, che intercorre dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo europeo.

Ogni parlamento nazionale potrebbe dunque riesaminare tali progetti ed emettere un parere motivato, ogniqualvolta dovesse ritenere che il principio di sussidiarietà non fosse stato rispettato. Se un terzo dei parlamenti dovesse condividere lo stesso parere, la Commissione o l'istituzione che ha presentato il progetto, dovrà, di conseguenza, riesaminare la sua proposta. Al termine di questo riesame, la Commissione o qualsiasi altra istituzione interessata potrebbe decidere di

¹³³ Wikipedia : the free enciclopedia, *Costituzione europea*, http://it.wikipedia.org/wiki/Costituzione_europea. [30 aprile 2008].

¹³⁴ F. VECCHIO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità*, http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0044_vecchio.pdf [30 aprile 2008].

¹³⁵ Governo Italiano, *Costituzione Europea*, http://www.palazzochigi.it/costituzione_europea/costituzione_testi/costituzione1_titolo3.html [3 maggio 2008].

ritirare la propria proposta, mantenerla o modificarla, rispettando però l'obbligo di motivazione della scelta.

Inoltre, tramite il Protocollo, si conferisce ai parlamenti nazionali la facoltà di presentare alla Corte, attraverso il proprio Stato membro, un ricorso per violazione del principio di sussidiarietà, avvenuta tramite atto legislativo, e si prescrive, che tutti i progetti di atti legislativi europei siano motivati rispetto al principio di sussidiarietà.

Tornando al Trattato Costituzionale, esso raccomanda l'utilizzo di una «scheda di sussidiarietà» che riunisca tutti gli elementi relativi alla valutazione dell'aderenza al principio, ed impone alla Commissione di inoltrare contemporaneamente ai parlamenti nazionali degli Stati membri e al legislatore dell'Unione tutti i suoi progetti di atti legislativi ed i progetti modificati. Così subito dopo l'adozione di questo Trattato, anche le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio dei Ministri dovranno essere, da questi, inviate ai parlamenti nazionali. Si prevede infine che, qualora la Commissione decida di non procedere a consultazioni pubbliche, in caso di urgenza eccezionale, essa sia comunque tenuta a motivare la decisione nella sua proposta.¹³⁶

Muovendo da quanto appena analizzato, possiamo ora procedere all'accostamento dei termini sussidiarietà ed ambiente, considerando il primo come criterio ordinatore per le attività di interesse generale, che ponendo al centro la "persona", ed andando a ridefinire i rapporti tra Stato e Società civile, va a costituire il raccordo fondamentale per la ricerca di soluzioni giuridiche adeguate ai problemi derivanti dalle dinamiche ambientali. Se guardiamo all'Italia, secondo l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela

¹³⁶ Europa – Una Costituzione per l'Europa, *Le procedure decisionali dell'Unione*, http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_it.htm [3 aprile 2008].

dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali. Tuttavia non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie, ed è pertanto esclusa la configurabilità di una "materia" riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla "tutela dell'ambiente", qualificato come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 96 del 2003 e n. 407 del 2002).¹³⁷ Ciò dimostra come nel settore della tutela dell'ambiente, la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale, che però si attengano alle proprie competenze.

Tutto ciò, chiaramente, dimostra come la materia in esame non ricada, alla luce del principio di sussidiarietà, all'interno degli Stati Comunitari, tra le tematiche di competenza esclusiva dell'Unione Europea, ma per le esigenze che hanno spinto all'elaborazione della sussidiarietà, viene riservata ai singoli Stati, che a loro volta, sempre dando attuazione al loro interno allo stesso principio, possono determinare, per specifici settori, i soggetti competenti ad emanare disposizioni adeguate. Si fa riferimento, nello specifico, agli enti locali, che nel caso dell'Italia sono le Regioni e le Province.¹³⁸

¹³⁷ Corte Costituzionale, Sentenza n. 259/2004, in materia di tutela dell'ambiente e principio di sussidiarietà. Corte Cost.: 22-07-2004 .

¹³⁸ Sul punto v. F. FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea Costituente*, in *federalismi.it* n. 13/2008, p. 19 e ss.; R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato Italiano*, Roma, 1995, p167 e ss.; E. ROTELLI, *Comuni, Province, Regioni e Stato nella terza bicamerale*, in

Il perseguimento effettivo della tutela dell'ambiente mostra un elevato grado di complessità, che la vigente legislazione nazionale e comunitaria, per quanto articolate, non sono, da sole, in grado di risolvere. L'azione di difesa ambientale, infatti, coinvolge numerosi interessi, pubblici e privati, la cui individuazione e composizione è di indubbia difficoltà. Appare quindi essenziale disporre di strumenti normativi ed amministrativi in grado di intervenire positivamente, oltre che di un sistema di valori e di regole generali, che possa consentire di pervenire ad un appropriata configurazione degli interessi in gioco, ed al loro contemperamento.

L'interesse ambientale coinvolgere il livello locale, nazionale e sovranazionale, ed è proprio dalla sua idoneità ad influire su una sfera così ampia, che lo stesso è stato concepito come un interesse concreto, che riguarda e colpisce la generalità dei cittadini. Considerando, a tal punto, l'appartenenza dello stesso a una collettività così estesa, è importante che lo stesso non sia, in alcun modo, frutto della sommatoria o della giustapposizione di differenti e contrastanti interessi, che tuttavia troppo spesso lo controllano a livello locale.

Il problema è proprio questo, se da un lato il principio di sussidiarietà¹³⁹ ha spinto a collocare il settore della tutela ambientale a livello dei singoli Stati comunitari, dall'altro questa potrebbe essere stata una scelta particolarmente inopportuna, perché ha consentito a tutti gli interessi che operano all'interno degli Stati, degli Enti locali nello specifico, di attaccare

Amministrare, 1998, fasc. 2, pag. 299; T.E. FROSINI, *Il federalismo istituzionale*, in *Un federalismo possibile in Italia*, Fondazione Luigi Einaudi di Roma per studi di politica ed economia, Roma, 1999, p. 104 e ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, p. 24 e ss.; B. CARAVITA, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province*, in *Federalismi.it* n.18/2006.

¹³⁹ G. A. BERMANN, *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, 94 Colum. L. Rev. 332, 336 (1994); D. J. EDWARDS, *Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union*, 44 Am. J. Comp. L. 537 (1996); G. L. NEUMAN, *Subsidiarity, Harmonization, and Their Values: Convergence and Divergence in Europe and the United States*, 2 Colum. J. Eur. L. 573 (1996); W. GARY VAUSE, *The Subsidiarity Principle in European Union Law— American Federalism Compared*, 27 Case W. Res. J. Int'l L. 61 (1995).

concretamente e quotidianamente le finalità perseguite. Non è semplice operare in modo imparziale a livello locale, ed è inevitabile il travolgimento delle decisioni negli schemi della stessa politica locale, che può, con grande facilità, impedire il raggiungimento del prioritario fine della protezione e della tutela dell'ambiente. Probabilmente, se non si fosse data azione al principio di sussidiarietà, nell'ambito della protezione ambientale, e si fosse lasciata la gestione del settore unicamente alle istituzioni comunitarie, sarebbe stato più semplice perseguire determinati obiettivi, senza lasciarsi aggirare da interessi operanti in direzione contraria.

Ma in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione italiana, operata con la legge cost. n. 3 del 2001, dopo aver collocato la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" tra le competenze esclusive statali, la Corte Costituzionale ha inteso temperare le eventuali conseguenze, soprattutto tramite la sent. 407/2002, che, nell'interpretare la disposizione costituzionale, ha delineato la "tutela dell'ambiente" non tanto come una materia in senso tecnico, ma piuttosto come un valore. Così, avendo seguito questa scelta interpretativa, nessun livello territoriale è in grado di reclamare il monopolio di competenza sull'ambiente.¹⁴⁰

Grazie all'intervento indicato, la giurisprudenza costituzionale ha escluso l'esistenza di una materia in senso tecnico, impedendo la

¹⁴⁰ Sent. Della Corte Costituzionale n. 407, anno 2002: “[...] In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998). [...]”.

limitazione e circoscrizione della disciplina in oggetto alla competenza statale. Quest'ultima è connessa con altri interessi e altre competenze, oltre che con le materie residuali affini alla tematica ambientale.

Con la citata sentenza, la Corte ha fatto luce per la prima volta su un punto focale del criterio di distribuzione delle competenze, fino ad allora improntato su una struttura a compartimenti stagni, pronunciando l'affermazione per cui "non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come «materie» in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale "idonee ad investire una pluralità di materie".

Data l'evoluzione, ormai affermata, dello scenario concernente l'attribuzione esclusiva delle competenze ambientali all'Unione Europea, non è più immaginabile e praticabile una gestione esclusiva e limitata riservata o alla Comunità stessa, o alle regioni, dato l'irrimediabile frazionamento che, alla luce della sussidiarietà, la competenza a regolamentare e gestire il settore in esame ha subito.

E' importante però non dimenticare, a nessun livello, che l'interesse ambientale è talmente rilevante da non meritare di essere influenzato in alcun modo, e solo con una gestione imparziale ed unitaria è possibile ottenere una sua reale ed effettiva tutela. Chiaramente, all'interno dei vari Stati comunitari, le leggi emanate sono particolarmente differenti le une dalle altre, operano in direzioni talvolta opposte, e neppure in seguito agli innumerevoli interventi comunitari, gli Stati sono riusciti a raggiungere i medesimi traguardi, che sono sempre e comunque marginali rispetto agli obiettivi finali.¹⁴¹

¹⁴¹ " Il principio di sussidiarietà non ha il carattere di una regola formale. Resta quindi sempre una questione di interpretazione fattuale contingente stabilire se la produzione di un dato "bene

Per queste ragioni si richiede che ciascun soggetto pubblico, preposto alla tutela di una specifica parte dell'interesse generale, lo rappresenti e lo gestisca, adottando adeguate azioni di tutela, concertate e coordinate, non solo a livello nazionale, ma soprattutto a livello comunitario. Operando nel campo della tutela ambientale la frammentarietà, il mancato coordinamento, e a volte la contraddittorietà degli interventi posti in essere, dalle diverse Amministrazioni, rappresenta la più alta criticità che si oppone al raggiungimento degli obiettivi, in tempi e modi almeno accettabili.

pubblico” possa essere meglio ottenuta attraverso un’azione a livello nazionale o un’azione a livello dell’Unione. Vantaggi e svantaggi dell’azione collettiva a livello dell’Unione devono venire valutati e comparati con i vantaggi e gli svantaggi dell’azione a livello dei singoli Stati: ed il bilancio finale deve tenere conto, in un modo che è del tutto imprecisato, del fatto che vantaggi e svantaggi possono essere, e di fatto sono, distribuiti asimmetricamente tra gli Stati membri.” (In: A. M. PETRONI, R. CAPORALE, *Il federalismo possibile*, Rubettino, 2000, p. 31.)

CAPITOLO II

I PRINCIPI DI TUTELA AMBIENTALE

1. *La politica ambientale comunitaria nel Trattato istitutivo dell'UE*
2. *Preventive Action Principle*
3. *Correction Principle and Principle of Proportionality*
4. *The OECD and the Polluter-pays Principle*
5. *Extended Polluter Pay Principle*
6. *Evoluzione ed espansione del PPP*
7. *Prime considerazioni. L'integrazione europea ed i problemi irrisolti.*
8. *L' "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century" e la corretta gestione dei costi ambientali*
9. *The implementation of the Polluter Pays Principle. L'Unione Europea e la realizzazione del programma ambientale*
10. *"The Rio Declaration on Environment and Development" e la completa interiorizzazione dei costi di danno*
11. *Lugano Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment.*
12. *Osservazioni sui principi ambientali nel contesto internazionale*

1. La politica ambientale comunitaria nel Trattato istitutivo dell'UE

La politica comunitaria in materia di tutela dell'ambiente trova importanti esplicitazioni negli artt. 2¹⁴², 3¹⁴³, 6¹⁴⁴ e 174 del trattato istitutivo dell'UE¹⁴⁵, con cui da un lato si accoglie il principio dello sviluppo sostenibile, dall'altro un implicito diritto/dovere di godere/assicurare un alto standard di qualità dell'ambiente.¹⁴⁶

E soprattutto, grazie all'analisi del comma due dell'articolo 174, si individuano i principi fondanti ai quali si ispira l'azione comunitaria in materia ambientale. Nello specifico: il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, ed infine il principio «chi inquina paga».¹⁴⁷

¹⁴² *Articolo 2 (ex articolo 2)*: La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

¹⁴³ *Articolo 3 (ex articolo 3)*: 1.. Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato:

- a) il divieto, tra gli Stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente;
- b) una politica commerciale comune;
- c) un mercato interno...l) una politica nel settore dell'ambiente;..etc.

¹⁴⁴ *Articolo 6 (ex articolo 3 C)*: Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

¹⁴⁵ Reteambiente – il sito di Edizioni Ambiente, *Trattato Ue - Trattato Ce*, http://www.reteambiente.it/ra/normativa/istituzioni/pdf/5079_TrattatoCe_vige.pdf [16 aprile 2008]; EUR-Lex- l'accesso ad diritto dell'Unione europea, *Trattato che istituisce la Comunità Europea*, http://europa.eu/eur-lex/it/treaties/dat/C_2002325IT.003301.html [2 maggio 2008].

¹⁴⁶ A. SESTINI, *Introduzione allo studio dell'ambiente*, Milano, F. Angeli, 1983; A. TAMBURRINO, *Evoluzione ambientale*, Milano, Giuffrè, 1988; C. M. DACLON, *Nuova politica per l'ambiente*, Roma, SPES, 1986.

¹⁴⁷ *Articolo 174*:

1. La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:
 - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
 - protezione della salute umana,

2. *Preventive Action Principle*

Considerando che il principio di precauzione (Precautionary Principle) è stato oggetto di analisi nelle pagine precedenti, si può ora proseguire verso la descrizione degli altri importantissimi principi in materia¹⁴⁸. Partiamo quindi, per poi distaccarci, dal principio dell'azione preventiva (Preventive Action Principle)¹⁴⁹, con il quale si impone che la tutela dell'ambiente¹⁵⁰ si configuri, anzitutto e prevalentemente, come tutela preventiva¹⁵¹. L'esigenza è di fondamentale importanza non solo perché prevenire è sempre meno gravoso che risarcire, ma anche non si può non evidenziare che le conseguenze dannose potrebbero eccedere qualsiasi possibilità di riparazione.

La migliore azione di tutela dell'ambiente¹⁵² è certamente quella che evita la creazione d'inquinamenti o danni agli equilibri ecologici, e cerca, pertanto, di impedire, sin dall'inizio, inquinamenti o altri inconvenienti

— utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,

— promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi 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».

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo..etc.

¹⁴⁸ U. SALANITRO, *I principi generali nel Codice dell'Ambiente* in (a cura di) F. ALCARO, C. FENGA, E. MOSCATI, F. PERNICE, R. TOMMASINI, *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze University Press, pp. 373-386.

¹⁴⁹ Un'altra definizione interessante del principio dell'azione preventiva è presente sul sito dell'Unione Europea, http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/P/prevention_principle: 'This principle allows action to be taken to protect the environment at an early stage. It is now not only a question of repairing damages after they have occurred, but to prevent those damages occurring at all. This principle is not as far-reaching as the precautionary principle. It means in short terms: it is better to prevent than repair.'

¹⁵⁰ S. MAZZAMUTO, *Osservazioni sulla tutela integratoria di cui all'art. 18 legge 349/86*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, p. 699.

¹⁵¹ F.D. BUSNELLI, *La parabola della responsabilità civile* (1988), in F.D. BUSNELLI, S. PATTI, *Danno e responsabilità civile*, Torino, 2003, 155 ss.

¹⁵² S. T. MASUCCI, *Tutela dell'ambiente: le ragioni (e i principi) di un testo unico*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1996, p. 377; S. MATTEINI CHIARI, *Il danno da lesione ambientale - Tecniche di tutela*, Rimini, Maggioli editore, 1990.

ambientali con l'adozione di misure atte ad eliminare un rischio noto¹⁵³. E' fondamentale evitare la creazione di inquinamento, dato che è più semplice cercare di evitare i danni piuttosto che curare gli effetti in seguito.

Ne consegue la necessità di effettuare un controllo di tutti i progetti e delle diverse iniziative idonee ad influenzare negativamente lo stato dell'ambiente, mediante una procedura di valutazione ex ante¹⁵⁴ dell'impatto ambientale da essi prodotto.¹⁵⁵

3. Correction Principle and Principle of Proportionality

Il terzo principio, espressamente previsto, è quello della correzione (Correction Principle), in via prioritaria alla fonte¹⁵⁶, dei danni causati all'ambiente, in base al quale è necessario che l'intervento posto in essere, a fini di tutela ambientale, riguardi lo stesso oggetto che provoca direttamente o indirettamente l'impatto ambientale¹⁵⁷ negativo.¹⁵⁸

Ma una volta inteso questo principio, è doveroso far riferimento anche al principio di proporzionalità (the principle of proportionality)¹⁵⁹, predisposto per la regolazione dell'esercizio delle competenze esercitate

¹⁵³ L. R. BROWN, *State of the world 1997. Rapporto sul nostro pianeta del Worldwatch Institute*, Torino, ISEDI, 1997; G. Camarda, *Ambiente, ambiente marino e danno ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1986, p. 497.

¹⁵⁴ Valutazione di un intervento di sviluppo eseguita prima della sua realizzazione.

¹⁵⁵ F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi, civile e penali*, Milano, 1988, 35 ss., 81 ss.

¹⁵⁶ C. J. BENNETT, *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*, United States of America, Cornell University Press, 1992, pp. 103-106.

¹⁵⁷ A. BUONFRATE, *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Milanofiori Assago (MI), Wolters Kluwer Italia, 2008, pp. 26-32.

¹⁵⁸ European Parliament, *the Paris Appeal - International Declaration on diseases due to chemical pollution*, http://www.europarl.europa.eu/comparl/envi/reach/presentations/paris_appeal_en.pdf [2 aprile 2008]; Europa- il portale dell'Unione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("ROMA II")*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0427:FIN:IT:PDF> [26 aprile 2008].

¹⁵⁹ S. CHARNOVITZ, *GATT and the Environment*, <http://www.ciesin.org/docs/008-061/008-061.html> [26 aprile 2008].

dall'Unione europea¹⁶⁰, individuabile e recepito nell'articolo 5, comma 3¹⁶¹ del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE)¹⁶², qui inserito in affiancamento al principio di sussidiarietà. In base a questa regola l'azione delle istituzioni non può che limitarsi a quanto risulti necessario per il raggiungimento degli obiettivi fissati dai trattati, di conseguenza l'intensità dell'azione deve essere attuata in rapporto con la finalità perseguita¹⁶³, così che laddove l'Unione dovesse disporre di diversi modi d'intervento, dovrebbe selezionare, a parità di efficacia, quello che lascia la maggiore libertà agli Stati membri e alle persone.¹⁶⁴

4. *The OECD and the Polluter-pays Principle*

Per ciò che attiene ai principi comunitari in materia di ambiente, non si può non dare adeguata visibilità al principio «chi inquina paga» (Polluter-pays Principle), il quale determina, a carico di chi fa correre un

¹⁶⁰ “2. La direttiva 91/156/CEE relativa ai rifiuti mira a garantire la gestione di queste materie, siano esse di origine industriale o domestica, conformemente alle esigenze della salvaguardia dell' ambiente. Se è vero che i rifiuti, riciclabili o meno, vanno considerati prodotti la cui circolazione, ai sensi dell' art. 30 del Trattato, non andrebbe di regola vietata, la direttiva di cui trattasi non può per questo essere considerata come intesa ad attuare la libera circolazione di questi prodotti, in quanto essa attua invece *il principio di correzione, anzitutto alla fonte*, dei danni causati all' ambiente, principio stabilito per l' azione della Comunità in materia ambientale dall' art. 130 R, n. 2, del Trattato. La direttiva poteva pertanto essere validamente emanata sul solo fondamento dell'art. 130 S del Trattato.” Tratto da: Sentenza della Corte del 17 marzo 1993. – Commissione delle Comunità Europee contro Consiglio delle Comunità Europee – Direttiva rifiuti – base giuridica - Causa C-155/91

¹⁶¹ “L'azione della comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato”.

¹⁶² Ex art. 3 B Trattato CE.

¹⁶³ Calre - Conference of European Regional Legislative Assemblies, *Programma di lavoro della Commissione per il 2005*, http://www.calre.eu/sc/sc030305/documents/1_wgsusid/1e_com2005_0015_it.pdf [2 maggio 2008].

¹⁶⁴ Europa - il portale dell'Unione Europea, Glossario, *Principio di proporzionalità*, http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_it.htm [2 maggio 2008]; S. PIETRINI, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, http://www.giuffre.it/age_files/dir_tutti/archivio/dizionariob_0306.html [24 aprile 2008]; German Law Journal, M. POTO, *The Principle of Proportionality in Comparative Perspective*, <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=855> [2 maggio 2008].

rischio di inquinamento o a chi provoca un inquinamento¹⁶⁵, l'obbligo di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.¹⁶⁶

Grazie a questo principio, vigente nel diritto internazionale dell'ambiente, e non solo in discipline di portata limitata ad uno o più tematiche a ristretto raggio d'azione, il soggetto inquinante¹⁶⁷ è obbligato al pagamento di tutti i danni cagionati all'ambiente.¹⁶⁸

In primis, nell'intento di fornire una sua qualificazione, dobbiamo dire che esso potrebbe essere assimilato ad una consuetudine regionale, in quanto, grazie al forte sostegno ricevuto, è stato accolto dall' 'Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)¹⁶⁹ e dai paesi della Comunità Europea'.¹⁷⁰ Passando poi alla fase della sua emersione originale, è opportuno rilevare come il PPP sin dagli inizi, miri a determinare con quali metodi i costi di prevenzione e controllo debbano essere attribuiti, sancendo che chi inquina deve pagare.¹⁷¹ L'obiettivo immediato è quello dell'internalizzazione delle esternalità ambientali¹⁷² delle attività economiche¹⁷³, così che i prezzi dei beni e dei servizi rispecchino appieno i costi di produzione.¹⁷⁴

¹⁶⁵ M.R. MAUGERI, *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Milano, Giuffrè, 1997.

¹⁶⁶ H. SIEBERT, *Economics of the Environment: Theory and Policy*, New York, Springer, 2008, pp. 161-166, 221-223; F. R. FORSUND, "The Polluter Pays Principle and Transitional Period Measures in a Dynamic Setting", *Swedish Journal of Economics*, 77(1), 1975, 56-68.

¹⁶⁷ E. MINERVINI, *Danno ambientale e responsabilità "individuale"*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991; F. NOVARESE, *La responsabilità civile per danno ambientale: differenti tesi per diverse ideologie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1988, p. 13.

¹⁶⁸ F. N. FORSUND, "Allocation in Space and Environmental Pollution", *Swedish Journal of Economics*, Vol. 74, 1972, No 1, March, 19-34.

¹⁶⁹ OECD oppure OCSE, è l' Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, nata con la Convenzione di Parigi il 14 dicembre 1960.

¹⁷⁰ Wikipedia - the free encyclopedia, *Polluter pays principle*, http://en.wikipedia.org/wiki/Polluter_pays_principle [3 maggio 2008].

¹⁷¹ L. BUTTI, *Chi inquina paga: oneri di responsabilità dei produttori e dei detentori di rifiuti*, Milano, 1997, Edizioni Ambiente.

¹⁷² G. PANELLA, *Responsabilità civile ed "effetti esterni": un'applicazione ai problemi d'inquinamento*, in *Economia e diritto del terziario*, 1994, p. 631.

¹⁷³ G. BOGNETTI, E. MORETTI, L. RIMINI, *La valutazione economica del danno ambientale: profili teorici ed aspetti empirici*, in *Per una riforma delle responsabilità civile per danno all'ambiente*, a

E' l'Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo (OCSE)¹⁷⁵ che riceve l'accreditamento per la prima articolazione convenzionale del principio. Essa, sin dal 1960,¹⁷⁶ si focalizzò su una crescita sostenibile delle economie e sul benessere sociale dei cittadini dei trenta Stati membri. Successivamente, negli anni Settanta, l'Organizzazione presentò la prima spiegazione del PPP, e con i successivi documenti descrisse l'applicazione del principio a casi specifici di danno ambientale.¹⁷⁷

E' solo in quegli anni che i paesi dell'OCSE (tra i quali rientravano anche gli Stati Uniti) iniziarono a promulgare disposizioni ambientali particolarmente rigorose, alle quali le aziende, sin dagli inizi, guardarono con grandissimo timore. Queste ultime temevano le nuove misure, i loro effetti sulla concorrenza, ed i tentativi di imposizione di tariffe ambientali¹⁷⁸ sulle importazioni, ma nel contempo non persero tempo e si prepararono (e ben presto iniziarono) ad effettuare pressioni sui governi, al fine di ottenere sovvenzioni destinate a coprire i costi necessari per conformarsi alle normative ambientali.

cura di P.TRIMARCHI, Milano, Giuffrè, 1996; F. CARBONE, D. ROMANO, *La valutazione economica dei benefici ambientali: un confronto fra approcci non di mercato*, in *Rivista di economia agraria*, 1993, p. 19.

¹⁷⁴ T. PRUGH, R. COSTANZA, *Natural capital and human economic serviva*, United States of America, CRC Press, 1999, pp.129-131; M. LARSSON, *The law of environmental damage: liability and reparation*, Stockholm, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, pp. 88-110; C. NICOLAIS, *La politica ambientale nell'Unione europea. I contenuti comunicabili dei piani di azione*, Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica fasc. 30, 2006.

¹⁷⁵ I membri sono 30: Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States. Venti di questi stati sono diventati membri il 14 dicembre 1960, quando fu sottoscritta la Convenzione. Gli altri sono subentrati negli anni successivi.

¹⁷⁶ Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 14 Dec. 1960, 12 UST 1728, available at 1961 WL 62596.

¹⁷⁷ G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/86. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 599 ss., 604 ss.

¹⁷⁸ OECD Staff, *Rapporto Sulle Performance Ambientali Ocse Rapporti Sulle Performance Ambientali: Italia*, OECD Publishing, 2003, pp. 32-37, 122-125.

Nel 1972, in risposta alle preoccupazioni relative agli effetti delle sovvenzioni e delle tariffe, l'OCSE adottò la *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*¹⁷⁹, nella quale il principio guida è proprio il PPP, in relazione al quale si dichiara: "The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called Polluter-Pays Principle."¹⁸⁰ E continuando: "This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state."

Con questo documento si prevede espressamente l'obbligo per l'inquinatore di sostenere i costi necessari a mettere in atto le misure di controllo dell'inquinamento, stabilite dalle autorità al fine di garantire che le condizioni dell'ambiente siano accettabili. Tutto ciò comporta, a carico del soggetto inquinatore, l'obbligo di adottare tutte le misure richieste dall'autorità pubblica al fine di garantire che l'ambiente sia in uno stato accettabile¹⁸¹. In altri termini chi inquina deve sostenere il costo delle misure che si ritengono necessarie per proteggere l'ambiente¹⁸², come ad esempio quelle volte a ridurre le emissioni inquinanti alla fonte e le misure

¹⁷⁹ OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, Doc. C(72)128 (26 May 1972).

¹⁸⁰ The Encyclopedia of earth. s.v. Polluter pays principle, http://www.eoearth.org/article/Polluter_pays_principle [27 aprile 2008].

¹⁸¹ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2001, Bologna 2001; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova 2001.

¹⁸² F. GIOVANELLI, I. DI BELLA, R. COIZET, *La natura del conto. Contabilità ambientale : uno strumento per lo sviluppo sostenibile*, Edizioni Ambiente, Milano, 2000; I. MUSU, D. SINISCALCO, *Ambiente e contabilità nazionale*, Il Mulino, Bologna 1993.

che mirano ad evitare che l'inquinamento scaturente da un impianto inquinante si riversi sulla collettività.¹⁸³

In linea generale, un soggetto che inquina deve sostenere tutti i costi per la prevenzione ed il controllo di ogni inquinamento che può da lui derivare, ed al di là delle eccezioni indicate dall'OCSE, un inquinatore non dovrebbe ricevere assistenza di nessun tipo per controllare l'inquinamento, non potendo coerentemente beneficiare né di sovvenzioni, né di sussidi o sgravi fiscali per apparecchiature di controllo dell'inquinamento.¹⁸⁴

In relazione ai sussidi si dichiara che: 1. l'inquinatore non deve ricevere sussidi rivolti a coprire i costi di controllo dell'inquinamento, perché tali sussidi avrebbero effetti distorsivi sulle attività di investimento e sul commercio internazionale; 2. i prezzi dei beni e dei servizi la cui produzione¹⁸⁵ e/o consumo genera effetti ambientali negativi dovrebbero riflettere i costi delle attività di prevenzione e controllo dell'inquinamento.

Tuttavia non ci si lasci trarre in inganno, il PPP (Polluter pays principle) non prevede che chi paga è autorizzato ad inquinare, bensì che chi inquina deve sopportare i costi delle misure che devono essere attuate per ridurre il proprio inquinamento. Inoltre l'OCSE considera necessario procedere alla rimozione di quelle sovvenzioni che consentono agli inquinatori di non sopportare direttamente i costi dell'inquinamento che hanno causato.¹⁸⁶ I costi legati alla prevenzione e al controllo

¹⁸³ M. ROSSO GROSSMAN, *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, in *General Reports of the XVIIth Congress of the International Academy of*, a cura di K. BOELE-WOELKI, J H M VAN ERP, SJEFF VAN ERP, Netherlands, Eleven International Publishing, 2007, pp. 409-414.

¹⁸⁴ A. GAMBARO, *Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato*, in *Studi parlamentari*, 1986, 76 s.

¹⁸⁵ M. BRESSO, *Ambiente e attività produttive*, Milano, FrancoAngeli, 1992.

¹⁸⁶ M. BARTOLOMEO, *La contabilità ambientale d'impresa*, Il Mulino, Bologna 1997; M. BOMBANA, C. COSTANTINO, F. FALCITELLI, A. FEMIA, A. SENSI, *Lo sviluppo della contabilità ambientale, priorità e processo di realizzazione in Italia : la NAMEA, il SERIEE ed il sistema di*

dell'inquinamento dovrebbero pertanto gravare sulle spese dei bilanci aziendali e confluire nei prezzi dei beni e dei servizi collocati sul mercato, non ricadere, sia pure moderatamente, sulla collettività e sulle spese pubbliche.¹⁸⁷

Infatti per il PPP¹⁸⁸ si dovrebbe "... not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment."¹⁸⁹

Conviene, dunque, discernere come tutto questo abbia spinto l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ad elaborare una disciplina sui sussidi strettamente legata all'applicazione del PPP, pur se nessun accordo dell'OMC fa esplicito riferimento ad esso, ed al contrario alcune disposizioni vanno in direzione opposta, consentendo agli Stati Membri di scegliere, in base alle proprie valutazioni, se fornire assistenza finanziaria, rivolta alla prevenzione e al controllo dell'inquinamento, o meno.

5. Extended Polluter Pay Principle

La definizione del principio "chi inquina paga" ha subito molteplici evoluzioni in ambito OCSE. Infatti dopo essere partiti dalla definizione iniziale di PPP "in senso stretto" normalmente indicato come "weak or standard PPP"¹⁹⁰, limitata alla copertura dei soli costi di prevenzione e

indicatori settoriali di pressione ambientale, in ISTAT, "Indicatori e Conti Ambientali : verso un sistema informativo integrato economico ambientale", Roma 1999.

¹⁸⁷ U. SALANITRO, *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, di prossima pubblicazione in *Danno e resp.*, 1998, fasc. 4.

¹⁸⁸ WaterWiki - *A website for knowledge sharing (a "knowledge map") and on-line collaboration among Water Governance practitioners and UNDP-partners in Eastern Europe, Caucasus and CIS.* s.v. *Polluter Pays Principle(PPP)*, [http://www.waterwiki.net/index.php/Polluter_Pays_Principle\(PPP\)](http://www.waterwiki.net/index.php/Polluter_Pays_Principle(PPP)) [5 maggio 2008].

¹⁸⁹ *Encyclopedia of Earth, Polluter pays principle*, http://www.eoearth.org/article/Polluter_pays_principle [20 maggio 2008].

¹⁹⁰ The "strict sense" of the principle, or the "standard PPP"

controllo dell'inquinamento, la cui applicazione consiste principalmente nella riduzione o eliminazione dei sussidi volti a finanziare tali costi¹⁹¹, si è passati alla fase in cui si è registrata l'evoluzione verso il PPP "in senso ampio", denominato anche "extended or strong PPP"¹⁹². Esso prevede la piena internalizzazione dei costi ambientali, al fine di ricomprendere nei costi da addossare all'inquinatore tutti quei valori associati agli impatti ambientali negativi, ai quali si aggiunge la compensazione dei danni ambientali causati ed il ricorso a strumenti di mercato, quali tasse ambientali e permessi negoziabili.¹⁹³

Due sono i documenti che dimostrano l'evoluzione verso questa seconda modalità di intendere il PPP: la Recommendation of the Council Concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution - 7 July 1989 - C(89)88/Final¹⁹⁴ (Raccomandazione del Consiglio relativa all'Applicazione del principio "chi inquina paga") ed un recente paper del Joint Working Party on Agriculture and Environment intitolato

¹⁹¹ G. QUERINI, *La tutela dell'ambiente nell'Unione europea: un'analisi critica*, Milano, FrancoAngeli, 2007, 105-108; G. CICIA, E. D'ERCOLE, *L'intervento comunitario tra sviluppo rurale e politica agroambientale: il caso dell'agricoltura biologica*, *Rivista di Economia Agraria* 3, 1997.

¹⁹² The "broad sense" of the principle, or the "extended PPP"

¹⁹³ G. SIGNORELLO, *Valutazione contingente della "disponibilità a pagare" per la fruizione di un bene ambientale: approcci parametrici e non parametrici*, in *Rivista di economia agraria*, 1994, p. 219.

¹⁹⁴ La Raccomandazione del 1989 recita: "*Domestic law which provides that the cost of reasonable measures to control accidental pollution after an accident should be collected as expeditiously as possible from the legal or natural person who is at the origin of the accident, is consistent with the Polluter-Pays Principle.*

Public authorities [...] may take specific measures to prevent accidents occurring at hazardous installations and to control accidental pollution. Although the cost entailed is as a general rule met by the general budget, public authorities may, with a view to achieving a more economically efficient resource allocation, introduce specific fees or taxes payable by certain installations on account of their hazardous nature (e.g.,

licensing fees), the proceeds of which are to be allocated to accidental pollution prevention and control.

One specific application of the Polluter-Pays Principle consists in adjusting these fees or taxes [...] to cover more fully the cost of certain exceptional measures to prevent and control accidental pollution in specific hazardous installations which are taken by public authorities to protect human health and the environment [...]

A further specific application of the Polluter-Pays Principle consists in charging [...] the cost of reasonable pollution control measures decided by the authorities following an accident to the operator of the hazardous installation from which pollution is released."

Improving the Environmental Performance of Agriculture: Policy Options and Market Approaches - COM/AGR/ENV(2001)6 - March 2001.¹⁹⁵

Nel contesto iniziale, il PPP è stato predisposto prevalentemente per far fronte all'inquinamento¹⁹⁶ continuativo o cronico, che doveva essere necessariamente ridotto, in maniera progressiva ed in tempi brevi, per essere riportato ad un livello accettabile.

Ma in siffatta situazione, è solo con una Dichiarazione adottata nel 1988 che l'OCSE riconobbe l'applicabilità del Principio anche nei confronti dell'inquinamento accidentale, e con la Raccomandazione del 7 luglio del 1989 si riuscì a far confluire nel PPP i costi relativi all'inquinamento accidentale: "In matters of accidental pollution risks, the Polluter-Pays Principle implies that the operator of a hazardous installation should bear the cost of reasonable measures to prevent and control accidental pollution from that installation [...]".

Grazie a quest'ultima, i costi delle misure necessarie a prevenire e controllare l'inquinamento accidentale¹⁹⁷ sarebbero stati posti a carico del potenziale inquinante, sia qualora le misure fossero state intraprese da loro, sia nel caso in cui fossero state adottate dalle autorità predisposte.

Allo stesso modo colui che avesse generato realmente un inquinamento accidentale avrebbe dovuto sopportare il costo delle misure

¹⁹⁵ Improving the Environmental Performance of Agriculture: Policy Options and Market Approaches: *The Polluter-pays-principle states that the polluter should be held responsible for environmental damage caused and bear the expenses of carrying out pollution prevention measures or paying for damaging the state of the environment where the consumptive or productive activities causing the environmental damage are not covered by property rights.*

¹⁹⁶ P. DELL'ANNO, *La tutela giuridica contro l'inquinamento ambientale*, L'aquila, 1982.

¹⁹⁷ P. J. SULLIVAN, F. J. AGARDY, R. K. TRAUB, *Practical Environmental Forensics: Process and Case Histories*, United States of America, John Wiley and Sons, 2000, pp. 91-102, B. J. RICHARDSON, *Environmental regulation through financial organisations: comparative perspectives on the industrialised nations*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2002, pp. 325-378.

di controllo, compresi quelli per il ripristino dell'ambiente.¹⁹⁸ In sostanza si riuscì a far gravare sull'inquinatore sia i costi per la prevenzione ed il controllo dell'inquinamento, che quelli per riparare i danni causati allo stato dell'ambiente.¹⁹⁹

Relativamente alla concessione di aiuti di Stato e di sussidi, negli anni Settanta furono consentite anche delle eccezioni all'applicazione del PPP, con una raccomandazione del Consiglio dell'OCSE (Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle - 1974)²⁰⁰. E' proprio con quest'ultima che si dispose la possibilità di procedere all'autorizzazione della concessione di aiuti di

¹⁹⁸ G. CECCHERINI, *Danno e riduzione in pristino nella legislazione ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991; Environmental Science – Department – UKMA, *Environment Monographs*, <http://www.ecology.ukma.kiev.ua/eng/index.htm> [5 maggio 2008].

¹⁹⁹ P. CENDON, P. ZIVIZ, *L'art.18 della legge 349/86 nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 542 ss.

²⁰⁰ Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle - 14 November 1974 - C(74)223:

The Council [...]

I. Reaffirms that:

1. The Polluter-Pays Principle constitutes for Member countries a fundamental principle for allocating costs of pollution prevention and control measures introduced by the public authorities in Member countries. [...]

II. Notes that:

[...] 3. Aid given for the purpose of stimulating experimentation with new pollution-control technologies and development of new pollution-abatement equipment is not necessarily incompatible with the Polluter-Pays-Principle;

4. Where measures taken to promote a country's specific socio-economic objectives, such as the reduction of serious inter-regional imbalances, would have the incidental effect of constituting aid for pollution-control purposes, the granting of such aid would not be inconsistent with the Polluter-Pays-Principle.

III. Recommends that:

1. Member countries continue to collaborate and work closely together in striving for uniform observance of the Polluter-Pays Principle, and therefore that as a general rule they should not assist the polluters in bearing the costs of pollution control whether by means of subsidies, tax advantages or other measures;

2. The granting of any such assistance for pollution control be strictly limited, and in particular comply with

every one of the following conditions:

a) it should be selective and restricted to those parts of the economy, such as industries areas or plants, where severe difficulties would otherwise occur;

b) it should be limited to well-defined transitional periods, laid down in advance and adapted to the specific socio-economic problems associated with the implementation of a country's environmental programme;

c) it should not create significant distortions in international trade and investment; [...]

Stato e di sussidi, ritenendola compatibile con l' applicazione del principio, qualora fossero state riscontrabili determinate circostanze.

Tutto ebbe inizio nel 1973, quando la Commissione per l' Ambiente dell' OCSE elaborò una *Note on the Implementation of the Polluter-Pays Principle*, seguita dalla raccomandazione del 1974. Grazie a quest' ultima si determinò e si riconobbe espressamente che il principio “chi inquina paga” costituisce per i paesi membri un cardine fondamentale per l' attribuzione dei costi di prevenzione e delle misure di controllo introdotte dalle autorità pubbliche. Inoltre venne evidenziata l' urgente adozione di queste misure da parte di tutti gli Stati membri, per incoraggiare l' uso razionale e la migliore allocazione delle scarse risorse ambientali²⁰¹, oltre che per prevenire la comparsa di distorsioni negli scambi internazionali e negli investimenti.

Con la Raccomandazione si creò un quadro di riferimento, grazie al quale si potè determinare quando un aiuto sarebbe stato considerato coerente con il principio. Nell' ottica di questo documento, alla luce delle sue disposizioni, le sovvenzioni governative per la lotta all' inquinamento sarebbero state adeguate ed ammissibili solo se adottate in alcuni casi: per prevenire significativi problemi socio-economici causati dalla rapida esecuzione di rigorose misure di controllo dell' inquinamento, per stimolare la sperimentazione di nuove tecnologie di controllo dello stesso, e per promuovere specifici obiettivi socioeconomici quando il sussidio rappresenta un aiuto finalizzato al controllo dell' inquinamento.²⁰² Infine si

²⁰¹ D. PEARCE, R. TURNER, *Economia delle risorse naturali e dell' ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1991.

²⁰² Natural Capital – news, policy and research on the economics of the environment and natural resources, *Our carbon emissions do not count*, <http://envecon.wordpress.com/2006/12/> . [6 maggio 2008].

dispose che i sostegni economici²⁰³ per il controllo dell'inquinamento dovessero essere limitati a determinati settori del sistema economico²⁰⁴, come industrie, zone o stabilimenti per i quali la mancanza dell'aiuto non avrebbe fatto altro che determinare gravi difficoltà. Ma l'aiuto sarebbe stato concedibile solo per un periodo di tempo limitato, e solo se non avesse falsato gli scambi e gli investimenti.

6. *Evoluzione ed espansione del PPP*

Nel 1991, con la Recommendation on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy²⁰⁵, il Consiglio OCSE raccomandò ai paesi membri di lavorare al fine di migliorare la ripartizione oltre che l'uso efficiente delle risorse naturali ed ambientali, ed in aggiunta chiese loro di realizzare l'obiettivo utilizzando strumenti di tipo economico, così da poter riflettere meglio i costi sociali legati all'uso di queste risorse.

In primo luogo, si osserva che tra le disposizioni del documento in esame spicca la previsione con cui si dichiara che l'impiego degli strumenti economici di politica ambientale costituisce una modalità di applicazione del PPP.²⁰⁶

²⁰³ R. CELLERINO, *Gli strumenti economici per la gestione dell'ambiente*, in *La risorsa ambiente*, a cura dell'Istituto per la Ricerca Sociale, Roma, Editore SIPI, 1990; A. GAMBARO, B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente nella recente legislazione italiana: alcune note di comparazione giuridica e analisi economica*, in *Consumatore, ambiente, concorrenza - Analisi economica del diritto*, (a cura di) U. MATTEI, F. PULITINI, Milano, Giuffrè editore, 1994.

²⁰⁴ M. BRESSO, *Pensiero economico e ambiente*, Torino, Loescher editore, 1982.

²⁰⁵ Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy – 31 January 1991 - C(90)177/FINAL:

In implementing economic instruments, it is necessary to comply with existing general agreements and principles of environmental policy both at the national and at the international level. One of the most important of these is the Polluter-Pays Principle. Economic instruments, with the exception of financial assistance, are clearly in line with this principle.

²⁰⁶ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, *Recommendation of the Council on the use of economic instruments in promoting the conservation and sustainable use of biodiversity*, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/62/31571288.pdf> [6 maggio 2008].

A dimostrazione di questo, già nel 1973 la Commissione per l' Ambiente dell' OCSE aveva elaborato una *Note on the Implementation of the Polluter-Pays Principle*²⁰⁷, nella quale si richiamavano le tariffe/tasse quali strumenti di applicazione del PPP, e si precisava che il loro importo doveva essere posto al livello del costo marginale di riduzione dell' inquinamento associato allo standard di inquinamento stabilito.²⁰⁸

Al riguardo, nel 1992 fu pubblicata *The Polluter-Pays Principle: OECD Analyses and Recommendations* con cui si descrissero gli sviluppi realizzati dal 1972, e si evidenziarono alcuni dei problemi incontrati nell' attuazione del principio.

In sostanza, dal momento iniziale in cui il PPP si presentava e si delineava prevalentemente come principio di economia, l' interpretazione del principio si è lentamente spostata dalla fase incentrata sulla prevenzione e sul controllo, a quella legata alla piena internalizzazione dei costi di inquinamento. Ed oggi, tra i costi coperti con l' applicazione di tale principio, figurano non solo quelli legati alla prevenzione ed al controllo, ma anche quelle misure amministrative approntate dal governo, il danno causato dall' inquinamento, e la maggior parte dell' inquinamento accidentale.

7. Prime considerazioni. L' integrazione europea ed i problemi irrisolti.

La consapevolezza della necessità di dover affrontare i problemi dell' ambiente²⁰⁹, unitamente alla necessità di dover garantire un più equo sviluppo sociale ed economico, si è tradotta anzitutto in un impegno a

²⁰⁷ Note on the Implementation of the Polluter-Pays Principle, OECD Environment Committee, 1973.

²⁰⁸ M. ROSSO GROSSMAN, *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, cit.

²⁰⁹ B. CARAVITA, *Un' agenzia e un fondo per gestire l' ambiente*, in *L' impresa ambiente*, 1991, n. 2, p. 113.

livello internazionale.²¹⁰ I principi europei per l'ambiente (PEA), scaturiti da un'iniziativa lanciata come risposta alla richiesta di una maggiore armonizzazione dei principi ambientali, delle pratiche e delle norme relative al finanziamento dei progetti, idonei ad influire e condizionare l'ambiente, sono oggi pienamente integrati e riconosciuti nel dizionario della lingua contemporanea della politica ambientale, soprattutto in seguito agli studi, condotti dagli esperti europei, operanti nel diritto ambientale, che considerano e promuovono la rilevanza giuridica di tali principi, sia nel settore della dottrina, che in quello giurisprudenziale.²¹¹

Si ritiene, oggi, necessario un intenso ricorso a tali principi, che nonostante i limiti che li contraddistinguono, date le potenzialità che li caratterizzano, sono oggi un potente mezzo per la protezione dell'ambiente. Tutto ciò consegue alla necessità di abbinare, ai principi generali del diritto, un importante fonte e guida persuasiva, che nei sistemi di diritto civile, possa contraddistinguere il settore del diritto ambientale.

Con lo sviluppo della politica di integrazione europea, le politiche europee ambientali, dalla fase iniziale a quella di vertice, hanno attraversato tre fasi di sviluppo, denominate come periodo di formazione, periodo di stabilimento e periodo di sviluppo. Grazie ad esse, la politica ambientale non è più un aspetto secondario della costruzione del mercato comune, ma è diventato un importante strumento per la realizzazione dello sviluppo sostenibile europeo, anche se è solo in occasione della modifica dei trattati europei, che il fondamento giuridico della politica

²¹⁰ F. GIAMPIETRO, *Responsabilità civile per danno all'ambiente: iniziative internazionali ed esperienza italiana*, in *La tutela dei beni ambientali*, a cura di Assini N., 1988, CEDAM, Padova.

²¹¹ R. MACRORY, *Principles of European Environmental Law*, University College London, August 2004; VIG, J.N. & AXELROD, R.S. (Eds.), *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, London, Earthscan, 1999; A. KISS, D. SHELTON, *International Environmental Law*, Second Ed., New York, Transnational Publishers Inc., 2004.

ambientale, una volta diventato chiaro, è stato elevato a meccanismo decisionale evolutivo nelle varie fasi di attuazione delle politiche di attuazione comunitarie.²¹²

Tuttavia, nonostante gli innumerevoli traguardi conseguiti, all'interno di questo settore, un fortissimo limite influenza, ancora, il conseguimento dei risultati perseguiti, difatti, non bisogna dimenticare che le azioni e le politiche ambientali, degli organi e delle istituzioni comunitarie, risentono, in virtù del principio di sussidiarietà²¹³ e delle sue estrinsecazioni, della suddivisione di competenze presente tra l'Unione Europea e gli Stati Membri.²¹⁴

8. L' "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century" e la corretta gestione dei costi ambientali

Nell'ultimo decennio si rileva una forte espansione della portata del principio, sia nelle disposizioni dell'OCSE che in quelle internazionali, ed inoltre particolarmente evidente è il passaggio dalle disposizioni iniziali con cui si prevedeva l'internalizzazione dei costi di controllo e prevenzione dell'inquinamento²¹⁵ alle attuali misure che prevedono la piena internalizzazione dei costi ambientali.

²¹² CONG FU, *The evolution and transformation of European environmental policy and law*, in Asia Europe Journal, 2008, vol. 6, issue 2, pages 245-259.

²¹³ M. DOS SANTOS, *Managing regulation across levels of government Subsidiarity principle at the European Community level*, in OECD (2003) Expert Meeting on Regulatory co-operation between levels of government, OECD Publications, Paris, 2003.

²¹⁴ H. OTFRIED, *Subsidiarity as a Principle in the Philosophy of Government*, Regional and federal studies, 6, 3, 1996; D. SHELTON, *Subsidiarity, Democracy and Human Rights*, in D. GOMIEN, *Broadening the Frontiers of Human Rights: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, 43; L. F. M. BESSELINK, "Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the EU", *Common Market Law Review*, 35, 1998; A. FOLLESDAL, "Subsidiarity, Democracy, and Human Rights in the Constitutional Treaty of Europe", *Journal of Social Philosophy*, 37, 1, Spring 2006.

²¹⁵ M. POLITI, *I danni da inquinamento nella normativa internazionale: realtà e prospettive*, in *Il danno ambientale*, Milano, Giuffrè, 1989, Atti del convegno: "Regolamentazione, prevenzione e sicurezza"; "Regolamentazione dei danni da inquinamento: responsabilità, risarcimento e

Ma sebbene l'Organizzazione richieda ai membri di far gravare i costi della prevenzione e del controllo dell'inquinamento sui diretti responsabili, alcuni paesi continuano a sovvenzionare misure per il controllo dell'inquinamento.

Quasi trenta anni dopo la raccomandazione del 1974, con cui si sottolineò quanto fosse importante il principio "chi inquina paga" per evitare distorsioni nel commercio internazionale, le ricerche condotte all'OCSE rilevano che i sussidi ambientali continuano a generare, ancora oggi, distorsioni del mercato, e ad avvantaggiare determinati produttori²¹⁶, pur se ciò contrasta con il PPP.²¹⁷

In questo contesto i ministri dell'ambiente dei paesi dell'OCSE ritennero opportuno incontrarsi a Parigi il 16 maggio 2001²¹⁸ per discutere delle principali preoccupazioni ambientali che gli Stati membri dell'OCSE avrebbero dovuto affrontare, al fine di adottare una strategia ambientale che fosse idonea a rispondere a queste preoccupazioni.²¹⁹

L'incontro portò alla sottoscrizione della "Strategia dell'Ambiente dell'OCSE²²⁰, valida per il primo decennio del XXI° secolo²²¹, predisposta

garanzie", Milano, 30 nov. 1987, 26 sett. 1988; VOLPE PUTZOLU, *Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione*, in *Danno ambientale. Atti del convegno sul tema: regolamentazione, prevenzione e sicurezza*, Milano, 30 Novembre 1987, Atti della tavola rotonda sul tema: regolamentazione dei danni da inquinamento, Milano, 1989.

²¹⁶ M. FREY, *Politiche e strumenti di mercato per un comportamento più sostenibile delle imprese*, in G. BOLOGNA (A cura di), *Italia capace di futuro*, Bologna, EMI, 2000.

²¹⁷ L. BIGLIAZZI GERI, *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8/7/1986 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Pol. dir.*, 1987, 256 s.

²¹⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Environmental Strategy: 2004 Review of Progress*, OECD Publishing, 2004.

²¹⁹ OECD. *OECD Environmental Strategy*, http://www.oecd.org/document/33/0,3343,fr_21571361_27379763_1863393_1_1_1_1,00.html [8 maggio 2008].

²²⁰ OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century, 16 May 2001.

²²¹ OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century, 16 May 2001: *Policies and measures for environmental sustainability should be implemented in a cost-effective manner, and contribute to the full and consistent application of the Polluter Pays and User Pays Principles.*

[...] to effectively manage natural resources and ensure the continued provision of essential environmental services, OECD countries will need to remove or reform subsidies and other policies that encourage unsustainable use of natural resources [...] and ensure the internalisation

sia nell'intento di evitare che il proseguimento della crescita economica fosse accompagnato da un peggioramento dei danni all'ambiente, sia per creare le giuste condizioni per la sostenibilità ambientale del decennio analizzato. In questa sede furono inoltre affrontati un certo numero di specifici problemi ambientali²²², tra i quali di particolare importanza erano i cambiamenti climatici, la diminuzione della biodiversità, la pesca eccessiva, l'inquinamento delle falde freatiche, gli impatti dell'inquinamento sulla salute²²³, il degrado della qualità dell'aria nella città ed l'eccessivo sfruttamento delle risorse « rinnovabili ».

Nel settore delle risorse rinnovabili si affermò con grande chiarezza la necessità di garantire e realizzare una loro gestione efficiente, obiettivi che si riteneva potessero essere raggiunti soltanto eliminando i sussidi per l'ambiente ed assicurando l'internalizzazione dei costi ambientali attraverso l'uso degli strumenti di mercato.²²⁴

Ultimo cardine, identificabile nel documento, è il principio "chi-usa-paga", introdotto alla fine degli anni ottanta per estendere il PPP dalle attività che producono inquinamento, al più generale sfruttamento delle risorse naturali. Esso prevede l'obbligo per chi impiega una risorsa naturale di sostenere per intero i costi di tale sfruttamento, inclusi i costi dovuti al depauperamento della risorsa stessa.

of the full external costs of natural resource use through market and other policy instruments, and reflecting the User Pays Principle and the Polluter Pays Principle.

²²² Che sono stati classificati nella categoria dei « semafori rossi » all'orizzonte 2020 nelle *Prospettive dell'Ambiente dell'OCSE* pubblicate di recente.

²²³ V. SCALISI, *Immissioni di rumore e tutela della salute*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, 127 ss.; M.R. MAUGERI, *Le immissioni*, Padova 1999, p. 307 ss.; M. BARCELLONA, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale*, in *Corriere giuridico*, 1989, p. 881; M. COMPORI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1990, p. 191

²²⁴ OECD - *Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century*, 16 May 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/40/1863539.pdf> [8 maggio 2008].

9. The implementation of the Polluter Pays Principle. L'Unione Europea e la realizzazione del programma ambientale

Il principio "chi inquina paga" è entrato a far parte del diritto primario dell'Unione Europea il 1 ° luglio 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (AUE)²²⁵, ma non si dimentichi che per la prima volta penetrò nelle disposizioni comunitarie grazie al suo inserimento nel Primo Programma d'Azione Ambientale (EAP)²²⁶, approvato molto prima che nel Trattato CEE fosse introdotto un esplicito riferimento al principio "chi inquina paga"²²⁷ grazie all'introduzione del Titolo sull'Ambiente.

Discorrendo sui principi della politica ambientale comunitaria²²⁸, in questo primo documento si dispose che i costi della prevenzione e dell'eliminazione degli inconvenienti ambientali fossero, in linea di principio, a carico di chi inquina.²²⁹

Sull'eco di quanto aveva già affermato l'OCSE, il Primo EAP riconobbe determinate eccezioni e disposizioni speciali²³⁰, le quali sarebbero state valide ed applicabili esclusivamente nei casi in cui fossero state individuabili alcune condizioni, ossia solo per periodi transitori, e

²²⁵ V. MELI, *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della CEE*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, p. 217; S. POLI, *Gli accordi volontari nel diritto comunitario: un nuovo strumento per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1998, p. 391; M. TRIMARCHI, *Danno ambientale e diritto comunitario*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

²²⁶ The First Environmental Action Programme (1973).

²²⁷ E. VIXSEBOXSE, B. WESSELINK, J. NOTENBOOM, *The Netherlands in Europe: environmental performance in Perspective*, <http://www.mnp.nl/en/dossiers/Europeanpolicies/index.html> [10 maggio 2008].

²²⁸ M. GREGORI, *Gli strumenti di politica ambientale*, in S. GREGORI, M. PRESTAMBURGO (a cura di), *L'economia dell'eco-segmentazione. Innovazione e tutela ambientale in agricoltura*, Milano, FrancoAngeli, 1996.

²²⁹ B. NATH, L. HENS, P. COMPTON, D. DEVUYST, 1998, *Environmental Management in practice. Volume I. Instruments for Environmental Management*. London, Routledge, Eds. 2001, pp. 405-407.

²³⁰ I. BAILEY, *Flexibility, Harmonization and the Single Market in EU Environmental Policy: The Packaging Waste Directive*, Oxford : *Journal of Common Market Studies*, 1999, vol. 37, n°4 , Dec., pp. 549-571; P. VISSER, *Integrating industrial and environmental concerns through innovative approaches to policy implementation*, in *European Environment*, fascicolo: 3, volume: 7, anno: 1997, pp. 92 – 96.

solamente qualora esse non avessero causato significative distorsioni al commercio internazionale ed agli investimenti.

Tuttavia, nell'ambito degli aspetti economici concernenti le misure previste per il controllo dell'inquinamento, l'EAP fece riferimento al principio "chi inquina paga"²³¹ considerandolo il mezzo idoneo per poter ricorrere all'applicazione di adeguati strumenti economici destinati a realizzare il programma ambientale, senza peraltro impedire l'eliminazione progressiva degli squilibri regionali nella Comunità.²³²

E' su queste basi che nel 1975 il Consiglio pubblicò la raccomandazione relativa all'attribuzione dei costi ed all'intervento delle autorità pubbliche per i problemi ambientali, prevedendo la ripartizione dei costi per la protezione ambientale tra tutti gli Stati membri.

Così, negli anni seguenti, il PPP non restò confinato a questo primo documento, ed in ragione della consapevolezza, non solo relativa al suo valore, ma anche della forza innovativa che lo caratterizzava, fu ben presto riconfermato nei vari Programmi d'Azione successivi.

E' interessante notare come, dopo la prima fase, quella in cui è stato adottato tramite l'EAP del 1973, nella previsione per cui le spese attribuite a carico dei soggetti inquinanti, insieme ai costi da sostenere per le azioni contro l'inquinamento, avrebbero dovuto favorire la riduzione dell'inquinamento e lo sviluppo di prodotti, oltre che delle tecnologie meno inquinanti²³³, si è passati ad un ulteriore riconoscimento, che ha preso piede nell'allegato, considerato il cuore della raccomandazione,

²³¹ M. MELI, *Il principio comunitario chi inquina paga*, Milano, Giuffrè, 1996.

²³² R. V. BARTLETT, P. A. KURIAN, M. MALIK, *International Organizations and Environmental Policy*, United States of America, Greenwood -Publishing Group, 1995, pp. 37-50.

²³³ F. OOSTERHUIS, F. RUBIK, G. SCHOLL, *Product Policy in Europe: New Environmental Perspectives*, Great Britain, Kluwer Academic Publishers, 1996, pp. 46-49; RÜDIGER K. W. WURZEL, *The Europeanisation of German environmental policy: from environmental leadership to partial mismatch?*, http://www.uea.ac.uk/env/cserge/research/fut_governance/German_EnvPol.pdf [12 maggio 2008].

laddove, tramite la comunicazione della Commissione rivolta al Consiglio, e relativa all'imputazione dei costi e delle azioni delle autorità pubbliche in materia di ambiente: "Principles and detailed rules governing their application".

E' grazie ad essa che possono essere identificati i soggetti inquinatori²³⁴ e le spese che loro dovrebbero sostenere.²³⁵ Nello specifico, si considera soggetto inquinatore "someone who directly or indirectly damages the environment or who creates conditions leading to such damage", e quindi ricade in questa categoria colui che in modo diretto o indiretto danneggia l'ambiente, o crea le condizioni dalle quali potrebbero scaturire danni ambientali.

Al riguardo afferma l'Allegato che colui che inquina deve coprire i costi della lotta contro l'inquinamento e diverse voci di spesa: "The costs to be borne by the polluter (under the 'polluter pays' principle) should include all the expenditure necessary to achieve an environmental quality objective, including the administrative costs²³⁶ directly linked to the implementation of anti-pollution measures".

Dopo il Primo EAP, i programmi d'azione successivi interpretarono il principio "chi inquina paga" in modo più rigoroso e ne aumentarono l'importanza.²³⁷ Il Secondo, pubblicato nel 1977²³⁸, ripropose il PPP con un linguaggio ed una definizione simile a quella contenuta nel Primo EAP.

²³⁴ "Someone who directly or indirectly damages the environment or who creates conditions leading to such damage."

²³⁵ I costi a carico di chi inquina dovrebbero includere tutte le spese necessarie per raggiungere un obiettivo di qualità ambientale, ivi comprese le spese amministrative direttamente connesse con l'attuazione delle misure anti-inquinamento.

²³⁶ R. V. BARTLETT, P. A. KURIAN, M. MALIK, *International Organizations and Environmental Policy*, cit., pp. 37-50.

²³⁷ Prevede il *Primo Programma d'Azione*, "Principio I: La migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altri inconvenienti anziché combatterne successivamente gli effetti;

Principio 6: Conformemente al Principio 21 della *Dichiarazione di Stoccolma*, occorre vigilare che le attività svolte in uno Stato non provochino una degradazione dell'ambiente in un altro Stato;

Mentre con il Terzo Programma²³⁹, quello del 1983²⁴⁰, si passò da una politica di controllo e riduzione dell'inquinamento ad una politica preventiva, di gestione globale delle risorse. In particolare si prevede un rafforzamento delle azioni di conservazione²⁴¹ e protezione delle zone sensibili, la gestione integrata delle regioni costiere e montane²⁴², e pur se in modo più breve rispetto ai precedenti si fornirono dati più dettagliati rispetto ai precedenti.

Così, dopo l'Atto Unico Europeo (SEA) del 1986, tramite il quale si procedette a una revisione dei trattati di Roma, oltre che all'inserimento della sezione relativa all'ambiente, all'interno del Trattato CE, nel 1987 venne pubblicato il Quarto Programma d'Azione ambientale²⁴³, per riaffermare i principi ambientali ed il principio di integrazione, già precisati nello stesso Atto Unico.²⁴⁴

Diversamente il Quinto EAP²⁴⁵ della CEE ²⁴⁶, adottato dal Consiglio nel febbraio del 1993, intitolato "Toward Sustainability", presentando la nuova strategia comunitaria per l'ambiente, indicò le misure da adottare verso lo sviluppo sostenibile, indicando le azioni destinate al periodo 1992-2000; ma al contrario dei precedenti documenti della medesima

Principio 7: Nello svolgere la loro politica ecologica, la Comunità e gli Stati membri devono tener conto degli interessi dei Paesi in via di sviluppo."

²³⁸ The Second EAP.

²³⁹ The Third EAP.

²⁴⁰ P. LOWE, S. WARD, *British Environmental Policy and Europe: politics and policy in transition* London, Routledge, Edition 2005, pp. 10-14.

²⁴¹ P. GIORDANI, *La questione ambientale fra conservazione e sviluppo*, in "Politica del turismo", n.2, 1988, pp. 23-40.

²⁴² Accademia Nazionale dei Lincei, *Parchi e aree protette*, Atti del Convegno del 3-5 novembre 1983, Roma.

²⁴³ The Fourth EAP.

²⁴⁴ D. JUDGE, *A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes*. London, Frank Cass and Company Limited, 1993, pp. 45-49; 213-217; F. GIAMPIETRO, *Le proposte della Comunità europea e l'iniziativa del Consiglio d'Europa sulla responsabilità per danno all'ambiente*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 813.

²⁴⁵ V. GRADO, *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al Quinto programma di azione*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, p. 17.

²⁴⁶ The Fifth EAP.

tipologia, non si dedicò molto al PPP.²⁴⁷ Tramite questo documento (il Quinto Programma d' Azione per l' ambiente e lo sviluppo sostenibile), che operava in modo totalmente diverso rispetto ai precedenti programmi, ci si rivolse a tutti gli attori coinvolti nel processo di realizzazione dello sviluppo economico, al fine di sensibilizzarli verso l' assunzione di comportamenti e strumenti che risultassero coerenti con il principio della sostenibilità e con le politiche indicate nel programma.²⁴⁸

In primo luogo, all' interno del documento si rinviene, nelle vesti di obiettivo guida, la trasformazione dei modelli di crescita della Comunità, in modo tale da promuovere lo sviluppo sostenibile nei seguenti settori prioritari²⁴⁹: gestione sostenibile delle risorse naturali, lotta integrata contro l' inquinamento e prevenzione della produzione di rifiuti, riduzione del consumo energetico da fonti non rinnovabili, migliore gestione della mobilità con modalità di trasporto efficaci e non inquinanti, migliore qualità dell' ambiente urbano, miglioramento di salute²⁵⁰ e sicurezza.²⁵¹

In sostanza, le disposizioni contenute nel documento in esame continuano ad affrontare i problemi ambientali²⁵² (come il cambiamento climatico, l' inquinamento idrico e la gestione dei rifiuti), oltre che a perseguire

²⁴⁷ P. LOWE, S. WARD, *British Environmental Policy and Europe: politics and policy in transition*, cit., pp. 21-23; 46-47.

²⁴⁸ O. PIERONI, T. ROMITA, *Viaggiare, conoscere e rispettare l' ambiente*, Rubettino Editore, 2003, pp. 15-27.

²⁴⁹ T. O'RIORDAN, HEATHER, *Sustainable Development in Western Europe: Coming to Terms with Agenda 21*, London, Frank Cass & Co. Ltd., 1997, pp. 153-165.

²⁵⁰ R. TOMMASINI, *Danno ambientale e danno alla salute: imputazione ed entità del risarcimento*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

²⁵¹ S. BAKER, *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within* London, Routledge, 1997, pp. 107-126; S. C. YOUNG, *The Emergence of Ecological Modernisation: Integrating the Environment and the economy?*, London, Routledge, 2000, pp. 87-105.

²⁵² B. KOHLER-KOCH, R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*. London. Routledge, 1999, pp. 37-47.

l'instaurazione di nuove relazioni tra gli attori che operano nel settore ambientale.²⁵³

In questo quadro, nel 2002 fu adottato il Sesto Programma d'Azione per l'ambiente²⁵⁴, che è attualmente in vigore e produrrà la sua efficacia fino al 2012²⁵⁵, nell'intento di continuare a progredire verso la sostenibilità e l'integrazione della protezione ambientale²⁵⁶ nelle altre politiche comunitarie.²⁵⁷ Quest'ultimo atto individua i quattro settori prioritari che meritano di essere seguiti con particolare attenzione nei prossimi dieci anni, che vengono ad essere racchiusi sotto le seguenti voci: cambiamento climatico, natura e biodiversità, salute e qualità della vita e gestione delle risorse naturali e dei rifiuti. Inoltre, tra i temi centrali che va ad affrontare, non si esime dal considerare il ruolo delle imprese²⁵⁸, prevedendo che le stesse abbiano un ruolo attivo nella promozione di una difesa sostenibile.²⁵⁹ Infatti "L'esperienza rivela che le imprese che rispettano le norme stabilite di tutela dell'ambiente sono, a medio e lungo termine, più

²⁵³ Europa – *Activities of the European Union*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm> [8 maggio 2008].

²⁵⁴ Decision No 1600/2002 of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, 2002.

²⁵⁵ Sul punto: Enplan - Valutazione ambientale di piani e programmi, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale delle regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea*, http://www.interreg-enplan.org/doc/Lg_esistenti/sesto_programma.pdf [10 maggio 2008]; EurActiv, Environment, *6th Environment Action Programme*, <http://www.euractiv.com/en/environment/article-117438> [10 maggio 2008]; United Kingdom Parliament, Publications and Records > Commons Publications > Select Committees > Environmental Audit > *Environmental Audit, A sixth Environmental Action Programme*, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvaud/44/4414.htm> [10 maggio 2008]; Hungarian homepage of sustainable development, http://www.ff3.hu/upload/6_action_plan_en.pdf [10 maggio 2008].

²⁵⁶ C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, pp. 738 ss.

²⁵⁷ Europa – Environment, *The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012*, <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm> [9 maggio 2008].

²⁵⁸ F. BONELLI, *La responsabilità della società controllante per gli illeciti delle proprie controllate*, in *Dir. mar.*, 1985, 908 ss.; C. ZIZIOLI, *Il caso Bhopal e il controllo sulle attività pericolose svolte da società multinazionali*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 199 ss.

²⁵⁹ A. CASOTTI, *La responsabilità sociale delle imprese: definizione, certificazione, bilancio sociale e codici etici*, IPSOA, 2005, pp. 229-230.

competitive sul mercato internazionale²⁶⁰, in quanto tali norme favoriscono l'innovazione e la modernizzazione dei processi e dei prodotti e generano tecnologie più pulite.”²⁶¹

Nell'esposizione, invece, in relazione agli ambiziosi obiettivi di sviluppo e diffusione di nuove tecnologie ambientali²⁶², viene delineato un chiaro quadro di riferimento, presupposto indefettibile per muoversi verso la promozione dello sviluppo.²⁶³

Passando poi ad esaminare le sovvenzioni, il testo non si esime dall'evidenziare come esse abbiano un impatto negativo sull'ambiente, perché potenzialmente idonee a frenare l'adozione delle tecnologie ambientali, creando distorsioni dei prezzi e favorendo le tecnologie più inquinanti perché sovvenzionate.

Al riguardo, il Sesto Programma ritiene necessario procedere all'individuazione di tutte quelle sovvenzioni che dovrebbero essere soppresse, per consentire la correzione dei prezzi, la riduzione delle diseguaglianze tra le imprese, e infine ridurre le ripercussioni negative per l'ambiente.²⁶⁴

Al pari degli altri programmi d'azione, se pur in modo sintetico, contiene anch'esso disposizioni relative al principio “chi inquina paga”. In

²⁶⁰ AA.VV., *Problemi economici della tutela ambientale*, in *Atti della XXIII riunione scientifica Società Italiana degli economisti*, Milano, Giuffrè, 1984.

²⁶¹ A. PEZZINI, M. Di CESARE, *Le piccole e medie imprese in Europa*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2003, pp. 163-164.

²⁶² M. BIN, *Gruppi di imprese e diritto commerciale*, in AA.VV., *Gruppi di imprese e nuove regole*, a cura di P. ZANELLI, Milano, 1991, p. 70; R. WEIGMANN, *La responsabilità limitata delle società di capitali di fronte ai fatti illeciti*, in *Scritti in onore di Rodolfo Sacco: la comparazione giuridica alla soglia del terzo millennio*, a cura di P. CENDON, Milano, 1994, 1231 ss.

²⁶³ Irish Wildlife Trust – Education, Awareness, Action, *The Sixth Environmental Action Programme*, http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/community_environment_prg.pdf [10 maggio 2008]; European Environmental Law. Documents, *Executive Summary Context for the new programme*, <http://www.eel.nl/documents/6th%20EAP%20summary.pdf> [7 maggio 2008].

²⁶⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea, Bruxelles, 28.1.2004 COM(2004) 38 definitivo.

relazione al PPP, il documento, tra i compiti principali della Comunità, riconosce quello di garantire che chi causi danno alla salute umana²⁶⁵ o all'ambiente risponda delle proprie azioni²⁶⁶, ed in ogni caso è fondamentale che tale danno, nei limiti del possibile, sia evitato. Infine, nel promuovere il principio "chi inquina paga", ormai elevato a "pilastro" della politica ambientale comunitaria²⁶⁷, il programma si serve di diversi strumenti di mercato, compreso il ricorso alle imposte, agli oneri ed ai sussidi ambientali, per internalizzare gli impatti ambientali positivi e negativi.²⁶⁸

10. "The Rio Declaration on Environment and Development" e la completa interiorizzazione dei costi di danno

Gli strumenti internazionali idonei ad applicare ed espandere la portata del principio "chi inquina paga" sono due: nello specifico si fa riferimento alla Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, ed alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile²⁶⁹

²⁶⁵ G. BOLOGNA, P. LOHBARDI, *Uomo ed ambiente*, Roma, Gremese, 1986.

²⁶⁶ G. ALPA, *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991; (a cura di) D. AMMIRATI, *Danno all'ambiente e responsabilità*, Padova, CEDAM, 1992.

²⁶⁷ G. PESARO, *Le implicazioni economico-giuridiche delle normative europee sul danno ambientale*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 1994, p. 149; R. PRODI, *Danno ambientale come danno economico*, in *Ambiente Economia Diritto*, a cura di A. Postiglione, Rimini, Maggioli, 1988; G. RECCHIA, *Mezzi stragiudiziali per la risoluzione di controversie economiche sui danni ambientali e l'esperienza statunitense*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1996, p. 559.

²⁶⁸ The Polluter Pays Principle – Founded by Transition Facility Programme for Malta 2004. *The PPP as a concept*. <http://www.ppp.org.mt/> [12 maggio 2006]; J. MCGLADES, 22 September 2006, *The Mid-term Review of the 6th Environment Action Programme*. <http://www.eea.europa.eu/pressroom/speeches/22-09-2006> [12 maggio 2008].

²⁶⁹ A. ALBAMONTE, *Danni all'ambiente e responsabilità civile*, Padova, CEDAM, 1989; G. ALPA, M. BESSONE, V. CARBONE, *Atipicità dell'illecito - Diritti reali - Tutela dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1994; A. COSTANZO, C. VERARDI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1988, III, p. 691.

per i danni provocati da attività pericolose per l'ambiente, adottata nel 1993.²⁷⁰

E' proprio il principio "chi inquina paga" ad essere discusso ed affrontato, in via prioritaria, nel congresso delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo, tenutosi a Rio de Janeiro in Brasile nel giugno 1992.²⁷¹ In tale sede, il PPP è stato accettato e firmato da tutti i rappresentanti dei paesi e delle nazioni partecipanti, per poi essere esplicitamente riaffermato nel principio 16 della Dichiarazione di Rio del 1992²⁷²: "Le autorità nazionali dovranno adoperarsi a promuovere l' "internalizzazione" dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici²⁷³, considerando che è in principio l' inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo nel debito conto l'interesse pubblico²⁷⁴ e senza distorcere il commercio internazionale e gli investimenti."²⁷⁵.

Prevede, inoltre, il medesimo documento, al Principio 13, che gli Stati debbano sviluppare "national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental

²⁷⁰ M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e impr.*, 1992, 1021 ss.; C. SALVI, *La responsabilità civile*, in *Tratt. dir. priv.*, a cura di G. IUDICA E P. ZATTI, Milano 1998, 218 ss.; P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. SACCO, Torino, 1998, 922 ss.; C. TENELLA SILLANI, voce "Responsabilità per danno ambientale" in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, vol. XVII, Torino 1998, 379 ss.

²⁷¹ R. V. BARTLETT, P. A. KURIAN, M. MALIK, *International Organizations and Environmental Policy*, cit., pp. 19-36.

²⁷² Drainage Services Department – The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, s.v. *Sewage Charges*, http://www.dsd.gov.hk/sewage_charges/polluter_pays_principle/index.htm [5 maggio 2008]; MSN Encarta (Enciclopedia on line), *polluter-pays principle* ; http://encarta.msn.com/dictionary_561547833/polluter-pays_principle.html [2 maggio 2008].

²⁷³ M. LO CASCIO, R. VIRDIS, *Il danno economico all'ambiente*, in *Lo studio di impatto ambientale: elementi per un manuale*, a cura di M. PAZIENTI, Milano, FrancoAngeli, 1991.

²⁷⁴ G. ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1987, p. 685; S. Avanzi, *Demanio e ambiente. Effetti della normazione ambientale sulla gestione dei beni pubblici*, Padova, CEDAM, 1998; P. BOSSI, *E' assicurabile il danno "pubblico" all'ambiente?*, in *L'impresa ambiente*, 1991, n. 4, p. 113.

²⁷⁵ Principle 16: "National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment."

damage”, ossia come traduce la versione italiana: “Gli Stati svilupperanno il diritto nazionale in materia di responsabilità per i danni causati dall'inquinamento e altri danni all'ambiente²⁷⁶ e per l'indennizzo delle vittime.”²⁷⁷

Sul punto, la dottrina, andando a cimentarsi con la formulazione del PPP fornita a Rio, ha riconosciuto, chiaramente non senza contrasti, una definizione più intensa di quella accettata dall'OCSE. Nello specifico, una parte degli studiosi ritengono che la stessa sia stata in grado di far gravare, sui governi, l'obbligo di garantire l'internalizzazione dei costi ambientali, attraverso l'uso di strumenti economici, e non ci si accontenta di governi che si limitino a prevedere la semplice astensione da sovvenzioni all'acquisto e all'uso di attrezzature di controllo dell'inquinamento da parte dell'industria privata.²⁷⁸ Nel contempo un commentatore celebre, al contrario, considera quello della versione di Rio “molto meno progressivo di quello precedentemente precisato dall'OCSE e l'Unione Europea²⁷⁹.”

In prospettiva contraria, per coloro che accolgono una teoria diversa da quest'ultima, la versione di dichiarazione di Rio della PPA favorisce l'interiorizzazione completa dei costi di danno, come delle spese per lotta contro l'inquinamento e la prevenzione.

²⁷⁶ F. LORENZOTTI, *Lo strano caso della “proprietà” ambientale e della responsabilità per il suo danneggiamento*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991; A. LUMINOSO, *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1989, p. 894; P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente ed i diritti dell'ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1990, p. 470.

²⁷⁷ F.D. BUSNELLI, S. PATTI, *Danno e responsabilità civile*, Torino, Giappichelli, 2003, 155 ss.; E. MOSCATI, *Il danno ambientale tra risarcimento e pena privata* (1991) in ID., *Fonti legali e fonti “private” delle obbligazioni*, Padova, 1999, 413 ss.

²⁷⁸ D. A. WIRTH, *The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa?* 29 Ga. L. Rev. 599, 643 (1995).

²⁷⁹ N. DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002.

Ad oggi il principio risulta chiaramente menzionato e richiamato sia da Agenda 21²⁸⁰ che dal Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD) svoltosi a Johannesburg, ed è incontestabilmente uno dei principi fondamentali della politica ambientale della Comunità Europea, laddove trova le sue fondamenta nel Trattato istitutivo della Comunità Europea²⁸¹, il quale, in modo esplicito ed inequivocabile, lo prevede al titolo XIX (relativo all' Ambiente).

In ultimo non si può tacere sulla valenza che questo valore ha come principio generale del diritto internazionale ambientale, perché in questo contesto è espressamente menzionato o implicitamente indicato in innumerevoli Accordi Multilaterali sull' Ambiente.

11. Lugano Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment.

La Convenzione del Consiglio d' Europa in tema di responsabilità civile per danno all' ambiente²⁸² da attività pericolose, rinvenibile tra le iniziative poste in essere al di fuori dell' Unione Europea, ratificata a Lugano²⁸³ il 21-22 giugno 1993, mira non solo a garantire un adeguato risarcimento per i danni derivanti da attività pericolose, ma anche a fornire un mezzo di prevenzione e di ripristino nei confronti delle attività

²⁸⁰ In Agenda 21 il principio è riconosciuto in modo implicito in diverse disposizioni.

²⁸¹ C. CURTI GIALDINO, *Trattato CEE e Trattato di Maastricht sull' Unione europea - Testi coordinati e annotati*, 1993, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma

²⁸² A. BATÀ, *Le nuove frontiere del danno ambientale*, in *Corriere giuridico*, 1995, p. 1146; L. Francario, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, Jovene editore, 1990.

²⁸³ F. GIAMPIETRO, *Responsabilità per danno all' ambiente. L' Italia tra la Convenzione di Lugano e il Libro Verde dell' Unione Europea*, in *Rivista Giur. dell' Ambiente*, 1994, pp. 19 e ss.; F. GIAMPIETRO, *Responsabilità per danno all' ambiente: la Convenzione di Lugano, il Libro Verde della Commissione CEE e le novità italiane*, in *Rivista giuridica dell' ambiente*, 1994, p. 19.

che costituiscono un pericolo per l'ambiente.²⁸⁴ In tale ottica, nell'intento di perseguire attivamente tali obiettivi, la Convenzione di Lugano prevede, per quanto riguarda le attività pericolose, un regime di responsabilità particolarmente severo, ed è in tale prospettiva che ritiene, colui che dovesse esercitare un'attività pericolosa, il soggetto responsabile per i danni derivanti dalla sua attività.²⁸⁵

La Convenzione punta a garantire un risarcimento che possa essere almeno adatto a coprire il costo delle misure preventive e dei danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente, ed in tale ottica prende in considerazione sia i mezzi di prevenzione che quelli di ripristino dell'ambiente.

Questo perché, nel quadro sin qui delineato, è ormai chiaro ed assodato che i risarcimenti per i danni ambientali debbano essere utilizzati per la reintegrazione ed il ripristino dell'ambiente.

La Convenzione, pur non risultando un atto direttamente vincolante per i paesi sottoscrittori, con la sua entrata in vigore implicò, a carico di tutti coloro che l'avevano ratificata, l'obbligo di trasposizione nelle rispettive leggi nazionali. In relazione alla sua accessibilità, non fu limitato l'utilizzo a coloro che l'avevano già sottoscritta, anzi dalle scelte intraprese derivò, a favore di qualunque altro paese, la libertà di adottare una legge nazionale idonea a recepire le sue disposizioni.²⁸⁶

Relativamente al principio "chi inquina paga", in questo documento lo stesso principio viene presentato sin dalla fase introduttiva,

²⁸⁴ E. H. P. BRANS, *Liability for Damage to Public Natural Resources: Standing, Damage and Damage Assessment*, Kluwer Law International, Netherlands, 2001, pp. 9-22; T. KUOKKANEN, *International Law and the Environment: Variations on a Theme*, Kluwer Law International, Netherlands, 2002, pp. 154-165.

²⁸⁵ T. TREVES, *Aspetti internazionali della responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, p. 105.

²⁸⁶ L. BERGKAMP, *Liability and Environment: Private and Public Law Aspects of Civil Liability*, Hague, Kluwer Law International, 2001, pp. 29-32; B. POZZO, *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 77-90.

tanto che si legge già nell'introduzione: "Having regard to the desirability of providing for strict liability in this field taking into account the 'Polluter Pays' Principle"

Continuando nell'esame della Convenzione²⁸⁷, tra le disposizioni relative alla responsabilità per danno ambientale si rinvencono misure destinate ad assicurare un'adeguata riparazione dei danni²⁸⁸ scaturenti dalle attività pericolose, e si individua l'esistenza di un sistema di responsabilità civile²⁸⁹ collegato alla realizzazione del principio "chi inquina paga".²⁹⁰ Infatti l'articolo 1 recita: "This Convention aims at ensuring adequate compensation for damage resulting from activities dangerous to the environment and also provides for means of prevention and reinstatement."

Passando invece all'individuazione delle attività cui si rivolge la Convenzione, si considerano meritevoli di attenzione solo quelle esercitate professionalmente, le quali "pose a significant risk for man, the environment or property", e l'insieme delle attività che possono produrre un danno risarcibile sono espressamente indicate nell'articolo 2.²⁹¹

²⁸⁷ S. BARIATTI, *Prime considerazioni sulla convenzione di Lugano del 16 settembre 1988 sulla giurisdizione e l'esecuzione delle sentenze* in Riv. Dir. Int. Priv. Proc., 1989, p. 529 ss.; S. M. CARBONE, *Lo spazio giudiziario europeo. Le convenzioni di Bruxelles e di Lugano*, Torino, 1995.

²⁸⁸ A. DE CUPIS, *La riparazione del danno all'ambiente: risarcimento, o pena?*, in Riv. dir. civ., 1988, II, 401 ss.

²⁸⁹ G. ALPA, *Responsabilità civile e danno*, Il Mulino, Bologna, 1991; L. BARBIERA, *Qualificazione del danno ambientale nella sistematica generale del danno*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, (a cura di) P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

²⁹⁰ N. DE SADELEER, S. LEUBUSCHER., *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, cit, pp. 21-60.

²⁹¹ Convenzione di Lugano, art. 2: ... "Dangerous activity" means one or more of the following activities provided that it is performed professionally, including activities conducted by public authorities:

- a. the production, handling, storage, use or discharge of one or more dangerous substances or any operation of a similar nature dealing with such substances;
- b. the production, culturing, handling, storage, use, destruction, disposal, release or any other operation dealing with one or more:
 - o genetically modified organisms which as a result of the properties of the organism, the genetic modification and the conditions under which the operation is exercised, pose a significant risk for man, the environment or property;

Avuto riguardo, infine, al regime di responsabilità, sono rinvenibili anche delle disposizioni elaborate "a danno" della persona che avesse subito il danno (o anche di colui che avesse agito per un soggetto per il quale è competente), si dispone, infatti, che se quest'ultimo soggetto avesse per propria colpa contribuito al danno, il risarcimento dovrebbe essere ridotto o soppresso, tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto,²⁹² al fine di evitare di addossare al responsabile, obbligato al risarcimento, anche responsabilità scaturenti da una condotta del danneggiato.

Ma qualora si verificasse un aumento di rischio, in virtù dell'esercizio dell'attività pericolosa, sarebbe quest'ultimo il parametro utilizzato per l'accertamento del nesso causale tra il danno e l'incidente, o l'esercizio dell'attività pericolosa, infatti: "...the court shall take due account of the increased danger of causing such damage inherent in the dangerous activity."²⁹³

12. Osservazioni sui principi ambientali nel contesto internazionale

Il principio per cui uno Stato è considerato responsabile per i danni ambientali determinati al di fuori del proprio territorio, in violazione di un obbligo internazionale, è stato lento, non solo ad evolversi, ma anche ad

-
- micro-organisms which as a result of their properties and the conditions under which the operation is exercised pose a significant risk for man, the environment or property, such as those micro-organisms which are pathogenic or which produce toxins;
 - c. the operation of an installation or site for the incineration, treatment, handling or recycling of waste, such as those installations or sites specified in Annex II, provided that the quantities involved pose a significant risk for man, the environment or property;
 - d. the operation of a site for the permanent deposit of waste.

²⁹² Convenzione di Lugano, art. 9: "If the person who suffered the damage or a person for whom he is responsible under internal law, has, by his own fault, contributed to the damage, the compensation may be reduced or disallowed having regard to all the circumstances."

²⁹³ Si veda l'articolo 10 della Convenzione.

imporsi, nell'ambito della ripartizione delle perdite cagionate a causa di incidenti. Gli Stati sono restii ad accettare le norme internazionali, che impongono loro di limitare o di accettare la responsabilità per le attività dannose, generate in seguito ad azioni che non limitano la propria estrinsecazione all'interno del proprio territorio, e sono influenzate da una serie di interessi economici che giocano un importante ruolo politico.²⁹⁴

Tra queste attività ci sono, ad esempio, le attività nucleari e l'inquinamento marino, le quali presentano un rischio significativo per l'ambiente²⁹⁵, non solo per il luogo in cui si è sprigionata la fonte di pericolo, ma anche per tutti gli altri Stati, sottoposti al raggio d'azione della minaccia liberata che, in virtù della globalizzazione economica, è potenzialmente idonea a generare innumerevoli effetti dannosi, sia sulla salute umana che sull'ambiente, di tutti i cittadini del pianeta.

I principi ambientali, concetti essenziali, tramite i quali, in maniera implicita o esplicita, vengono ad essere elaborate, in materia ambientale, la legislazione, le politiche ed i programmi, sono quindi un prezioso aiuto nell'interpretazione e nelle implicazioni dei processi, e dei programmi relativi.

Un lavoro di coordinamento internazionale è stato lanciato dall'UNEP, sin dal suo concepimento, nel 1973, ma i tre principi basilari, validi in materia ambientale, sono stati tratti da una Dichiarazione di Principi, e da un Piano d'Azione Internazionale, Agenda 21, emerso dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (the Earth Summit), tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. In tutto questo, al Capitolo 30 di

²⁹⁴ F. MORRISON, R. WOLFRUM (Eds.), *International, Regional and National Environmental Law*, The Hague, Kluwer Law International, 2000; D. HUNTER, J. SALZMAN, D. ZAELKE, *International Environmental Law and Policy*, New York Foundation Press, Second edition, 2002.

²⁹⁵ P. BIRNIE, A. BOYLE, *International Law & the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2002; P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Second Ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Agenda 21, è stato riconosciuto che le politiche e le operazioni del business e dell'industria possono svolgere un ruolo importante, nella riduzione degli impatti sulle risorse e sull'ambiente.

Le imprese, in particolare, possono contribuire tramite la promozione di una produzione più pulita²⁹⁶ e di un'imprenditorialità responsabile. L'inquinamento, la preservazione dell'ambiente, e lo sfruttamento sostenibile delle risorse sono necessità sempre più sentite dalle stesse, che, finalmente, si dirigono verso l'adozione di politiche di riduzione dell'impatto ambientale, nei propri processi produttivi, e sono quindi interessate sia al riciclo dei materiali, che all'efficienza energetica. Sono quindi predisposte verso uno sforzo supplementare, che va oltre la mera riduzione delle emissioni nell'ambiente, e vede, in costante crescita, il ricorso alle compagnie di assicurazione.

Così, per far fronte ad un rischio di danno ambientale²⁹⁷, e quindi alla possibilità che si verifichi un rilascio inquinante nell'ambiente, che possa causare lesioni personali a terzi, oppure danni materiali a beni di proprietà, ma anche all'habitat naturale circostante, le imprese si affidano sempre di più a polizze assicurative, che non si limitano, come facevano in passato, a coprire il rischio inquinamento tramite mere polizze di responsabilità civile generale (RCG)²⁹⁸, normalmente limitate al solo

²⁹⁶ S. KÜHTZ, *Energia e sviluppo sostenibile. Politiche e tecnologie*, Rubbettino Editore srl, 2005, pp. 59-60; U. COLOMBO, A. FEDERICO, G. LANZAVECCHIA, *Lo sviluppo sostenibile: per un libro verde su ambiente e sviluppo ; Conferenza Nazionale Energia e Ambiente, Roma, 25 - 28 novembre 1998*, ENEA, 2000.

²⁹⁷ G. CASSANO, C. COSENTINO, *Il danno ambientale*, Milano 2000; C. CASTRONOVO, *Il danno ambientale nel sistema della responsabilità civile*, *Riv.Crit.Dir.Priv.*, 1987; P. DELL'ANNO, *Il danno ambientale ed i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2000; R. PANETTA, *Il danno ambientale*, Giappichelli, Torino, 2003.

²⁹⁸ D. DE STROBEL, *L'assicurazione di responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1998; M. MANDÒ, *L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1988, p. 799; G. MULÈ, *Nell'industria di processo nuovi spazi per l'assicurazione*, in *L'impresa ambiente*, 1992, n. 3, p. 31; W. PFENNIGSTORF, *L'assicurazione r. c. danni da inquinamento*, in *Assicurazioni*, 1991, p. 48.

evento accidentale, ma sono dedicate alla copertura dell'intera gamma di rischi ambientali.²⁹⁹

²⁹⁹ A. D. CANDIAN, *Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione*, in *La parabola del danno ambientale*, Milano, Giuffrè, 1994; D. DE STROBEL, *Problemi di assicurazione del danno ambientale*, in *L'impresa ambiente*, 1990, n. 4, p. 109.

CAPITOLO III

DAL LIBRO BIANCO SULLA RESPONSABILITÀ PER DANNI ALL'AMBIENTE ALLA DIRETTIVA 2004/35/CE

1. *La pubblicazione del Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente.*
2. *La configurabilità della responsabilità per danni*
3. *Il Libro Bianco tra responsabilità oggettiva e responsabilità per colpa*
4. *Una forma di prevenzione: la politica assicurativa*
5. *Impedimenti allo sviluppo di un efficiente sistema assicurativo*
6. *La responsabilità per danno ambientale nella Direttiva 2004/35/CE*
7. *“Environmental damage” ed “imminent threat of damage”*
8. *Le misure preventive e la riparazione del danno*
9. *Gli obblighi gravanti sugli Stati membri e sull'Autorità competente*
10. *L'operatore soggetto responsabile*
11. *La rottura e l'esclusione del nesso di causalità.*
12. *Gli spazi residui: una concessione a favore degli Stati Membri*
13. *Un limite all'applicazione della Direttiva 2004/35/CE: le Convenzioni Internazionali*
14. *La Commissione: un attore determinante per l'elaborazione e la gestione delle prescrizioni contenute nella Direttiva sulla Responsabilità ambientale*
15. *La relazione sulla copertura finanziaria*
16. *Scissioni della dottrina e sistema assicurativo*

1. La pubblicazione del Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente.

In seguito alla pubblicazione del Libro verde³⁰⁰ sul risarcimento dei danni all'ambiente³⁰¹, all'audizione pubblica organizzata dal Parlamento europeo e dalla Commissione, avvenute nello stesso anno, ad una risoluzione con cui il Parlamento chiedeva una Direttiva CE, ma soprattutto in seguito ad un parere del Comitato economico e sociale del 1994³⁰², e solo dopo che diversi Stati membri si erano espressi a favore di un intervento comunitario in questo campo, il 29 gennaio 1997, la Commissione decise di preparare un Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente.

Da quel momento ebbe inizio la fase dell'approntamento del nuovo Libro Bianco, durante la quale furono consultati sia esperti indipendenti provenienti dai vari Stati Membri, che esperti nazionali impiegati negli stessi Stati Comunitari, oltre che vari rappresentanti dei settori interessati. L'intervento era ormai necessario ed improrogabile, soprattutto in seguito ai disastri avvenuti a causa della fuoriuscita in mare di ingenti quantitativi di prodotti petroliferi³⁰³, che avevano contaminato chilometri di coste e

³⁰⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale: Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente COM(93) 47, maggio 1993.

³⁰¹ C. MILLER, *Environmental Rights*, London, Routledge, 1998, pp. 143-158; P. G. G. DAVIES, *European Union Environmental Law*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2004, pp. 52-55; M.-L. LARSSON, *The Law of Environmental Damage*, Stockholm, Martinus Nijhoff, 1999, pp. 78-88.

³⁰² Il 23 febbraio 1994 il Comitato economico e sociale ha formulato un parere in cui sosteneva l'azione della Comunità in materia di responsabilità per danni all'ambiente e suggeriva l'adozione di una Direttiva quadro in base agli articoli da 174 a 175.

³⁰³ Oltre ai puri rischi del trasporto, tra i quali rivestono particolare rilievo i danni attribuibili ad incendio ed esplosione, le diverse tipologie di danno che colpiscono i prodotti petroliferi sono oggetto di approfondite analisi da parte degli assicuratori, ai fini di una corretta valutazione dei rischi da garantire, necessaria a sua volta per un'adeguata gestione assicurativa dei trasporti di tali prodotti. E le tipologie di danno più frequenti, considerate dagli assicuratori, sono generalmente riassunte nelle seguenti categorie: colaggio (fuoriuscita di liquido) e dispersione, contaminazione, ammanco peso.

provocato la morte di centinaia di migliaia di uccelli marini, e di altri animali presenti negli habitat interessati dalle catastrofi.³⁰⁴

Deve essere tuttavia precisato che, sino a quel momento, in caso di assenza di un corrispondente sistema di responsabilità, l'inosservanza di norme e procedure vigenti in tema di tutela ambientale poteva unicamente comportare l'applicazione di sanzioni penali o amministrative, ma non garantire e consentire il riscontro di risultati soddisfacenti.³⁰⁵

Per questa ragione, ma anche per far fronte all'esigenza di individuare il modo più idoneo e congeniale, per applicare e rendere efficace oltre che concretamente operante il "principio chi inquina paga",³⁰⁶ oggi considerato non solo uno dei principi fondamentali in materia di ambiente, ma anche uno degli strumenti fondamentali per il perseguimento degli obiettivi di politica comunitaria per l'ambiente,³⁰⁷ il 9 febbraio 2000 la Commissione Europea adottò un Libro Bianco sulla responsabilità ambientali³⁰⁸, al fine di elaborare un sistema idoneo a

³⁰⁴ Si fa riferimento, in particolar modo, a due incidenti. Il primo, del 25 aprile 1998, vide la rottura della diga di contenimento attorno al bacino contenente i rifiuti provenienti dal giacimento sfruttato dalla Boliden-Apirsa presso Aznalcóllar, la quale cedendo a circa 50 m di altezza, riversò quasi tre milioni di metri cubi di fanghi e quattro milioni di metri cubi di acque acidificate si sono riversati nell'ambiente circostante, con il conseguente inquinamento del terreno ai confini del parco nazionale di Coto Doñana, e nel fiume Guadiamar. Il secondo, del 12 dicembre 1999, vide coinvolta la petroliera Erika, battente bandiera maltese e noleggiata dalla Total International Ltd, che affondando a circa 35 miglia marine a sud-ovest della punta di Penmarc'h (Finistère, Francia), sversando una parte del suo carico e del suo combustibile in mare, causò una catastrofe nel litorale atlantico francese.

³⁰⁵ M. GIRACCA, *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in AA.VV. *La tutela dell'ambiente*, a cura di R. Ferrara, Torino, 2006, 209 ss.; G. FERNÁNDEZ CRUZ, A. G. BULLARD, *Derecho civil patrimonial*, Peru, Fondo Editorial PUCP, 1997.

³⁰⁶ Il "principio chi inquina paga", spesso indicato con l'acronimo PP oppure PPP, (dall'inglese "polluters payers principle"), è stato proposto per la prima volta nel 1975 dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), e costituisce oggi uno dei cardini della politica ambientale europea in materia di ambiente.

Sul punto v. V. MELL, *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della CEE*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, p. 217.

³⁰⁷ C. PETRINI, *Bioetica, ambiente, rischio*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore, 2003, p. 131 ss.

³⁰⁸ T. TREVES, *Aspetti internazionali della responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 105 ss.; F. GIAMPIETRO, *Responsabilità per danno all'ambiente. L'Italia tra la Convenzione di Lugano e il Libro verde dell'Unione europea*, in *Giust. civ.*, 1995, II, p. 99 ss.; M. COMPORI, *Nuovi principi e nuove norme in tema di responsabilità per danno ambientale*, in *Riv.*

consentire l'addebitamento ai potenziali inquinatori di tutte le spese necessarie per gli interventi di ripristino,³⁰⁹ e di risarcimento dei danni causati.³¹⁰

A tale proposito, oltre che nell'intento di individuare un sistema comunitario di responsabilità per danni all'ambiente che fosse basato sulla necessità di evitare e prevenire i danni³¹¹, tramite il Libro Bianco la Commissione esaminò varie possibili opzioni, cercando di porre in essere un sistema coordinato, nel miglior modo possibile, con le convenzioni internazionali in vigore.³¹²

it. med. leg., 1999, p. 1485 ss.; A DE LUCA, *L'evoluzione del principio "chi inquina paga" nel diritto dell'Unione Europea: questioni in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro Bianco della Commissione*, in *Riv. giur. Amb.*, 2000, p. 293 ss.

³⁰⁹ Nell'attesa dell'intervento, già altri episodi a forte impatto ambientale si erano realizzati, rendendo ancor più urgente un intervento che consentisse, almeno, di addebitare agli agenti le spese per il ripristino dello stato dei luoghi ed il risarcimento dei danni. Caso particolarmente significativo è quello verificatosi la sera del 30 gennaio 2000, quando cedette la diga presso la miniera d'oro di Baia Mare in Romania, e circa 100 000 m³ di fanghi e di acque reflue si riversarono nel fiume Lapus per poi raggiungere i fiumi Tibisco e Danubio, per sfociare successivamente nel Mar Nero. All'episodio conseguì un forte inquinamento transfrontaliero, con un grave impatto sulla biodiversità, sugli ecosistemi fluviali e sulla fornitura di acqua potabile, in quanto dall'ondata contaminata, di circa 30-40 chilometri, spazzò via la flora e la fauna presenti nella parte centrale del fiume Tibisco, provocando inoltre ulteriori danni successivi. (*Relazione sulla comunicazione della Commissione concernente la sicurezza delle attività minerarie*, Finale A5-0214/2001, 19 giugno 2001, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0214+0+DOC+PDF+V0//IT> [09 ottobre 2008]).

³¹⁰ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2000/com2000_0066it01.pdf [9 ottobre 2008].

³¹¹ Gli stessi principi sono stati riconosciuti ed abbracciati anche dalla Carta della Terra, portata a termine nel marzo 2000, ed elaborata in seguito al lavoro sinergico, tra le istituzioni internazionali e le Ong (Organizzazioni non governative), condotto dalla Commissione della Carta della Terra, nata nel 1995 all'Aia come emissione dell'ONU. In questo documento, il paragrafo 6, intitolato "Prevenire i danni ambientali quale miglior mezzo di tutela dell'ambiente e, in caso di conoscenze non sufficienti, applicare un approccio preventivo" riconosce e prevede espressamente le seguenti modalità di adempimento: "(a) Prendendo provvedimenti per impedire la possibilità di danneggiamento grave o irreversibile dell'ambiente, anche quando le conoscenze scientifiche fossero incomplete o non conclusive. (b) Assegnando l'onere della prova a coloro che sostengono che una certa attività non provocherà danni significativi e chiamando i responsabili a rispondere di eventuali danni ambientali. (c) Assicurandosi che nel processo decisionale vengano affrontate le conseguenze cumulative, a lungo termine, indirette, remote e globali delle attività antropiche. (d) Impedendo l'inquinamento di ogni parte dell'ambiente e non permettendo l'accumulo di sostanze radioattive, tossiche o comunque pericolose. (e) Impedendo le attività militari che siano dannose per l'ambiente."

³¹² Sul punto vedere: E. H. P. BRANS, *Liability for Damage to Public Natural Resources*, Dordrecht (Netherlands), Kluwer Law International, 2001, pp. 177-240.

E tutto questo ha portato, di conseguenza, ad affermate nel modo quanto più incisivo ed esplicito possibile, al punto 2.1 del Libro Bianco, che *“La responsabilità per danni all'ambiente è finalizzata ad obbligare chi causa danni all'ambiente a pagare per rimediare ai danni causati”*, a dimostrazione dell'acquisita consapevolezza per cui la nuova priorità è senza alcun dubbio quella di scoraggiare condotte dannose nei confronti dell'ambiente, al fine di rendere chi inquina responsabile dei danni prodotti.³¹³ In particolare, facendo gravare sugli autori dell'inquinamento i danni provocati, si riesce ad incoraggiare non solo la riduzione dell'inquinamento ma anche la prevenzione dei danni, e soprattutto l'internalizzazione dei costi ambientali, la quale riesce efficacemente a spingere gli operatori verso l'investimento sull'approfondimento delle conoscenze, e verso il miglioramento delle tecnologie esistenti.³¹⁴

2. La configurabilità della responsabilità per danni

Per quanto riguarda la configurazione della responsabilità per danni all'ambiente, il Libro Bianco prescrive la sussistenza di tre condizioni legittimanti l'intervento delle normative predisposte nei confronti dei soggetti responsabili (punto 2.2), condizioni per le quali si richiede prima di tutto l'identificazione e l'individuazione del soggetto (o i soggetti) inquinatore(i), poi di un danno ambientale concreto e quantificabile, ed

³¹³ A. VENCHIARUTTI, *Il Libro Bianco sulla responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente : le problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'unione europea* a cura di B. POZZO, Milano, Giuffrè, 2002; C. MANNA, *Lo sviluppo delle rinnovabili in Italia tra necessità e opportunità*, Roma, ENEA, 2005; L. FREGOLENT, F. INDOVINA, *Ambiente e sviluppo sostenibile in un futuro amico: sostenibilità ed equità*, Milano, Franco Angeli, 2002; I. MUSU, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2003.

³¹⁴ Solo realizzando e mettendo a punto nuove sperimentazioni, idonee a favorire l'elaborazione di nuovi strumenti ed il miglioramento delle tecnologie esistenti, è possibile rendere più concreta l'attuazione del principio di prevenzione.

infine di un nesso causale idoneo a consentire la riconduzione, in modo certo ed inequivocabile, del danno al soggetto identificato come autore. Come evidenzia il Libro Bianco, basando il sistema sul riscontro di questi tre elementi, è possibile invocare la responsabilità anche “*nei casi in cui il danno derivi da incidenti industriali o da un inquinamento graduale dovuto al rilascio nell'ambiente da fonti identificabili di sostanze o rifiuti pericolosi*”.³¹⁵

Finora gli Stati dell'Unione Europea si sono dotati di specifici regimi nazionali di responsabilità per danni all'ambiente,³¹⁶ riguardanti lesioni alle persone e danni alle cose³¹⁷, ma nella maggior parte dei casi non hanno affrontato concretamente la questione della responsabilità per altri tipi di danno all'ambiente, nonostante questi altri siano ugualmente rilevanti nel perseguimento del prioritario obiettivo della protezione della salute umana.³¹⁸

In particolare, è proprio grazie al documento pubblicato in data 09.02.2000 che, non solo si riesce a spingere la legislazione nazionale elaborata e disegnata in seno agli Stati Comunitari verso un mutamento di strategia, ma si riesce altresì ad indirizzare il sistema comunitario verso la definizione e la copertura di tre tipologie di responsabilità, nello specifico evidenziate come responsabilità per “danni tradizionali”, responsabilità per danno alla biodiversità, e responsabilità scaturente dalla

³¹⁵ Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, paragrafo 2.2.

³¹⁶ L. BERGKAMP, *Liability and Environment*, Dordrecht (The Netherlands), Kluwer Law International, 2001, pp. 155-200.

³¹⁷ I cosiddetti “danni tradizionali”.

³¹⁸ A. GAMBARO, *Danno ambientale e tutela degli interessi diffusi*, in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, a cura di P. TRIMARCHI, Milano, Giuffrè, 1996; M. HINTEREGGER, (*The Common Core of European Private Law*), *Environmental Liability and Ecological Damage In European Law*, Cambridge University Press, 2008; G. Goldenman, *Environmental Liability and Privatization in Central and Eastern Europe*, Graham & Trotman, Nijhoff, 1994; G. BETLEM, M. FAURE, *Environmental Toxic Torts in Europe: Some Trends in Recovery of Soil Costs and Damages for Personal Injury in the Netherlands, Belgium, England and Germany*, Georgetown International Environmental Law Review.

contaminazione di siti. In questo modo i danni alla salute umana³¹⁹ possono essere associati e ricondotti a tutti e tre i tipi di danno: tradizionali, biodiversità, e contaminazione di siti.³²⁰

Pertanto secondo quanto appena premesso nei capoversi precedenti, considerando tutto quanto emerso in relazione al soggetto responsabile ed alle tipologie di responsabilità configurabili, è proprio in relazione al soggetto responsabile che affiora una delle novità più rilevanti, idonea a condurre l'attuale sistema comunitario, delineato nel Libro Bianco sulle responsabilità ambientali del 2000, verso l'attribuzione della responsabilità del danno ambientale a colui che lo ha materialmente causato, e verso la definitiva esclusione della visione più volte palesata negli anni precedenti, in virtù della quale sarebbe la società (cioè i contribuenti) a dover sostenere i costi di riparazione dei danni ambientali.³²¹ In questo modo, qualora ricorrano le condizioni prescritte

³¹⁹ Dato che la tutela della salute è un importante obiettivo di natura ambientale il sistema comunitario dovrebbe comprendere tanto "i danni tradizionali" (lesioni alle persone e danni alle cose) che i danni all'ambiente.

³²⁰ C. PETRINI, *Bioetica, ambiente, rischio*, op. cit., p. 131 ss.; A. GAMBARO, *Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1986, p. 73; M. LO CASCIO, R. VIRDIS, *Il danno economico all'ambiente*, in *Lo studio di impatto ambientale: elementi per un manuale*, a cura di M. PAZIENTI, Milano, FrancoAngeli, 1991.

³²¹ Uno dei più importanti economisti del secolo scorso, nel 1920, l'inglese Arthur C. Pigou, nel suo libro *The Economics of Welfare*, partì dalla seguente analisi: "(...) il nocciolo del problema consiste nel fatto che quando A fornisce a B un servizio – per il quale viene pagato – incidentalmente determina anche servizi o disservizi nei confronti di C, D, E. Ma ciò avviene in modo tale che è tecnicamente impossibile che chi ne beneficia debba pagare o che chi viene danneggiato possa ottenere una compensazione". In questo libro, partendo da questi dati, Pigou si dedicò all'analisi del concetto di esternalità, oggetto di attenzione non sono da parte degli economisti, ma anche degli studiosi dell'ambiente, e menzionò sia le esternalità positive che quelle negative. Ed è proprio in questo ambito che l'economia è riuscita ad integrare l'inquinamento nella teoria generale, definendolo come "effetto esterno" ed interpretandolo come difetto del mercato. Un esempio di esternalità positiva, riportato dall'autore, è il servizio di un faro a beneficio anche di quelle navi che non hanno pagato nulla per il suo funzionamento (un classico caso di bene pubblico). Un altro esempio viene da Pigou effettuato in materia di ambiente, di inquinamento nello specifico, laddove considera la riduzione delle emissioni ("destinare risorse a prevenire le emissioni di fumo dai camini delle fabbriche") come esternalità positiva a beneficio del pubblico, "poiché questo fumo nelle grandi città infligge alla comunità gravi perdite non compensate, in termini di danni agli edifici e alla vegetazione, di spese per lavare gli abiti e pulire le case, di maggiori costi per l'illuminazione, eccetera". Alcuni scaricano parte dei costi che determinano sulle spalle di tutti gli altri, comprese le generazioni future, ed una collettività di individui che,

nel Libro Bianco e si configuri una delle responsabilità indicate come rilevanti, è il soggetto responsabile, contrariamente a quanto sostenuto ed accettato in passato, quando si tendeva a considerare la società nel suo complesso l'entità responsabile del "bene pubblico ambiente", obbligato ad accollarsi tutte le spese ed i danni che possono essergli attribuiti.³²²

3. Il Libro Bianco tra responsabilità oggettiva e responsabilità per colpa

Per intendere correttamente le proposte espresse nel Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, in relazione ai tre tipi di danno configurabili³²³, occorre preliminarmente distinguere la responsabilità oggettiva dalla responsabilità per colpa.³²⁴ Nello specifico, qualora dovesse concretizzarsi la prima ipotesi, e quindi un caso di responsabilità oggettiva, non sarebbe necessario procedere all'individuazione della colpa dell'autore dell'inquinamento, perché il semplice fatto che il soggetto abbia posto in essere un atto o un'omissione idonei a causare il danno, consente di rilevare una condotta che di per sé è già condizione sufficiente

prima di poter rivendicare giustizia nei confronti dei responsabili, devono dimostrare il grado di danno subito. Ma, al di fuori di questo ristretto contesto, il fenomeno delle esternalità manifesta i suoi effetti anche in campo internazionale, quando alcuni paesi si comportano in modo ecologicamente più corretto rispetto ad altri, che, invece, vanno a scaricare parte dei costi ambientali sulle loro spalle. In questo modo, l'inquinamento ambientale viene scaricato su altri membri della società, senza che i responsabili debbano pagarne il costo.

Sul punto V. anche A. COLAGRANDE, G. DIGREGORIO, C. GARAVELLI, *Le esternalità*, in *Costellazione Abulia News Club* -2005, www.costellazioneapulia.net/doceboCms/index.php?mn=docs&op=download&pi=61_531&id=20 - [13 ottobre 2008]; F. HINTERBERGER, F. LUKS, M. STEWEN, *Economia, ecologia, politica, Rendere sostenibile il mercato attraverso la diminuzione delle materie*, Milano, Edizioni Ambiente, 1999.

³²² Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, paragrafo 3.1.

³²³ Il "Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente" suddivide i danni in due gruppi principali, il primo comprende, nel danno all'ambiente, il danno alla biodiversità ed il danno sotto forma di contaminazione di siti, mentre il secondo fa riferimento al danno tradizionale.

³²⁴ Il criterio di responsabilità oggettiva e l'elencazione di specifiche clausole di esonero sono state adottate e scelte seguendo i principi adottati dalla Convenzione di Lugano (art. 5 ss.).

per l'attribuzione, a suo carico, della responsabilità configurata.³²⁵ Si ha, invece, responsabilità per colpa a carico di quel soggetto che nel compiere un atto illecito in modo intenzionale, per negligenza o insufficiente diligenza, configura nei suoi confronti un caso di inosservanza di norme giuridiche o condizioni di un permesso, oppure un'eventuale altra ipotesi a queste assimilabili.

Sembra a tal punto opportuno specificare i casi in cui viene ad essere individuata una responsabilità oggettiva, per differenziarli da quelli in cui diversamente emerge una responsabilità per colpa, soprattutto perché è lo stesso Libro Bianco a far leva su una chiara scissione delle due ipotesi.

In particolare, viene in evidenza, attraverso la distinzione operata in tal senso, che è possibile considerare come responsabilità di tipo oggettivo quella per i danni causati da attività potenzialmente pericolose, regolamentate dal diritto comunitario in materia di ambiente, e far ricadere nella seconda configurazione la responsabilità scaturente da attività non pericolose in sé. Chiaramente la responsabilità oggettiva per attività sicuramente pericolose sarà idonea a colpire non solo i danni tradizionali (cioè su persone o su cose), ma anche quelli per la contaminazione dei siti e per i danni alla biodiversità, mentre la responsabilità per colpa da attività non pericolose riguarderà prevalentemente i danni alla biodiversità.³²⁶

³²⁵ Sulle responsabilità oggettive vedere: R. ZUCCAIO, *Attività pericolose* in (a cura di) V. CUFFARO, *Responsabilità civile*, Wolters Kluwer Italia, 2007, pp. 245-261; L. FERRONI, *Saggi di diritto civile*, Fano, ES@, 2003, pp. 105-121; J. GORDLEY, A. TAYLOR VON MEHREN, *An Introduction to the Comparative Study of Private Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 373-412; P. MALAURIE, L. AYNÈS, P. STOFFEL-MUNCK, *Les Obligations*, Paris, Defrénois – E.J.A., 2005, pp. 1-174.

³²⁶ R. MICCICHÈ, *Nuova Direttiva europea in materia di responsabilità ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, p. 917 ss.; G. MULÈ, *Nell'industria di processo nuovi spazi per l'assicurazione*, in *L'impresa ambiente*, 1992, n. 3, p. 31; F. PAVESI, *Ma la "polizza verde" non entusiasma le imprese*, in *L'impresa ambiente*, 1992, n. 3, p. 27; J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'environnement*, Paris, Estem, 2000.

Ma rientrare nell'una o nell'altra categoria di responsabilità ha implicazioni, tra l'altro, sul cosiddetto "onere della prova"³²⁷. Considerando che nelle cause giudiziarie relative all'ambiente è generalmente più facile per il convenuto che per l'attore accertare i fatti riguardanti il nesso causale, tra l'attività svolta dal convenuto ed il danno, e che spesso nei regimi nazionali di responsabilità per danni all'ambiente è stato opportuno inserire disposizioni finalizzate all'attenuazione dell'onere della prova relativo alla colpa, oltre che alla semplificazione delle procedure per il riconoscimento del nesso di causalità in capo all'attore, anche il Libro Bianco riconosce l'opportunità di autorizzare l'adozione di strumenti idonei ad attenuare la parte dell'onere della prova che incombe sull'attore, garantendo però adeguate possibilità di difesa per il convenuto.

Relativamente all'indennizzo che, in base a quanto previsto nel documento del 9 febbraio 2000, dovrà essere versato dall'autore dell'inquinamento, da un lato si prescrive l'obbligo di utilizzo a favore del ripristino delle migliori condizioni ambientali possibili ³²⁸ e dall'altro si consente, nei casi in cui la riparazione del danno non risulti nemmeno in parte possibile³²⁹, di farne un uso diverso, compatibile con le finalità delle azioni previste nel documento in analisi, rappresentato dall'ammissione della possibilità di attribuzione dell'indennizzo, determinato in base al

³²⁷ Sull'argomento vedere: L. VIOLA, *Il danno ingiusto, responsabilità precontrattuale e responsabilità speciali*, Avellino, Halley, 2007, pp. 127 ss.; G. BETLEM, *Transnational operator liability*, in G. BETLEM AND E. BRANS (eds.), *Environmental Liability in the EU – The 2004 Directive Compared with US and Member State Law*, London, 2006.

³²⁸ Per ripristino ambientale si intendono gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici in vigore, assicurando la salvaguardia della qualità delle matrici ambientali.

Sul punto V. anche G. L. ROTA, G. RUSCONI, *Ambiente*, Torino, UTET, 2007, pp. 610-613.

³²⁹ La riparazione potrebbe, per quanto affermato nel Libro Bianco, non essere fattibile non solo per impossibilità tecniche, ma anche per ragioni economiche basate su valutazioni costi-benefici.

valore del danno non riparato, a progetti comparabili di ripristino o miglioramento delle risorse naturali.³³⁰

4. Una forma di prevenzione: la politica assicurativa

Si prospetta così, per chiunque voglia analizzare il Libro Bianco sulla responsabilità ambientale, anche la necessità di comprendere come in seguito all'adozione di un sistema normativo omogeneo nel settore della responsabilità per danni ambientali³³¹, verrebbero ad essere introdotte all'interno degli ordinamenti comunitari, non solo le novità fino ad ora individuate e descritte, ma anche trasformazioni celate ed ulteriori rispetto a quelle palesemente individuabili sulle strutture degli ordinamenti, le quali sarebbero di per sé idonee a tracciare e costituire un nuovo e sconvolgente scenario, pronto a nascere da un forte e vorticoso stravolgimento del precedente.³³²

Chiaramente, nella rimodellazione dei sistemi interessati, è il mercato interno uno dei primi destinatari dei benefici, legati alla consequenziale eliminazione delle precedenti differenze esistenti, non solo nell'approccio ma anche nella gestione delle responsabilità per danni all'ambiente, all'interno dei diversi Stati comunitari, ed è proprio in virtù di tali benefici che è possibile minimizzare il possibile e negativo impatto che regimi non omogenei sono in grado di arrecare alla competitività.

³³⁰ A. FOSSATI, *Centro italiano di ricerche e d'informazione sull'economia delle imprese pubbliche e di pubblico interesse*, Milano, FrancoAngeli, 1988, pp. 103-108; S. MENEGHINI, *Risorse naturali e ambiente. Strumenti di valutazione*, Milano, FrancoAngeli, 2006; C. M. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Il Mulino, 1980; C. GINI, *L'ammontare e la composizione della ricchezza delle nazioni*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1962.

³³¹ A. BOGGIA, *Tutela della biodiversità tra affermazione politica e valutazione economica*, Milano, F. Angeli, 2002, pp. 67-71.

³³² EDWARD H. P. BRANS, *Liability for Damage to Public Natural Resources*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2001, pp. 177-240; M. FAURE, S. YING, *China and International Environmental Liability*, Cheltenham –UK, Edward Elgar, 2008.

Nel campo di applicazione del sistema di responsabilità analizzato e delineato all'interno del Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente³³³, se ci limitassimo all'analisi dei casi più comuni, quali incidenti industriali ed inquinamenti gradualisti³³⁴ dovuti al rilascio di inquinanti nell'ambiente, non dovremmo avere rilevanti problemi applicativi, ma al di fuori di queste indiscutibili fattispecie potremmo riscontrare situazioni in cui il "principio chi inquina paga" è di dubbia applicazione.

È stata pertanto rilevata l'estrema difficoltà nell'applicazione del principio "chi inquina paga" (Polluter pays principle) in tutti quei casi in cui mancano precise informazioni scientifiche relative ai danni ed ai costi per la riparazione, in tutte quelle ipotesi in cui lo stato delle conoscenze tecniche e scientifiche non è in grado di fornire tali elementi, ma in particolare risulta addirittura impossibile ricorrere a tale principio qualora non si dispone altro che di dati che idonei a suggerire l'associazione tra un soggetto agente ed un danno, ma non di informazioni sufficienti per definire una causalità³³⁵.

Questi ultimi sono casi che, come si può facilmente immaginare, potrebbero verificarsi con un'altissima probabilità, ma non essendo affrontati all'interno del Libro Bianco del 2000, né in modo esplicito né in modo implicito, ma neppure con un rimando ad altra documentazione, resta il problema di capire se la riparazione del danno, in tali casi, spetti

³³³ M. BOWMAN, A. E. BOYLE, *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002 pp. 73-75; 323-338.

³³⁴ L'inquinamento graduale è rappresentato dalla progressiva contaminazione dell'acqua, dell'aria o del suolo, da parte di una determinata sostanza inquinante che determina l'accumulo progressivo di residui tossici e/o azioni inquinanti atti a manifestarsi in modo lento e progressivo.

³³⁵ Le leggi scientifiche che permettono di stabilire il nesso di causalità possono essere sia leggi universali che leggi statistiche. Le prime consentono di affermare, allo stato dell'attuale conoscenza, che ad un certo atto corrisponde con certezza un certo evento, diversamente le statistiche, munite di una minore certezza scientifica, consentono di affermare che, in una certa percentuale di casi, la realizzazione di un atto è seguita dal verificarsi di un evento.

solo a chi ritenga di essere vittima o anche ad altri soggetti, e di stabilire se l'onere della prova ricada solo su costui o anche sull'ipotetico inquinatore. Ma oltre a non affrontare queste ipotesi, si tace inoltre sugli effetti diffusi su vasta scala, causati da una pluralità di soggetti o addirittura dalla comunità intera, come le piogge acide ed i cambiamenti climatici dovuti alle emissioni di CO₂.

A tal punto non si può non evidenziare l'ennesima dimenticanza, non si sa se intenzionale o involontaria, relativa ad un elemento la cui presenza potrebbe essere considerata indispensabile all'attuazione del principio "chi inquina paga". Nello specifico la nostra affermazione fa riferimento alla determinazione di criteri coerenti e standardizzati necessari alla valutazione dei danni, perché nell'ottica dell'omogeneità e della realizzazione di un sistema che possa essere applicato con i medesimi schemi e con le medesime procedure all'interno di tutti i confini comunitari, e quindi della realizzazione dell'apparato proposto dal Libro Bianco, per il quale sarebbe necessaria la codificazione di parametri omogenei in tal senso, da utilizzare utilizzati all'interno di tutti gli Stati interessati dalle azioni comunitarie.³³⁶

Passando, ora, all'identificazione dei vantaggi che derivano da questo documento, non può non emergere, con chiarezza ed immediatezza, come da un sistema così delineato venga ad essere incentivata l'adozione di comportamenti maggiormente responsabili da parte delle imprese, e si

³³⁶ M. WILDE; *Civil Liability for Environmental Damage*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2002, pp. 5-19; 113-162; G. PESARO, *L'impresa e la responsabilità per il danno ambientale*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 1994, p. 165; W. PFENNIGSTORF, *L'assicurazione r. c. danni da inquinamento*, in *Assicurazioni*, 1991, p. 48; S. LABATT, R. R. WHITE, *Environmental finance: a guide to environmental risk assessment and financial products*, United States of America, John Wiley and Sons, 2002; C. A. Zagaski, *Environmental risk and insurance*, United States of America, CRC Press, 1991.

arrivi a costruire un sistema di responsabilità il cui faro è espresso dall'effetto preventivo.³³⁷

In buona sostanza, dunque, è chiaro che in tale direzione, quella della prevenzione, si muove anche lo strumento dell'assicurabilità del danno, il quale non è solo un valido dispositivo di prevenzione del danno ambientale, ma anche un utile meccanismo per l'internalizzazione dei costi ambientali.³³⁸ In particolare, è opportuno evidenziare che il sistema assicurativo è riesce ad operare come un efficace strumento di salvaguardia ambientale, infatti come è stato più volte osservato dalla dottrina,³³⁹ il sistema ambientale è particolarmente sensibile a tale strumento, e l'assicurato pur di evitare l'incremento di una polizza assicurativa, è pronto ad adottare comportamenti prudenti e responsabili, idonei ad evitare l'addebito di ulteriori costi sul bilancio dell'impresa, che potrebbe essere colpita in modo irrimediabile ed irreparabile da questi nuovi costi³⁴⁰.

³³⁷G. ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1987, p. 685; M. WILDE; *Civil Liability for Environmental Damage*, op. cit., pp. 163-194; L. BARBIERA, *Qualificazione del danno ambientale nella sistematica generale del danno*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di PERLINGIERI P., 1991, Edizioni scientifiche italiane, Napoli; A. MORONCINI, *Stratégie environnementale des entreprises: contexte, typologie et mise en œuvre*, Lausanne, PPUR presses polytechniques, 1998; C. A. GHERSI, *Responsabilidad. Problemática moderna*, Argentina, Ediciones Jurídicas Cuyo, 1997.

³³⁸ Quando si parla di precauzione è opportuno scindere due momenti operativi diversi, in quanto da una parte abbiamo l'approccio precauzionale che fa parte della fase di analisi del rischio, che concerne quindi l'approccio scientifico ai dati, ed è improntato sulla prudenza, dall'altro il Principio di Precauzione considerato una componente fondamentale della fase definita di gestione del rischio, prettamente politica.

³³⁹ M. LA ROSA, L. MORRI, *Etica economica e sociale*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 235-238, P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003, pp. 231-290; 732-798; D. DE STROBEL, *L'assicurazione della responsabilità civile danni da inquinamento*, in *La parabola del danno ambientale*, 1994, Giuffrè editore, Milano.

³⁴⁰ Il mercato assicurativo ha elaborato e perfezionato polizze specifiche per l'assicurazione dei rischi ambientali, ponendo al fianco della *Responsabilità Civile Generale delle Imprese* (RC imprese) la *Responsabilità Civile da Inquinamento* (RC 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 Tramite la polizza RC inquinamento (RCI) sono coperti i costi che l'assicurato è chiamato a sostenere per i danni involontariamente cagionati a terzi, in conseguenza

A tal punto emerge in modo chiaro ed inequivocabile l'avvenuto insediamento, all'interno dell'apparato normativo qui analizzato, quello relativo alla responsabilità per danno ambientale, di ben due sistemi che operano nella medesima direzione, e quindi nell'ottica della prevenzione, per poi rendere concretamente operativo il relativo principio, già ampiamente declamato all'interno delle dichiarazioni e delle convenzioni internazionali³⁴¹. Questo significa che, sia in base a quanto perseguito tramite il Libro Bianco, sia con il meccanismo dell'assicurabilità del danno ambientale³⁴², si va e si opera nella stessa direzione, ed è proprio la prevenzione il vero fulcro del sistema comunitario in materia di ambiente³⁴³.

In buona sostanza, dunque, è proprio il Libro Bianco del 2000 che va a riconoscere in modo espresso ed inequivocabile il legame esistente tra l'applicazione del principio "chi inquina paga" ed i principi di prevenzione e precauzione³⁴⁴, e nello specifico va ad asserisce come un tale sistema di responsabilità risulti idoneo ad incentivare un comportamento maggiormente responsabile da parte delle imprese.

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

³⁴¹ Non solo è indicato nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, ma anche nella Dichiarazione Generale al principio 15, nelle Convenzioni sulla Diversità Biologica e sui Cambiamenti Climatici; sempre nel 1992 a Parigi nella Convenzione per la Protezione dell'Ambiente Marino Nord-orientale e nel Protocollo sulla Biosicurezza firmato recentemente a Nairobi, nell'ambito della Convenzione sulla Biodiversità, in merito agli OGM.

³⁴² G. ALPA, *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991.

³⁴³ A. VERHEIJ, M. FAURE, T. VANDEN BORRE, *Shifts in Compensation for Environmental Damage*, Vienna, Springer, 2007, pp. 106-127.

³⁴⁴ Prevede la Commissione Europea che il principio di precauzione possa essere invocato solo in caso di un rischio potenziale, e che non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria. Ne consegue giustificazione all'applicazione del principio in analisi nel solo caso in cui dovesse rilevarsi la presenza di tre condizioni: l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi, la valutazione dei dati scientifici disponibili e l'ampiezza dell'incertezza scientifica. Qualora agire senza attendere maggiori informazioni scientifiche dovesse sembrare la risposta appropriata ad un rischio, in virtù dell'applicazione del principio di precauzione, sarà, inoltre, necessario determinare la forma che deve prendere questa azione.

Ma affinché il legame possa estrinsecare i suoi effetti, ed il sistema essere efficiente ed efficace, risulta necessario che si realizzino determinate condizioni, dalle quali non si può prescindere se si persegue un risultato ottimale³⁴⁵. Queste ultime, che al nostro ordinamento potrebbero apparire sconosciute, sono individuabili però tramite un sistema di analisi incentrato sull'approfondimento di quanto accaduto all'interno di altri sistemi giuridici, quelli che hanno affrontato il problema ancor prima che fosse fronteggiato dalle Comunità Europee, ed hanno pertanto già avuto modo non solo di conoscere a fondo le difficoltà riscontrabili, ma anche di evidenziare i punti deboli dell'apparato, per poi conoscerne le inadeguatezze, e sperimentare tecniche idonee a gestire lacune ed incongruenze.

Un chiaro esempio, richiamato al punto 3.6 del Libro Bianco, è quello della legislazione *Superfund* negli USA³⁴⁶ che ha mostrato la chiara necessità, di fronte ad un sistema di responsabilità di tipo oggettivo, di impedire il trasferimento, da parte delle imprese più competitive, di quelle pericolose attività, che sono la maggior fonte di danni, ad imprese che non dispongono di risorse finanziarie tali da poter essere adempienti in caso di danni rilevanti. E' questo un espediente al quale si farebbe, con altissima

³⁴⁵ *Principles of International Environmental Law*, Di PHILIPPE SANDS, op. cit., pp. 869-939; D. DE STROBEL, *Dalle compagnie assicurative gli strumenti per la prevenzione*, in *L'impresa ambiente*, 1992, n. 3, p. 20; N. LAGONI, International Max Planck Research School for Maritime Affairs, *The Liability of Classification Societies*, Springer, 2007.

³⁴⁶ La legge conosciuta come Superfund (in realtà denominata CERCLA = Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) e' la legge degli Stati Uniti sui siti contaminati, istituita nel dicembre 1980, ed emendata nel 1986, al fine di evitare che i costi di imponenti bonifiche ambientali ricadessero sui contribuenti. Estremamente rilevante è la sua clausola severa e retroattiva che definisce le responsabilità legali ed economiche di colui che inquina. Essa impone una tassa alle industrie che operano nel settore chimico e del petrolio, e convoglia i proventi di questa tassa in un fondo (Super Fund = SF) destinato alla bonifica di siti fortemente inquinati, nel caso in cui non si riesca ad identificare il responsabile della contaminazione. Inoltre determina l'attribuzione della responsabilità della copertura dei costi a colui che ha inquinato, pur se la contaminazione fosse avvenuta molto indietro nel tempo.

Sul punto vedere anche A. D. CANDIAN, *Responsabilità civile e assicurazione*, Milano, EGEA, 1993; T. TREVES, *Aspetti internazionali della responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, p. 105.

probabilità, ricorso, qualora non si consentisse alle imprese di tutelarsi nei confronti del rischio di responsabilità, tramite un'apposita copertura assicurativa, idonea a trasferire il peso dei danni sulle compagnie di assicurazione, e ad impedire l'inutile ricorso ad espedienti che, per il sistema in analisi, non potrebbero altro che essere dannosi.³⁴⁷

Bisogna inoltre considerare come le imprese che hanno la maggior probabilità di essere insolventi in caso di danno ambientale, sono proprio le più piccole e deboli, le quali in ragione del loro volume di affari non sono generalmente in grado di sostenere gli altissimi costi necessari alla costruzione di un apparato idoneo alla gestione ed alla prevenzione dei grandi rischi (punto 4.9). In buona sostanza, dunque, proprio il soggetto che ha la maggior probabilità di causare gravissimi danni ambientali è quello che poi non si dimostra in grado di risarcirli, né tanto meno di ripristinare la situazione ex-ante. In effetti, c'è un unico sistema che può consentire agli operatori deboli di essere adempienti, ed è quello di prevedere a carico di tutti i soggetti l'obbligo di disporre di un'apposita copertura assicurativa, o di adeguati strumenti finanziari approntati per fornire i mezzi economici necessari per far fronte ad eventuali obblighi di indennizzo e di risarcimento³⁴⁸.

In tal senso occorre richiamare il punto 7 del Libro Bianco, il quale in modo chiaro ed espresso afferma che proprio le PMI producono, molto spesso, ingenti danni all'ambiente di entità notevolmente superiore

³⁴⁷ La legge Superfund istituisce un fondo finanziato inizialmente dalle industrie chimiche e petrolifere, che nel 1986 viene esteso a tutte le aziende produttrici di rifiuti speciali e pericolosi, in percentuale all'utile, determinando, per tutte le aziende che superano un certo fatturato, l'obbligo di pagare una determinata quota per il fondo, che diviene maggiore per le aziende petrolifere e chimiche.

³⁴⁸ M. PRESSO, *Ambiente e attività produttive*, Milano, FrancoAngeli, 1992; L. FRANCIOSI, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, p. 479.

rispetto a quanto potrebbe far presumere la loro dimensione, e la causa molto probabilmente è da attribuire alla loro mancanza di risorse³⁴⁹.

5. Impedimenti allo sviluppo di un efficiente sistema assicurativo

Passando ora al punto 4.9 del Libro Bianco, è opportuno precisare che in esso si evidenzia l'esistenza di notevoli impedimenti allo sviluppo di un efficiente sistema assicurativo, primo fra tutti la mancanza di tecniche di misurazione ampiamente riconosciute per quantificare i danni all'ambiente, che consentano di calcolare in modo attendibile l'importo dei premi corrispondenti, all'interno di tutti gli Stati comunitari.³⁵⁰

Come si è accennato, al fine di disporre di un'appropriata copertura finanziaria, che sia adatta a coprire ogni eventuale onere per danno all'ambiente, destinato a ricadere sull'impresa, è possibile ricorrere anche ad altri strumenti, che possono ben affiancarsi alle polizze assicurative, come ad esempio le garanzie bancarie, i sistemi di fondi comuni ad un settore, e le riserve interne alle imprese, rappresentate da accantonamenti di utili (nel passivo dello Stato Patrimoniale del Bilancio d'esercizio) non

³⁴⁹ G. QUERINI, *La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea. Un'analisi critica*, Milano, Franco Angeli, 2007 pp. 35-62; D. DE STROBEL, *Problemi di assicurazione del danno ambientale*, in *L'impresa ambiente*, 1990, n. 4, p. 109; N. Gunningham, P. N. GRABOSKY, D. SINCLAIR, *Smart regulation: designing environmental policy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

³⁵⁰ COM(2000) 66 definitivo, paragrafo 4.9: "...Tuttavia, fintantoché non esisteranno tecniche di misurazione ampiamente riconosciute per quantificare i danni all'ambiente, sarà difficile prevedere in modo attendibile l'importo corrispondente. Il calcolo dei premi in funzione del rischio è importante per far fronte ai costi da sostenere ai termini dei contratti di assicurazione e le assicurazioni devono in ogni momento accantonare adeguate riserve tecniche. L'elaborazione di criteri qualitativi e quantitativi attendibili per l'individuazione e la misurazione dei danni all'ambiente accrescerà la garanzia finanziaria disponibile per il sistema di responsabilità e contribuirà a renderlo economicamente sostenibile, ma ciò non avverrà in tempi brevi e comunque i costi rimarranno elevati, il che giustifica un approccio prudente in sede di realizzazione del sistema di responsabilità...".

distribuiti, che consentono di disporre, in qualsiasi momento, di risorse necessarie a fronteggiare ogni eventuale situazione di danno.³⁵¹

Risulta, per di più, dall'analisi del Libro Bianco, che la copertura dei rischi di danni all'ambiente è ancora poco praticata, direi quasi ignorata dai sistemi giuridici di molti Stati membri, e si può addirittura rilevare che la stessa non figura affatto nei regimi di responsabilità per danni all'ambiente di quasi nessuno degli Stati dell'Unione Europea. Ma per la chiara necessità di diffondere l'utilizzo di tali strumenti, alla luce di queste e di altre considerazioni riportate nel Libro Bianco³⁵², la Commissione, al fine di incoraggiare l'elaborazione e favorire l'accesso a strumenti specifici di garanzia finanziaria, si propone di operare attivamente, e conseguenzialmente si apre alla collaborazione e al dialogo con i settori interessati.

6. La responsabilità per danno ambientale nella Direttiva 2004/35/CE

Adottata da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, il giorno 21 Aprile 2004, la Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del

³⁵¹ A. J. LENNON, *Legal Liabilities and Insurance Aspects of Contaminated Land*, in R. E. HESTER, R. M. HARRISON, *Royal Society of Chemistry Assessment and Reclamation of Contaminated Land*, Manchester, Royal Society of Chemistry, 2001, p. 141 ss.; L. DOMÍNGUEZ VILLALOBOS, *México: empresa e innovación ambiental*, México, UNAM, 2006; E. BOLAÑOS LLANOS, *Responsabilidad extracontractual por daño ambiental y otras consideraciones*, INAPMAS, 1998.

³⁵² Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, paragrafo 4.9 c. 7 "I timori degli ambienti finanziari sono uno dei motivi per cui è stato proposto in questa sede un approccio graduale (cfr. sezione 6). La scelta di un campo di applicazione chiuso per le attività pericolose, la limitazione alle risorse naturali già protette dalla normativa comunitaria esistente e la limitazione ai danni significativi sono tutti aspetti che consentono di quantificare e gestire meglio i rischi oggetto del regime. Inoltre, *il sistema comunitario non dovrebbe imporre l'obbligo di avere una garanzia finanziaria* per consentire la flessibilità necessaria fintantoché occorre acquisire esperienza con il nuovo sistema. La costituzione di garanzie finanziarie da parte dei settori bancario e assicurativo per i rischi cui si applica il sistema dovrebbe avvenire su base volontaria.

danno ambientale segna la fine di un lungo processo³⁵³, il cui inizio viene fatto risalire all'adozione del Libro verde sul risarcimento dei danni ambientali³⁵⁴. A questo primo documento aveva fatto seguito, nel 2000, il Libro Bianco sulla responsabilità ambientale e nel luglio 2001 la presentazione, da parte del Direttore Generale per l'Ambiente nella Commissione per la consultazione pubblica, di un "documento di lavoro" nel quale venivano sommariamente esposti i principi che avrebbero dovuto influenzare la redazione della successiva proposta legislativa.³⁵⁵ Infine, nel febbraio 2002³⁵⁶ la Commissione andava a presentare al Parlamento Europeo ed al Consiglio la proposta che avrebbe portato all'adozione, da parte del legislatore comunitario, della Direttiva 2004/35/CE³⁵⁷. E' questo un documento che tende chiaramente a realizzare, sulla scia di quanto già rilevato nel precedente Libro Bianco, in via

³⁵³ È fondamentale ricordare che la nozione di "Direttiva" fornita dall'art. 249, terzo comma, del Trattato CE, riconosce, tra le caratteristiche dell'atto, la sua idoneità a vincolare "lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi". Quindi "si usa dire che la Direttiva si limita a fissare un risultato da raggiungere, ponendosi soprattutto l'accento sulla discrezionalità lasciata agli Stati quanto al modo e agli strumenti per raggiungerlo", così come afferma G. TESAURO, in *Diritto comunitario*, Padova, 2003, pag. 140.

³⁵⁴ *Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Eur-Lex http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=32004L0035&lg=it [30 dicembre 2008]; C. RAPISARDA SASSOON, *Verso la riforma delle norme sul danno ambientale*, in *L'impresa ambiente*, 1991, n. 2, p. 110.

H. DESCAMPS, R. SLABBINCK, H. BOCKEN, *International Documents on Environmental Liability*, Belgium, Springer, 2008, pp. 3-21.

³⁵⁵ B. POZZO, *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo Libro Bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 623 ss.; in *Danno e resp.*, 2000, p. 472 ss.; S. POLI, *I "modelli" italiano e tedesco sul danno ambientale in una prospettiva europea*, in *Contr. e impr. Europa*, 2000, p. 165 ss.; S. POLI, *Gli accordi volontari nel diritto comunitario: un nuovo strumento per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1998, p. 391; M. POMPILY, *L'esigenza di una adeguata garanzia assicurativa del danno ambientale*, in *La parabola del danno ambientale*, Milano, Giuffrè, 1994.

³⁵⁶ Si v. S. MAGLIA - M. TAINA, *Nuovi orientamenti in materia di responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. amb. e lav.*, 2004, 5 e *La nuova Direttiva CE sul danno ambientale. Responsabilità nuove anche nella gestione dei rifiuti?*, in www.amblav.it, nonché F. GIAMPIETRO, *Dal danno ambientale alla disciplina dei siti contaminati. Confronto con la proposta di Direttiva comunitaria del 2002*, in *Danno e resp.*, 2003, 16, in cui, come si evince dal titolo, il raffronto ha ad oggetto la normativa italiana, da un lato, e la proposta di Direttiva in tema di responsabilità ambientale, dall'altro.

³⁵⁷ B. POZZO, *La proposta di nuova Direttiva sulla prevenzione e il risarcimento del danno all'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2002, p. 11 ss..

prioritaria l'attuazione del principio "chi inquina paga", prediligendo modalità tendenzialmente diversificate, ma tutte con una portata molto più ampia di quella che avrebbe potuto avere il mero risarcimento del danno³⁵⁸.

In primo luogo, si prevede esplicitamente che l'operatore venga essere considerato responsabile, non solo nell'ipotesi in cui la sua attività abbia già concretamente causato un danno all'ambiente,³⁵⁹ ma anche nel caso in cui egli abbia posto in essere una condotta idonea ad essere configurata come una semplice minaccia di danno.³⁶⁰ Così disponendo, risulta concesso l'addebito all'operatore sia delle attività che dei costi necessari, non solo al ripristino dello stato di salubrità dell'ambiente, ma anche alla prevenzione dell'eventuale danno ambientale.³⁶¹

Inoltre, al fine di rilevare l'esistenza o meno di una responsabilità in capo ad un soggetto, è opportuno, in base a quanto prescritto al paragrafo 1 dell'art. 3³⁶² della Direttiva, rilevare l'esistenza di una chiara e precisa condizione, che nello specifico è rappresentata dalla necessità di stabilire se il danno ambientale, o la sua imminente minaccia, risultano provocati da una delle attività inserite nell'Allegato III, le quali prescindono dall'accertamento di un comportamento doloso o colposo, richiesto invece

³⁵⁸ Essa ha introdotto una disciplina minima, ma comune a tutti gli Stati membri, relativa alla responsabilità ambientale, la quale dovrà essere da questi ultimi recepita entro il 30 aprile 2007.

³⁵⁹ Directive 2004/35/CE, article 2, "9. "imminent threat of damage" means a sufficient likelihood that environmental damage will occur in the near future".

³⁶⁰ Directive 2004/35/CE, article 2, " 10. "preventive measures" means any measures taken in response to an event, act or omission that has created an imminent threat of environmental damage, with a view to preventing or minimising that damage;"

³⁶¹ Nella Direttiva in analisi è interessante rilevare come non manchino spazi rimessi alla discrezionalità dei singoli Stati membri, e neppure vere e proprie omissioni su aspetti particolarmente significativi, ma intensa e certamente non lacunosa è l'attenzione che si rivolge alla disciplina della funzione, che deve essere non solo unica, ma anche rispettata, senza concessione di alcuna deroga, in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali, per realizzare un risultato perseguito in modo incontestato, quello della prevenzione e riparazione del danno ambientale.

³⁶² C. PIROTTE, *A Brief Overview of Directive 2004/35/CE on Environmental Liability*, Eagle International Associates Inc., http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004_en-06.pdf [2 ottobre 2008].

nel caso di danni alla specie ed agli habitat naturali protetti, causati da attività professionali diverse da quelle espressamente elencate. Si aggiunga a questo che il punto 4 dell'articolo 8 riconosce la facoltà degli Stati membri di escludere la responsabilità dell'operatore in relazione ai costi delle azioni di riparazione, pur se nei limiti di ipotesi ben determinate. Ma a tal fine è necessario che il soggetto riesca a dimostrare la non riconducibilità del danno ambientale ad un suo comportamento doloso o colposo, nel limite dei casi in cui questo sia da attribuire ad un'emissione o un evento autorizzati in modo chiaro ed inequivocabile, dimostrabile anche tramite apposita autorizzazione, che risulti conferita o concessa in base alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari nazionali.³⁶³ Si prevede, infine, l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui l'operatore sia in grado di dimostrare che, in base allo stato delle conoscenze tecniche e scientifiche conosciute al momento dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività, l'operazione posta in essere non può essere considerata probabile causa di danno ambientale.

Da tutto ciò emerge in modo chiaro ed incontestabile come l'ambiente e la correlativa necessità di tutela sono il centro della Direttiva, oltre che l'obiettivo prioritario di tutte le sue singole disposizioni.³⁶⁴ Per rendersene conto sarà sufficiente concentrare l'attenzione sui danni che risultano coperti dalla stessa tramite la definizione del risarcimento danni fornita, e l'approccio adottato in termini di responsabilità ambientale.³⁶⁵

³⁶³ R. PANETTA, *Il danno ambientale*, Torino, 2003, p. 11 ss.; G. VILLA, *Nesso di causalità e responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, a cura di P. TRIMARCHI, Milano, Giuffrè, 1996.

³⁶⁴ GENEVIÈVE SHAMPS, *Le principe de précaution, dans un contexte de droit communautaire et de droit administrative*, in *Mélanges offerts à Marcel Fontaine*, a cura di F. CROCHET e M. FONTAINE, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 211-224.

³⁶⁵ J. YOUNG, *Assessing the impact of the EU directive on Environmental Liability on UK environmental legislation, policy and protection*, The University of Dundee, http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/CAR9_ARTICLE5.pdf.

7. "Environmental damage" ed "imminent threat of damage"

La nozione di "*responsabilità ambientale*" è difficile da afferrare a priori, soprattutto perché è la stessa Commissione che, per quanto riguarda il campo di applicazione della nozione di "*responsabilità ambientale*", nel corso del tempo ne ha modificato e raffinato più volte il contenuto.

In un primo momento, il Libro verde, così come il Libro Bianco, suggeriva l'applicazione dello strumento comunitario di prossima elaborazione, tra le altre cose, anche alle lesioni personali ed ai danni alla proprietà. Ma nonostante questo, al momento attuale gli unici danni potenziali o attuali che la Direttiva è in grado di coprire o prevenire sono quelli relativi all'ambiente, mentre delle lesioni alla persona e dei danni alle cose non c'è più traccia.

E' sufficiente considerare il punto 1) dell'articolo 2³⁶⁶ della Direttiva 2004/35/CE, nel quale è contenuta la definizione di "danno ambientale"³⁶⁷,

³⁶⁶ Dall'analisi dell'art. 2 della Direttiva, specificamente al n. 1, lettere a), b) e c), la trattazione posta in essere risulta meno ampia rispetto alla individuazione del danno all'ambiente rilevante ai sensi della Convenzione di Lugano, la quale fa riferimento ad un concetto di ambiente comprensivo delle risorse naturali abiotiche e biotiche, quali l'aria, l'acqua, il suolo, la fauna e a flora e la loro interazione, dei beni che compongono il patrimonio culturale e degli aspetti caratteristici del paesaggio (art. 2, comma 10).

³⁶⁷ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council, Article 2, 1° "environmental damage" means: (a) damage to protected species and natural habitats, which is any damage that has significant adverse effects on reaching or maintaining the favourable conservation status of such habitats or species. The significance of such effects is to be assessed with reference to the baseline condition, taking account of the criteria set out in Annex I;

Damage to protected species and natural habitats does not include previously identified adverse effects which result from an act by an operator which was expressly authorised by the relevant authorities in accordance with provisions implementing Article 6(3) and (4) or Article 16 of Directive 92/43/EEC or Article 9 of Directive 79/409/EEC or, in the case of habitats and species not covered by Community law, in accordance with equivalent provisions of national law on nature conservation.

(b) water damage, which is any damage that significantly adversely affects the ecological, chemical and/or quantitative status and/or ecological potential, as defined in Directive 2000/60/EC, of the waters concerned, with the exception of adverse effects where Article 4(7) of that Directive applies;

e successivamente volgersi verso la distinzione tra danni alle specie protette e degli habitat, danni che riguardano l'acqua e danni che interessano il suolo. Chiaro è che se la Direttiva ha fornito le definizioni di "danno ambientale" e "danno" in modo scisso ed autonomo, ben si può dedurre, dalla stessa formulazione, che alcuni degli elementi costitutivi della definizione di "danno ambientale" non sono sconosciuti al diritto comunitario³⁶⁸. Dovendo dunque individuare le definizioni di acqua, specie naturali ed habitats, è necessario andare ad analizzare informazioni specifiche e descrizioni analitiche, che possono essere individuate solo con uno spostamento nel campo di applicazione della relativa Direttiva di riferimento. Nello specifico si fa riferimento alla Direttiva 2000/60/CEE (Direttiva quadro sulle acque), alla Direttiva 74/409/CEE (concernente la conservazione degli uccelli selvatici) ed alla Direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche).

In modo alquanto sintetico l'articolo 2, considerando il danno all'ambiente, scinde l'ipotesi in cui può aversi un danno potenziale³⁶⁹ da quella in cui il danno è attuale, così prevedendo e definendo due categorie: "environmental damage" ed "imminent threat of damage".

Il primo caso, definito all'articolo 2 comma 2, si può configurare qualora sia riscontrabile *"un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente"*, la seconda categoria, invece, rinvenibile al comma 9 del medesimo articolo, riconosce la *minaccia*

(c) land damage, which is any land contamination that creates a significant risk of human health being adversely affected as a result of the direct or indirect introduction, in, on or under land, of substances, preparations, organisms or micro-organisms"

³⁶⁸ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council, Article 2, 2 " "damage" means a measurable adverse change in a natural resource or measurable impairment of a natural resource service which may occur directly or indirectly".

³⁶⁹ D. SICURELLI, *Divisi dall'ambiente*, Milano, V. & P., 2007, pp. 50-55.

*imminente di danno nel caso in cui si riscontri "il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo".*³⁷⁰

Ne consegue la qualificazione di un danno reale o potenziale per l'ambiente come danno ambientale o minaccia imminente, di qualsiasi danno che costituisca o sia suscettibile di determinare il degrado di una condizione favorevole, per la conservazione degli habitat o delle specie protette dalle direttive sulla conservazione degli uccelli selvatici³⁷¹ e sulla conservazione degli habitat³⁷², ma anche di ogni misura degradante idonea ad incidere significativamente sullo stato ecologico, chimico o quantitativo delle acque interessate, o sul potenziale ecologico delle acque, così come definite nella Direttiva 2000/60/CE³⁷³, ed infine di qualsiasi contaminazione del suolo che generi il rischio di un grave impatto negativo sulla salute umana.³⁷⁴

Ma se il danno alle specie o agli habitat naturali protetti, così come precedentemente delineato, dovesse conseguire da un'azione intrapresa

³⁷⁰ C. PIROETTE, *A Brief Overview of Directive 2004/35/CE on Environmental Liability*, http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004_en-06.pdf; [02 ottobre2008].

³⁷¹ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, volta alla protezione ed alla conservazione a lungo termine, di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri (ad eccezione della Groenlandia).

³⁷² Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Essa persegue la finalità di garantire la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche sul territorio degli Stati membri. Per questo scopo è stata creata una rete ecologica di zone speciali protette, denominata « Natura 2000 ».

³⁷³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Gli obiettivi principali di tale Direttiva si inseriscono in quelli più complessivi della politica ambientale della Comunità, che si muove nell'ottica della realizzazione della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità ambientale, nonché l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, guidata dai principi di precauzione e dell'azione preventiva, oltre che dal principio della riduzione, soprattutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, ed infine dal principio "chi inquina paga". L'obiettivo di fondo è quello di mantenere e migliorare l'ambiente acquatico all'interno della Comunità, attraverso misure relative alla qualità, integrate con misure riguardanti aspetti quantitativi. La Direttiva acque mira ad ottenere la graduale riduzione delle emissioni di sostanze pericolose nelle acque per realizzare l'eliminazione di sostanze pericolose prioritarie, e contribuire a raggiungere valori vicini a quelli del fondo naturale, per le concentrazioni in ambiente marino di sostanze presenti in natura.

³⁷⁴ M. BARCELONA, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale*, in *Corriere giuridico*, 1989, p. 881.

da colui che ha operato in seguito ad un'esplicita autorizzazione concessa dalle autorità competenti, questo non potrebbe essere catalogato, con tutti gli effetti negativi che ne potrebbero conseguire, nella categoria del danno così come qualificato dalla Direttiva 35/2004/CE.³⁷⁵

8. Le misure preventive e la riparazione del danno

La Direttiva, nell'intento di prevenire il degrado dell'ambiente, ma anche qualsiasi altro effetto negativo sullo stesso, presenta delle disposizioni che, nel caratterizzarla, le attribuiscono e le conferiscono un chiaro carattere preventivo, che verrebbe ad essere sacrificato solo nell'ipotesi in cui non risultasse più possibile evitare il danno³⁷⁶. In quest'ultimo caso si rinuncia alla prevenzione e si accetta che l'agente proceda con il ripristino o la riparazione delle risorse danneggiate³⁷⁷.

Relativamente alla responsabilità dell'operatore si possono configurare due opposte ipotesi, a seconda che si individui una responsabilità diretta o indiretta. Nel primo caso si pone a carico dell'operatore l'obbligo di sostenere quei costi che risultano necessari per realizzare adeguate misure preventive o di ripristino, mentre la seconda ipotesi si verifica qualora i costi necessari per la copertura delle spese sostenute dall'autorità competente o dalle compagnie specializzate, di cui quest'ultima potrebbe avvalersi, sia a scopo preventivo che di ripristino, dopo essere stati sostenuti direttamente dalle autorità competenti, vengono ad essere addebitati all'operatore responsabile.³⁷⁸

³⁷⁵ M. A. MAZZOLA, *I nuovi danni*, Padova, Wolters Kluwer Italia, 2008, pp. 152-306.

³⁷⁶ P. PA OCDE PUBLIE PAR EDITIONS OCDE, *Aspects fondamentaux des assurances N° 06 : Assurance et risques environnementaux*, Paris, OECD, 2004, pp. 13-29.

³⁷⁷ Articolo 8, paragrafo 1 della Direttiva 2004/35/CE.

³⁷⁸ B. SPAGNA MUSSO, *Riflessioni critiche in tema di tutela civilistica dell'ambiente*, in *Rassegna di diritto civile*, 1991, p. 837.

Per l'identificazione delle misure preventive più appropriate, in queste due ipotesi, il legislatore se da un lato riconosce la libera scelta dell'operatore e delle autorità competenti ai fini della determinazione di quelle che potrebbero essere le operazioni più idonee, dall'altro prevede all'Allegato II un quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate, cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale. E proprio per questo che sono state previste due sezioni, le quali prevedono due discipline differenziate, a seconda che si faccia riferimento al danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, o al suolo.³⁷⁹

In base a quanto fin'ora premesso, scopo prioritario del risarcimento è quello di ricondurre l'ambiente al suo stato iniziale, tramite mezzi idonei a ripristinare le risorse naturali colpite; ma nel caso in cui questo risultato non risultasse conseguibile, sarebbe consentito agire tramite l'integrale sostituzione delle risorse danneggiate³⁸⁰, con altre identiche o almeno equivalenti, che dovrebbero essere collocate in via prioritaria sul sito danneggiato e, solo dopo aver rilevato l'impossibilità a procedere in questo modo, su un sito diverso.³⁸¹

Emerge inoltre, nell'Allegato II, il ruolo prioritario riconosciuto alla salute umana³⁸², che è il primo degli elementi destinati a condizionare le

³⁷⁹ X. THUNIS, F. TULKENS, *Entreprises, responsabilités et environnement*, Belgique, Kluwer, 2004, pp. 109-128, 169-177; F. SANTONASTASO, *Libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1996; G. SIGNORELLO, *Valutazione contingente della "disponibilità a pagare" per la fruizione di un bene ambientale: approcci parametrici e non parametrici*, in *Rivista di economia agraria*, 1994, p. 219.

³⁸⁰ *Homo responsabilis*, di X. THUNIS, in *Education à la citoyenneté et à l'environnement* a cura di BELAYEW, SOUTMANS, TIXHON, VAN DAM; Presses universitaires de Namur, Namur (Belgique), 2008, pp. 81-98.

³⁸¹ Sul punto vedere B. LOMBAERT, *Mémento de l'environnement*, Bruxelles, Kluwer, 2008.

³⁸² L'Agenzia europea dell'ambiente (EEA) ha recentemente presentato la "Quarta valutazione dello stato dell'ambiente", il report in cui vengono presentati e analizzati i progressi compiuti rispetto agli obiettivi del *Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea e della Strategia ambientale per i paesi dell'Europa orientale, del Caucaso e dell'Asia centrale*. Un punto importante del rapporto è il capitolo dedicato al rapporto tra ambiente, salute e qualità della

scelte da adottare, sia nella prima che nella seconda sezione. In caso di danno all'acqua, alle specie ed agli habitat naturali protetti, si afferma in modo alquanto esplicito che ai fini della riparazione del danno ambientale *“si deve sopprimere qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana”*, ed inoltre si richiede, ai fini della valutazione delle opzioni di riparazione, tra le condizioni da analizzare, al primo posto *“l'effetto di ciascuna opzione sulla salute e la sicurezza pubblica”*.³⁸³

In relazione al danno che interessa il suolo, la sezione sulla riparazione mantiene lo stesso angolo visuale, quello appena indicato al paragrafo precedente, ed è per questo che prevede l'adozione di misure che possano garantire almeno che *“gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana”*. Chiaramente ne consegue che, in ogni ipotesi di determinazione delle misure compensative, si deve procedere ponendo in essere attività che non possano determinare, in alcun modo, un rischio per la salute umana.

vita, il quale pone l'attenzione su gli “environmental media”, cioè quegli aspetti dell'ambiente, che interagiscono e condizionavano la salute umana: aria, acqua e suolo intersecandoli poi con i pericoli provenienti dalle sostanze chimiche. Parlando delle prospettive ambientali e sanitari della regione pan-europea il report afferma che i maggiori punti critici

nel rapporto tra salute e ambiente sono dovuti alla scarsa qualità di acqua e aria, al rumore e agli inquinamenti chimici. Nella descrizione del rapporto tra salute umana e ambiente viene fatto notare come il report prenda in considerazione solo una parte dei fattori di interazione, per esempio lo studio dei legami tra inquinamento e stress fisico è ancora poco approfondito e spesso lo spostamento dell'attenzione su alcuni tipi di inquinanti. Spesso i pericoli ambientali per la salute umana vengono o da disastri naturali o provocati direttamente dall'uomo, e le loro conseguenze sono il più delle volte esasperate dalla mancanza di preparazione ad affrontarli e dagli stravolgimenti territoriali causati dalle azioni umani.

³⁸³ J. P. BARDE, D. W. PEARCE, *Valutare l'ambiente*, Bologna, il Mulino, 1993; G. BAGNETTI, E. MORETTI, L. RIMINI, *La valutazione economica del danno ambientale: profili teorici ed aspetti empirici*, in *Per una riforma delle responsabilità civile per danno all'ambiente*, a cura di P. TRIMARCHI, Milano, Giuffrè, 1996.

Si noti, in tema di determinazione della portata delle misure di riparazione³⁸⁴, che nella Direttiva si parte dall'obbligo di prendere in considerazione metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, che determinano l'obbligo di scegliere azioni idonee a fornire sia risorse naturali che servizi dello stesso tipo, qualità e quantità di quelli danneggiati, e solamente nell'eventualità che questo non risulti possibile, si consente la fornitura di risorse e servizi alternativi.

Deve tuttavia rilevarsi che le misure compensative possono essere definite da parte dell'operatore responsabile, o da un terzo designato appositamente, ma spetta alle autorità competenti fissare definitivamente le misure, in conformità con i principi ed criteri di cui all'Allegato II.

E' in questo contesto che l'autorità competente, disponendo di un certo margine di valutazione, potrebbe decidere di non garantire un risarcimento integrale del danno, qualora dovesse ritenere che riportare l'ambiente al suo stato originale potrebbe risultare sproporzionato in termini di confronto, tra il costo delle ulteriori misure compensative necessarie per il ripristino,³⁸⁵ e le previsioni dei benefici ambientali.³⁸⁶

Emerge, senza dubbio, come la Direttiva sia stata articolata in modo tale da consentire il calcolo dei costi delle misure compensative, con degli schemi che facciano, giustamente, corrispondere questi al valore del danno che si va a compensare, evitando un approccio basato sulla mera valutazione monetaria del danno ambientale, per poter così rendere ancor

³⁸⁴ *Prevenzione e riparazione del danno ambientale: La Commissione adotta un regime di responsabilità civile per il settore ambientale*, in Rapid – Press Releases – Europa, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/127&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en> [30 dicembre 2008].

³⁸⁵ J. CONDE ANTEQUERA, *El deber jurídico de restauración ambiental*, Ed. Comares, Granada, 2004.

³⁸⁶ G. RECCHIA, *Mezzi stragiudiziali per la risoluzione di controversie economiche sui danni ambientali e l'esperienza statunitense*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1996, p. 559.

più evidente e percepibile il fine preventivo e l'intervento precauzionale delle disposizioni comunitarie.³⁸⁷

E per quanto riguarda le modalità sin qui analizzate, chiaramente non sono praticabili in tutte le ipotesi verificabili, ed è per questo che il legislatore ha previsto all'interno della Direttiva, nei casi in cui tutte le normali opzioni non risultino adottabili, la possibilità da parte dell'autorità competente di elaborare e stabilire un metodo di valutazione monetaria.

9. Gli obblighi gravanti sugli Stati membri e sull'Autorità competente

Potrebbe accadere che le misure adottate dall'operatore risultino inadeguate nella prevenzione dei danni, e lascino persistere la possibilità del verificarsi di un danno ambientale, così come potrebbe mancare un operatore responsabile e solvente. Proprio per far fronte ad ipotesi di questa tipologia, il legislatore comunitario ha ritenuto necessario richiedere l'adozione, da parte degli Stati membri, di meccanismi idonei ad assicurare la copertura dei danni non coperti dall'operatore, senza però dimenticare che il sistema potrebbe avere, sulle finanze pubbliche, un impatto di dimensioni notevoli.³⁸⁸

³⁸⁷ Sul punto V. C. LEPAGE, F. GUÉRY, *La politique de précaution*, Presses universitaires de France, 2001.

³⁸⁸ E. N. ZOLI, *Environmental Insurance Products: Innovative Solutions to Environmental Risks : a "nuts & Bolts" Guide to Obtaining Cost-effective Environmental Insurance*, MCLE (Massachusetts Continuing Legal Education), 1998; M. G. FAURE, J. BOYD, European Centre of Tort and Insurance Law, *Deterrence, insurability, and compensation in environmental liability: future developments in the European Union*, Austria, Springer, 2003.

Per tali ragioni all'art. 5 della Direttiva, specificamente al paragrafo 4³⁸⁹, si prevede espressamente il ricorso ad un meccanismo basato sul rispetto dei sistemi di prevenzione e risarcimento dei danni ambientali, all'interno del quale il ruolo fondamentale è quello svolto dall'Autorità pubblica competente, che sarà obbligata ad intervenire, con le opportune misure, ed operare in modo appropriato, durante l'intero processo. Quest'Autorità è il primo soggetto che dovrà essere avvertito, in conformità a meccanismi predisposti dagli Stati comunitari, nell'ipotesi in cui la minaccia imminente di danno ambientale continui a persistere nonostante l'adozione di misure preventive da parte dell'operatore. E' infatti fondamentale che l'Autorità ottenga dal gestore tutte le informazioni utili e necessarie, per gestire al meglio la minaccia imminente di danno ambientale³⁹⁰, dato che, come abbiamo già visto in relazione all'Allegato II, tale Autorità ha sia il potere di chiedere all'operatore l'adozione di tutte le misure preventive o di riparazione da attuare, istruendolo sulle modalità di azione, sia di adottare direttamente le misure necessarie.³⁹¹

Si potrà, inoltre, richiedere la cooperazione e la collaborazione tra le Autorità competenti all'interno dei diversi Stati, qualora risulti necessario gestire un danno ambientale che sia idoneo a colpire una pluralità di Stati membri, in base a quanto previsto dalla Direttiva 2004/35/CE, all'articolo 15³⁹². Tale articolo consente che gli Stati cooperino tra di loro, tramite un

³⁸⁹ Directive 2004/35/CE, article 5 “4. The competent authority shall require that the preventive measures are taken by the operator. If the operator fails to comply with the obligations laid down in paragraph 1 or 3(b) or (c), cannot be identified or is not required to bear the costs under this Directive, the competent authority may take these measures itself.”

³⁹⁰ Dir. 2004/35/CE, art. 5 della Direttiva, paragrafo 3 a).

³⁹¹ Dir. 2004/35/CE, art. 6 della Direttiva.

³⁹² Directive 2004/35/CE, article 15 “Cooperation between Member States

1. Where environmental damage affects or is likely to affect several Member States, those Member States shall cooperate, including through the appropriate exchange of information, with a view to ensuring that preventive action and, where necessary, remedial action is taken in respect of any such environmental damage.

appropriato scambio di informazioni, avente ad oggetto non solo interventi preventivi ma anche azioni di riparazione, al fine di raggiungere il prioritario obiettivo della tutela ambientale.³⁹³

10.L'operatore soggetto responsabile

Nella Direttiva 2004/35/CE il ruolo ricoperto dall'operatore che provoca un danno ambientale, o che è all'origine di una minaccia imminente di tale danno, è di fondamentale importanza. Nei suoi confronti sono stati previsti due differenti sistemi di responsabilità, che si estrinsecano in maniera diversificata, e che sono stati strutturati in modo diverso a seconda dei casi, perché diverse sono le misure richieste per porre rimedio al danno cagionato, il quale potrebbe implicare il coinvolgimento dell'agente in un processo di prevenzione, o diversamente in uno di riparazione del danno ambientale.

L'operatore, considerato come colui che è obbligato ad impedire il verificarsi imminente del danno ambientale, o colui che, qualora il danno si sia prodotto deve sostenere i costi e gli oneri che ne derivano, viene definito essenzialmente in termini di controllo operativo, ed assoggettato ad un regime di responsabilità, che opera seguendo schemi diversi a

2. Where environmental damage has occurred, the Member State in whose territory the damage originates shall provide sufficient information to the potentially affected Member States.

3. Where a Member State identifies damage within its borders which has not been caused within them it may report the issue to the Commission and any other Member State concerned; it may make recommendations for the adoption of preventive or remedial measures and it may seek, in accordance with this Directive, to recover the costs it has incurred in relation to the adoption of preventive or remedial measures".

³⁹³ G. ALPA, M. BESSONE, V. CARBONE, *Atipicità dell'illecito - Diritti reali - Tutela dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1994.

seconda che il danno ambientale risulti o meno causato da una delle attività professionali elencate nell'Allegato III.³⁹⁴

In quest'ultimo documento sono presente le attività che costituiscono un rischio per l'ambiente e determinano la responsabilità dell'operatore, a prescindere dall'errata o negligente natura dell'azione o omissione che è all'origine del danno, al fine di strutturare un sistema di responsabilità oggettiva. E', infatti, sufficiente che s'individui una delle attività qui elencate per far scattare la responsabilità dell'operatore, ed il conseguente obbligo di intraprendere un'azione di prevenzione o di riparazione.

Chiaro è che il sistema di responsabilità oggettiva è valido per tutte e tre le categorie di danni ambientali, da un lato quelli che riguardano l'acqua e il suolo, e dall'altro quelli che danneggiano le specie e gli habitat naturali protetti.

Ma esiste, in aggiunta al precedente, un altro sistema di responsabilità che trova spazio e riconoscimento nella Direttiva che stiamo analizzando. Esso si differenzia dal primo per gli operatori che interessa, il tipo di responsabilità e la categoria del danno ambientale disciplinato, poiché riguarda tutte le attività professionali che non rientrano in quelle catalogate nell'Allegato III.³⁹⁵

Ci sono, oltretutto, delle attività che vengono chiaramente escluse dal campo di applicazione della Direttiva,³⁹⁶ quelle attività che sono svolte

³⁹⁴ Directive 2004/35/CE, article 2, "6. "operator" means any natural or legal, private or public person who operates or controls the occupational activity or, where this is provided for in national legislation, to whom decisive economic power over the technical functioning of such an activity has been delegated, including the holder of a permit or authorisation for such an activity or the person registering or notifying such an activity".

³⁹⁵ Sul punto v. A. VERHEIJ, M. FAURE, T. VANDEN BORRE, *Shifts in Compensation for Environmental Damage*, op. cit.

³⁹⁶ Art. 4 della Direttiva 2004/35/CE.

nell'interesse della difesa nazionale o della sicurezza internazionale³⁹⁷, quelle attività il cui unico scopo è garantire la protezione contro le catastrofi naturali³⁹⁸, ed infine le attività del settore nucleare³⁹⁹.

11. La rottura e l'esclusione del nesso di causalità.

La Direttiva 2004/35/CE consente all'operatore, dal cui operato sia conseguito un danno, di non essere ritenuto responsabile in determinate circostanze, e di non dover pertanto sostenere i costi delle azioni che si renderebbero necessarie per far fronte alla situazione di danno⁴⁰⁰. L'ipotesi si configura in caso di rottura del nesso di causalità, prevista per i casi in cui l'evento dell'agente, il danno e l'imminente pericolo di danno, siano rinvenibili in combinazione con un conflitto armato, un'ostilità, una guerra civile o insurrezione, o in aggiunta, uno dei fenomeni naturali a carattere eccezionale, inevitabile ed incontrollabile, riscontrabili al di fuori del campo di applicazione della Direttiva.⁴⁰¹

³⁹⁷ Directive 2004/35/CE, article 4 "6. This Directive shall not apply to activities the main purpose of which is to serve national defence or international security nor to activities the sole purpose of which is to protect from natural disasters."

³⁹⁸ Directive 2004/35/CE, article 4 "1. This Directive shall not cover environmental damage or an imminent threat of such damage caused by: (a) an act of armed conflict, hostilities, civil war or insurrection;(b) a natural phenomenon of exceptional, inevitable and irresistible character."

³⁹⁹ Directive 2004/35/CE, article 4 "4. This Directive shall not apply to such nuclear risks or environmental damage or imminent threat of such damage as may be caused by the activities covered by the Treaty establishing the European Atomic Energy Community or caused by an incident or activity in respect of which liability or compensation falls within the scope of any of the international instruments listed in Annex V, including any future amendments thereof."

Sul punto V.: N. DE SADELEER, *Le basi giuridiche degli atti della Comunità europea in materia di protezione ambientale: impossibile la conciliazione tra il mercato interno e la protezione dell'ambiente?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, p. 345.

⁴⁰⁰ Sull'operatore grava non solo l'obbligo di individuare le misure di riparazione più opportune, in relazione al caso concreto, ma altresì quello di presentarle per l'approvazione all'autorità competente, a meno che questa non vi abbia già provveduto.

⁴⁰¹ M. JOZON, *Directive 2004/35/CE and Romania*, romenvliabdir, <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/romenvliabdir.pdf> [5 gennaio 2009]; E. Cornu-Thenard, *La réparation du dommage environnemental: étude comparative de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale et de l'US Oil Pollution Act*, *Revue juridique de l'environnement*, ISSN 0397-0299, N° 2, 2008, pags. 175-190.

Allo stesso modo la Direttiva non sarà applicabile all'operatore, e pertanto non gli addebiterà i costi di prevenzione e riparazione⁴⁰², qualora questi dovesse riuscire a provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno siano il risultato dalla condotta di un terzo, nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza,⁴⁰³ oppure che l'uno o l'altro siano il prodotto di aderenza ad un ordine o istruzione obbligatori provenienti da un'autorità pubblica, salvo il caso dell'ordine e dell'istruzione consecutivi ad un'emissione o ad un incidente, causati dalle attività dello stesso operatore.⁴⁰⁴

Proprio nella considerazione che in generale l'operatore non è sempre e comunque obbligato a sostenere i costi scaturenti da una situazione di danno o di pericolo, la direttiva prevede in aggiunta che l'operatore non è responsabile neppure qualora è in grado di provare che non si è comportato con dolo o colpa, se però sono configurabili due casi specifici.

Il primo di questi si configura quando il danno ambientale consegue ad un'emissione o un evento espressamente autorizzati nel rispetto delle norme nazionali, con cui si da attuazione delle disposizioni fissate dal legislatore comunitario all'Allegato III della Direttiva, mentre il secondo ricorre nell'ipotesi in cui l'operatore risulta in grado di dimostrare che un'emissione o un'attività, o una qualsiasi altra forma di utilizzo di un prodotto, nell'ambito di un'attività, non possono essere considerate probabile causa di danno ambientale⁴⁰⁵, alla luce dello stato delle

⁴⁰² A. POSTIGLIONE, *Environmental damage in Italy in relation to directive 2004/35/EC*, Inece, http://www.inece.org/conference/7/vol1/47_Postiglione.pdf [5 gennaio 2009].

⁴⁰³ Direttiva 2004/35/CE, art. 8 paragrafo 3.

⁴⁰⁴ Direttiva 2004/35/CE, art. 8, paragrafo 3, lettera b.

⁴⁰⁵ Parliament, Great Britain: Parliament: House of Commons, *Implementation of the Environmental Liability Directive*, London, The Stationery Office, 2007, pp. 6-10; G. Palao Moreno, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: Aspectos internacionales*, València, Universitat de València, 1998.

conoscenze tecniche e scientifiche, note al momento in cui l'emissione o l'attività ha avuto luogo.⁴⁰⁶

Senza alcun dubbio è possibile osservare come la prima ipotesi sia guidata da uno spirito di supporto e sostegno alle disposizioni presenti nell'Allegato III, e lo dimostra il fatto che la Direttiva consente a quell'operatore che riesce a dimostrare di aver posto in essere un operato conforme alle condizioni richieste, semplicemente mostrando un'autorizzazione amministrativa, che non fa altro che spingere gli operatori a comportarsi meglio ed in aderenza a quanto prescritto, di sottrarsi alle responsabilità stabilite nella Direttiva, ed alle disposizioni previste per il caso della mera violazione commessa a danno dell'ambiente, quella che non può essere giustificata da norme idonee a sottrarre l'agente alla normativa prescritta nelle norme generali elaborate a tutela dell'ambiente.⁴⁰⁷

Non diversamente si anima la seconda delle cause di esonero, che spinge ed incoraggia le ricerche e lo sviluppo tecnologico, al fine di favorire l'elaborazione e lo sviluppo di tecniche innovative, sia allo scopo di porre in essere sistemi che siano in grado di rilevare con certezza tutte le emissioni o attività che potrebbero risultare causa di danno ambientale, sia per spingere all'adozione di nuovi processi industriali, che siano in grado di ridurre al minimo e possibilmente eliminare il rischio di cagionare un danno ambientale. In questo modo, da un lato si perfeziona la tecnica di misurazione e rilevamento del danno, e dall'altro si migliorano gli apparati idonei a generare il danno, ed è cos' che nasce un sistema frutto delle pressioni di due lati, che pur essendo diversi sono

⁴⁰⁶ M. HORSPOOL, M. HUMPHREYS, S. HARRIS, R. MALCOLM, *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 385-403.

⁴⁰⁷ Parliament, Great Britain: Parliament: House of Commons, *Implementation of the Environmental Liability Directive*, op. cit., pp. 11-27.

destinati a muoversi verso il medesimo obiettivo, nell'interesse di un apparato che non può più prescindere da nessuno dei due, perché l'uno senza l'altro non avrebbe senso. Da quanto sopra è possibile ritenere che solamente spingendo al perfezionamento continuo dei due sistemi, si riesce a qualificare un apparato apprezzabile, che solo grazie alla sua continua evoluzione, legata alle attività dei due lati su indicati, può dirigersi verso il miglioramento continuo.⁴⁰⁸

12. Gli spazi residui: una concessione a favore degli Stati Membri

Se da un lato la Direttiva 2004/35/CE tratta con evidente interesse, ed in modo particolarmente dettagliato, il ruolo riconosciuto all'Autorità di controllo operante all'interno degli Stati membri, dall'altro consente, in aggiunta, un controllo esterno proveniente dai soggetti interessati.⁴⁰⁹ Nello specifico si fa riferimento, con l'evocazione di quest'ultima categoria, alle organizzazioni non governative che lavorano a favore della protezione ambientale, le quali, in base alla procedura prevista, possono comunicare direttamente con l'Autorità competente e chiedere l'adozione di misure idonee. Ma qui l'aspetto fondamentale della procedura è dato dal fatto che, nell'ambito della procedura in analisi, l'Autorità competente non viene gravata da un consequenziale obbligo di agire, ma viene lasciata libera di decidere se accettare la richiesta che le è stata inoltrata e così

⁴⁰⁸ J. HOLDER, S. ELWORTHY, *Environmental Protection, Law and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 352-380; 417-460.

⁴⁰⁹ La Direttiva prevede un coinvolgimento diretto delle autorità nazionali, in tutti i casi in cui esse siano tenute ad intervenire al posto di un operatore, e nel caso in cui la minaccia di danno ambientale persista, nonostante l'adozione delle misure di prevenzione. E', infatti, previsto un vero e proprio obbligo di informazione nei confronti dell'autorità competente per tutti gli aspetti che investono l'identificazione del danno. Il riferimento ad un principio di responsabilità di cui gli Stati membri sono gravati vale così a garantire, nella prospettiva del legislatore comunitario, l'effettiva adozione delle misure di prevenzione necessarie.

fornire una corrispondente e positiva risposta, manifestare un rifiuto ad agire, oppure fornire una qualsiasi altra possibile risposta, che se non condivisa dal soggetto che l'ha ricevuta, legittima l'interessato all'evidenziazione, davanti al giudice, del contrasto tra la comunicazione ricevuta e la Direttiva del 2004/35/CE.

Si aggiunga a questo che dalla Direttiva emerge, inoltre, come il legislatore comunitario abbia preferito non disciplinare direttamente tutti gli aspetti della protezione ambientale, ed abbia invece disposto la remissione di alcuni presupposti, relativi alla responsabilità per danno ambientale, agli Stati membri ed alle autorità presenti ed operanti al di fuori della Comunità. Il legislatore ha preferito non prevedere e non disciplinare alcuni aspetti, pur se fondamentali per la realizzazione di un elevato livello di tutela ambientale, perché seguendo il principio di sussidiarietà, ha ritenuto opportuno lasciare determinati spazi a favore degli Stati membri.

Un chiaro esempio è quello legato alle cause di esonero della responsabilità⁴¹⁰, che nello specifico riconoscono agli Stati membri la facoltà di autorizzare l'operatore a non sostenere i costi delle azioni di riparazione, che dovrebbero, secondo la normale procedura, essere intraprese al ricorrere dei requisiti prescritti nella Direttiva 2004/35/CE. Ma al fianco di questo caso può essere collocato un altro valido esempio, utilissimo nella dimostrazione dell'esistenza di validi spazi a favore degli Stati dell'UE, quello concernente l'imputazione dei costi nel caso in cui il nesso causale vada a collegare al danno una pluralità di autori, perché in questo caso si afferma inequivocabilmente che resterebbero impregiudicate, e non sarebbero intaccate, le disposizioni nazionali.⁴¹¹

⁴¹⁰ Direttiva 2004/35/CE, articolo 8, paragrafo 4.

⁴¹¹ S. SCAMUZZI, *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, Bollati Boringhieri editore, 1994

La Direttiva consente altresì l'adozione di misure, da parte degli Stati comunitari, che possano incoraggiare gli operatori economici e finanziari ad elaborare e sviluppare strumenti e mercati di garanzia finanziaria appropriati, oltre che idonei strumenti finanziari, dai quali non si può prescindere se lo scopo perseguito è quello di garantire agli operatori la possibilità di accedere a garanzie finanziarie, utilissime per assolvere a tutte le responsabilità⁴¹² che, in base alle disposizioni della Direttiva, gravano nella loro sfera operativa.⁴¹³ Saranno quindi gli Stati membri a dover attivarsi, al fine di rendere concretamente operativo quanto prescritto sul seguente aspetto, mentre spetterà ai settori economici interessati, compresi l'ambiente finanziario e gli assicuratori, elaborare e sviluppare prodotti che possano garantire la necessaria copertura finanziaria.⁴¹⁴

Andiamo ora a rilevare le problematiche maggiormente incontrate nel settore assicurativo, che emergono soprattutto in relazione al suolo ed all'inquinamento delle acque, oltre che al loro ripristino. Queste tematiche sembrano essere ben comprese e conosciute dagli assicuratori, ma l'indennizzo per i danni causati alle specie protette ed agli habitat naturali pone diversi problemi di natura tecnica, soprattutto nel settore della valutazione, che pur non essendo insormontabili, risultano tuttora particolarmente complessi da risolvere. E' proprio al fine di giungere ad una rapida e migliore soluzione che è stata espressamente riconosciuta,

⁴¹² J. HOLDER, S. ELWORTHY, *Environmental Protection, Law and Policy*, op. cit., pp. 505-610.

⁴¹³ Direttiva 2004/35/CE, articolo 14, paragrafo 1.

⁴¹⁴ Nel 2002 è di 17,5 milioni di euro la stima della raccolta premi relativa alle polizze di responsabilità civile inquinamento. Il trend di crescita è stato costante: si è infatti passati da un monte premi di 10,6 milioni di euro del 1999 ai 16 milioni di euro del bilancio 2001. Relativamente alle tipologie di imprese assicurate, ben il 60% è rappresentato da aziende che si occupano del trattamento e smaltimento di rifiuti, seguito da un 13% di aziende chimiche, da un 8,4% di metalmeccaniche, da un 6% di petrolifere e da un 4% di imprese alimentari.

nella Direttiva, oltre che incoraggiata, la cooperazione tra i poteri pubblici e l'ambiente economico su tali questioni.

Dal momento che la Direttiva non subordina gli Stati membri ad un obbligo di risultati, per il risarcimento del danno non riparato, ripristinato o risarcito, solo la disponibilità di appropriati sistemi di copertura finanziaria si rivelerebbe vantaggiosa per garantire la solvibilità di molti operatori⁴¹⁵, ed è in questo chiaro il riferimento ad adeguati strumenti assicurativi⁴¹⁶. Ma, da parte loro, gli Stati dovranno anch'essi operare per definire concretamente tali misure, così concretizzando un sistema bilaterale e complementare.

Infatti, se da un lato risulta dominante il controllo e la gestione comunitaria della tematica in esame, dall'altro emerge la residua e necessaria attività degli Stati membri su quegli aspetti che potrebbero risultare meglio gestiti all'interno degli ordinamenti nazionali.

E' opportuno sottolineare, nell'ambito dell'analisi condotta sin ora, come sia stata lasciata agli Stati membri la gestione e la regolamentazione dei danni alla proprietà privata, oltre che delle lesioni personali idonee ad essere intaccate in caso di danno ambientale, e sia stata attribuita loro anche la disciplina dei danni provocati prima dell'applicazione della Direttiva, in quanto la stessa non ha effetto retroattivo, e di conseguenza è applicabile solo ai danni provocati dopo la scadenza del termine fissato per il suo recepimento, vale a dire il 30 aprile 2007.⁴¹⁷

⁴¹⁵ D. PORRINI, *Economia ed etica: la responsabilità delle imprese in campo ambientale ed il ruolo delle istituzioni finanziarie*, Sixth International Conference on Ethics and Environmental Policies, Padova, 23-25 October 2008.

⁴¹⁶ La questione della copertura assicurativa non è mai riuscita a trovare effettiva applicazione, nonostante prima polizza contro l'inquinamento sia stata stipulata nel 1979, facendo riferimento a quei danni involontariamente cagionati a terzi.

⁴¹⁷ Data l'esigenza di definire con chiarezza il regime di applicazione della legge, in virtù del principio di irretroattività, la Direttiva non trova applicazione al danno causato da un'emissione un evento o un incidente che si sia verificato prima della sua entrata in vigore, ovvero dopo tale data, se derivante da una specifica attività posta in essere e terminata prima di tale data.

E' proprio in questo contesto, a struttura bilaterale, che si inseriscono gli operatori economici e finanziari⁴¹⁸, che così modificano il sistema per conferirgli una struttura trilaterale. Questo perché se da un lato operano la Comunità e gli Stati membri, dall'altro è il settore assicurativo e finanziario⁴¹⁹ che deve affiancare il sistema per renderlo concretamente operativo, nel rispetto della Direttiva 2004/35/CE, e così eliminare la possibilità di inadempimenti in caso di danno ambientale, superando tutti quei problemi che potrebbero apparire insormontabili.

13. Un limite all'applicazione della Direttiva 2004/35/CE: le Convenzioni Internazionali

Il campo di applicazione della Direttiva è condizionato dall'esistenza e dalla possibile applicazione di una serie di Convenzioni Internazionali, in virtù di quanto sancito all'articolo 4 paragrafo 2⁴²⁰ della Direttiva, che tra le eccezioni all'applicazione delle disposizioni in esame prevede dei casi di danno ambientale, e delle ipotesi in cui è possibile identificare una qualsiasi minaccia imminente di tale danno, in seguito ad un incidente. Nello specifico si fa riferimento ad una serie di esclusioni, che però non sono incondizionate, e devono invece rientrare nel campo di applicazione

⁴¹⁸ Parere della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno sulla proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale ((COM(2002) 17 – C5-0088/2002 – 2002/0021(COD)), 26 marzo 2003, European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20030422/494081IT.pdf> [6 gennaio 2009].

⁴¹⁹ Si prevedere che gli Stati membri debbano adottare misure capaci di garantire in maniera efficace tutti gli obblighi finanziari derivanti dalla responsabilità ambientale ed espressamente previsti dalla Direttiva.

⁴²⁰ Directive 2004/35/CE article 2 paragraph 2.

delle Convenzioni Internazionali elencate nell'allegato IV, che sono in vigore nello Stato membro interessato.⁴²¹

Sono questi documenti negoziati e sottoscritti, al di fuori della Comunità, da autorità internazionali⁴²², come "The International Maritime Organization", "the Agency for Nuclear Energy of OCDE or the International Agency for Atomic Energy⁴²³", che in virtù del loro vasto campo di applicazione e dei soggetti che le hanno elaborate e contrattate, non potrebbero altro che essere considerate prevalenti rispetto alle nuove disposizioni comunitarie.

Sull'argomento segue il punto 3⁴²⁴ del medesimo articolo che, pur non prevedendo l'esclusione di alcuni danni dal campo di applicazione della Direttiva, riconosce impregiudicato il diritto dell'operatore di limitare la propria responsabilità, se conforme alla legislazione nazionale che da attuazione alla "Convention on the limitation of liability in the area of

⁴²¹ Associazione italiana di diritto marittimo, *Il Diritto marittimo: rivista trimestrale di dottrina, giurisprudenza legislazione italiana e straniera*, 2006; T. TREVES, *Il diritto del mare e l'Italia*, Giuffrè, 1995; M. GRIGOLI, *Introduzione al nuovo volto del diritto della navigazione*, Giappichelli, 1995; G. CAMARDA, *Convenzione "Salvage 1989" e ambiente marino*, Giuffrè, 1992.

⁴²² United Nations Publications, United Nations: International Law Commission, United Nations Publications United Nations. General Assembly, United Nations. General Assembly, *Report of the International Law Commission*, United Nations Publications, 2006, pp. 246-263.

⁴²³ L'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (detta anche AIEA o *International Atomic Energy Agency - IAEA*) è un'agenzia autonoma fondata il 29 luglio 1957, con lo scopo di promuovere l'utilizzo pacifico dell'energia nucleare di impedirne l'utilizzo per scopi militari.

Sul punto V. L. SCHEINMAN, *The International Atomic Energy Agency and world nuclear order*, California, Resources for the Future, 1987; Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations. Economic Commission for Europe. Committee on Environmental Policy, *Environmental performance reviews: Italy*, Paris, OECD Publishing, 2002.

⁴²⁴ Directive 2004/35/CE article 2 "3. " protected species and natural habitats" means: (a) the species mentioned in Article 4(2) of Directive 79/409/EEC or listed in Annex I thereto or listed in Annexes II and IV to Directive 92/43/EEC;

(b) the habitats of species mentioned in Article 4(2) of Directive 79/409/EEC or listed in Annex I thereto or listed in Annex II to Directive 92/43/EEC, and the natural habitats listed in Annex I to Directive 92/43/EEC and the breeding sites or resting places of the species listed in Annex IV to Directive 92/43/EEC; and

(c) where a Member State so determines, any habitat or species, not listed in those Annexes which the Member State designates for equivalent purposes as those laid down in these two Directives".

maritime claims" del 1976⁴²⁵, compresa ogni eventuale futura modifica della stessa, o se in concordanza con le disposizioni legate alla "Convention of Strasbourg on the limitation of liability in interior navigation" del 1988, incluso ogni eventuale emendamento.

14. La Commissione: un attore determinante per l'elaborazione e la gestione delle prescrizioni contenute nella Direttiva sulla Responsabilità ambientale

Non è raro che il legislatore comunitario preveda "clausole di rendez-vous"⁴²⁶ per gli atti che adotta, per poter consentire la correzione di tutte quelle imperfezioni che potrebbero rilevarsi con l'applicazione della normativa, oltre che per far fronte alla necessità di aggiornamento richiesta dall'evoluzione tecnica o socio-economica.

A ciò non fa eccezione la Direttiva 2004/35/CE che invita la Commissione, assistita dagli Stati membri, a riferire non solo in merito all'attuazione della Direttiva ma anche sull'evoluzione della situazione relativa alla copertura finanziaria.⁴²⁷ In questo modo il legislatore comunitario sarà, in particolare, in grado di accertare quanto accade all'interno degli Stati membri, che sono obbligati a riferire alla Commissione sull'esperienza acquisita con l'applicazione della Direttiva, al massimo entro il 20 aprile 2013.

Sulla base delle relazioni, quindi dei dati e delle informazioni in esse contenute, che dovranno essere quelle richieste dall'Allegato VI della Direttiva, la Commissione presenterà al Parlamento europeo ed al

⁴²⁵ Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC), International Maritime Organization, http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc_id=664&topic_id=256 [6 gennaio 2009].

⁴²⁶ Clausole di rinvio.

⁴²⁷ Articolo 18, Direttiva 2004/35/CE.

Consiglio, prima del 30 aprile 2014, una relazione contenente tutte le proposte di modifica che riterrà opportune.⁴²⁸

Grazie all'articolo 18 della Direttiva 2004/35/CE si riconosce agli Stati membri un'ampia sfera di attività, nell'ambito della quale questi possono riferire liberamente alla Commissione tutte le difficoltà incontrate nell'attuazione della Direttiva, ed inoltre chiedere interventi idonei a rimuoverle.

Fondamentale è anche il ruolo riconosciuto alla Commissione, la quale ha l'obbligo di indagare e seguire costantemente alcune questioni. Nello specifico, essa dovrà esaminare l'applicazione dei paragrafi 2,3 e 4 dell'articolo 4 della Direttiva, nei quali si fa riferimento all'esclusione dal campo di applicazione della stessa di talune attività e forme di inquinamento, ma anche al diritto del gestore a limitare la propria responsabilità, al caso in cui risultino presenti i requisiti prescritti da alcune convenzioni internazionali.

Si prevede, inoltre, che la Commissione relazioni sull'applicazione della Direttiva alle specie protette ed agli habitat naturali, e sui danni causati all'ambiente dall'utilizzo degli OGM, e si attribuisce a quest'ultima l'obbligo di esaminare i testi comunitari che disciplinano tutte le attività idonee a costituire un rischio per l'ambiente, la cui adozione è susseguita all'entrata in vigore della Direttiva, al fine di individuare le funzioni che ben potrebbero essere aggiunte nell'Allegato III della Direttiva.⁴²⁹

⁴²⁸ B. POZZO, *La nuova Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 1 ss.; C. G. LIGUERRE, *Joint and several liability in the law of torts* (La responsabilità solidale nell'illecito civile) in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, fasc. 1, pagg. 233-247; B. GIANNATALE, *Informazione e tutela dell'ambiente nel mondo globalizzato. I primi effetti di una rivoluzione giuridico-culturale* in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, fasc. 8, pagg. 922-933.

⁴²⁹ La Direttiva, accogliendo le indicazioni contenute nel Libro Bianco del 2000, introduce una forma di responsabilità oggettiva per i danni all'ambiente causati da attività pericolose, attività indicate all'allegato III della Direttiva, e una di responsabilità per colpa per i danni all'ambiente

15. La relazione sulla copertura finanziaria

In relazione alla copertura finanziaria è stato determinato a carico della Commissione, entro il 20 aprile 2010, l'obbligo di presentare una relazione⁴³⁰ in merito all'efficacia della Direttiva, in termini di effettiva riparazione e compensazione dei danni ambientali.⁴³¹ Il rapporto dovrà indicare ed affrontare, oltre che rilevare la disponibilità di costi ragionevoli, le condizioni di assicurazione e le altre forme di copertura finanziaria previste per le attività di cui all'Allegato III⁴³², nonché le condizioni alle quali vengono offerti.⁴³³

E solo dopo una valutazione ed un'approfondita relazione, che in relazione alla garanzia finanziaria vada a valutare l'approccio graduale, il massimale per la garanzia finanziaria e l'esclusione delle attività a basso rischio⁴³⁴, la Commissione è legittimata a presentare, se lo ritiene

causati da attività non pericolose. Tra le attività pericolose elencate nell'allegato III, al punto 11, si fa riferimento, per l'appunto, a «qualsiasi rilascio deliberato nell'ambiente, trasporto e immissione in commercio di organismi geneticamente modificati definiti nella Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio», così come modificata dal reg. (CE) n. 1830/2003.

⁴³⁰ È tuttavia previsto che sei anni dopo l'entrata in vigore della Direttiva, la Commissione europea presenterà un rapporto di valutazione nel quale potrebbe proporre un sistema vincolante e uniforme di garanzie finanziarie, corredato da una tabella con i massimali di copertura assicurativa. In questo modo si lascia il tempo alle compagnie di assicurazione di mettere a punto servizi specificamente mirati ad una categoria di danni che attualmente non è ancora ben definita.

⁴³¹ Art. 14 paragrafo 2, dir. 2004/35/CE.

⁴³² Il testo della Direttiva 2004/35/CE prevede sistemi di assicurazione volontari, sebbene i paesi membri si siano impegnati ad incentivare lo sviluppo di nuovi prodotti assicurativi per permettere agli operatori di offrire garanzie finanziarie adatte in caso di danni all'ambiente.

D. DE STROBEL, *L'assicurazione di responsabilità civile*, 1998, Giuffrè, Milano; M. GABRIOTTI, *Il danno ambientale: problematiche giuridiche e assicurative*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, p. 207; M. MANDÒ, *L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1988, p. 799.

⁴³³ P. BOSSI, *E' assicurabile il danno "pubblico" all'ambiente?*, in *L'impresa ambiente*, 1991, n. 4, p. 113; M. BRESSO, *Pensiero economico e ambiente*, Torino, Loescher, 1982; A. D. CANDIAN, *Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione*, in *La parabola del danno ambientale*, Milano, Giuffrè, 1994; A. D. CANDIAN, *Responsabilità civile e assicurazione*, Milano, EGEA, 1993.

⁴³⁴ CEA, *The Environmental Liability Directive Enhancing Sustainable Insurance Solutions*, February 2008, Insurers of Europe, http://www.cea.eu/uploads/DocumentsLibrary/documents/1202904244_environmental-liability.pdf [7 gennaio 2009].

opportuno, proposte relative ad un sistema di copertura finanziaria obbligatorio⁴³⁵ armonizzato.

16.Scissioni della dottrina e sistema assicurativo

Oltre ai problemi sopra accennati, assume importante rilievo la mancata previsione dell'obbligatorietà o meno del ricorso all'assicurazione, ragion per cui si può affermare che gli Stati membri sono stati pertanto lasciati liberi di decidere autonomamente. In merito la dottrina è divisa sull'opportunità di abbracciare la prima o la seconda opzione, ed ha inoltre proposto di scegliere tra la *first-party insurance*⁴³⁶ e la *third-party insurance*⁴³⁷.

Una simile analisi è stata condotta anche da Guido Alpa⁴³⁸, per il quale è preferibile escludere un modello di *first party insurance*, che sarebbe idoneo a causare parecchie inefficienze, elevati costi amministrativi e burocratici, ed in generale è già fornita da enti governativi correlati con il piano sanitario nazionale. Per Alpa, considerando che in molti paesi l'assicurazione per la responsabilità obbligatoria, per il caso in cui il

⁴³⁵ Al momento non esiste ancora un mercato di prodotti assicurativi capaci di far fronte alle diverse tipologie di responsabilità ambientale previste dalla Direttiva. Secondo gli esperti del Cea (Comitato Europeo delle Assicurazioni), al momento, un sistema armonizzato di assicurazioni obbligatorie in Europa è possibile solo per quei settori che hanno raggiunto un livello sufficiente di maturità e che comportano rischi simili e quindi chiaramente identificabili, come per esempio per il settore della Rc auto. Non è il caso invece della responsabilità ambientale, che comporta rischi estremamente diversi a seconda degli operatori e delle attività coinvolte. Ma grazie alla volontarietà della copertura assicurativa, prevista dalla Direttiva, si permetterà agli assicuratori e agli operatori di cooperare al meglio per sviluppare progressivamente adeguati schemi di garanzie finanziarie, seguendo lo sviluppo del libero mercato. (<http://www.edipi.com/?pos=003.275> [7 gennaio 2009].

⁴³⁶ Il meccanismo posto alla base del "first party insurance", prevede per il soggetto danneggiato l'obbligo di provvedere alle dovute coperture assicurative. Per di più, il pregiudizio di cui si chiede la protezione risarcitoria ha carattere estremamente personale e, quindi, è privo di un indice concreto ai fini di una valutazione oggettiva .

⁴³⁷ Assicurazione contro terzi

⁴³⁸ G. ALPA, *Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale*, Relazione tenuta dal professor Guido Alpa, nella sessione inaugurale dei seminari della Cassa forense su «*Diritto dell'economia e nuovo diritto societario*», Quotidiano del 27/04/2004.

soggetto dovesse subire lesioni, è già prevista all'interno del piano sanitario nazionale, non servirebbe scegliere un elemento che non molto aggiungerebbe agli impianti assicurativi già esistenti⁴³⁹. Inoltre, la *first party insurance* è destinata solo ai danneggiati appartenenti alle fasce ad alto reddito, gli unici in grado di sostenerla, perché nell'ambito della distribuzione ottimale delle risorse, quelle destinate all'assicurazione, già investite in numerosi altri settori, i decrescenti impegni di spesa potrebbero anche ridursi drasticamente ed inevitabilmente per il settore dei danni ambientali.⁴⁴⁰

In relazione alla *third-party insurance*⁴⁴¹ Alpa nulla ha da obiettare, mentre ritiene opportuno porsi un altro problema, per il quale parte dal considerare che le polizze presenti attualmente sul mercato non distinguono in alcun modo tra i rischi coperti, con riguardo al tipo di danno cagionato, così che in primis assicurano la responsabilità civile derivante dall'inquinamento e si discostano dai documenti comunitari, poi prendono in considerazione a pari titolo i danni arrecati alle persone, i danni arrecati alle cose e ai luoghi, nonché i danni derivati alle attività economiche.

Si aggiunga a questo, la sua considerazione per cui il requisito dell'accidentalità scaturisce dal confronto tra il linguaggio adottato dalle polizze assicurative Rc ed i concetti elaborati dal nostro legislatore in materia. Esempio sono quelle clausole contrattuali che dispongono «la

⁴³⁹ *Financial Assurance Issues of Environmental Liability*, Relazioni dei professori Dr. Michael G. Faure LL.MM: and Mr. David Grimeaud – Maastricht University

⁴⁴⁰ V. CUOCCI, *Circolazione stradale e gestione dei sinistri: assicurazione r.c.a. vs. first party insurance*, in *Verso una disciplina europea del contratto di assicurazione? Atti del Convegno (Foggia, 16-17 settembre 2005)* a cura di O. TROIANO, Giuffrè, 2006.

⁴⁴¹ R. E. LITAN, C. WINSTON, *Liability: perspectives and policy*, Washington, Brookings Institution Press, 1988; M. G. FAURE, T. HARTLIEF, T. AMODU, EUROPEAN CENTRE OF TORT AND INSURANCE LAW; *Financial compensation for victims of catastrophes: a comparative legal approach*, Germany, Springer, 2006; L. BERGKAMP, *Liability and environment: private and public law aspects of civil liability for environmental harm in an international context*, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

società X si impegna a tenere indenne l'assicurato civilmente responsabile Y di quanto egli debba pagare a titolo di risarcimento per danni cagionati in conseguenza di un *fatto accidentale*». Ma data la mancanza di conoscenza della responsabilità da fatto accidentale, da parte del nostro ordinamento, la giurisprudenza non ha potuto fare altro che dividersi su più fronti.⁴⁴²

In conclusione, sul tema dell'assicurabilità sono innumerevoli i problemi ed i dubbi interpretativi che emergono, e che sollecitano le attività interpretative degli studiosi, pronti a confrontarsi con un sistema in continua evoluzione, quello della responsabilità ambientale, che viene oggi ad essere ridisegnato in base alle disposizioni della recente direttiva 2004/35/CE. Tutto questo porta, inoltre, a discutere sull'opportunità di un sistema di responsabilità per colpa, o di responsabilità oggettiva, perché è in virtù della scelta effettuata che possono scattare conseguenze diverse nel regime assicurativo adottato.

Nello specifico la responsabilità per colpa porterebbe all'assicurazione della vittima del danno, nel caso in cui dovesse ricorrere l'elemento della colpa a carico del danneggiante, mentre la responsabilità oggettiva porterebbe ad una assicurazione incondizionata del terzo contro il danneggiante. Quindi sotto il regime della responsabilità per colpa il danneggiante potrebbe tentare di evitare di risarcire la vittima, mentre nel caso della responsabilità oggettiva la vittima sarebbe indennizzata in ogni

⁴⁴² Tratto da G. ALPA, *Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale*, cit.: " la giurisprudenza si è divisa su due fronti: il primo e più recente orientamento compie un interpretazione abrogativa di clausole quali quella suesposta sulla base della premessa che è nullo, per assenza di rischio, il contratto di assicurazione che individua il fatto accidentale nel fatto dovuto a forza maggiore o caso fortuito poiché essi costituiscono già causa di esclusione di responsabilità; l'assicurazione per responsabilità civile si estende, quindi, a tutti i fatti colposi (con esclusione di quelli dolosi). Un secondo orientamento, invece, sulla base di un concetto di accidentalità non rientrante nella generica imprevedibilità ma maggiormente vicino all'incertezza circa i fattori o le modalità che producono un evento, riconduce l'accidentalità all'interno della responsabilità per colpa al fine di distinguere tra fatti colposi assicurabili perché accidentali e fatti colposi non assicurabili in quanto non accidentali."

caso, perché il rischio del danneggiante troverebbe garanzia in un'assicurazione del terzo idonea a coprire la propria responsabilità.

CAPITOLO IV - SEZIONE I

IL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE

1. *Le innovazioni del D. Lgs. 152 del 2006*
2. *Il danno ambientale nella Direttiva 2004/35/CE e nel Testo Unico ambientale*
3. *Le innovazioni introdotte tramite il Testo Unico*
4. *Le abrogazioni effettuate sul sistema precedente*
5. *Il passaggio dall'art. 18 al nuovo Testo Unico*
6. *Modalità di riparazione e risarcimento del danno ambientale*
7. *Criteri di imputazione della responsabilità: il problema della responsabilità oggettiva e della conseguente assicurabilità del danno ambientale*

1. Le innovazioni del D. Lgs. 152 del 2006

Il 29 aprile 2006 è entrato in vigore il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 attuativo della delega conferita al Governo con l. 308/2004 per "*il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale*"⁴⁴³, e costituisce oggi il Testo Unico ambientale.

L'obiettivo è quello di semplificare, razionalizzare, coordinare e rendere più chiara la legislazione ambientale nei settori relativi alla disciplina del danno ambientale, alle procedure per la valutazione strategica ambientale (VAS), la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC), nonché la gestione dei rifiuti e delle acque, la difesa del suolo e dell'aria.

Prima della sua emanazione, in Italia la protezione ambientale era prevalentemente incentrata sull'art. 18, oltre che su una molteplicità di normative di settore, quali la disciplina relativa all'inquinamento atmosferico, all'inquinamento idrico⁴⁴⁴, all'inquinamento nucleare⁴⁴⁵, all'inquinamento del suolo, con particolare riferimento a quello derivante da rifiuti solidi⁴⁴⁶, che nel perseguire la tutela di alcuni specifici beni ambientali, vanno ad assumere rilievo generale nell'ordinamento.

⁴⁴³ Il d.lgs. 152/2006 è stato pubblicato sul Suppl. Ord. n. 96/L alla G.U. n. 888, 14 aprile 2006.

⁴⁴⁴ L. 10 maggio 1976, n. 319; d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 132, in attuazione della direttiva 80/86/CEE in materia di tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da determinate sostanze pericolose; d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 133, in attuazione delle direttive 76/464, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 90/415 della CEE in tema di scarichi industriali di sostanze pericolose nelle acque; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 riguardante "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole", il quale sostanzialmente abroga le normative precedenti (v. art. 63).

⁴⁴⁵ L. 31 dicembre 1962, n. 1860; d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230 per l'attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 92/3/Euratom, 96/29/Euratom, in riguardo alle radiazioni ionizzanti, come modificato dal d.lgs. 26 maggio 2000, n. 241

⁴⁴⁶ L. 9 novembre 1988, n. 475; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE, sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, detto "decreto Ronchi".

Proprio tali provvedimenti sono stati fondamentali per imporre, per la prima volta, l'osservanza di determinate condotte a coloro che pongono in essere attività inquinanti, anche se all'interno di questi solo alcune disposizioni hanno determinato l'introduzione di una vera e propria responsabilità di tipo civilistico, come ad esempio le prescrizioni contenute nella legge sull'utilizzazione dell'energia nucleare, che hanno configurato una delle prime ipotesi di responsabilità oggettiva (v. art. 15, l. 1860/1962, come modificato dall'art. 2, d.p.r. 10 maggio 1975, n. 519).

Negli anni seguenti il legislatore ha continuato ad intervenire attivamente all'interno del settore, per poi introdurre, dopo un decennio, il risarcimento del danno ambientale disciplinato tramite la l. 349/86, e successivamente procedere, in occasione della nuova normativa in tema di rifiuti contenuta nel d.lgs. n. 22/1997, oggi abrogato dall'art. 264, lett.i) del T.U. ambientale, con l'inserimento dell'art. 17, recante la disciplina sulla bonifica dei siti contaminati che, oltre ad influire nel perseguimento degli obiettivi dichiarati, va a prevedere a carico di chiunque superi i limiti di accettabilità della contaminazione ambientale dei suoli, delle acque superficiali e di quelle sotterranee, in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti, l'obbligo di procedere a proprie spese alla messa in sicurezza, alla bonifica e al ripristino ambientale dell'area inquinata.

L' articolo 17 è particolarmente importante in quanto per la prima volta dimostra l'accettazione di una concezione di responsabilità in cui la colpa assume un ruolo irrilevante, che va a colpire sia le situazioni dannose che quelle potenzialmente tali⁴⁴⁷, in relazione all'obbligo di riparazione predilige la riparazione in forma specifica rispetto a quella per

⁴⁴⁷ In materia, v. P. DELL'ANNO, *Il danno ambientale ed i criteri di imputazione della responsabilità*, cit., 6 ss.; L. PRATI, *Responsabilità per danno ambientale*, cit., 177 ss.; A.L. DE CESARIS, *Le diverse discipline per la responsabilità ambientale e la direttiva 2004/35/CE*, in B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale*, cit., 32 ss.; M. COMPORI, *Nuovi principi e nuove norme in tema di responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. it. med. leg.*, 1999, 1494.

equivalente, e richiede l'esistenza di una semplice derivazione causale ai fini della prova, negando qualsiasi prova liberatoria.⁴⁴⁸

È stato così creato un sistema più efficace di quello scaturito dalle prescrizioni dell'art. 18 l. 349/86, con il quale si va a colpire il potenziale danneggiante già prima dell'evento dannoso, all'interno del quale è stato successivamente fatto entrare l'art. 58 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (oggi abrogato dall'art. 175, lett. *bb*), del T.U. ambientale), tramite il quale è stato possibile creare una ulteriore figura di illecito ambientale⁴⁴⁹ legata all'identificazione dell'elemento soggettivo, dell'antigiuridicità del comportamento, e del pericolo di danno, caratterizzata da una pesante funzione deterrente legata alla previsione della sanzione penale⁴⁵⁰.

In conclusione, oltre ad evidenziare l'evoluzione degli strumenti utilizzati nel settore della tutela dell'ambiente, in questa sede è importante sottolineare anche come già prima del d.lgs. 152/2006 si sono susseguiti tutta una serie di interventi, solamente affiancati da strumenti civilistici, e ciò a dimostrazione del fatto che il legislatore ha preferito, sin dagli inizi, affidare la tutela del bene ambiente ad un soggetto pubblico, rifiutando di concentrarsi esclusivamente su strumenti a natura privatistica.

⁴⁴⁸ R. PARDOLESI – M. GRANIERI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, cit., 542.

⁴⁴⁹ S. D'ANGIULLI, *Art. 58 del d.lgs. n. 152/99: la "terza via" del danno ambientale*, in *Ambiente*, 1999, 12, 1139 ss.

⁴⁵⁰ B. POZZO, *Il danno ambientale nell'art. 58 nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, in B. POZZO, *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, cit., 193 ss.; P. DELL'ANNO, *Il danno ambientale ed i criteri di imputazione della responsabilità*, cit., 10; A. POSTIGLIONE, *La nuova legge sulla tutela delle acque dall'inquinamento*, in *Riv. pen.*, 2000, 121 ss.; A. AMATO, *La nuova disciplina in materia di tutela delle acque*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2000, 578 ss.; L. PRATI, *Il danno ambientale nell'art. 58 del nuovo decreto sulle acque*, in *Ambiente*, 1999, 11, 1044 ss.; F. GIAMPIETRO, *La bonifica dei siti inquinati e le responsabilità per danno ambientale: dal decreto legislativo Ronchi al Ronchi bis*, in *Cons. stato*, 1998, 1737; B. POZZO, *La nuova disciplina sulle acque. Un'ipotesi di danno ambientale nell'art. 58*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 979; G. SCHIESARO, *Il danno ambientale da inquinamento idrico: spunti per una lettura armonica dell'art. 58 d.lgs. 152/1999 tra finalità di riparazione e punizione del trasgressore*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 613 ss.

2. Il danno ambientale nella Direttiva 2004/35/CE e nel Testo Unico ambientale

Il D.lgs. 152/2006 segue all'emanazione del più recente provvedimento emanato dall'Unione Europea, la direttiva 35 del 2004⁴⁵¹, che rappresenta l'ultimo momento di un percorso legislativo iniziato con la pubblicazione del Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente nel 1993, seguito dall'elaborazione del Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente nel 2000.⁴⁵²

La Direttiva che si presenta, da subito, come uno strumento particolarmente innovativo, che va a delineare in modo particolarmente dettagliato la materia della responsabilità per danno ambientale, è uno strumento particolarmente significativo, il quale muove, così come descrive il considerando n. 1 della direttiva 35/2004, da una nozione di ambiente decisamente più limitata di quella proposta dall'art. 18 della l. 349/86, perché mira ad una salvaguardia globale dell'assetto ecologico, e

⁴⁵¹ Sul diritto comunitario dell'ambiente, in generale, cfr. B. NASCIBENE, *Ambiente (tutela dell')(diritto comunitario)*, in *Noviss. Dig., Appendice*, Torino, 1980, I, 274 ss.; Id., *I condizionamenti di diritto comunitario della legislazione nazionale in materia di ambiente*, in Istituto per l'ambiente (a cura di), *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Milano, 1994, 41 ss.; G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA, A. RUSSO, *Ambiente*, in M.P. Chiti-G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, p.s., Milano, 1997, I, 102 ss.; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2000, III ed., 35 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, II ed., 89 ss.; A. CORSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002, II ed., 18 ss.; F. Fonderico, *La disciplina comunitaria dell'ambiente*, in *Rass. parl.*, 2003, 961 ss.; S. AMEDEO, *La responsabilità ambientale nel trattato della Comunità Europea*, in B. POZZO, *La nuova responsabilità ambientale per danno all'ambiente*, cit., 59 ss.

⁴⁵² In tema, v. F. GIAMPIETRO, *Responsabilità per danno all'ambiente: la Convenzione di Lugano, il Libro Verde della Commissione CEE e le novità italiane*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 24; B. GEBERS, *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 611 ss.; B. POZZO, *Il nuovo libro bianco sulla responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2000, 5, 472 ss.; Id., *Verso una nuova responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo Libro bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 5, 623; A. VENCHIARUTTI, *Il Libro Bianco sulla responsabilità civile per danni all'ambiente*, in B. Pozzo, *La nuova responsabilità civile per danni all'ambiente*, cit., 77 ss.; G. ALPA, *Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale*, in questa *Rivista*, 1991, 1089, nel quale si prende in esame il documento di lavoro della DG su prevenzione e risarcimento dei danni ambientali "significativi" (c.d. *SED, Serious Enveironmental Damages*).

non ritiene necessario prevedere, come oggetto di tutela, altro rispetto alle specie, agli habitat naturali protetti, alle acque, ed al terreno.⁴⁵³

Ma oltre ad accettare una differente nozione di ambiente la direttiva in esame limita fortemente la sfera dei soggetti passivi dell'azione di responsabilità, dato che in essa si fa riferimento non ad ogni possibile attività ma solo a quelle "professionali", il cui esercizio presenti "un rischio per la salute umana o l'ambiente" (Considerando n. 8 della direttiva), perché è evidente che nella legge 349/86 viene ad essere punita qualsiasi attività lesiva dell'ambiente⁴⁵⁴ ma alcuna attenzione viene ad essere riservata al soggetto attivo dell'azione inquinante.⁴⁵⁵

Per quanto concerne tali attività, il regime di responsabilità adottato in caso di danno ambientale è stato quello della responsabilità oggettiva, scelta già prediletta dalla Corte di Cassazione italiana che, sostenendo l'applicazione congiunta dell'art. 18 della l. 349/86 e degli artt. 2043 e 2050 c.c., aveva già dato luogo ad un regime oggettivo di responsabilità per le

⁴⁵³ D. DE STROBEL, *La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/04/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e la relativa problematica assicurativa*, in *Dir. ec. ass.*, 2004, 661 ss.; A. LIGUORI, *Il risarcimento del danno ambientale tra indicazioni comunitarie e prospettive di recepimento*, in *Danno resp.*, 2005, 1165 ss.; A. FERRERI, *La direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Dir. comm. e scambi int.*, 2005, 337 ss.; B. POZZO, *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 1 ss.; F. GIAMPIETRO, *La direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale e l'esperienza italiana*, cit., 205 ss.; Id., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 19 ss.

⁴⁵⁴ B. POZZO, *Introduzione alla nuova direttiva in materia di responsabilità ambientale*, in B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, 2005, Milano, 7.

⁴⁵⁵ Si differenzia, inoltre, il regime di responsabilità della direttiva, sempre nell'ambito delle attività professionali, con la creazione di due ipotesi, la prima riscontrabile qualora le attività poste in essere dall'operatore siano pericolose o potenzialmente tali, ma svolte con un permesso e previste dalla legislazione comunitaria (elencate nell'all. III (art. 3, 1.a)), la seconda verificabile qualora i danni a specie protette e habitat naturali, siano causati da attività professionali al di fuori dell'allegato III, ma disciplinate dalla legislazione comunitaria (art. 3, 1.b).

attività inquinanti che risultavano pericolose anche ai sensi del Codice Civile.⁴⁵⁶

In relazione alla determinazione delle azioni di riparazione previste in ipotesi di danno, nella direttiva del 2004, tramite un allegato sono stati definiti i provvedimenti più adeguati ai singoli casi di danno, al fine di ribadire la predilezione per il carattere centrale della riparazione materiale rispetto a quella per equivalente monetario, ma nel testo dell'atto comunitario sono stati omessi sia gli effetti sanzionatori che le prescrizioni relative ai criteri che, in caso di impossibilità materiale del ripristino, dovrebbero consentire di procedere alla monetizzazione del danno all'ambiente. Diversamente operava l'art. 18, che destinava il momento della quantificazione a tale finalità.

Ciò fa immediatamente emergere come proprio queste carenze lascino un'ampia sfera di discrezionalità ai legislatori nazionali, i quali liberi di scegliere le soluzioni da adottare, da un lato potrebbero prediligere regole particolarmente elastiche, dall'altro ricorrere a disposizioni particolarmente severe,⁴⁵⁷ e soprattutto potrebbero creare degli strumenti così diversi tra loro da far venire meno l'armonizzazione della disciplina su buona parte nel settore in esame.

Tuttavia la direttiva non è molto lontana dalla Legge 249/86 sul tema del legittimato attivo all'azione di responsabilità per danno ambientale, infatti nella stessa si prevede una "*autorità competente*", da nominare in base alle regole statuali, al fine di ribadire il principio già espresso dalla l. 349/86 e fatto proprio dal T.U. ambientale, per cui la

⁴⁵⁶ Cass. civ., 1 settembre 1995, n. 9211, cit. Sul tema v. P. DELL'ANNO, *Il danno ambientale ed i criteri di imputazione della responsabilità*, cit., 2 ss.

⁴⁵⁷ Sulla carenza di carattere afflittivo, v. D. DE STROBEL, *La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e la relativa problematica assicurativa*, cit., 671.

legittimazione in caso di lesione ambientale è in capo ai soggetti pubblici⁴⁵⁸.

In Italia la direttiva 35/2004 dopo essere stata parzialmente accolta all'interno della legge finanziaria 2006, sostanzialmente confermando le disposizioni di origine comunitaria, soprattutto in relazione alla bonifica dei siti inquinati (art. 1 commi da 434 a 438) e alla quantificazione del danno (commi da 439 a 443), è stata data in consegna al Governo, che con la legge 15 dicembre 2004, n. 308, è stato delegato ad emanare decreti legislativi di riordino, coordinamento ed integrazione, anche mediante la redazione di testi unici, delle disposizioni normative in tema di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente⁴⁵⁹.

Viene così ad essere emanato il Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 recante: "*Norme in materia ambientale*", pubblicato sul supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* del 14 aprile 2006, n. 88, che si presenta oggi come fonte di molteplici innovazioni. Come è stato precedentemente accennato, fino a quel momento il diritto italiano si basava su una norma generale che prevedeva il risarcimento del danno al patrimonio ambientale, contenuta nell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349⁴⁶⁰, che

⁴⁵⁸ P.G. MONATERI, *Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia*, in B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale*, cit., 144-145.

⁴⁵⁹ Il giudizio che si è tratto dalla lettura della legge delega in questione non è stato dei più positivi: in primo luogo perché, essendo la delega molto generica, sostanzialmente elimina il potere normativo del Parlamento, in secondo luogo, perché la finalità di coordinamento cui è destinata la delega, non soddisfa le necessità di ripensamento e ricostruzione dogmatica, che, invece, dovrebbero caratterizzare il settore. Il legislatore delegato ha sostanzialmente ripreso le linee guida europee circa la definizione di puntuali soglie di danno ambientale e della tipologia di misure riparatorie. In merito, v. A. PIZZICATO, *I rapporti tra la nuova direttiva e la legge delega in materia ambientale*, in B. POZZO (a cura di), *La responsabilità ambientale*, cit., 21 ss.

⁴⁶⁰ Legge sull'Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, pubblicata sulla *G.U.* del 15 luglio 1986, n. 162. Su tale legge i contributi della dottrina sono stati copiosi. Tra gli altri si vedano: G. COCCO, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in questa *Rivista*, 1986, pp. 1 ss.; G. GRECO, *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, ivi, 1987, pp. 323 ss.; F. NOVARESE, *La responsabilità civile per danno ambientale: differenti tesi per diverse ideologie*, ivi, 1988, pp. 13 ss.; S. PATTI, *La tutela giurisdizionale civile dell'ambiente dopo la legge 349/1986*, in D. FERRANTI-A. PASCOLINI (a cura di), *La qualità della vita e l'ambiente*, Milano, 1989, pp. 17 ss.; P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991; D. BORGONOVORE,

disponeva la risarcibilità dello stesso a prescindere dal accertamento dalla violazione di altri diritti individuali tradizionalmente protetti, quali la proprietà e la salute.

In realtà, tramite l'articolo menzionato la fattispecie risarcitoria prevista veniva ricondotta alla fattispecie della responsabilità civile da atto illecito *ex art 2043 c.c.*⁴⁶¹, data la riconduzione dell'evento di danno alla colpa o al dolo del suo autore, ma con il sopraggiungere della Direttiva del 2004, il campo di azione della definizione di danno ambientale apprestata dal legislatore italiano si allontana da quella proposta dal legislatore comunitario, che nella nuova direttiva sceglie una definizione molto più ristretta rispetto a quella legata all'art. 18.

In questo modo sembrerebbe sancirsi il passaggio da una definizione più ampia ad una particolarmente stringata, ma proprio per impedire il verificarsi di tale inconveniente all'interno dei vari stati comunitari, la stessa direttiva tramite l'art. 16 lascia impregiudicate le eventuali disposizioni nazionali a prevenzione e riparazione del danno ambientale più severe, e lascia inoltre un margine per l'introduzione di norme più restrittive, per poter così garantire, ad ogni legislatore, la scelta della miglior tutela.

Quindi, tornando al caso italiano, in seguito alla legge delega al Governo "*per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*"⁴⁶² il Governo, delegato ad emanare entro 18 mesi alcuni decreti di riordino, coordinamento e integrazione,

Contributo allo studio del danno ambientale, in questa *Rivista*, 1992, pp. 257 ss.; P. FEOLA, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 sulla responsabilità civile per il danno all'ambiente: dalle ricostruzioni della dottrina alle applicazioni giurisprudenziali*, in *Quadrimestre*, 1992, pp. 541 ss.; F. GIAMPIETRO, *Evoluzione della disciplina sul danno ambientale*, in *Ambiente*, 2002, 9, pp. 833 ss.

⁴⁶¹ Cass. civ., 1° settembre 1995, n. 9211, in *Giust. civ.*, 1996, I, pp. 777 ss. con nota di F. GIAMPIETRO.

⁴⁶² Legge delega 15 dicembre 2004, n. 308, pubblicata nella *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2004, s.o. n. 187.

anche mediante la redazione di testi unici, delle disposizioni legislative in alcuni settori, al fine di riscrivere tutte le materie riguardanti la tutela e la legislazione ambientale, ha provveduto ad elaborare il decreto legislativo n. 152 del 2006,⁴⁶³ con cui è stata data attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, che ridisciplina la tutela risarcitoria del danno ambientale. Ma, nelle fasi seguite per l'emanazione, nel momento in cui si sottopose il decreto all'analisi del Presidente della Repubblica, allora Ciampi, si ottenne un rinvio al Governo per rilievi formali, in data 20 marzo 2006, affiancato dalla richiesta di chiarimenti sulle modalità che avevano portato al varo del decreto legislativo in attuazione della delega ambientale ed, in particolare, sui motivi del mancato vaglio del provvedimento da parte del Consiglio di Stato, del parere negativo della Conferenza Stato-Regioni e delle associazioni ambientaliste.

Si rese a tal punto necessario il riesame e la modifica del testo da parte del Governo, e la successiva ripresentazione al Presidente della Repubblica che stavolta decise di procedere con l'approvazione e l'emanazione dell'atto in data 3 aprile. Fece seguito la pubblicazione del testo del decreto legislativo in data 14 aprile 2006, sul Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006, e l'entrata in vigore del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 in data 29 aprile 2006.

3. Le innovazioni introdotte tramite il Testo Unico

Tramite il Testo Unico è stata regolamentato *ex novo* il tema del danno ambientale per mezzo della Parte sesta (articoli da 299 a 318), ed è stato abrogato l'art. 18 l. 349/86 (art. 318, secondo comma, lett.a), del T.U.

⁴⁶³ Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 recante: "*Norme in materia ambientale*", pubblicato sul Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* del 14 aprile 2006 n. 88.

ambientale), al fine di recepire la norma comunitaria. Ma oltre all'articolo indicato, sono state abrogate ulteriori altre norme nazionali precedenti, ed è stata fornita una nuova definizione di danno ambientale.

Partiamo dalla definizione di danno ambientale, considerato non più come la compromissione dell'ambiente attraverso un qualsiasi fatto doloso o colposo ma il "*deterioramento significativo e misurabile di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*" (art. 300, primo comma). Sull'argomento poi si pronuncia il comma due dell'art. 300 che, con una ripresa sostanziale della direttiva presenta la riproduzione di un elenco di paradigmatici "*danni ambientali*", porta con sé il rischio di dar luogo al collegamento della nozione di danno ad un elenco tassativo di fattispecie, oltre che all'esclusione dei danni futuri che oggi potrebbero non essere ancora prevedibili.

In relazione al tipo di responsabilità previsto, la nuova disciplina è essenzialmente incentrata su una responsabilità per dolo o per colpa, quasi a seguire il vecchio art. 18, che va a quasi a risuonare nell'art. 311, secondo comma, in virtù del quale "*chiunque realizzando un illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di altro provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo 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*".

Tuttavia questo sembrerebbe essere in antitesi con il regime di responsabilità oggettiva previsto e sostenuto nella direttiva europea, la quale imputa il pregiudizio a prescindere dall'esistenza del dolo o della colpa dell'operatore (art. 3, della direttiva 35/2004). Quindi se da un lato il

T.U. ambientale non prevede la distinzione tra attività pericolose e non, e dall'altro non configura la responsabilità oggettiva a carico di coloro che esercitano attività pericolose, perché si fonda su un modello di responsabilità legato alla colpa o al dolo, che prescinde dalle attività svolte dal danneggiante, è chiaro che non va pienamente a rispettare il testo della direttiva comunitaria.

Ma oltre questo, c'è anche un altro elemento di significativo distacco, che consiste nella scelta di non recepire la distinzione tra attività professionali che presentano un rischio per la salute o per l'ambiente, e attività professionali non comportanti un rischio reale o potenziale per la salute umana. Il Testo Unico italiano, infatti, all'art. 302 c. 4 fornisce la definizione di soggetto passivo dell'azione nell'operatore, considerato 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, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività"*, ma in relazione ad essa non effettua alcuna distinzione.

Particolari critiche sono state mosse anche agli artt. 305 e segg., che in ipotesi di danno ambientale o di minaccia imminente⁴⁶⁴, impongono

⁴⁶⁴ L'art. 301 recepisce nel nostro ordinamento il principio di precauzione di cui all'art. 174, paragrafo 2, del Trattato CE, attuando una significativa riforma nella protezione del bene ambiente, il quale impone un'azione non solo successiva alla lesione, ma soprattutto *ex ante*, al fine di evitare eventi lesivi che spesso non permettono un concreto ripristino della situazione di fatto precedente. Il recepimento del principio di precauzione è corredato da un'azione di prevenzione regolata dall'art. 304. In generale, sul principio di precauzione, v. T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Riv. dir. int.*, 1992, 699 ss.; M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in *Ambiente e diritto*, cit., 57 ss.; S. GRASSI, *Prime osservazioni sul "principio di precauzione" come norma di diritto positivo*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, 37; A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 9 ss.; F. ACERBONI, *Contributo allo studio del principio di precauzione: dall'origine nel diritto internazionale a principio generale dell'ordinamento*, in *Dir. regione*, 2000, 245 ss.; P. PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi sul ruolo e sul suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. int.*, 2002, 15 ss.; U. IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile. Analisi di un concetto sul tema del danno da contagio per via trasfusionale*, Padova, 2004, 30 ss.; F. BRUNO, *Il principio di precauzione tra diritto*

all'operatore di porre in essere le misure di ripristino o di prevenzione e messa in sicurezza stabilite, a secondo dei casi, all'interno dell'allegato 3, perché in caso contrario si addebita al Ministero l'obbligo di agire in tal senso, e si addebitano le spese sostenute al responsabile (art. 308). In relazione a tali articoli si accusa il legislatore per aver lasciato eccessiva libertà al trasgressore, per non aver legato all'obbligo di agire dell'operatore un'adeguata sanzione, e per aver determinato una lista di misure prestabilite che potrebbe non risultare adeguata al caso concreto. Era forse preferibile l'art. 18 che tramite la particolare modalità di quantificazione del danno, stabilendo che *"è, quindi, disincentivata l'adozione delle misure di ripristino allorquando il loro costo risulti più elevato dell'importo delle sanzioni amministrative o penali ... irrogabili nel caso concreto"*⁴⁶⁵, mostrava un chiaro e forte carattere sanzionatorio.

Nell'intero D. Lgs. 152 del 2006, l'unico caso colpito con particolare severità è quello in cui viene compiuto un illecito amministrativo o penale, al quale non possa conseguire una esatta quantificazione del danno, perché in tal caso è prevista l'irrogazione di una sanzione non inferiore al triplo della somma corrispondente alla punizione prevista per il responsabile dalla norma amministrativa o penale violata (art. 314, terzo comma).

Tuttavia nel testo di recezione della Direttiva 35/2004, e di molteplici altre direttive europee, il legislatore italiano non ha sempre scelto una posizione particolare ed autonoma, come ad esempio sotto il profilo della riparazione, ove il legislatore delegato, stabilendo che la liquidazione del danno deve avvenire sulla base del valore economico del

dell'Unione Europea e WTO, in *Dir. giur. agr.*, 2000, 569 ss.; F. SANTONASTASO, *Principio di "precauzione" e responsabilità d'impresa: rischio tecnologico e attività pericolosa "per sua natura". Prime riflessioni su un tema di ricerca*, in *Contr. impr./Eur.*, 2005, 21 ss.

⁴⁶⁵ F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, cit., 33.

pregiudizio "*accertato o residuo*" (artt. 313, secondo comma e 314 secondo comma), ha pienamente accolto le linee guida europee, ed ha espresso la volontà di privilegiare il ripristino rispetto al risarcimento per equivalente.

4. Le abrogazioni effettuate sul sistema precedente

Con il recepimento formale della direttiva si è resa necessaria la consequenziale abrogazione degli strumenti normativi e giudiziari che avrebbero potuto contrastare con la concreta applicazione della direttiva, e quindi dell'art. 18 della legge 349/1986, ad eccezione del comma 5, che consente alle associazioni individuate in base all'articolo 13 della stessa legge di intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

È stato, inoltre, abrogato l'art 9, comma 3, del decreto legislativo 267/2000, con cui era stata istituita l' "*azione popolare delle associazioni di protezione ambientale*" idonea a sostituire gli enti locali inerti, ed era stata aggiunta la possibilità di agire davanti al giudice amministrativo contro gli atti amministrativi illegittimi idonei ad arrecare danno all'ambiente per ottenerne l'annullamento, o la sospensione dell'efficacia, strumento questo che negli ultimi anni aveva consentito alle associazioni ambientaliste di riuscire ad ottenere un'applicazione effettiva dell'istituto del risarcimento del danno ambientale.⁴⁶⁶

⁴⁶⁶ G. CRETI, *L'art. 13 della legge 1986, n. 349 e le associazioni ambientaliste individuate*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, p. 833; M. MEDUGNO., *Associazioni di protezione ambientale e legittimazione processuale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1991, p. 682; T. MONTECCHIARI, *L'interpretazione dell'art. 13 L. n. 349/1986, negli orientamenti della giurisprudenza in tema di legittimazione delle associazioni ambientaliste a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p. 153; C. SCHETTINI, *L'intervento delle associazioni nel giudizio di danno ambientale*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, p. 619.

In realtà, nella prima stesura del Decreto si riconosceva titolare esclusivo dell'azione risarcitoria il Ministro dell'ambiente, a scapito di Regioni, enti locali e associazioni ambientaliste esautorate della legittimazione ad agire innanzi al giudice ordinario, ma questo profilava un arretramento rispetto alla situazione attuale ed un contrasto con i contenuti della direttiva 2004/35/CE che, all'art. 13 chiede siano lasciate impregiudicate le disposizioni nazionali sull'accesso alla giustizia. Proprio su questo punto si è rivelato fondamentale l'intervento del Presidente della Repubblica, che nel chiedere chiarimenti nel rinvio del decreto al Governo, ha spinto quest'ultimo ad apportarvi le necessarie modifiche.⁴⁶⁷

Così all'articolo 310 del decreto, in tema di ricorsi, il Governo ha reintrodotto anche a favore di Regioni, Province autonome, enti locali e persone fisiche e giuridiche, nel caso in cui siano colpite dal danno ambientale o vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, la titolarità dell'azione "*secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del decreto nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale*".

In relazione alla procedura, le disposizioni sono contenute nel Titolo terzo della Parte sesta, che disciplina la procedura con cui l'autorità centrale, dopo una apposita istruttoria volta ad accertare le cause del danno e la sua quantificazione, intima al responsabile di procedere al

⁴⁶⁷ M. AINIS, *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, p. 217.

ripristino della situazione precedente all'evento lesivo, e solo quando ciò risulti impossibile, gli impone di procedere al pagamento di una somma pari al valore del danno accertato.

Infine, in relazione al procedimento è importante evidenziare come lo stesso, regolato dagli artt. 312 e segg., sia tipicamente amministrativo, ragion per cui è riconosciuto all'ingiunto un ulteriore strumento di tutela, rappresentato dal ricorso avverso l'ordinanza avanti al Tribunale amministrativo regionale (art. 316).

5. Il passaggio dall'art. 18 al nuovo Testo Unico

Oltre le diverse pronunce di condanna al risarcimento del danno all'ambiente, basate sui criteri dell'art. 18 l. 349/86⁴⁶⁸, ci sono state decisioni in cui, nonostante la piena efficacia dell'articolo, c'è stata una dimenticanza nella sua applicazione, in virtù della predilezione di differenti criteri, che sembravano essere più opportuni ed adatti ai casi da risolvere. Una dimostrazione può essere rappresentata data dalla vicenda della transazione di Porto Marghera del 2001. In tale circostanza, l'Avvocatura di Stato, in applicazione dei criteri previsti dall'art. 18 l. 349/86, dopo aver chiesto un risarcimento di ben 71mila miliardi di lire, arrivò ad accontentarsi di una somma di 550 miliardi di lire, nonostante la questione fosse incentrata su una gravissima fattispecie di danno ambientale, reiterato e protrattosi nel tempo, che aveva prodotto non solo danni patrimoniali al demanio pubblico e privato, ma anche danni biologici, danni morali a cittadini e lavoratori. In questo caso si preferì non

⁴⁶⁸ Trib. Venezia, 27 novembre 2002, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 163 ss.; Pret. Milano, Sez. Rho, 29 giugno 1989, cit., 526 ss.; Pret. Lendinara, 24 aprile 1988, in *Foro it.*, 1989, II, 193 ss.; Pret. Vigevano, 13 maggio 1987, cit., 80 ss.; Pret. Pietrasanta, 23 febbraio 1987, cit., 714.

applicare i criteri previsti dall'art. 18, ma al fine della determinazione del risarcimento tenendo conto di ragioni politiche ed economiche, e si effettuò un calcolo basato sulla situazione economico finanziaria del danneggiante e della sua concreta solvibilità.⁴⁶⁹

In realtà diverse soluzioni proposte dalla giurisprudenza, dopo una prima fase in cui l'unico strumento prediletto per la soluzione delle controversie era rappresentato dall'art. 18, andarono a privilegiare il ritorno agli strumenti che la dottrina privatistica aveva indicato già prima del 1986⁴⁷⁰, ossia l'art. 2043 c.c. e, per quanto possibile, l'art. 844 c.c.⁴⁷¹.

In realtà, in seguito al riscontro di un illecito ambientale, la giurisprudenza, qualora voglia escludere l'art. 18, non può fare altro che avvalersi all'applicazione delle disposizioni relative all'illecito civile come mezzo di tutela, e può farlo solo in modo incidentale, perché non è stato mai affermato dalla stessa che il ricorso alle regole civilistiche è ammesso, ed i rimedi pubblicistici non solo non hanno la capacità di assorbire qualsiasi danno ambientale, ma non possono neanche fare a meno di consentire il ricorso all'art. 2043 c.c. ed alle norme connesse.

⁴⁶⁹ Sul punto v. R. PANETTA, *Il danno ambientale*, Torino, 2003, 118 ss.; ID., *Il danno ambientale*, in P. CENDON (a cura di), *Persona e danno*, t. IV, Milano, 2004, 3220 ss. e P. SCHIESARO, *Il risarcimento del danno ambientale ex articolo 18 legge 349/1986: caratteri tipici, casistica e risultati ottenuti*, in *Rass. avv. Stato*, 2004, 69 ss.

⁴⁷⁰ G. VISINTINI, *Convegno su "Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile"*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., 237; ID., *Trattato breve della responsabilità civile*, cit., 546; D. MALAGNINO, *Ambiente alterato e danno esistenziale*, in *Contr. impr.*, 2002, 1281 ss.; P. NICOLETTI, *La tutela ambientale nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., 487.

⁴⁷¹ M. COMPORTELLI, *Responsabilità civile per i danni da inquinamento*, cit., 355 ss.; P. RESCIGNO, *Premesse civilistiche*, in *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, 69 ss.; S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Padova, 1976, 81 ss.; S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, 77 ss.; C. SALVI, *Le immissioni industriali. Rapporti di vicinato e tutela dell'ambiente*, Milano, 1979, 219 ss.; U. MATTEI, *I modelli nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 1985, 389 ss.; F. DI GIOVANNI, *Strumenti civilistici e tutela dell'ambiente*, Padova, 1982, 69 ss.; A. LENER, *Violazione di norme di condotta e tutela civile dell'interesse all'ambiente*, in *Foro it.*, 1980, 107 ss.; G. VISINTINI, *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le recenti leggi ecologiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II, 252 ss.; ID., *Immissioni e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976, 689 ss.; B. POZZO, *Modelli proprietari e tutela dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, 133.

Proprio in questo contesto appariva improcrastinabile l'emanazione della Direttiva 2004/35/CE⁴⁷², quando era ormai improrogabile affrontare un'ampia serie di problematiche emerse in modo forte e chiaro all'interno dell'intero scenario europeo, così come precisa la stessa Direttiva al suo primo considerando "*visto che nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute, e negli ultimi decenni vi è stata una forte accelerazione della perdita di biodiversità, il non intervento potrebbe provocare in futuro ulteriori contaminazioni dei siti e una perdita di biodiversità ancora maggiore. La prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale contribuisce a realizzare gli obiettivi e i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato*".

Le necessità di azione, ormai al medesimo stadio all'interno di tutti gli Stati membri, non senza difficoltà ed incertezze⁴⁷³, è stata assolta dal Codice dell'ambiente, che come abbiamo già visto, pur se con alcune differenze segue ed accoglie i principi della Direttiva 2004/35/CE⁴⁷⁴, dopo che la legge finanziaria n. 266 del 23 dicembre 2005, ne aveva anticipato le linee dell'intervento di riordino, affidato allo schema di decreto legislativo

⁴⁷² F. GIAMPIETRO, *La direttiva 2004/35/Ce sul danno ambientale e l'esperienza italiana*, in *Ambiente*, 2004, 8; F. GIAMPIETRO, *Prevenzione e riparazione del danno ambientale: la nuova direttiva n. 2004/35/Ce*, *ibidem*, 905; QUARANTA, *L'evoluzione della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria*, *ibidem*, 919; B. POZZO, *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo libro bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 623; B. POZZO, *La responsabilità ambientale: la nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005; B. POZZO, *Responsabilità per i danni all'ambiente: valutazioni giuridiche ed economiche*, in *Quaderni Crasl S10/2003/finale*; VILLANI, *Responsabilità, danno e assicurazione tra il Codice dell'ambiente (d.lg. 3 aprile 06, n. 152) e Dir. 35/2004CE*, in *Resp. civ.*, 2007, 258; G. GRECO, *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, pp. 1262 ss.

⁴⁷³ Si veda anche sent. Cass. pen., Sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 1051, con nota di F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente nel TUA: un passo avanti e due indietro*.

⁴⁷⁴ Preceduta dal Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente, dove è fondamentale l'affermazione per cui la responsabilità civile è un mezzo che costringe coloro che causano l'inquinamento a sostenere i costi del danno conseguente; seguito poi dalla Convenzione di Lugano sulla responsabilità civile per danno all'ambiente da attività pericolose e dal Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente in cui vengono valutate le diverse opzioni per un'azione della Comunità nel campo della responsabilità per danni all'ambiente.

approvato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare il 18 novembre 2005, necessario strumento per la normativa in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Ma una volta effettuata l'emanazione, il Codice dell'ambiente non è rimasto identico, perché è stato più volte modificato tramite decreti correttivi, ultimo dei quali è il d.lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008, con cui si riscrivono le norme in materia di VIA e VAS (Valutazione d'Impatto Ambientale e Valutazione Ambientale Strategica), si riordinano i principi di gestione dei rifiuti, si fornisce una nuova disciplina nel settore dei consorzi, strumento con cui i produttori gestiscono i rifiuti e gli imballaggi da essi prodotti, e si introducono alcuni principi generali in tema di tutela dell'ambiente, con l'introduzione di nuovi articoli: artt. *3-bis-3-sexies* nella Parte I del Codice.

Tornando alla sua analisi, come abbiamo già detto sopra, tramite i nuovi articoli sono stati introdotti principi generali in tema di tutela dell'ambiente, da seguire nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingente ed urgente, che sono stati adottati in attuazione degli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 Cost. e nel rispetto del Trattato dell'Unione europea. Proprio in merito ad essi è importante sottolineare che le regole generali della materia ambientale, desumibili dalle norme del d.lgs. n. 152 (art. *3-quinquies*, comma 1), ed affiancati dai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, sono state previste come oggetto di possibile modifica o eliminazione, pur se soltanto mediante espressa previsione di successive leggi della Repubblica italiana, da emanare nel rispetto del corretto recepimento del diritto europeo, che a sua volta si basa sui principi derivanti dal Trattato delle Unioni europee, posti a base

delle politiche ambientali (precauzione, azione preventiva, chi inquina paga) e dello sviluppo sostenibile (art. 3-ter e 3-quater)⁴⁷⁵, che sono andati a ridefinire quelli di sussidiarietà e di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e autonomie regionali-locali (art. 3-quinquies, comma 2 e 3)⁴⁷⁶, affiancati infine dall'art. 3-sexies⁴⁷⁷ incentrato sul diritto di accesso alle informazioni ambientali⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ Principio dell'azione ambientale (art. 3-ter): 1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'art. 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale.

Principio dello sviluppo sostenibile (art. 3-quater): 1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.

⁴⁷⁶ Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione: 2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali. 3. Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati. 4. Il principio di sussidiarietà di cui al comma 3 opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori.

⁴⁷⁷ Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo: 1. In attuazione della l. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la l. 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale".

⁴⁷⁸ Sul punto vedere F. GIAMPIETRO, *I principi ambientali nel d.lgs. n. 152/2006: dal TU al Codice dell'ambiente ovvero prediche inutili*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2008, 5050; GIADROSSI, *Danno ambientale: nel 2007 al centro dell'attenzione le bonifiche dei siti contaminati*, in questa *Rivista*, 2008, 1486.

6. Modalità di riparazione e risarcimento del danno ambientale

Passiamo ora all'analisi degli aspetti relativi alla quantificazione e conseguentemente della monetizzazione del danno ambientale, aspetti questi che sono tra loro strettamente connessi, e vanno ad influenzare quelli relativi all'assicurabilità del danno ambientale

In caso di minaccia imminente di danno ambientale, il Codice dell'ambiente prevede a carico dell'operatore l'obbligo di apportare tutte le misure preventive e di riparazione idonee per evitare il danno, in stretta collaborazione e in contatto continuo con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio⁴⁷⁹ (artt. 304-310, prevenzione e ripristino ambientale, parte VI, titolo II, del Codice). Però qualora costui non dovesse intervenire, l'obbligo di azione ricadrebbe in capo alle autorità competenti (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio), sia nei confronti dell'autore del danno sia per il ripristino con diritto di rivalsa. Inoltre, nel caso di danno ambientale imminente e non, l'operatore dovrebbe avvertire subito Regioni, Province o Comuni, che a loro volta dovranno inoltrare la comunicazione al Prefetto, obbligato a contattare, entro 24 ore, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (art. 301 del Codice).

Tema particolarmente controverso, come abbiamo già detto, è quello del risarcimento del danno ambientale, affrontato nel titolo III del Codice. Ciò che è chiara è la predilezione per il risarcimento in forma specifica, che qualora non risulti concepibile verrebbe ad essere sostituito tramite un risarcimento per equivalente.

⁴⁷⁹ Oggi Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Secondo la procedura prevista dal Governo italiano, il Ministro agisce emanando un'ordinanza⁴⁸⁰, tranne nel caso in cui abbia esercitato azione in sede civile o azione civile in sede penale (artt. 313, 314, 315, 316, 317 del Codice)⁴⁸¹ e tranne nel caso in cui la giurisdizione appartenga alla Corte dei conti, ma dopo aver intrapreso un'istruttoria per una investigazione sul danno ambientale e sulle sue possibili cause, che con l'ausilio di una consulenza tecnica analizza il sito colpito.

Segue all'istruttoria, fondamentale per la quantificazione del danno ambientale oltre che per l'accertamento delle cause, l'emissione dell'ordinanza con quantificazione del danno e identificazione dei responsabili obbligati al ripristino della situazione antecedente al danno, o al pagamento di una somma equivalente. Fondamentale a questo proposito è l'art. 314 che precisa che, nel caso in cui non sia possibile un'esatta quantificazione del danno, *"il danno per equivalente, si presume fino a prova contraria, di ammontare non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa (le regioni, le altre province autonome e gli altri enti devono comunicarle al Ministero) oppure alla sanzione penale, in concreto applicata. Se sia stata erogata una pena detentiva, al fine della quantificazione del danno di cui al presente articolo, il ragguaglio fra la stessa e la somma da addebitare a titolo di risarcimento del danno ha luogo*

⁴⁸⁰ BENEDETTI, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5/2006, 467.

⁴⁸¹ L'art. 439 legge finanziaria stabiliva, invece, in maniera approssimativa, che, nel caso in cui si accerti un danno ambientale e non siano avviate le procedure di ripristino ai sensi della normativa vigente, il Ministro dell'ambiente deve emettere ordinanza immediatamente esecutiva per il risarcimento in forma specifica o per il ripristino della situazione ambientale preesistente. Se ciò non è possibile, oppure eccessivamente oneroso ex art. 2058 c.c., o il danneggiante non provveda al ripristino nel termine prescritto, pagherà una somma pari al valore economico del danno accertato (contra cfr. Sez. Un. civ., 25 gennaio 1989, n. 440, in *Corr. giur.*, 1989, 505, con nota di F. GIAMPIETRO, *Il risarcimento del danno ambientale davanti alle Sezioni Unite civili*). Il ricorso contro l'ordinanza del Ministero dell'ambiente poteva essere fatto al TAR entro 60 gg. o al Presidente della Repubblica entro 160 g.

calcolando 400 € per ciascun giorno di pena detentiva (sarà la cancelleria del giudice a trasmettere copia della sentenza al Ministero)”⁴⁸²

Avverso tale ordinanza del Ministro dell'ambiente può essere fatto ricorso da presentare al TAR entro 60 giorni ed al Presidente della Repubblica entro 120 giorni.

Ma il punto centrale della questione è legato alla quantificazione (diretta o per equivalente) del danno, necessaria per comprendere il rapporto tra danno e guadagno del produttore, dato che ove la quantificazione fosse troppo bassa rispetto al risparmio od al guadagno ricavato dal *polluter* con una determinata attività inquinante, tale da non costituire un valido incentivo, per il danneggiante, ad evitare il medesimo danno in futuro, e si verrebbe a vanificare anche il criterio di imputazione della responsabilità. E' proprio qui che si evince la centralità della funzione preventiva della responsabilità civile⁴⁸³.

⁴⁸² È fondamentale ribadire che l'ambiente deve essere valutato come bene e valore in sé, non i singoli beni nei quali si sostanzia (v. nota 2 e par. 3 di questo articolo), per questa ragione si criticava il metodo di monetizzazione che era previsto nella finanziaria ed anche la mancanza di spunti per una sua autonoma quantificazione. Il Codice dell'ambiente cerca di dare una soluzione a tale problematica, cfr. De Marzo, *Il risarcimento del danno ambientale nella legge finanziaria 2006*, in *Danno resp.*, 2006, 121; F. GIAMPIETRO, *La minidisciplina del danno ambientale nella legge finanziaria n. 266/2005*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2006, 2, 107; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la Direttiva 2004/35/CE e con il T.U. Ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, I, 32. Anche l'originario schema di decreto legge conteneva uno spunto interessante, infatti, come parametro della valutazione equitativa del giudice si collocava anche il profitto del trasgressore, che dimostrava un avvicinamento ad una *logica riparatoria più che sanzionatoria e punitiva*, in LIGUORI, *Il risarcimento del danno ambientale tra indicazioni comunitarie e prospettive di recepimento*, in *Danno resp.*, 2005, 1165. Soluzioni in questo senso sono state dettate nel Libro Bianco che riprende a sua volta un principio presente nella Convenzione di Lugano, stabilendo che la qualificazione del danno debba basarsi sui costi delle soluzioni alternative, finalizzate all'introduzione nell'ambiente di risorse equivalenti a quelle distrutte e, quindi, non un semplice risarcimento del danno.

⁴⁸³ Sul punto v. BESSONE, *Prodotti dannosi e responsabilità dell'impresa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, 138 ss., in cui si afferma che "è significativo constatare che i principi di responsabilità obbiettiva per *defective products* (nel nostro caso per quanto riguarda il danno all'ambiente) maturano negli anni in cui un ulteriore incremento della redditività delle industrie rende tollerabile ulteriori oneri, assicurando al pubblico una più ampia tutela che modifica l'equilibrio tra ricavi e costi delle imprese, senza tuttavia renderne antieconomica la gestione. In questa prospettiva, con l'accreditarsi dei principi di responsabilità obbiettiva, si concreta una disciplina legale che concentra i suoi strumenti in un meccanismo di reintegrazione del patrimonio dei danneggiati più efficiente di quanto non lo siano le misure preventive. Infatti, è vero che la sopportazione del costo

Altro aspetto fondamentale, all'interno del Decreto del 2006, è la funzione di *compensation*, che interessa prevalentemente colui che impiega, nelle attività produttive o nella vita privata, mezzi che sono di per sé fonti di pericolo, e nell'utilizzarli accetta sia l'eventualità di cagionare danni ad altri, sia di assumere il rischio di doverli risarcire per averli cagionati senza colpa. Ma per far fronte a tale evenienza l'operatore potrebbe decidere di tutelarsi assicurandosi contro il rischio della responsabilità civile, al fine di lasciare che sia l'assicuratore a risarcire il danno, secondo un sistema assicurativo idoneo a ripartire, fra tutti coloro che usano mezzi pericolosi e per piccole quote il rischio cui ciascuno di essi è esposto, il danno ad altri cagionato.

7. Criteri di imputazione della responsabilità: il problema della responsabilità oggettiva e della conseguente assicurabilità del danno ambientale

Seguendo la direttiva 35/2004, con cui si prevede un sistema di responsabilità di tipo oggettivo che non richiede all'autorità competente di graduare la colpa, il Testo Unico all'art. 311 comma 2 prevede che si faccia

dei danni provocati in passato esercita sull'impresa una forte pressione perché in futuro ne sia ridotto il volume, ma è anche vero che il divario tra ricavi e costi favorito da processi produttivi accelerati dall'assenza di controlli e resi più economici dal ricorso a tecniche rischiose talvolta può assicurare margini di profitto tali da compensare le passività dovute al risarcimento dei danni causati. In questo senso un regime di larga *compensation* (sollevare la vittima dalla perdita che ha subito) dei danneggiati denuncia un limitato potere di *deterrence* (potere deterrente del soggetto responsabile). A veder bene, lo squilibrio tra *compensation* e *deterrence* tradisce ancora una volta l'incidenza delle strutture economiche sul sistema di responsabilità civile. In astratto non è difficile ideare misure di controllo capaci di esercitare una *deterrence* maggiore di qualsiasi onere di risarcimento. La più razionale risposta all'esigenza di contenere il costo sociale delle imprese sta appunto nel ridurre quanto più possibile l'entità di ricchezza distrutta nei vari rami di industria, ma l'economia del sistema dimostra che un'alternativa al regime attuale esiste solo in apparenza. La singola impresa non può, infatti, spingere il controllo al di là di certi limiti senza che l'accrescersi degli oneri di gestione si traduca in aumento dei prezzi tale da renderne scarsamente competitivi i prodotti. In questo senso un miglior regime di prevenzione potrebbe essere assicurato solo da controlli imposti all'insieme delle imprese in ciascun ramo dell'industria".

riferimento ad un fatto compiuto con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, per il quale i danneggiati non sono tenuti a provare la responsabilità del *polluter*.

Tramite la responsabilità oggettiva si costringono i danneggianti a modulare il proprio livello di attività in funzione della probabilità di causare un danno, e si consente l'internalizzazione di tutti i costi sociali, anche quelli non causati per negligenza⁴⁸⁴.

Guardando alla Direttiva, al Considerando 13 viene esplicitamente affermata la necessità di utilizzo di una responsabilità oggettiva, non basata sulla colpa, tramite le dichiarazioni con cui si riconosce che il sistema della responsabilità civile "*tradizionale*" non risolve questioni riguardanti la presenza di uno o più inquinatori, di un danno che non è concreto e quantificabile, del nesso causale e delle conseguenze del danno che possono venire alla luce dopo molto tempo⁴⁸⁵.

Segue l'art. 311 comma 2, che richiamando in parte l'art. 18 della l. n. 349/1986⁴⁸⁶ stabilisce che "*chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di*

⁴⁸⁴ B. POZZO, *Responsabilità per i danni all'ambiente: valutazioni giuridiche ed economiche*, cit., 20-23, nella legge tedesca si è introdotto un sistema di responsabilità oggettiva per tutti i danni causati alla salute e all'integrità sia delle persone che delle cose, che siano state la conseguenza di una immissione nociva nell'ambiente, tranne nel caso di forza maggiore oppure quando vi sia un danno irrilevante o prevedibile date le condizioni locali. Per quanto riguarda la legislazione americana il CERCLA prevede una responsabilità di tipo oggettivo (*strict*), solidale (*joint & several*) e retroattiva (*retroactive*) nei confronti del *potentially responsible parties*; la legislazione americana è molto severa e i produttori saranno quindi responsabili, oltre che per i costi di *clean up*, anche per i danni arrecati alle risorse naturali (*natural resources damages*) e gli unici casi in cui non saranno responsabili sono quelli di forza maggiore, guerra, atto vandalico.

⁴⁸⁵ B. POZZO, *Responsabilità per i danni all'ambiente: valutazioni giuridiche ed economiche*, cit., 23. La giurisprudenza americana ha introdotto profondi cambiamenti per risolvere il problema del nesso di causalità: innanzitutto ha creato la *alternative liability theory* per cui "nell'ipotesi in cui la condotta di due o più soggetti è illecita, se è provato che il danno è stato causato alle vittime da uno solo di essi, ma vi è incertezza in ordine a chi lo abbia causato, ognuno dei soggetti ha l'onere di provare che egli non abbia causato il danno: si potrebbero coinvolgere nel procedimento gli eventuali inquinatori od emittenti di determinate sostanze nell'ambiente, senza però dover provare chi fossero i responsabili in concreto" (caso *Summer*).

⁴⁸⁶ Per un confronto tra l'art. 18 e l'art. 2043 c.c. cfr. Salvi, *La tutela civile dell'ambiente alla luce del testo unico ambientale*, in questa *Rivista*, 2007, 657; FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contratto impr.*, 1992, III, 1019; PRATI, *Le criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del "Codice dell'Ambiente"*, in *Danno resp.*, 2006, 1049.

provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo 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”.

Ma in realtà l'art. 311 del Codice si differenzia notevolmente dall'art. 18, in quanto, l'azione civile in sede penale e in sede civile spetta al solo Ministro dell'ambiente, che potrebbe decidere di procedere (*ex art. 312*) con l'istruttoria per emanazione dell'ordinanza ministeriale; e questo risulta notevolmente dissimile da quanto prevedeva l'art. 18, che faceva riferimento oltre che allo Stato anche agli *enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo osservando il principio di sussidiarietà previsto all'art. 117 Cost., che trova fondamento nel fatto che questi enti abbiano una funzione di tutela della collettività, della comunità, dell'equilibrio economico, biologico e sociologico del territorio.*

E tutto questo delinea un'ipotesi di illecito civile extra-contrattuale utilizzabile esclusivamente dai singoli, legato alla possibilità del Ministro dell'ambiente di agire attraverso gli strumenti precedentemente descritti, costruita seguendo il modello utilizzato dall'art. 2043 c.c.⁴⁸⁷, influenzato dalla rilettura attuata dalla giurisprudenza, intenzionata a favorire la rilettura delle disposizioni in chiave di responsabilità oggettiva⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ SALANITRO, *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, in *Danno resp.*, 2008, 416; SALVI, *La tutela civile dell'ambiente alla luce del testo unico ambientale*, cit.

⁴⁸⁸ ANTOLISEI, *Il rapporto di causalità nel diritto penale*, Padova, 1934; Stella, *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale*, Milano, 1990; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, V ed., Bologna, 2004; FORCHIELLI, *Il rapporto di causalità nell'illecito civile*, Padova, 1960; TRIMARCHI, *Causalità e danno*, Milano, 1967; REALMONTE, *Il problema del rapporto di causalità nel risarcimento del danno*, Milano, 1967; CARBONE, *Il rapporto di causalità*, in Alpa-Bessone (a cura di), *La responsabilità civile, una rassegna di dottrina e giurisprudenza*, Torino, 1987, 139; MONATERI, *Nesso causale e determinazione della responsabilità*, nota a Cass. civ., 19 luglio 1982, n. 4236, in questa *Rivista*, 1983, 456.

Tuttavia, se da una parte il concetto di responsabilità oggettiva facilita la prova del danno ambientale, rimane comunque molto difficoltosa la quantificazione di quest'ultimo a fini assicurativi⁴⁸⁹, data la complicatezza di dimostrazioni relative al momento in cui ha avuto inizio l'azione dannosa nei casi più controversi, come quelli in cui si riscontra un'emissione continua e non un accadimento accidentale e imprevedibile (*gradual pollution*). Ma possono, inoltre, esserci complicazioni sulle dimostrazioni relative all'intensità dell'inquinamento, all'azione sinergica di più *polluters*, ai calcoli idonei per stabilire i massimali, perché il tutto è complicato dalla carenza di informazioni che l'assicurato fornisce all'assicuratore.⁴⁹⁰

Ciò che è certa è la necessità di un'adeguata copertura assicurativa, con lo scopo di garantire una protezione in caso di danno all'ambiente, ed assicurare ai danneggiati il risarcimento anche qualora la momentanea situazione finanziaria del danneggiante non lo permetta. Ma tutto questo si scontra con un'erronea convinzione, quella che ritiene la polizza assicurativa una copertura idonea a coprire i comportamenti illeciti

Per quanto riguarda la responsabilità oggettiva per danno ambientale cfr.: Cass. civ., 1 settembre 1995, n. 9211, con nota di Feola, *Discarica abusiva e danno all'ambiente: applicazione retroattiva dell'art. 18 L. 349/86 e responsabilità (solidale) dei produttori di rifiuti e del proprietario locatore della discarica*, in questa *Rivista*, 1996, 112; TRIMARCHI, *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, 1994; BRIGANTI, *Considerazioni in tema di danno ambientale e responsabilità oggettiva*, in *Rass. dir. civ.*, 1987, 289; B. POZZO, *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo libro bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 623; CENDON-ZIVIZ, *L'art. 18 della l. n. 346/1989 nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 538.

⁴⁸⁹ MONTI, *L'assicurabilità del rischio ambientale in prospettiva europea*, in *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente: le problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'Unione Europea*, a cura di Pozzo, Milano, 2002, 207; POLI, *Assicurazione e danni da inquinamento nelle Convenzioni Internazionali e nella Direttiva Comunitaria*, in *Danno resp.*, 2005, 701; B. POZZO, *Responsabilità per i danni all'ambiente: valutazioni giuridiche ed economiche*, cit., 32 ss.

⁴⁹⁰ Cfr. MONTI, *op. cit.*: può succedere che a causa delle poche informazioni il premio assicurativo, fissato in base alla media dei rischi, verrà considerato eccessivo per quei soggetti che pongono un rischio inferiore alla media e molto conveniente da chi, rispetto alla media, è più a rischio. Inoltre la mancanza di informazioni durante il contratto assicurativo può far sì che l'assicurato, disincentivato dalla sicurezza derivante dalla copertura, abbassi la guardia nella prevenzione dei danni (*moral hazard*).

dell'inquinatore, alla quale è possibile far fronte solo con un'intensa attività del legislatore, destinata al potenziamento della funzione di *deterrence* (e di conseguenza di *compensation*) della responsabilità civile tramite accorgimenti assicurativi, alla disciplina della responsabilità oggettiva, oltre che della corretta monetizzazione del danno all'ambiente, per poter così incidere favorevolmente sul meccanismo di prevenzione predisposto dalla responsabilità civile.⁴⁹¹

⁴⁹¹ B. POZZO, *Responsabilità per i danni all'ambiente: valutazioni giuridiche ed economiche*, cit., 32 ss.; MANDÒ, *L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della l. 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 809; M^a del Carmen Sánchez-Friera González, *La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente*, Ed. J. M. Bosch, Barcelona, 1994.

CAPITOLO IV – SEZIONE II

SIGNIFICATIVI CASI DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 35/2004/CE

1. *Il tardivo recepimento della Direttiva del 30 aprile 2004*
2. *Il sistema dell'assicurabilità per danni ambientali*
3. *Modifiche ai precedenti modelli di responsabilità all'interno dello scenario comunitario*
4. *La Germania ed il nuovo regime di responsabilità*
5. *Le innovazioni introdotte in Inghilterra.*
 - 5.1 *Le novità introdotte con la Direttiva 35/2004/CE*
 - 5.2 *L'attuazione della Direttiva 35/2004/CE e le prescrizioni delle norme di recezione*
 - 5.3 *Le tre categorie di azioni di ripristino*
 - 5.4 *La copertura assicurativa*
6. *La tardiva recezione della Francia*
7. *Il caso della Polonia*
 - 7.1 *Le prime concrete innovazioni*
 - 7.2 *Il recepimento della Direttiva Comunitaria*
8. *La nuova legge spagnola sulla responsabilidad medioambiental. La nuova disciplina e l'art. 45 Cost. del 1978*
 - 8.1 *Il risarcimento del danno alla persona e alla proprietà privata*
 - 8.2 *Le competenze delle Amministrazioni Pubbliche ed il ruolo delle Comunidades Autonomas*
 - 8.3 *L'irrilevanza del dolo e della colpa*

1. Il tardivo recepimento della Direttiva del 30 aprile 2004

La direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (ELD), entrata in vigore il 30 aprile 2004, impone agli Stati membri dell'UE di attuare e recepire i propri contenuti entro il 30 aprile 2007, ma tuttavia diversi Stati Membri l'hanno accolta solo di recente, ed alcuni si sono limitati all'apportazione delle modifiche necessarie alla normativa vigente, al fine di conformarsi ad essa.⁴⁹²

A partire dal 1 luglio 2009 solo i seguenti Stati membri hanno comunicato il pieno recepimento della direttiva alla Commissione Europea: Italia, Lituania, Lettonia, Ungheria, Germania, Slovacchia, Romania, Svezia, Spagna, Estonia, Cipro, Malta, Bulgaria, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Portogallo, Danimarca, Belgio, Irlanda, Francia e Lussemburgo. Il Regno Unito ha notificato l'adozione per l'Inghilterra e il Galles, mentre ha lasciato che per la Scozia e l'Irlanda del Nord la normativa resti ancora in attesa di adozione.

Ma nei vari Stati, durante il recepimento, sono state fatte scelte diverse, non solo per l'applicazione del principio per cui per tutte le direttive gli Stati membri dispongono di un certo grado di flessibilità per quanto riguarda l'articolazione degli obiettivi stabiliti nella direttiva, ma anche perché è stato consentito agli Stati membri di adottare misure più severe, rispetto a quelle contenute nella direttiva, in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, nell'intento di perseguire

⁴⁹² L. MOORE, K. O'CONNOR, *EU Environmental Liability Directive: what does it mean for mining?*, Mining Environmental Management, July 2009, <http://www.herbertsmith.com/NR/rdonlyres/C43D278E-00F5-4DA3-B72B-74DB23DB681A/11599/EUEnvironmentalLiabilityDirective.pdf> [26 agosto 2009].

la miglior tutela ambientale, pronta a giovare dell'inasprimento della normativa comunitaria.

Tramite la Direttiva in analisi, la responsabilità ambientale viene ad essere presentata come uno strumento fondamentale con cui si dispone che sia chi inquina, e non la società in generale, a pagare per i danni ambientali, e si incentiva indirettamente l'adozione di idonee misure preventive, che vedono impegnati gli operatori e le aziende verso lo sviluppo della prevenzione.⁴⁹³

Gli incidenti in mare e la fuoriuscita di sostanze chimiche tossiche nel Coto Doñana, avvenuti negli ultimi anni con le loro disastrose conseguenze ecologiche, sono solo alcuni degli esempi idonei ad evidenziare quanto sia importante avere un regime di responsabilità ambientale a livello comunitario. Tuttavia, poiché la direttiva è stata adottata ai sensi dell'articolo 175 del trattato CE, gli Stati membri sono liberi di andare al di là dei requisiti minimi previsti dalla direttiva, e la trasposizione nell'ordinamento nazionale dei vari sistemi giuridici è semplicemente una buona opportunità per rendere la direttiva sulla responsabilità ambientale un forte strumento di tutela.⁴⁹⁴

Come già detto, gli Stati membri erano tenuti a portare i loro ordinamenti giuridici nazionali in conformità con la direttiva entro il 30 aprile 2007, ma solo uno degli Stati sottoposti a tale obbligo l'ha adempiuto nei termini stabiliti. I decreti del governo ungherese per la recezione della direttiva sono stati promulgati il 26 aprile 2007, ed inoltre tutti gli atti e decreti sono entrati in vigore in tempo utile, il 30 aprile

⁴⁹³ M. FAURE, S. YING, *China and international environmental liability: legal remedies for transboundary pollution. New horizons in environmental law series*, UK, Edward Elgar Publishing, 2008; A. VERHEIJ, M. FAURE, T. VANDEN BORRE, *Shifts in compensation for environmental damage. Volume 21 di Tort and insurance law*, Germany, Springer, 2007.

⁴⁹⁴ EEB Seminar on the Transposition of the Environmental Liability Directive (2004/35/CE) – Critical aspects and opportunities to strengthen it - Brussels, 29 May 2006 Seminar Report.

2007.⁴⁹⁵ Ma solo tre su tutti i 27 Stati membri della Comunità hanno recepito la direttiva in tempo.

Si prega di notare che nel mese di ottobre 2007, solo l'Ungheria aveva finito il suo processo di trasposizione, mentre altri paesi si erano limitati ad approvare i progetti delle misure di recepimento da parte dei loro governi, progetti preparati in tutti i paesi dai Ministeri dell'ambiente, e soggetti ad eventuali ed ulteriori modifiche idonee a rallentare la conclusione dei progetti.

I motivi per i ritardi nel recepimento sono simili in molti paesi. Il lavoro legislativo è iniziato troppo tardi, dato che non vi è stata la sufficiente volontà di risolvere, sia in modo sostanziale che politico, le difficoltà manifestate, ma vi è da dire che c'è stata anche una forte opposizione da parte dell'industria, di talune parti interessate, di altri Ministeri ed organi dello Stato.

Specifiche motivazioni del ritardo si sono rinvenute in Austria, per la lunga discussione in materia di competenze tra livello federale e Stati; in Slovenia, dove si è portata l'attenzione del governo sulla presidenza dell'Unione europea, ma anche nella Repubblica Ceca ed in Estonia, che non disponevano di sufficienti risorse umane ed ulteriori necessari strumenti per lavorare sui progetti.

Per quanto riguarda le misure di recepimento, la maggior parte dei paesi analizzati ha deciso di adottare nuovi atti. Solo la Slovenia ha modificato una precedente legge sulla protezione dell'ambiente (ZVO-1B), mentre tutti gli Stati membri hanno dovuto risolvere difficili problemi di

⁴⁹⁵ B. JANCAR-WEBSTER, *Environmental action in Eastern Europe: responses to crisis*, M.E. Sharpe, 1993; T. STERNER, *The market and the environment: the effectiveness of market-based policy instruments for environmental reform. International studies in environmental policy making*, UK, Edward Elgar Publishing, 1999; R. D. LIPSCHUTZ, J. MAYER, *GLOBAL CIVIL SOCIETY AND GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: the politics of nature from place to planet SUNY series in international environmental policy and theory*, USA, SUNY Press, 1996.

collegamento tra i nuovi obblighi della direttiva ed i preesistenti sistemi nazionali di responsabilità ambientale.

A causa del recepimento tardivo e (nella maggior parte dei paesi) non ancora terminato, non ci sono molti casi di responsabilità ambientale regolati dalla ELD, e ciò che per ora si può fare è semplicemente valutare il recepimento della direttiva e non la sua applicazione pratica. A tal fine procediamo andando ad analizzare i casi più significativi ed interessanti, manifestatisi all'interno di alcuni Stati Membri.

2. Il sistema dell'assicurabilità per danni ambientali

Il sistema strutturato dal legislatore comunitario configura la possibilità di introdurre una copertura assicurativa del danno ambientale idonea a garantire la responsabilità finanziaria dell'operatore individuato dalla direttiva.⁴⁹⁶ Chiaramente non esiste alcun obbligo assicurativo, ma le disposizioni comunitarie muovono nell'intento di incoraggiare gli Stati membri a svilupparne di propri, infatti l'articolo 14 della direttiva statuisce che: "*Gli Stati membri adottano misure per incoraggiare lo sviluppo, da parte di operatori economici e finanziari appropriati, di strumenti e mercati di copertura finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, per consentire agli operatori di usare garanzie finanziarie per assolvere alle responsabilità ad essi incombenti ai sensi della direttiva*".

Gli assicuratori europei sono stati così chiamati a pronunciarsi sulla concreta fattibilità di una copertura assicurativa dei danni ambientali,

⁴⁹⁶ Sulle normative italiane e degli Stati membri in materia di assicurazioni contro i danni ambientali vedere A. MONTI, *Environmental Risk: a Comparative Law and Economics Approach to liability and Insurance*, in *ERPL*, 2001, 1, pp. 51 ss. Si confronti, inoltre, J.H. WANSINK, *Environmental Liability Insurance: Tour d'Orizon in Europe*, in R.P. KRÖNER, *Transnational Environmental liability and Insurance*, Londra, 1993; B. POZZO, *L'assicurazione del danno ambientale*, in *Danno ambientale e imputazione delle responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996.

considerata l'importanza strategica dell'assicurazione nell'attuazione delle regole delineate dalla direttiva. Ma agli Stati membri non sono state fornite indicazioni di carattere generale, e questo rende difficile quantificare il rischio da assicurare e, dunque, pervenire a un sistema di assicurazione del danno ambientale.⁴⁹⁷

3. Modifiche ai precedenti modelli di responsabilità all'interno dello scenario comunitario

Se si rivolge lo sguardo al diritto a tutela dell'ambiente dei singoli paesi membri si scopre come la direttiva, pur nella sua limitata applicazione rispetto agli iniziali obiettivi enunciati nel *Libro Bianco*⁴⁹⁸, presenta molteplici aspetti innovativi. La comparazione con il nuovo sistema di responsabilità per danno ambientale comunitario, legata ai modelli di tutela ambientale apprestati da alcuni paesi della Comunità Europea, si basa su una risposta istituzionale alle problematiche ambientali che, nei vari ordinamenti europei, veniva precedentemente basata su strumenti tradizionali volti a proteggere situazioni giuridiche tradizionali, quali la proprietà e il diritto alla salute, e lasciava prive di tutela diretta le lesioni all'ambiente di per sé considerato.

⁴⁹⁷ Sull'analisi delle diverse funzioni dello strumento assicurativo in campo ambientale v. D. PORRINI, *Financial Internalization of Environmental Damage: legal Framework for Economic Solutions*, Simple, 9, 2003; H. KUNREUTHER-P. FREEMAN, *Insurability and Environmental Risks*, in A. HEYES (a cura di), *The Law and Economics of the Environment*, Edward Elgar, 1997; H. KUNREUTHER-P. FREEMAN, *Managing Environmental Risk Through Insurance*, in H. FOLMER-T. TIETENBERG (a cura di), *International Yearbook of Environmental and Resource Economics*, Edward Elgar Publishing Ltd., Ch. 4, 2003, pp. 159 ss.

⁴⁹⁸ A. QUARANTA, *L'evoluzione della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria*, in *Ambiente*, 2004, 10, pp. 919 ss.; B. POZZO, *La Proposta di nuova direttiva sulla prevenzione e il risarcimento del danno ambientale*, in *Danno e Responsabilità*, 2002, 1, pp. 11 ss.

4. *La Germania ed il nuovo regime di responsabilità*

Partiamo dalla Germania, tradizionalmente inserita nella schiera di paesi che hanno preferito sanzionare solamente i danni a cose e persone derivanti da attività inquinanti, rinunciando a dettare un'apposita disciplina per i danni all'ambiente tout court, e preferendo pertanto la tutela dell'ambiente solo in via mediata ed indiretta.⁴⁹⁹ Difatti, la legge sulla responsabilità ambientale tedesca⁵⁰⁰ che prende in considerazione soltanto i danni che attraverso l'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo sono stati arrecati alle persone ed ai beni, si è mossa soltanto verso l'inasprimento del diritto esistente, e non ha accettato di introdurre un nuovo regime, appositamente predisposto per il danno al patrimonio ambientale.⁵⁰¹

Analizzando le disposizioni specifiche dell'*Umwelthaftungsgesetz*, al paragrafo 1 troviamo che "*qualora da una immissione nell'ambiente, che provenga da uno degli impianti elencati nell'Allegato I, derivi la morte, la lesione del corpo o della salute, oppure della proprietà di un soggetto, il proprietario dell'impianto è tenuto a risarcire il danno conseguente*". E sulla medesima tematica è opportuno citare il paragrafo 16, che impone un obbligo di risarcimento per le ipotesi di danni a diritti individuali che costituiscano anche un pregiudizio per l'ambiente.

Nello specifico si può affermare che il regime di responsabilità in capo all'operatore è di tipo oggettivo e solidale, ma non richiama il sistema

⁴⁹⁹ Sul diritto ambientale tedesco si veda M. KLOEPFER, *Umweltrecht*, München, 2004.

⁵⁰⁰ *Umwelthaftungsgesetz* del 10 dicembre 1990, pubblicata in *BGBI*. I. S. 2634, modificata il 19 luglio 2002. Per la dottrina si confrontino HAGER, *Das neue Umwelthaftungsgesetz*, in *NJW*, 1991, pp. 136 ss.; SCHMIDT-SALZER, *Kommentar zum Umwelthaftungsrecht*, Heidelberg, 1992. Si veda anche B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente in Germania*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, I, pp. 619 ss.

⁵⁰¹ M. ALICE SCHREURS, *Environmental politics in Japan, Germany, and the United States*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2002; S. ROSE-ACKERMAN, *Controlling environmental policy: the limits of public law in Germany and the United States*, Yale University Press, 1995.

statunitense, irretroattivo, ed introduce una particolare presunzione di causalità al paragrafo 6, imponendo l'onere della prova a carico del soggetto inquinatore.

Segue l'articolo 2 del disegno di legge, nel quale si fornisce la definizione di danno ambientale – *Umweltschaden*:

"a) eine Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen nach Maßgabe des Bundesnaturschutzgesetzes.

b) eine Schädigung der Gewässer nach Maßgabe des Wasserhaushaltsgesetzes.

c) eine Schädigung des Bodens durch eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen im Sinn des § 2 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes, die durch eine direkte oder indirekte Einbringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen oder Mikroorganismen auf, in oder unter den Boden hervorgerufen wurde und Gefahren für die menschliche Gesundheit verursacht".

Dalla sua traduzione viene fuori la definizione per cui il danno ambientale consiste in: a) danno alle specie e agli *habitat* naturali protetti quali definiti nel *Bundesnaturschutzgesetzes*; b) danno alle acque quali definite nel *Wasserhaushaltsgesetzes*; c) danno al terreno attraverso un deterioramento delle funzioni del suolo quali specificate nell'articolo 2, comma 2, del *Bundes-Bodenschutzgesetzes*⁵⁰², che causi un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi.

In pratica le prime due definizioni contenute nelle lettere a) e b) rinviano alle leggi federali sulla tutela della natura e delle acque, mentre la definizione contenuta nella lettera c) è più limitata.⁵⁰³

⁵⁰² H. SCHLEMMINGER, C. MARTENS, J. MARTENS, *German environmental law for practitioners Volume 8 di Series of legislation in translation*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2004.

⁵⁰³ P. J. KATZENSTEIN, *Industry and politics in West Germany: toward the Third Republic Cornell studies in political economy Cornell paperbacks Studies in Soviet History and Society*, United

Ma dato che il danno al suolo così come viene definito dal *Bundes-Bodenschutzgesetzes* è più ampio di quello disposto dalla direttiva 35/2004, il legislatore tedesco ha preferito inserire nel Progetto di recepimento una nuova definizione che si applica entro l'ambito di operatività della direttiva. Così il danno al suolo rilevante ai fini della nuova normativa è soltanto quello che comporta un danno alla salute umana, e non ogni danno al suolo quale, invece, previsto dal *Bundesbodenschutzgesetz*.

La definizione di danno, invece, ricalca *in toto* quella della direttiva,⁵⁰⁴ consistendo in un mutamento negativo significativo di una risorsa naturale o un deterioramento significativo di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente.

Non è però chiara la questione della ripartizione della potestà legislativa tra Federazione (*Bund*) e singoli *Länder*, dal momento che la Costituzione federale tedesca (*Grundgesetz*) assegna sia all'uno che agli altri la tutela dell'ambiente. Nello specifico, nel testo costituzionale tedesco sono previsti tre tipi di potestà legislativa: 1) la potestà esclusiva (*Ausschliessliche Gesetzgebung*), ex artt. 70 e 71; 2) la potestà concorrente (*Konkurrierende Gesetzgebung*), ex art. 72; 3) la potestà del *Bund* di imporre ai *Länder* linee guida (*Rahmengesetzgebungskompetenz*), ex art. 75.⁵⁰⁵

In materia di tutela del suolo, seguendo queste disposizioni, in conformità all'art. 74, comma 1, n. 18, della Costituzione, è stata assegnata al *Bund* la competenza concorrente in materia di tutela del suolo, per riconoscere la primaria competenza della Federazione ad intervenire, e

States of America, Cornell University Press, 1989; D. ZAELKE, P. ORBUCH, R. F. HOUSMAN, *Trade and the environment: law, economics, and policy*, United States of America, Island Press, 1993.

⁵⁰⁴ "Shaden oder Schädigung: eine direkt oder indirekt eintretende feststellbare nachteilige Veränderung einer natürlichen Ressource".

⁵⁰⁵ M. A. LEHMANN, *Negotiating environmental quality: policy implementation in Germany and the United States. New horizons in environmental economics*, UK, Edward Elgar Publishing, 2000; R. H. DOMINICK, *The environmental movement in Germany: prophets and pioneers, 1871-1971*, Indiana University Press, 1992.

lasciare ai *Länder* un mero potere legislativo suppletivo, esercitabile nei casi in cui il *Bund* rinunci all'esercizio della sua potestà devolvendolo ai singoli stati.

Diversamente in materia di tutela delle risorse naturali e delle acque, ove si è preferito ricorrere alla *Rahmengesetzgebungskompetenz*, ex art. 75, comma 1, n. 3 e 4, e comma 2, della Costituzione, in base alla quale il *Bund* ha una potestà legislativa ridotta che gli consente di stabilire le linee guida per la legislazione dei *Länder*, onde garantirne l'unitarietà e l'armonizzazione.

E' così derivata, nel Progetto di recepimento, l'affermazione per cui le disposizioni si applicano, ex art. 3, comma 1:1) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato I del Progetto e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività; 2) al danno alle specie e agli *habitat* naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencata nell'allegato I e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso (*vorsätzlich*) o colposo (*fahrlässig*) dell'operatore.⁵⁰⁶

C'è poi un rinvio alla direttiva, contenuto al secondo comma dell'art. 3, che disciplina l'ipotesi in cui una norma del *Bund* o dei *Länder* non sia chiara e completa. Il terzo comma, invece, contempla alcune cause di esenzione nell'applicazione della nuova disciplina, individuabili nel caso in cui il danno o il pericolo di danno sia stato cagionato da: 1) un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile, insurrezione; 2) un fenomeno naturale, di carattere eccezionale, inevitabile, incontrollabile; 3) un

⁵⁰⁶ B. S. MARKESINIS, H. Unberath, *The German law of torts: a comparative treatise*, Oxfprd, Hart Publishing, 2002; A. BRETON, G. BROSIO, S. DALMAZZONE, *Environmental governance and decentralisation. New horizons in environmental economics*, Great Britain, Edward Elgar Publishing, 2008.

incidente per il quale la responsabilità o l'indennizzo rientrano nell'ambito d'applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell'allegato II; 4) attività disciplinate dal trattato che istituisce la Comunità Europea dell'energia atomica o 5) un incidente o un'attività per i quali la responsabilità o l'indennizzo rientra nel campo di applicazione di uno degli strumenti internazionali elencati nell'allegato III.

Si prevede, infine, la non applicazione delle disposizioni del Progetto, ex articolo 3, commi 4 e 5, nel caso di danno ambientale e di minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, nel caso in cui non è possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori (comma 4), e alle attività aventi come scopo principale la difesa nazionale o la sicurezza internazionale, né a quelle aventi come unico scopo la protezione dalle calamità naturali.⁵⁰⁷

Si passa poi agli articoli 7 e 8 del Progetto, nei quali vengono elencate le funzioni e i poteri dell'autorità, oltre che la procedura da seguire ove sia possibile utilizzare più di una misura di riparazione, ricalcando sostanzialmente il modello delineato dalla direttiva.⁵⁰⁸

Segue l'articolo 9, che affronta la ripartizione dei costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della direttiva, demandata ai singoli Stati della Federazione. In merito si prevede che in caso di accertata responsabilità, qualora ci siano più soggetti responsabili, l'adozione di un sistema di responsabilità solidale, il quale riserva all'autorità la decisione di imporre l'adozione delle misure di riparazione

⁵⁰⁷E. BARTSCH (Institut fuer Weltwirtschaft, Kiel (Germany)), *Economic consequences of the German environmental liability act: capital market response for the chemical industry*, Germany, 1997; M. JÄNICKE, R. ZIESCHANK, *Structure and Function of Environmental Industry. The Hidden Contribution to Sustainable Growth in Europe*, Anglo-German Foundation, <http://www.agf.org.uk/publications/research-papers/resource-productivity-environmental-tax-reform-and-sustainable-g/index.html> [24 agosto 2009].

⁵⁰⁸B. POZZO, V. JACOMETTI, *Multilingualism and the harmonisation of European law*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2006.

del danno ambientale o il pagamento del costo delle stesse ad uno soltanto degli operatori. E si aggiunge a questo la considerazione per cui, data la certa responsabilità del potenziale inquinatore, si presume questi debba essere indotto a esercitare l'attività adottando efficienti misure preventive.⁵⁰⁹

In relazione alla competenza per l'adozione ed esecuzione di un sistema di assicurazione del danno ambientale, l'articolo 12 del Progetto riconosce la spettanza alla Federazione, ma nulla dispone sul merito.

Si conclude così il Progetto che, in data 4 marzo del 2005, è stato presentato dal Parlamento della Repubblica Federale tedesca insieme al Consiglio federale, affiancato dal progetto di legge di trasposizione della direttiva⁵¹⁰ con la relativa motivazione, al fine di aprire la strada a importanti novità nel diritto ambientale tedesco.⁵¹¹

5. Le innovazioni introdotte in Inghilterra.

Nel Regno Unito un certo numero di sistemi giuridici, destinati a porre rimedio ai danni ambientali, già esiste, e nell'ambito di questi, le azioni intraprese nell'interesse della collettività, sono adottate da parte delle Pubbliche Autorità, quindi dalle Amministrazioni locali o dall'Agenzia per l'ambiente, che possono richiedere i danni, dai quali ritengono di essere state colpite, ai responsabili, o la riparazione del danno affiancata dal

⁵⁰⁹ R. SCHWARZE, *Environmental liability and accident prevention: preliminary experiences in German*, in *Environmental Policy and Governance*, John Wiley & Sons, 2009, pp. 314 – 323.

⁵¹⁰ Sul punto consultare il sito del MINISTERO FEDERALE PER L'AMBIENTE TEDESCO (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*: www.bmu.de).

⁵¹¹ C. PALME-M. SCHLEE, *Die europäische Umwelthaftungsrichtlinie*, in *EurUP*, 2004, 5, pp. 204 ss.

conseguenziale recupero dei costi sostenuti per il ripristino dello stato dei luoghi.⁵¹²

Le nuove norme europee si inseriscono nelle norme già vigenti in materia di tutela ambientale, come “the Environmental Protection Act 1990”, “the Water Resources Act 1991”, “the Wildlife and Countryside Act 1981” e “the Control of Major Accident Hazards Regulations 1999”, e lasciano che le precedenti disposizioni restino in vigore nella misura in cui impongono obblighi supplementari a quelli sanciti nelle disposizioni comunitarie, con le quali dovranno completarsi.

Ma al fine di illustrare quella che è la nuova normativa a tutela dell'ambiente predisposta in Inghilterra, è necessario partire da un'ampia serie di disposizioni, contenute in diversi atti e regolamenti ambientali⁵¹³.

Nello specifico, sul danno conseguente a violazioni dei regolamenti disciplinanti il controllo integrato dell'inquinamento e dei rifiuti si deve far riferimento alle parti I e IIA dell'*Environmental Protection Act* del 1990, per il danno al terreno dalla parte IIA dello stesso atto e per il danno provocato dagli organismi geneticamente modificati alla parte VI.

Per l'inquinamento alle acque si richiamano le sections 161 e 161d del *Water Resource Act* del 1991, il danno alle aree definite di speciale interesse scientifico (SSSIs) e altre aree protette, incluse quelle rientranti nei siti europei protetti, tutelato dal *Wildlife and Countryside Act* del 1981 e dal *Countryside and Rights of Way Bill*.

A questo si aggiunge il *Radioactive Substances Act* del 1993 che prende in considerazione i danni causati dalle sostanze radioattive e la *Part IIA*

⁵¹² T. O'RIORDAN, J. CAMERON, *Interpreting the precautionary principle. Volume 2 di International law and sustainable development series. Volume 3; Volume 93 di CSERGE working paper* : PA, London, Earthscan, 1994; N. HANLEY, C. L. SPLASH, *Cost-Benefit Analysis and the environment*, UK, Edward Elgar.

⁵¹³ Sul punto v. lo studio comparato finanziato dalla Commissione europea: MCKENNA & Co., *Study for Civil Liability Regimes for Remedying Environmental Damage*, Report to EC Commission DG XI, 1996.

dell'*Environmental Protection Act* del 1990 che, in particolare, offre una tutela per i siti contaminati da sostanze radioattive.

Proprio in questo variegato insieme di norme è importante sottolineare come tutte le disposizioni appena evidenziate siano accomunate dalla comune previsione di un obbligo, per il soggetto che ha causato il danno, che è quello di porre in atto le misure di riparazione, nei casi di violazione dei requisiti prescritti dall'autorità pubblica, e di sostenerne i costi relativi.⁵¹⁴ Inoltre, si deve riconoscere che il legislatore inglese ha fatto la scelta di privilegiare il regime di responsabilità per danno ambientale di tipo oggettivo, che cerca di colpire i soggetti che hanno causato o permesso consapevolmente un danno, mentre in relazione all'imputazione di responsabilità per i danni ad alcuni tipi di biodiversità il sistema di responsabilità prescelto è a titolo di colpa, che nei casi di responsabilità solidale viene ad essere ripartita con il sistema proporzionale.⁵¹⁵

In relazione alla richiesta di azione non ci sono limiti all'azionabilità in quanto, non essendo richiesto alcun interesse specifico a riguardo, la stessa può essere avviata da chiunque.

Un problema particolare è quello affrontato dalla *Part IIA* dell'*Environmental Protection Act*, che nello specifico impone l'adozione di misure di riparazione per il suolo contaminato che costituisca un pericolo per la salute umana, o che comporti un danno significativo alle aree

⁵¹⁴ M.J. MILNE AND R.W. ADLER, *Exploring the reliability of social and environmental disclosures content analysis* in *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 12 2 (1999), pp. 237–256; D.W. WILMSHURST AND G.R. FROST, *Corporate environmental reporting. a test of legitimacy theory* in *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 13 1 (2000), pp. 10–26.

⁵¹⁵ D. CAMPBELL, *A longitudinal and cross-sectional analysis of environmental disclosure in UK companies*, in *The British Accounting Review*, Volume 36, Issue 1, March 2004, Pages 107-117, 2003, Elsevier; C.A. ADAMS, W.-Y. HILL AND C.B. ROBERTS, *Corporate social reporting practices in Western Europe: legitimising corporate behaviour?*, in *British Accounting Review* 30 1 (1998), pp. 1–21; N. BROWN AND C. DEEGAN, *The public disclosure of environmental performance information—a dual test of media agenda setting theory and legitimacy theory*, in *Accounting and Business Research* 29 1 (1998), pp. 21–41.

protette o alle specie della fauna e della flora che sono tutelate dal diritto interno.

Ci sono poi le *sections* 161 e 161d del *Water Resources Act* del 1991 e le *Anti-Pollution Works Regulations* del 1999 che stabiliscono misure di intervento nelle ipotesi di rischio di danno o di danno alle acque e misure di riparazione per la flora e la fauna connesse agli ambienti acquatici interessati dall'inquinamento; i Regolamenti n. 24 e 25 *Pollution Prevention and Control* del 2000 (*PPC Regulations*) che impongono all'operatore di riparare il danno ambientale o di rimborsare l'autorità competente per i costi sostenuti per riparare lo stesso, e prevedono la possibilità di rivolgere all'operatore una particolare richiesta, che è quella di riportare il sito dove sorge l'impianto a una "condizione soddisfacente", una volta cessata l'attività.⁵¹⁶

C'è, infine, la *section* 31(1) del *Wildlife and Countryside Act* del 1981, emendato dal *Countryside and Rights of Way Act* del 2000, che stabilisce un obbligo di ripristino alle condizioni originarie in capo al soggetto che ha distrutto o danneggiato le caratteristiche di un sito di interesse scientifico speciale (SSSI), ed il Regolamento 26(1) delle *Conservation Regulations* del 1994 che impone in capo al soggetto che abbia violato una disposizione a tutela della conservazione della natura di riportare il sito europeo alle condizioni originarie⁵¹⁷.

⁵¹⁶ S.S. COWEN, L.B. FERRERI, L.D. PARKER, *The impact of corporate characteristics on social responsibility disclosure: a typology and frequency-based analysis*, in *Accounting, Organizations and Society* 12 2 (1987), pp. 111–122; R. GRAY, R. KOUHY AND S. LAVERS, *Methodological themes: Constructing a research database of social and environmental reporting by UK companies*, in *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 8 2 (1995), pp. 78–101; J.E. GUTHRIE AND L.D. PARKER, *Corporate social disclosure practice: a comparative international analysis* in *Advances in Public Interest Accounting* 3 (1990), pp. 159–176.

⁵¹⁷ Sull'analisi del sistema di responsabilità per danno ambientale in Inghilterra v. V. FOGLEMAN, *Environmental Liabilities and Insurance in England and the United States*, Witherby Pub., 2005.

Passando invece al risarcimento per i danni tradizionali⁵¹⁸, alle persone e alla proprietà, esso può essere richiesto attraverso le azioni di *negligence*, *nuisance*, *breach of statutory duty* e quella derivante dal caso *Rylands v. Fletcher*⁵¹⁹.

Tramite l'analisi sin qui condotta siamo così riusciti a terminare l'analisi del tessuto su cui vanno ad innestarsi le nuove disposizioni comunitarie, che dopo la direttiva sulla responsabilità ambientale, la 2004/35/CE, sono finalmente diventate legge anche in Inghilterra, a partire dalla data 1 ° marzo 2009, quando the Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009 è entrato in vigore. È però opportuno chiarire che questa legge si applica solo in Inghilterra (escluse the Isle of Man and the Channel Islands), mentre per il Galles, l'Irlanda del Nord e la Scozia sono state previste differenti normative.

5.1 Le novità introdotte con la Direttiva 35/2004/CE

L'obiettivo principale della direttiva UE e delle norme di recepimento del Regno Unito, è quello di rendere gli operatori finanziariamente responsabili per le attività che causano danni all'ambiente, e procedere all'attuazione del principio "chi inquina paga" in tutta l'UE.⁵²⁰

⁵¹⁸ Sui danni tradizionali nel sistema inglese v. B. JONES, *Deterring, Compensating and Remediating Environmental Damage: The Contribution of Tort Liability*, in P. WETTERSTEIN (a cura di), *Harm to the Environment: the Right to Compensation and the Assessment of Damages*, Oxford, 1997, pp. 11 ss.

⁵¹⁹ Nel caso *Rylands v. Fletcher*, in 159 *Eng. Rep.*, 737, 1865, emerse la regola che fa discendere la responsabilità oggettiva dall'uso non naturale del fondo "for foreseeable damage resulting from the escape from land of a hazardous thing kept on the land as part of a "non-natural" use of the land".

⁵²⁰ I. KIM, *A comparison between the international and US regimes regulating oil pollution liability and compensation in Marine Policy*, Volume 27, Issue 3, May 2003, Pages 265-279; D. CORMIER, M. MAGNAN, *Investors' assessment of implicit environmental liabilities: An empirical investigation*, in *Journal of Accounting and Public Policy*, Volume 16, Issue 2, Summer 1997,

Possiamo ora riassumere brevemente i punti chiave delle nuove disposizioni, destinate ad innovare notevolmente il tessuto sul quale vanno ad innestarsi.

Prima di tutto si deve riconoscere che le nuove disposizioni si applicano solo agli incidenti o agli atti che hanno avuto luogo dopo il 1 ° marzo 2009, perché non vi è alcuna responsabilità retroattiva, e si applicano esclusivamente ai gravi danni ambientali al suolo, all'acqua, alle specie e agli habitat, compresi gli ecosistemi protetti dalle Direttive sugli Uccelli e sugli Habitat e sui siti di particolare interesse scientifico (SSSIs).

Nello specifico, si prevede la responsabilità oggettiva per i soggetti impegnati in una serie di attività industriali e agricole, indicate all'allegato III (controlla se dice ciò) della Direttiva, nel quale si indicano quelle operazioni che richiedono azioni immediate per prevenire i danni, in caso di minaccia imminente di danno, e per controllare i danni che è già si sono prodotti, al fine di limitarne gli effetti. In relazione a quegli operatori che praticano le attività espressamente indicate si considera la loro responsabilità a titolo oggettivo, a prescindere dal fatto che abbiano potuto produrre i danni senza colpa, negligenza o imperizia. Si prevede, inoltre, che l'operatore responsabile del danno vada a sviluppare adeguate procedure contenenti misure correttive del danno cagionato, quindi idonee a ripararlo, e si riconosce all'autorità pubblica il potere di effettuare lavori necessari, nel caso in cui un operatore non risulti individuabile, o non sia in grado di adempiere ai propri obblighi, e di procedere poi al recupero delle spese sostenute in capo al responsabile.

Pages 215-241; R. L. REVESZ, R. N. STAVINS, D. CORMIER, M. MAGNAN, Chapter 8 - *Environmental Law*, in *Handbook of Law and Economics*, Volume 1, 2007, Pages 499-589.

Diversamente, per le operazioni che non sono elencate nell'allegato III, ai fini della responsabilità si richiede la prova della colpa o della negligenza per tutti i danni ambientali causati.

Si prevedono, infine, le esclusioni dal campo di applicazione della direttiva, rappresentate dai casi di: conflitto armato, guerra civile o atti di terrorismo, fenomeni naturali di carattere eccezionale, inevitabile e irresistibile, per i quali l'operatore ha preso tutte le ragionevoli precauzioni idonee a proteggere l'ambiente contro i danni causabili da tali eventi, ed infine specifici tipi di danni, come ad esempio l'inquinamento da idrocarburi, propagazioni di sostanze (ad esempio, le emissioni di gas serra) e di radioattività, che potrebbero essere coperte da altre leggi o da convenzioni internazionali.⁵²¹

5.2 L'attuazione della Direttiva 35/2004/CE e le prescrizioni delle norme di recezione

Le norme sul danno ambientale di recente sono entrate in vigore anche in Inghilterra ed in Galles, ma nel Nord dell'Irlanda ed in Scozia questo non avverrà prima della fine del 2009.⁵²²

Tra le novità introdotte tramite le disposizioni attuative della direttiva europea sulla responsabilità ambientale, c'è la previsione dell'aumento delle competenze delle pubbliche autorità, come dell'UK Environment Agency, e dall'altro il potenziamento delle sanzioni per le imprese. In effetti, nella legislazione del Regno Unito le aziende sono

⁵²¹ Foodnorthwest - the strategic body representing the Northwest Food & Drink Industry- <http://www.foodnw.co.uk/news/latest/England-Establishes-Environmental-Damage-Regulations/> [18 agosto 2009].

⁵²² North of England P&I Club, *Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage*, <http://www.nepia.com/publications/clubcirculars/pandiships/873/> [13 agosto 2009].

sempre state considerate responsabili per l'inquinamento che causano, tuttavia, in precedenza, se una società provocava l'inquinamento di un fiume locale, a causa di una fuoriuscita di sostanze, l'Agenzia per l'ambiente procedeva con il ripristino e poi inviava la fattura della bonifica alla società colpevole. Questo oggi viene cambiato, e secondo le nuove norme l'Agenzia ha il potere di richiedere anche ulteriori miglioramenti alle aree danneggiate.

L'obiettivo principale della normativa è quello di garantire che “chi inquina paga”, in modo da consentire che siano i responsabili a farsi carico della riparazione del danno ambientale, e non lasciare sia il contribuente a pagare, difatti l'efficacia delle nuove regolazioni è destinata ad estrinsecarsi immediatamente sull'operatore, sia in caso di minaccia imminente di danno che di danno reale, con la previsione a suo carico dell'adozione di immediati provvedimenti. C'è però un'altra categoria di agenti che potrebbe essere considerata responsabile, ed è rappresentata dalle Pubbliche Autorità, (the Environment Agency, Marine and Fisheries Agency, Natural England or Local Authorities) che dovranno valutare se c'è o non c'è un danno ambientale ed in caso positivo determinare le eventuali misure correttive da attuate.⁵²³

Nell'ambito della recezione della normativa comunitaria, senza discostarsi da essa, in relazione al soggetto responsabile le prescrizioni inglesi prevedono che l'operatore debba assicurare l'adozione di provvedimenti idonei ad evitare danni o ulteriori danni ed informare

⁵²³ C. PACINI, W. HILLISON, D. PELTIER-RIVEST, D. SINASON, R. ALAGIAH, *At the interface of the electronic frontier and the law: the international legal environment for systems reliability assurance services* in *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, Volume 9, Issue 2, 2 June 2000, Pages 185-218; R. J. DAIGLE, J. C. LAMPE, *The level of assurance precision and associated cost demanded when providing continuous online assurance in an environment open to assurance competition* in *International Journal of Accounting Information Systems*, Volume 6, Issue 2, June 2005, Pages 129-156.

l'autorità, presentare le proprie proposte per il risanamento, pagare le spese sostenute dalle autorità in caso di riparazione di danno ambientale, ed ancor prima che il danno si realizzi deve fornire informazioni alle autorità ed intraprendere eventuali misure preventive che le stesse richiedono.

Riguardo alle Autorità, le nuove regolamentazioni inglesi stabiliscono a loro carico l'obbligo di verificare se il danno cagionato è un danno di tipo ambientale, ed in caso positivo richiedono si proceda all'individuazione dell'operatore responsabile, al quale, in caso di danno, notificheranno un obbligo di rimedio, che prima di tutto dovrà tener conto di tutte le misure che l'operatore potrebbe aver già proposto.

Ma nelle norme di recezione si prevede anche che le Autorità possono adottare idonee misure per prevenire o porre rimedio ai danni, e richiedere informazioni o azioni da parte dell'operatore.⁵²⁴

5.3 Le tre categorie di azioni di ripristino

Le azioni di ripristino possono essere suddivise in tre categorie: Primary remediation, Complementary remediation, e Compensatory remediation.

Nel caso in cui si fa riferimento ai Primary remediation si fa tratta di misure volte a ripristinare il danno, alle quali seguono i Complementary remediation, misure eventualmente essere state intraprese in siti

⁵²⁴ E. RAADSCHELDERS, J.-PAUL HETTELINGH, E. VAN DER VOET, H. A. UDO DE HAES, *Side effects of categorized environmental measures and their implications for impact analysis in Environmental Science & Policy*, Volume 6, Issue 2, April 2003, Pages 167-174; J. C. BERGSTROM, *Concepts and measures of the economic value of environmental quality: A review in Journal of Environmental Management*, Volume 31, Issue 3, October 1990, Pages 215-228; B. MATZDORF, J. LORENZ, *How cost-effective are result-oriented agri-environmental measures?—An empirical analysis in Germany*, in *Land Use Policy*, In Press, Corrected Proof, August 2009.

alternativi, per compensare i danni, quando la riparazione primaria non è in grado di ripristinare pienamente il danno. E solo qualora neppure questo risulta realizzabile, scattano i rimedi compensativi, e quindi misure per compensare la perdita delle risorse naturali mentre il danno viene ad essere risanato.⁵²⁵

Così, se per esempio il danno è stato arrecato alla terra, il recupero sarà rappresentato dall'eliminazione o dal controllo dei contaminanti in modo che la terra non rappresenti più un importante rischio di alterazione della salute umana.⁵²⁶

Qualora l'Autorità stabilisca che vi è stato un danno ambientale, e notifichi idonea comunicazione all'operatore, questi può presentare ricorso contro la decisione entro 28 giorni, dovendo però sostenere uno o più dei seguenti motivi di ricorso: l'attività non ha causato il danno, l'Autorità è stata irragionevole nel decidere che il danno è di tipo ambientale, il danno è stato il risultato delle azioni di un terzo, l'operatore non ha agito con dolo o la colpa in quanto l'emissione o l'evento è stato effettuato come autorizzato, quindi in accordo con un permesso, o consentito perché eseguito in conformità con lo stato delle conoscenze scientifiche.

Ma semmai tutto questo non fosse sufficiente, gli operatori potrebbero proporre ricorso in appello contro l'atto, sostenendo che i contenuti sono irragionevoli.

⁵²⁵ D. LAWRENCE, C. WALTER, *Legal aspects in Major Accidents to the Environment*, 2008, Pages 43-83.

⁵²⁶ Q. LUO, P. CATNEY, D. LERNER, *Risk-based management of contaminated land in the UK: Lessons for China?* in *Journal of Environmental Management*, Volume 90, Issue 2, February 2009, Pages 1123-1134; I. BAILEY, S. RUPP, *Geography and climate policy: a comparative assessment of new environmental policy instruments in the UK and Germany* in *Geoforum*, Volume 36, Issue 3, May 2005, Pages 387-401.

5.4 La copertura assicurativa

Fin dai primi anni 1990, le polizze assicurative sulle responsabilità prevedono solo la copertura dell'inquinamento "*improvviso ed accidentale*", mentre non sono generalmente coperte, dalle polizze assicurative, le responsabilità per "*property damage, bodily injury, nuisance, trespass and obstruction*" come risultato di un inquinamento graduale.⁵²⁷ Ma proprio la necessaria catalogazione dell'inquinamento come "improvviso e accidentale" o graduale molto spesso porta l'insorgere di controversie.⁵²⁸

Il caso *Bartoline v. Royal and SunAlliance* del 2006 ha mostrato che i costi necessari per la pulizia del terreno in cui l'inquinamento era migrato, e quindi del terreno circostante e dei corsi d'acqua che venivano ad essere coinvolti dalla produzione dell'inquinamento principale, restano esclusi dalla copertura delle polizze assicurative.⁵²⁹ La *Bartoline* dimostrò che le polizze assicurative sulla responsabilità per danni ambientali non coprono le spese per la copertura dei costi di pulizia e ripristino dell'ambiente sostenuti dall'Environment Agency che ha agito nell'esercizio dei poteri che le sono riconosciuti dal proprio statuto, e neppure i costi sostenuti dall'assicurato per i lavori realizzati al fine di aderire alle richieste dell'Agenzia.

Ma le prime polizze a tutela della proprietà, che sembra coprano esclusivamente i casi in cui l'inquinamento è il risultato di un pericolo assicurabile, quali gli incendi e le inondazioni, che siano però eventi improvvisi ed accidentali, potrebbero anche non ricomprendere quelle

⁵²⁷ M. POWER, L. S. MCCARTY, *Risk-cost trade-offs in environmental risk management decision-making in Environmental Science & Policy*, Volume 3, Issue 1, 1 February 2000, Pages 31-38.

⁵²⁸ M. ADAMS, P. HARDWICK, H. ZOU, *Reinsurance and corporate taxation in the United Kingdom life insurance industry in Journal of Banking & Finance*, Volume 32, Issue 1, January 2008, Pages 101-115;

⁵²⁹ I. VINCE, *Major accidents to the environment: a practical guide to the Seveso II directive and COMAH regulations - Academic Press*, United Kingdom, Butterworth-Heinemann, 2008; KARL J. RUSSEK, W. P. HAZELTON, *Going Global - Emerging International Issues for Environmental Programs*, in *ACE Progress Report*, Vol. 22, No. 3, Fall 2008.

relative alla rimozione di un terreno contaminato, che tipicamente è una delle spese più importanti.

Sia il caso Bartoline che le modifiche apportate alle norme consentono di fornire ulteriori elementi di prova sul fatto che molte imprese non possono contare su standard di responsabilità pubblica o su polizze assicurative destinate a coprire tutti i costi dell'inquinamento. Speciali polizze di copertura contro l'inquinamento sono tradizionalmente costose e difficili da ottenere, ma la buona notizia è che ora sono disponibili moltissimi nuovi prodotti, che sono meno costosi, meno complessi e idonei a coprire le spese imposte dalle nuove norme.⁵³⁰

Nello specifico si potrebbe far ricadere le nuove polizze in tre categorie principali:

Operational Pollution cover: è riservata ad operatori che pongono in essere operazioni che potrebbero dar luogo a fenomeni di inquinamento che potrebbero verificarsi in futuro. Queste polizze coprono l'eventuale inquinamento improvviso, accidentale e progressivo, i costi per il ripristino che interessano i beni di proprietà dell'assicurato ed i luoghi dei terzi imposti da un'autorità competente, ma anche crediti per lesioni personali⁵³¹, danni alla proprietà e costi di ripristino sostenuti da parte di terzi, oltre i costi legati all'interruzione di eventuali attività economiche.

Historical Pollution cover: questa copertura interessa le operazioni dell'operatore che hanno generato un inquinamento attuale sulla propria proprietà, quando la fonte dell'inquinamento può essere legata ad attività correnti o precedenti sul luogo. È una copertura particolarmente importante, soprattutto quando un luogo sta per essere comprato o

⁵³⁰ J. THORNTON, *The year's hottest cases: Part 2*, in *Environmental Law & Management*, 2007, consultabile anche su www.lawtext.com; J. THORNTON, *The Journal of Water Law*, 2007Vol.18(No.3).

⁵³¹ A. Leeds, J. Robinson, *Medio ambiente y salud en inglés*, en Cuadernos de Pedagogía, 1997 MAY; (258), pp. 22-26.

venduto, perché consente al venditore di chiedere il pagamento di un'indennità ambientale all'acquirente. L'unica alternativa all'indennità potrebbe essere la Historical Pollution policy, la quale potrebbe fornire una soluzione ad entrambe le parti.

Contractors Pollution cover: questa copertura assicurativa è stata progettata per proteggere i contraenti dalle proprie responsabilità nei confronti di terzi, per riconoscere loro tutela dai danni fisici e dai danni alla proprietà, oltre che per le spese di ripristino per inquinamento prodotto in conseguenza della loro attività.⁵³² E' possibile acquistare questa polizza "one off basis" per un singolo contratto o su base annua per coprire tutti i contratti o progetti che potrebbero essere interessati. Il piano della polizza potrebbe essere scritto come parte di un programma di assicurazione controllata dal proprietario, e potrebbe comprendere una copertura per tutte le parti interessate, compresi i finanziatori.⁵³³

6. La tardiva recezione della Francia

La mancata trasposizione della normativa comunitaria in materia di responsabilità per danno ambientale, entro il termine stabilito dalla direttiva sulla responsabilità ambientale 2004/35/CE del 21 aprile 2004, ha indotto la Commissione europea ad inviare un avvertimento alla Francia, seguito nel gennaio 2008 da un parere motivato. Si è così reso inevitabile ed urgente, per il governo, mettere all'ordine del giorno il disegno di legge

⁵³² P. A. HENRY, K.J. RUSSEK, *Insurance Response to Pollution: Past, Present, and Future*, in *The Jone Liner Review*, Vol. 18 No. 1, Spring 2004.

⁵³³ W. J. PALMER, J. M. MALONEY, J. L. HEFFRON, *Construction insurance, bonding, and risk management*, New York, McGraw-Hill Professional, 1996; CPCU KARIN A FLEISCHHAKER, *The Savvy Businessperson's Guide to Property & Casualty Insurance: Applications and Practices*, AuthorHouse, 2008.

di recepimento approvato dal Senato e già depositato nel mese di aprile 2007.⁵³⁴

Così, in seguito all'analisi del disegno di legge scaturito dall'esame e dai lavori del Senato, che segue fedelmente il testo comunitario pur mantenendo le disposizioni nazionali più rigorose, in data 22 luglio 2008 l'*Assemblée Nationale* ha adottato in via definitiva la legge sulla responsabilità ambientale, con cui recepisce nel diritto francese la direttiva n. 2004/35/CE del 21 aprile 2004, e contribuisce all'istituzione di un quadro comune per la responsabilità in caso di gravi danni per l'ambiente.

Nello specifico, la legge si basa sul principio "*chi inquina paga*", e prevede che l'operatore di un'attività, ritenuto responsabile per danni causati all'ambiente, debba sostenere misure per prevenire o riparare i danni che in precedenza erano rimessi alle azioni dello Stato. Inoltre si offre la nozione di danno ambientale, si riconosce alle comunità locali il diritto di costituirsi parte civile nei casi di inquinamento, e si rafforza la repressione dell'inquinamento marino.⁵³⁵

7. Il caso della Polonia

In Polonia, dove lo sviluppo rapido dell'industria pesante nel periodo sovietico ha causato danni ambientali cospicui in tutto il territorio, e in particolare nella regione fortemente industrializzata della Slesia, la situazione ambientale è migliorata solo dal 1989, grazie al declino

⁵³⁴ Responsabilité environnementale, *Loi relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement*, Sénat, <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl06-288.html> [25 agosto 2009].

⁵³⁵ LOI n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement - Version consolidée au 03 août 2008 [Legifrance.gouv.it](http://www.legifrance.gouv.it) - Le Service Public de la diffusion du Droit ; <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277729&dateTexte=> [25 agosto 2009].

dell'industria pesante ed alle leggi ambientali varate dal governo. Tuttavia, l'inquinamento atmosferico rimane un problema molto serio, e le emissioni di biossido di zolfo provenienti dalle centrali a carbone favoriscono la formazione di piogge acide, che hanno già provocato danni rilevanti sui tre quarti degli alberi della Polonia.⁵³⁶

Un fortissimo problema è l'inquinamento delle acque causato dai composti chimici usati in agricoltura oltre che dagli scarichi industriali e urbani, che non ha risparmiato neppure le coste del mar Baltico, oggi fortemente colpite.⁵³⁷

E nella crescita dell'interesse relativo al proprio patrimonio ambientale, la Polonia non è rimasta indifferente, ma ha ratificato la WHC (World Heritage Convention, Convenzione per il patrimonio culturale mondiale), la Convenzione di Ramsar sulla salvaguardia delle zone umide di importanza internazionale, il Trattato Antartico e numerosi altri accordi internazionali che hanno per oggetto l'inquinamento atmosferico, il cambiamento del clima, le specie in via d'estinzione, le modificazioni dell'ambiente, i rifiuti pericolosi, lo scarico dei rifiuti in mare, l'abolizione dei test nucleari, la protezione dell'ozonosfera, l'eliminazione degli scarichi in mare e la salvaguardia delle balene. Inoltre, si è impegnata a livello locale nella protezione delle risorse marine tramite la Convenzione Baltica del patrimonio culturale europeo con la Convenzione di Berna.

⁵³⁶ J. BUCKNALL, *Poland: Rural Environment Protection Project*, in L. ALEXANDER NORSWORTHY, *Rural development, natural resources, and the environment: lessons of experience in Eastern Europe and Central Asia*. World Bank e-Library, Whashington, World Bank Publications, 2000, pp. 90 ss.

⁵³⁷ W. JEDRYCHOWSKI, H. BECHER, J. WAHRENDORF, Z. BASA-CIERPIALEK, *A case-control study of lung cancer with special reference to the effect of air pollution in Poland*, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, BMJ Publishing Group Ltd., 1990.

In realtà, la legislazione ambientale polacca ha una tradizione molto più solida degli altri paesi dell'Europa dell'Est⁵³⁸, tanto che l'inizio della regolamentazione del settore risale ai primi anni Sessanta, anni in cui ha avuto inizio l'emanazione di un'ampia serie di atti di diritto civile, pubblico e penale nell'interesse della tutela dell'ambiente.⁵³⁹

Nel 1991 la Polonia ha individuato ufficialmente cinque aree colpite da disastro ambientale, e di queste cinque ha segnalato quella con la maggior concentrazione di industria bellica pesante, collocata nel nord della Slesia, colpita dall'inquinamento più elevato. In quest'area gli indicatori dello stato di salute pubblica, come la mortalità infantile, le malattie circolatorie e respiratorie, il piombo contenuto nel sangue dei bambini e l'incidenza del cancro sono stati i più elevati rispetto alle altre parti della Polonia, e drammaticamente superiori agli indicatori rilevati nell'Europa occidentale.⁵⁴⁰

Nell'immediato gli esperti hanno compreso che la reale portata del danno ambientale della regione, ancora sconosciuta nel 1992, era ancor più grave di quanto si potesse immaginare, a causa del sovrappopolamento, in quanto ben l'11 per cento della popolazione abitava in questa regione. In effetti, con 600 persone per chilometro quadrato la zona nord della Slesia si classifica tra le regioni più densamente popolate d'Europa. Inoltre, nel 1991 l'alta concentrazione delle attività industriali presenti, aveva portato la regione ad assorbire il valore del 40 per cento dell'energia elettrica della

⁵³⁸ Per un approfondimento del diritto ambientale vigente in Polonia, nella Repubblica Ceca, in Ungheria, in Lituania e nella Repubblica Slovacca, si vedano i reports finanziati dalla Commissione europea pubblicati on line sul sito dell'UE, <http://www.europa.eu.int/comm/environment/crime/index.htm#pubs>.

⁵³⁹ Encarta.it – Enciclopedia on line, *Polonia, Problemi e tutela dell'ambiente*, http://it.encyclopedia.msn.com/encyclopedia_761559758_2/Polonia.html [19 agosto 2009].

⁵⁴⁰ W. DMUCHOWSKI, A. BYTNEROWICZ, *Monitoring environmental pollution in Poland by chemical analysis of Scots pine (*Pinus sylvestris* L.) needles*, in *Environmental Pollution* -Volume 87, Issue 1, 1995, Pages 87-104; B WOJTYNIAK, T PIEKARSKI, *Short term effect of air pollution on mortality in Polish urban populations--what is different?*, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, BMJ Publishing Group, 1996;50(Suppl 1):S36-S41.

Polonia, più del 75 per cento del carbone richiesto dalle attività produttive, ed il 51 per cento dell'acciaio da queste utilizzato.

Per la prima volta, nel 1985 è stato istituito in Polonia il Ministero per la Protezione Ambientale e delle Risorse Naturali, anche se i primi anni lo stesso è riuscito ad operare con ben poca autorità; invero, tra il 1987 e il 1988 gli investimenti pubblici nel settore della protezione ambientale sono aumentati solo del 6 per cento.

Ma oltre l'istituzione del Ministero c'è stato ben presto un altro significativo passaggio nel processo evolutivo, riscontrato nel 1990, quando gli iniziali obiettivi del periodo postcomunista, relativi all'ambiente, sono stati fissati in due voci: la realizzazione di una "sostanziale" riduzione dei rischi ambientali in soli tre anni, ed il raggiungimento dei livelli richiesti dalla Comunità europea (CE) in un periodo che va da sette a dieci anni.

Solo agli inizi del 1991 il Ministero ha elaborato una nuova politica ambientale, il cui nucleo principale si è posto in contrapposizione con il principio comunista del "*social interest*" nel consumo arbitrario delle risorse naturali. Diversamente da questa, la nuova politica ha fissato le responsabilità per gli effetti negativi conseguenti al consumo delle risorse naturali, e nell'ambito di questa il Ministero della Protezione Ambientale e delle Risorse Naturali ha ufficialmente identificato le ottanta imprese che avevano provocato più inquinamento per minacciarle di chiusura, qualora non avessero ridotto i livelli d'inquinamento da loro prodotto.⁵⁴¹ Inoltre, per la prima volta è stato ufficialmente riconosciuto il ruolo delle organizzazioni ambientali non governative nella formazione delle

⁵⁴¹ Commissione Europea, *Rapporto regolare della Commissione sui progressi verso l'adesione della Polonia*, Bruxelles 1998; Commissione Europea, *Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership*, Bruxelles 2003; Commissione Europea, *Agricultural Situation in the Candidate countries. Country Report on Poland*, Bruxelles 2002.

politiche ambientali. Difatti, alla fine del 1991, è stato istituito un Ispettorato Statale per la Protezione Ambientale, con ampi poteri nella regolazione dell'inquinamento industriale, e da quel momento sono aumentate le sanzioni per i danni ambientali.

Allo stesso tempo, la politica del governo si è tenuta lontana da misure che avrebbero potuto portare al sacrificio dello sviluppo economico, tenendo in debita considerazione la crescita economica. Di conseguenza, nel 1990 il Ministero della Protezione Ambientale e delle Risorse Naturali ha scelto di adottare una politica di "ecodevelopment" predisponendo misure di ammodernamento e ristrutturazione, che in teoria avrebbero dovuto ridurre l'inquinamento e rendere più efficienti le attività produttive.⁵⁴²

Ma oltre questo la nuova politica prevedeva l'informazione diretta alla collettività, al fine di ottenere la comune accettazione del sacrificio economico richiesto per il miglioramento ambientale, il collegamento delle politiche ambientali ai nuovi meccanismi produttivi che si stavano lentamente creando, la promozione nell'Europa occidentale della conoscenza dell'impatto transnazionale che l'inquinamento atmosferico e idrico della Polonia potrebbe avere, e l'utilizzo di capitali e tecnologie straniere che non creano problemi di tipo ambientale.⁵⁴³

Date tutte queste premesse, non è stato difficile alla fine degli anni Novanta, per le banche occidentali iniziare la concessione di crediti per la protezione ambientale polacca, e per alcuni piani ecologici di imprese multinazionali operanti in Polonia, ed ottenere nel 1991 la remissione, da

⁵⁴² Ministerstwo Środowiska Rzeczpospolita Polska, <http://www.mos.gov.pl/> [2 sett. 2009].

⁵⁴³ M. GORTON, P. LOWE, A. ZELLEI, *Pre-accession Europeanisation: The Strategic Realignment of the Environmental Policy Systems of Lithuania, Poland and Slovakia towards Agricultural Pollution in Preparation for EU Membership*, en Sociologia Ruralis, 2005; 45 (3), pp.202-223

parte del governo degli Stati Uniti, di parte dei debiti della Polonia in cambio di investimenti nella lotta contro l'inquinamento.⁵⁴⁴

7.1 Le prime concrete innovazioni

Al fine di conoscere la linea seguita nell'ambito della responsabilità per danno ambientale, si può far riferimento all'art. 86 della Costituzione del 1997, laddove si rinviene il fondamento della responsabilità per danno ambientale in accordo col principio "*chi inquina paga*", che viene così espresso: "*chiunque dovrebbe rispettare la qualità dell'ambiente e dovrebbe esser ritenuto responsabile per il suo degrado*".

Nello specifico, il legislatore polacco protegge i beni ambientali sia con la forma della tutela diretta, attraverso la previsione di leggi che sanzionano le azioni lesive delle risorse naturali, sia con la forma indiretta, tramite la protezione della salute umana e della proprietà e, in via mediata, dell'ambiente.⁵⁴⁵

Se si fa riferimento alla responsabilità civile per i danni ambientali è possibile individuare la disciplina nel codice civile polacco, agli articoli 435 e 439 (responsabilità in capo ai soggetti esercenti un'attività economica e inoltre, responsabilità preventiva), ma anche in altri atti legislativi, tra i quali, si deve citare la legge a tutela dell'ambiente del 27 aprile del 2001, così come successivamente emendata⁵⁴⁶, al Titolo VI "*Responsabilità*

⁵⁴⁴ Commissione Europea, *Analysis of the impact on Agricultural Markets and incomes of EU Enlargement to the CEECs*, Bruxelles 2002; M. WALDENBERG, *Le questioni nazionali nell'Europa centro-orientale*, Il Saggiatore, Milano 1994; K. WIELECKI, *Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej (An Introduction to European Integration)*, Warszawa 1998.

⁵⁴⁵ M. NOWICKI, *Environment in Poland*, Kluwer Academic Publishers, Norwell, MA 02061 (USA), 1993; R. BATES, J. COFALA, M. TOMAN, *Alternative policies for the control of air pollution in Poland*, United States, 2008.

⁵⁴⁶ Ad oggi si contano più di venti interventi di emendamento della legge del 2001, pubblicata nella G.U. polacca n. 62 del 2001, L. 627 come emendata.

ambientale". Proprio seguendo le premesse degli anni precedenti, le norme citate impongono in capo a persone fisiche e persone giuridiche un regime di responsabilità alquanto severo, che caratterizzato dall'assenza dell'elemento soggettivo non fa altro che imporre una responsabilità di tipo oggettivo.

Ad oggi la Polonia deve ancora recepire le disposizioni della direttiva uniformandosi all'indirizzo scelto dal legislatore comunitario,⁵⁴⁷ e non ha ancora presentato alcun progetto di legge, date le lunghe dispute incentrate sull'individuazione dell'istituzione cui attribuire la competenza per l'elaborazione dell'atto di recepimento, le quali da un lato premevano verso l'assegnazione al Ministero dell'ambiente polacco, e dall'altro verso l'attribuzione delle competenze al Ministero di Giustizia.⁵⁴⁸ Solo di recente il dibattito è stato risolto, ed ha visto l'attribuzione di tale compito al primo dei due, e ci consente di procedere con l'esame del disegno di legge.⁵⁴⁹

7.2 Il recepimento della Direttiva Comunitaria

Nel 2008 il recepimento della normativa comunitaria in materia ambientale nell'ordinamento polacco è stata una delle priorità del governo

⁵⁴⁷ CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN, *Costs and benefits of Poland's Membership in the European Union*, Warsaw 2003; COMMISSIONE EUROPEA, *Enlargement of the European Union, An historic opportunity*, Bruxelles 2003; Council of Europe and European Commission, *The regional planning of Greater Europe in cooperation with the countries of Central and Eastern Europe*, Brussels-Luxemburg-Strasbourg, 1996.

⁵⁴⁸ S. BAKER, P. JEHLIČKA, *Dilemmas of transition: the environment, democracy and economic reform in East Central Europe, Numero 1; Numero 1998 Volume 7 di Environmental Politics*, New York, Taylor & Francis, 1998.

⁵⁴⁹ Per un ulteriore approfondimento delle leggi polacche a tutela dell'ambiente e dei regimi di responsabilità da esse introdotte si rinvia anche al contributo di M. FITZMAURICE, *Civil Law Approaches to Valuation of Environmental Damage: Poland*, in M. BOWMAN-A. BOYLE (a cura di), *Environmental Damage International and Comparative Law: Problems of Definition and Valuation*, Oxford Univ. Press, 2002.

in materia di politica ambientale,⁵⁵⁰ in seguito all'evidenziazione dei 16 casi di infrazione relativi alla Polonia (fine dicembre 2008), che hanno necessitato di iniziative dirette alla riduzione delle aree non conformi, un altro importante settore di attività del governo.⁵⁵¹

Data la versione aggiornata della *National Environment Policy for 2009-2012* e la prospettiva del 2016 è stato adottato un documento di base nel quale sono delineate le principali priorità e misure della politica ambientale, mentre per quanto riguarda la conservazione della natura e le valutazioni di impatto ambientale, una nuova legge è stata approvata insieme all'istituzione della *General Directorate for Environmental Protection*.⁵⁵²

Inoltre, nel dicembre del 2008 la Polonia ha ospitato la “*Conference of the Parties (COP-14) of the United Nations Framework Convention on Climate Change in Poznań*”, che è riuscita a stabilire un programma di lavoro per il 2009, ed a spostare i negoziati internazionali sul clima, pronti a giungere ad un accordo finale alla fine del 2009.⁵⁵³

In prospettiva futura, inoltre, dato il notevole afflusso di fondi europei giunti in Polonia già nel 2009, il governo intende preparare una *Regional Development Strategy* (strategia di sviluppo regionale) per il paese, con cui assicurare la copertura della la spesa corrente, sfruttando

⁵⁵⁰ “Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales” Libro blanco de 9 de febrero de 2000 sobre responsabilidad ambiental, DOCE de 30/4/2004.

⁵⁵¹ European commission - Environment, POLAND Highlights in 2008 The transposition of EU environmental; <http://ec.europa.eu/environment/pdf/policy/poland.pdf> [23 agosto 2009].

⁵⁵² Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Polska w Unii Europejskiej, nasze warunki członkostwa*, Warszawa 2003; Kancelaria Prezydenta RP, Komitet Prognoz Polska 2000 Plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, *Polska w Unii Europejskiej, Strategia dla Polski po wejściu do Unii Europejskiej na lata 2004 – 2015*, Elipsa, Warszawa 2002; A. KARPINSKI, *Unia Europejska – Polska, Dylematy przyszłości*, Elipsa, Warszawa 1998.

⁵⁵³ A. Z. NOWAK, *Integracja europejska, Szansa dla Polski?*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002; I. PAWLAS, H. TENDERA-WLASZCZUK., *Poland's economy Competitiveness with Respect to the Integration with the European Union*, Warsaw 1999; Warsaw University Centre for Europe, *On the road to the European Union, applicant countries' perspective*, Warsaw 2003.

adeguatamente i fondi comunitari, al fine di disporre di una strategia destinata a diventare il principale documento strategico per lo sviluppo futuro della Polonia, al fine di garantire sia l'equilibrio economico e sociale, che il progresso ambientale.⁵⁵⁴

8. La nuova legge spagnola sulla responsabilidad medioambiental. La nuova disciplina e l'art. 45 Cost. del 1978

Con l'adozione della *Ley* n. 26 del 23 ottobre 2007 sulla responsabilità ambientale la Spagna ha adeguato la propria legislazione alla normativa europea in materia di danno all'ambiente. Difatti la *Ley* n. 26/2007 è unicamente dedicata al recepimento della *direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*,⁵⁵⁵ che viene veicolata ed integrata all'interno dell'ordinamento spagnolo, al quale si lega e nel quale si inserisce così come dimostra l'*incipit*, e che colloca la *Ley* nel contesto del preesistente, richiamando l'art. 45 Cost. spagnola, all'interno del quale trovano espressione le norme ed i principi che reggono e di sé informano l'impianto normativo afferente alla materia ambientale.

⁵⁵⁴J. A. CARMIN, B. HICKS, *International Triggering Events, Transnational Networks, And The Development of Czech And Polish Environmental Movements*, in *Mobilization: An International Quarterly*, Volume 7, Number 3 / October 2002; T. Zylicz, *Taxation and Environment in Poland*, <http://www.ecology.ukma.kiev.ua/ukr/pdf/taxation.pdf#page=36> [28 agosto 2009];

Transposition of the Environmental Liability Directive (2004/35/EC) - Critical aspects and opportunities to strengthen it, Brussels, 29 May 2006, http://www.eeb.org/activities/env_liability/Report-EEB-Liability-Seminar-May06.pdf [18 agosto 2009].

⁵⁵⁵G. WINTER, J. H. JANS, R. MACRORY, L. KRÄMER, *Weighing up the EC Environmental Liability Directive*, in *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, June 3, 2008; S. RAMOS, R. MILÀ RAFEL, *Liability and Damages to the Own Property* (Commentary on the Supreme Court Judgments October 29, 2008 and December 22, 2008), *InDret*, Vol. 3, 2009.

Passiamo ora all'analisi di tale testo e partiamo dall'art. 1, il quale riconduce le norme ed i contenuti della nuova legge ai principi costituzionali spagnoli, sancendo che "*Esta ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que "quien contamina paga"*". E' qui chiaro che la conformità all'art. 45 Cost. è il criterio legittimante la nuova disciplina, che deve integrarsi con quanto afferma la Costituzione, i quanto la nuova legge spagnola, seppure ispirata dal diritto comunitario, è ancora fortemente ancorata ai principi costituzionali.⁵⁵⁶

In merito lo stesso Preambolo alla *Ley 26/2007*, dopo aver ricordato che l'art. 45 Cost. riconosce il diritto dei cittadini a godere di un ambiente adeguato come condizione indispensabile per lo sviluppo del singolo, prevedendo sanzioni risarcitorie, sia amministrative che penali, per coloro che non rispettino l'obbligo di un utilizzo razionale delle risorse naturali e di tutela della natura⁵⁵⁷ dice che "*questo tema è stato oggetto di numerose norme giuridiche che, tuttavia, non sono risultate sufficienti a prevenire il ripetersi di incidenti di diversa natura, con gravi conseguenze all'ambiente. Da qui la necessità di una legge ambientale in grado di prevedere maggiori*

⁵⁵⁶ J. LUIS MIGUEL, *Ley 26/2007 de Responsabilidad Ambiental. "Garantía financiera y gestión ambiental"*, *Forum calidad*, ISSN 1139-5567, Año nº 19, Nº 188, 2008 , pags. 42-45; P. LÓPEZ TOLEDO, *La nueva Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental*, in *Actualidad administrativa*, ISSN 1130-9946, Nº 3, 2008.

⁵⁵⁷ In particolare l'art. 45 Cost. spagnola stabilisce che: "*1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*" ("1. Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. 2. I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva. 3. Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato").",

responsabilità per i trasgressori al fine di prevenire in maniera più efficace i danni provocati all'ambiente e, nei casi in cui questi si verificano, assicurino una veloce ed adeguata riparazione".

In pratica sono prevenzione e riparazione gli obiettivi avuti di mira dalla nuova legge, al fine di realizzare le superiori finalità cui l'art. 45 della Costituzione, la quale però abbraccia una concezione dell'ambiente ancora lontana da quella promossa dalla *Ley* n. 26/2007 e dalla matrice comunitaria, incentrata sull'interesse alla tutela del diritto dell'uomo di utilizzare e vivere in un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, nonostante una visione comunitaria che tende a considerare l'ambiente e il danno all'ambiente in modo autonomo.⁵⁵⁸

Tale impostazione comunitaria viene naturalmente riprodotta all'interno della nuova legge spagnola, che a dire il vero porta ad un avanzamento della concezione del bene ambientale di matrice europea.⁵⁵⁹ Ma nella concezione di danno ambientale, in base a quanto stabilisce la direttiva del 2004, è possibile riconoscere un residuo dell'idea secondo la quale l'ambiente è un valore da tutelare se e nella misura in cui la sua compromissione sia suscettibile di mettere a repentaglio la salute dell'uomo. Il riferimento va in particolare alla nozione di danno al terreno: a norma dell'art. 2, comma 1, lett. c) della direttiva 2004/35/CE il terreno è "ambiente", nel senso di bene suscettibile di subire un "danno ambientale" al prodursi del quale scattano le tutele apprestate dalla direttiva stessa, soltanto quando, a causa delle sostanze immesse nel suolo o nel

⁵⁵⁸ J. BAUTISTA L. RAMIS, *La responsabilidad por daños al medio ambiente. La ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental: un análisis*, in *Actualidad jurídica Aranzadi*, ISSN 1132-0257, N° 762, 2008, pags. 1-8.

⁵⁵⁹ J. M. RÁBADE BLANCO, *La valoración del riesgo desde el punto de vista de la norma UNE 150.008:2008, sobre análisis y evaluación de riesgo ambiental, y la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Un análisis comparado*, in *Ecosostenible*, ISSN 1699-3942, N° 49, 2009, pags. 33-42; R. RODRÍGUEZ ESCOBAR, *La nueva responsabilidad medioambiental derivada de la Ley 26/2007*, in *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, ISSN 1695-2588, N° 13, 2008, pags. 291-320.

sottosuolo, si sia verificata una contaminazione che comporta un rischio per la salute umana.⁵⁶⁰

Diversamente accade nella Legge spagnola, nella quale la definizione della fattispecie "*danno al terreno*" e delle altre fattispecie di danno componenti la nozione di danno ambientale di cui all'art. 2, comma 1, lett. d),⁵⁶¹ in quanto secondo la Ley n. 26/2007 il terreno è ambiente nel senso sopra precisato anche quando la contaminazione prodotta dall'introduzione diretta o indiretta di sostanze nel sottosuolo sia tale da generare effetti negativi sull'ambiente in sé e per sé considerato, oltre che sulla salute dell'uomo⁵⁶². Inoltre, la definizione di danno al terreno, alla stregua della Ley n. 26/2007, comprende anche le contaminazioni che comportano un rischio per la salute dell'uomo,⁵⁶³ nel senso che queste sono accolte all'interno di una definizione più ampia che è quella di contaminazioni da cui derivano rischi avversi per l'ambiente⁵⁶⁴.

⁵⁶⁰ M. BELÉN SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, *La prevención y reparación de los daños ambientales derivados de la biotecnología: reflexiones sobre la Ley 26/2007, de responsabilidad ambiental, y la Directiva 2004/35/CE*, in *Revista de derecho agrario y alimentario*, ISSN 0213-2915, Año nº 23, Nº 51, 2007, pags. 57-71; S. RAMOS GONZÁLEZ, R. MILÀ RAFEL, *Responsabilidad civil y daños a los propios bienes Comentario a las SSTs, 1ª*, 29.10.2008 (RJ 2008\5801; MP: Román García Varela) y 22.12.2008 (RJ 2009\162; MP: J. ANTONIO XIOL RÍOS), in *InDret - Revista para el análisis del derecho*, InDret 3/2009.

⁵⁶¹ A. RUDA GONZÁLEZ, *El daño ecológico puro: la responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre de responsabilidad medioambiental*, Editorial Aranzadi, España, 2008; A. B. GÓMEZ, P. RIERA, *Implicaciones económicas de la nueva legislación en responsabilidad ambiental*, *RevistaEconomíaIndustrial*, 2008, pp. 121-128.

⁵⁶² Art. 2, comma 1, lett. d) Ley n. 26/2007: "A efectos de la presente ley, se entenderá por: "Daño medioambiental" ...d) Los daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo" ("Agli effetti della presente legge, per danno ambientale si intende: d) danni al suolo, vale a dire, qualsiasi contaminazione del suolo che comporti un rischio significativo che si producano effetti negativi per la salute umana o per l'ambiente dovuti al deposito al versamento o all'introduzione, sia diretti che indiretti, di sostanze, preparati, organismi o microrganismi sia nel terreno che nel sottosuolo").

⁵⁶³ C. WEINGARTEN; C. ALBERTO GHERSI, R. LUIS LORENZETTI DANOS, *Medio Ambiente, Salud Familia, Derechos Humanos*, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000; M. MADERA, *El principio de precaución en medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica - Volume 33 di Más madera*, Icaria Editorial, 2002.

⁵⁶⁴ Vedi la relazione di accompagnamento alla nuova legge spagnola nella parte in cui si afferma che "En el caso de los suelos el concepto de daño incluye, además, lo riesgos significativos de que

La ricostruzione sembra trovare conferma nella definizione del termine "*ripristino*", presente all'art. 2, comma 20, della *Ley*, che nel caso del danno al terreno consiste, oltre che nel ritorno delle risorse naturali e dei servizi delle risorse naturali danneggiate al loro stato originario⁵⁶⁵ anche nell'eliminazione di qualunque rischio significativo che si producano effetti nocivi per la salute dell'uomo.

Confrontando, inoltre, la nozione comunitaria e quella spagnola di danno ambientale si osserva come la seconda includa anche il danno – da intendersi sempre come il mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o il deterioramento di un servizio di una risorsa naturale, sia che si produca direttamente sia che si produca indirettamente (art. 2, comma 2, direttiva 2004/35/CE e art. 2, comma 2, *Ley* n. 26/2007) – alle rive del mare e ai fiumi, definito genericamente come qualunque danno che produca effetti negativi significativi sull'integrità fisica e l'adeguata conservazione, ovvero che produca effetti tali da rendere difficile o impossibile il conseguimento o il mantenimento di un adeguato livello di qualità degli stessi, laddove la disciplina europea rinvia solo all'elencazione degli *habitat* naturali annoverati nell'allegato I della

se produzcan efectos adversos sobre la salud humana" ("Nel caso dei terreni, il concetto di danno ambientale include, *inoltre*, i rischi significativi che si possano produrre effetti nocivi per la salute umana").

⁵⁶⁵ Art. 2, comma 20, *Ley* n. 26/2007: "*A efectos de la presente ley, se entenderá por: "Recuperación" includa la "recuperación natural": tratandose de las aguas y de las especies silvestres y los hábitat, el retorno de los recursos naturales y los servicios de recursos naturales dañados a su estado basico, tratandose de los daños al suelo, además, la eliminación de cualquier riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana*" ("Per effetto della presente legge si intenderà per "recupero" incluso il "recupero naturale": trattandosi delle acque e delle specie boschive e degli *habitat*, la restituzione delle risorse naturali ed i servizi prodotti dalle risorse naturali al loro stato originario; nel caso di danno al suolo, *inoltre*, l'eliminazione di qualsiasi rischio significativo che possa produrre effetti nocivi per la salute umana").

direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.⁵⁶⁶

E come dice la stessa relazione di accompagnamento alla *Ley* n. 26/2007 la novità della nuova legge rispetto alla direttiva “*consiste nell’ampliamento delle risorse naturali che sono oggetto di tutela. Mentre la direttiva comunitaria prevede la tutela soltanto degli habitat e delle specie protette, la nuova legge estende tale tutela anche ai danni al suolo e all’acqua così come alle rive del mare ed ai fiumi, estendendo così il livello di protezione stabilito dalla norma, in sintonia con quello già previsto dalla legislazione spagnola in materia*”⁵⁶⁷. Si aggiunga poi che le rive del mare ed i fiumi, oltre che all'interno della definizione di danno ambientale, sono altresì annoverati nella definizione di risorse naturali di cui all'art. 2, comma 17, della *Ley* n. 26/2007.⁵⁶⁸

Ciò che viene ad essere escluso sono i danni all'atmosfera ed i cosiddetti danni tradizionali, ossia i danni alle persone ed ai loro beni, salvo questi non costituiscano una risorsa naturale,⁵⁶⁹ mentre sono inclusi i danni all'ambiente che siano stati occasionati da elementi trasportati dall'aria (art. 3, comma 2, *Ley* n. 26/2007), così come prevede il legislatore

⁵⁶⁶ J. M. GARCÍA GUTIÉRREZ, *Ley de Responsabilidad medioambiental: aspectos esenciales de la Ley 26/2007, de 23 de octubre*, in *Economist & Jurist*, Vol. 16, N°. 117, 2008, pgs. 44-52.

⁵⁶⁷ Letteralmente si legge nel Preambolo (II) “*La novedad de este régimen respecto de la regulación que él lleva a cabo la directiva consiste en el ampliación de los recursos naturales que son objeto de su protección. La directiva comunitaria sólo prevé la inclusión en el mismo de los hábitat y de las especies protegidos, mientras que la ley lo hace extensivo también a los daños al suelo y al agua, así como a la ribera del mar y a las rías, aumentando así el nivel de protección de la norma, en sintonia con lo ya exigido por la legislación española in materia*”.

⁵⁶⁸ P. CANE, *Indemnización por daños medioambientales*, in *Anuario de Derecho Civil*, 2000 JUL-SEP; LIII (III), pp. 825-848.

⁵⁶⁹ E quanto si legge nella relazione di accompagnamento (II) “*Quedan excluidos los daños al aire y los denominados daños tradicionales es decir los daños a las personas y a sus bienes (salvo que estos últimos constituyan un recurso natural)*”. Si veda altresì l'art. 5 della *Ley* il quale, al comma 1 stabilisce che la predetta legge non si applica ai danni alla persona o alla proprietà privata che non abbiano le caratteristiche dei danni ambientali (“... *que no tengan condición de daños medioambientales*”), implicitamente ammettendo, dunque, che quando i suddetti danni siano riconducibili alla fattispecie dei danni all'ambiente, nel senso della legge, gli stessi ricadono nella sfera applicativa della legge medesima, cfr. *infra*).

europeo, ed il principio di cui al IV considerando della direttiva secondo il quale: "*Il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti*". Per quel che riguarda poi il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno causati da un inquinamento (*contaminación*) di carattere diffuso, il testo spagnolo riproduce la soluzione comunitaria, quindi l'art. 4, comma 5, della direttiva 2004/35/CE^a) che considera rilevante il danno da inquinamento diffuso solo quando "*sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos*" all'art. 3, comma 3, Ley n. 26/2007 – *Ambito de aplicación*.⁵⁷⁰

8.1 Il risarcimento del danno alla persona e alla proprietà privata

La nuova legge spagnola ha scelto un regime di responsabilità ambientale di tipo amministrativo a carattere oggettivo ed illimitato, basato sul principio di prevenzione e sul principio "*chi inquina paga*". Nello specifico si evidenzia può essere definito un regime di tipo amministrativo "*nella misura in cui istituisce un insieme di potestà amministrative attraverso l'esercizio delle quali la Pubblica Amministrazione deve garantire l'osservanza della legge e l'applicazione del regime di responsabilità in esso contenuta*"⁵⁷¹, che si distingue da quello classico della responsabilità civile⁵⁷², nel quale i conflitti tra colui

⁵⁷⁰ I. RUIZ ALBERT, *Las Responsabilidades Medioambientales: Su tratamiento en la recomendación de la Comunidad Europea*, en *Partida Doble*, 2003 Oct; XIII (148), pp. 46-57.

⁵⁷¹ In questo senso si esprime la relazione di accompagnamento al testo normativo (I).

⁵⁷² C. CONDE-PUMPIDO TOURON, *Responsabilidad de la empresa por daño ambiental. Acciones penales y civiles de responsabilidad*, Estudios Empresariales, 1991; (76), pp. 6-14.

che cagiona il danno e colui che lo subisce vengono risolti in sede giudiziaria⁵⁷³

In realtà la nuova legge cerca di ricomporre il quadro delle norme in materia di responsabilità, prendendo in considerazione l'esistenza di una pluralità di regimi di varia natura⁵⁷⁴ idonei ad ottenere la riparazione dei danni cagionati all'ambiente, ed a fissare le regole di concorrenza tra le suddette norme ("*Cuestión especialmente relevante dentro del capítulo I es la relativa a la regulación de la concurrencia de normas en materia de responsabilidad, habida cuenta de la pluralidad de regímenes actualmente existentes – de distinta naturaleza...*").⁵⁷⁵

L'art. 5 in particolare indicando le esclusioni dal campo di applicazione della *Ley* n. 26/2007, riconosce che la stessa non si applica all'esercizio delle azioni di danno per lesioni alla persona, alla proprietà privata o ad altro genere di perdita economica, né invero pregiudica i diritti relativi a tale genere di danno o ad altri danni patrimoniali che non abbiano le caratteristiche dei danni ambientali, ancorché detti danni abbiano avuto origine da quegli stessi fatti che hanno dato origine alla responsabilità di tipo ambientale.

Si preferisce, pertanto, trattare i danni all'ambiente separatamente dai danni non ambientali, per rendere le due categorie pienamente autonome, affinché la normativa posta a disciplina delle azioni per la riparazione dei danni ambientali scatti al ricorrere dei presupposti indicati

⁵⁷³ Cfr. sempre la relazione di accompagnamento (I) nella parte in cui, con riferimento al nuovo regime di responsabilità ambientale, si osserva, appunto, come tale regime "*Se separa ... de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en sede judicial*".

⁵⁷⁴ Nello specifico si fa riferimento alla responsabilità civile, penale, ed amministrativa.

⁵⁷⁵ C. C. SEIRA, *Principio de Precaución y medidas de salvaguarda*, in *El derecho ante la biotecnología: estudios sobre la nueva legislación española en biomedicina- Volume 82 di Icaria Akademieia* (a cura di) H. C. SILVEIRA, Barcelona, Icaria Editorial, 2008, pp. 205 ss.

all'art. 5, comma 1⁵⁷⁶. Inoltre, nell'esigenza di evitare un doppio recupero dei costi⁵⁷⁷, la legge spagnola ordina che i privati danneggiati, e quindi coloro che hanno subito un danno alla persona o ai propri beni, "*no podrán exigir reparación ni indemnización por los daños medioambientales que se les hayan irrogado, en la medida en la que tales daños queden reparados por la aplicación de esta ley*" (così l'art. 5, comma 2). In questi casi "*El responsable que hubiera hecho frente a esa doble reparación podrá reclamar del perjudicado la devolución o la compensación que proceda*" (art. 5, comma 2)⁵⁷⁸.

Provando a sintetizzare dobbiamo dire che i danni alla persona ed alla proprietà sono esclusi dall'ambito di applicazione della nuova normativa, ma qualora tali danni dovessero avere le caratteristiche idonee ad integrare la fattispecie del danno ambientale, perché sono nel contempo danni alla persona o alle cose e danni ambientali "*tengan la condición simultánea de bien medioambiental y bien de propiedad o titularidad privada*", possono essere riparati conformemente a quanto previsto dalla nuova legge⁵⁷⁹, di modo che i danneggiati che abbiano ottenuto

⁵⁷⁶ Art. 5, comma 1, Ley n. 26/2007: "*Esta ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se regirán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación*" ("La presente legge non ha riguardo all'esercizio delle azioni per lesioni causate alle persone, ai danni causati alla proprietà privata, a nessun tipo di perdita economica né influenza a nessun diritto relativo a questo tipo di danni o a qualsiasi altro tipo di danno patrimoniale che non abbiano la caratteristica di danno ambientale, sebbene conseguenza degli stessi fatti che danno origine alla responsabilità ambientale. Tali azioni saranno regolate dalla normativa da applicare in ciascun caso specifico").

⁵⁷⁷ "... con el fin de evitar la doble recuperacion de costes..." così la relazione di accompagnamento (II) alla Ley n. 26/2007, a chiarire il senso e la portata delle disposizioni di cui all'art. 5, comma 2.

⁵⁷⁸ L'art. 5, comma 2, stabilisce: "I soggetti privati danneggiati ... non potranno esigere alcuna riparazione né indennizzo per i danni ambientali subiti, nella misura in cui questi danni siano riparati in applicazione della presente legge. Il responsabile che abbia fatto fronte a questa doppia riparazione potrà richiedere dal danneggiato la relativa devoluzione o compensazione".

⁵⁷⁹ Si veda la relazione di accompagnamento (II) laddove si afferma: "*Y es que ocurre que, en ocasiones, tales daños tienen la naturaleza propia de los daños medioambientales, en cuyo caso, su reparación si puede llevarse a cabo conforme a esta ley*". Il riferimento va proprio ai danni cc.dd. tradizionali alla persona ed alla proprietà privata. Per evitare sovrapposizioni, tali danni sono esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina ("*Por esta razon los daños no medioambientales son regulados en un artículo independiente, en el que se explicita que estos*

soddisfazione grazie all'applicazione della nuova disciplina, non sono legittimati a richiedere indennizzi o risarcimenti in ragione dell'utilizzo di strumenti diversi da quelli approntati dalla legge in esame, ed il ricorso ad essi resta in tutti questi casi escluso.⁵⁸⁰

Ne deriva che negli spazi lasciati liberi dalla direttiva, a favore delle scelte degli Stati membri, il legislatore spagnolo ha manifestato le proprie scelte con riferimento alle situazioni di possibile doppio recupero dei costi, situazione che potrebbe manifestarsi in virtù dell'azione concorrente da parte di un'autorità competente a norma della direttiva europea, e di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale⁵⁸¹. Di conseguenza qualora l'evento lesivo abbia provocato un danno tanto all'ambiente, nel senso della direttiva, quanto ad un bene di proprietà privata,⁵⁸² per il concorso di due diverse fattispecie di danno il responsabile deve rispondere per entrambi, anche se per quel che riguarda il danno al bene di proprietà privata la responsabilità del danneggiante potrà essere fatta valere in applicazione delle norme del diritto civile.⁵⁸³

daños están excluidos del ámbito de protección de la ley"); tuttavia laddove gli stessi abbiano le caratteristiche del danno ambientale ("salvo en los supuestos en los que tengan la condición simultánea de bien medioambiental y bien de propiedad o titularidad privada"), in tali casi "su reparación se puede realizar al amparo de lo previsto en esta ley". Sia consentito richiamare di nuovo il passaggio della relazione di accompagnamento (II) ove si afferma "*Quedan excluidos los daños al aire y los denominados daños tradicionales es decir los daños a las personas y a sus bienes (salvo que estos últimos constituyan un recurso natural)*".

⁵⁸⁰ C. URRUTIA GARRO, *La normativa ambiental dictada por el estado en el año 2007*, <http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/urrutia1.pdf> [25 agosto 2009].

⁵⁸¹ Il considerando 29 che pone un principio poi reso più esplicito all'interno dell'art. 16 della direttiva (rubricato "Relazione con il diritto nazionale) prevede che "La presente direttiva non preclude l'adozione da parte degli Stati membri di idonee misure, come il divieto di doppio recupero, quando un doppio recupero dei costi potrebbe verificarsi come conseguenza di un'azione concorrente da parte di un'autorità competente ... e di una persona la cui proprietà abbia subito un danno ambientale ". Deve peraltro osservarsi come tale ultima espressione sia piuttosto infelice: non è esatto, in effetti, affermare la proprietà privata può subire un danno ambientale , essendo il bene giuridico leso dall'un danno distinto e differente rispetto al bene giuridico leso dall'altro.

⁵⁸² Come ad esempio nel caso in cui lo sversamento di sostanze tossiche in un lago abbia cagionato, al tempo stesso, un danno ambientale e un danno specifico ad un allevamento di pesci gestito da un'impresa privata.

⁵⁸³ F. CAPELLI, *La direttiva n. 2004/35 sul danno ambientale : aspetti giuridici*, in *Le responsabilità in materia ambientale. Regime e soggetti, Atti del Convegno nazionale Gubbio 11-12 novembre 2005*, Padova, 2007, 9-10.

Ma al fine di escludere il configurarsi di una situazione di doppio recupero, la *Ley* n. 26/2007 ha dovuto prevedere la non applicabilità delle disposizioni in essa contenute, oltre che per i danni alla proprietà privata anche per i danni alla persona, superando la direttiva che, invece, fa riferimento esclusivamente all'opportunità di adottare disposizioni che escludano la possibilità di un doppio recupero dei costi generanti da un danno ambientale alla proprietà privata⁵⁸⁴.

8.2 Le competenze delle Amministrazioni Pubbliche ed il ruolo delle Comunidades Autonomas

Ripartiamo dalla precedente affermazione per cui la *Ley* n. 26/2007 introduce nell'ordinamento spagnolo un "*régimen administrativo de responsabilidad ambiental*" (regime amministrativo di proprietà privata), e da una delle caratteristiche salienti del sistema della responsabilità in materia di danno ambientale, così come descritto dalla suddetta legge, consistente nel ruolo centrale assegnato alle Amministrazioni Pubbliche statali e sub-statali, quindi dalle *comunidades autonomas*,⁵⁸⁵ i primi soggetti che devono operare per sviluppare la normativa, e dare esecuzione alla nuova legge, in ragione della loro maggiore vicinanza ai luoghi in cui si localizzano i danni, ovvero le minacce imminenti degli stessi (art. 7, comma 1).⁵⁸⁶

⁵⁸⁴ F. GIAMPIETRO, *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno, in Le responsabilità in materia ambientale. Regime e soggetti*, Atti del Convegno nazionale Gubbio, 11-12 novembre 2005, cit., pp. 37 ss.

⁵⁸⁵ A. GREGORIO CHUECA SANCHO, *Comunidades autónomas, Unión Europea y medio ambiente*, Institución Fernando el Católico, Centro de Estudios Darocenses, España, 1998.

⁵⁸⁶ R. FERNÁNDEZ GARCÍA, *Sinopsis de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental*, Legislación, <http://www.autoprofesional.com/html/files/pdf/amb/R101-72.pdf> [27 agosto 2009]; R. FERNÁNDEZ GARCÍA, *Sistemas de gestión de la calidad, ambiente y prevención de riesgos laborales. Su integración*, Editorial Club Universitario, 2006; R. FERNÁNDEZ GARCÍA, *Introducción a nueva Directiva Europea sobre responsabilidad ambiental*, en *Ingeniería Química* (abril 2004) n° 412, pp 105-110.

Ma qualora il danno riguardi un bacino idrografico statale o dei beni di dominio pubblico di titolarità dello Stato ("*bienes de dominio público de titularidad estatal*") alle competenze delle *comunidades autonomas* si sovrascrivono quelle delle amministrazioni centrali, in quanto in tal caso "*serà preceptivo el informe del órgano estatal competente*", che fornirà disposizioni vincolanti in via esclusiva, in relazione ai mezzi di prevenzione o di riparazione da adottare con riferimento ai beni interessati (art. 7, comma 2).

Inoltre, dato che spesso i danni ambientali assumono carattere "*superautonómico*" e quindi catastrofico o eccezionale, con la legge si è ritenuto opportuno rafforzare l'obbligo di collaborazione tra le Pubbliche Amministrazioni, al fine di conseguire la migliore e più efficace applicazione della disciplina in essa contenuta ("*para conseguir la mejor y más eficaz aplicación de la ley ...*"),⁵⁸⁷ e difatti, l'art. 7 pone a tale scopo delle regole che portano sulle Amministrazioni, da un lato, il dovere di collaborazione che si esplicita anche nella ricerca e nella definizione concertata dei meccanismi di collaborazione ritenuti pertinenti ai fini dell'idoneo e corretto esercizio delle competenze alle stesse assegnate dalla legge,⁵⁸⁸ dall'altro, ad il dovere di informazione sia reciproca, sia nei confronti delle altre Amministrazioni i cui interessi e competenze possano essere riguardati dalle iniziative e dagli interventi posti in essere dalle altre Amministrazioni in applicazione della legge.⁵⁸⁹

⁵⁸⁷ B. SORO MATEO, *La responsabilidad ambiental de las administraciones públicas*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, nov. 2005; G. MARTÍNEZ GARCÍA, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por daños al medio ambiente*, in *Revista de derecho agrario y alimentario*, ISSN 0213-2915, Año nº 13, Nº 31, 1997, pags. 38-41; S. GALERA RODRIGO, *La Responsabilidad de las Administraciones Publicas en la Prevencion de Daños Ambientales*, Montecorvo, 2001.

⁵⁸⁸ P. RIERA, *Evaluación de Impacto Ambiental. Monografías de Medio Ambiente del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña*, Ed. Rubes, Barcelona, 2000.

⁵⁸⁹ J. TOLOSA, J. LUIS, *La responsabilidad por daños medioambientales*, in *Derecho de los Negocios*, 2005 May; AÑO 16 (176).

8.3 *L'irrelevanza del dolo e della colpa*

Dopo la ripartizione tra le competenze delle comunità autonome (*las comunidades autonomas*) e quelle delle amministrazioni dello Stato, la *Ley* n. 26/2007 procede nella definizione degli ambiti delle potestà amministrative, che vengono ad essere distinte tra potestà in materia di prevenzione e potestà in materia di riparazione del danno ambientale, poi combinate con le obbligazioni degli operatori, distinte in obbligazioni in punto di prevenzione ed obbligazioni in punto di riparazione del danno all'ambiente.⁵⁹⁰ Nello specifico sono gli artt. 17 e ss. della nuova legge, che sugli operatori, e quindi coloro che esercitano taluna delle attività economiche o professionali⁵⁹¹, fanno gravare tre differenti tipologie di obblighi: 1) l'obbligo di adottare e di eseguire le misure intese a prevenire, evitare e riparare il danno ambientale, sopportandone i relativi costi,⁵⁹² indipendentemente dall'ammontare degli stessi, "*allorché così debba essere in*

⁵⁹⁰ D. A. BORREGO, P. RIERA, *Implicaciones económicas de la nueva legislación en responsabilidad ambiental* in *Revista de Economía Industrial*, núm. 371, 2009.

⁵⁹¹ La definizione del termine "*Operador*" è contenuta nell'art. 2, comma 10: "*Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración. ... no quedan incluidos en este concepto los órganos de contratación de las Administraciones públicas cuando ejerzan las prerogativas que le reconoce la legislación sobre contratación pública en relación con los contratos administrativos o de otra naturaleza que hayan suscrito con cualquier clase de contratista, que será quien tenga la condición de operador a los efectos de lo establecido en esta ley*" ("Qualsiasi persona fisica o giuridica, pubblica o privata, che svolga un'attività economica o professionale o che, in virtù di qualunque altro titolo, controlli detta attività o abbia un potere economico determinante sul suo funzionamento tecnico. Per determinarlo farà fede quello che la legislazione di settore, statale o regionale, indica per ciascuna attività sui titolari di permessi o autorizzazioni, iscrizioni a registri o comunicazioni all'Amministrazione ... non sono inclusi in questo concetto gli organi di contrattazione delle Amministrazioni pubbliche quando esercitino le prerogative a loro riconosciute dalla legislazione sulla contrattazione pubblica in relazione ai contratti amministrativi o di altra natura che abbiano sottoscritto con qualsiasi tipo di controparte che sarà colui che avrà il titolo di operatore agli effetti di quanto stabilito nella presente legge"). Al successivo comma 11 è definita invece l'espressione "*Actividad económica o profesional*": "*Toda aquella realizada con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado y que tenga o no fines lucrativo*" ("Tutte quelle realizzate in occasione di attività di carattere economico, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal loro carattere pubblico o privato che abbiano o no fini di lucro").

⁵⁹² P. RIERA, *Does the equivalency analysis of the European Environmental Liability Directive pass a social cost-benefit analysis test?*, *Journal of Forest Economics*, 14, 2008, pp. 225-226.

conseguenza dell'applicazione della legge"⁵⁹³, e cioè quando gli operatori risultino responsabili di aver cagionato il danno ("*Los operadores ... resulten responsables de los mismos*", così l'art. 9, comma 1); 2) a comunicare immediatamente all'autorità competente il verificarsi di un danno ambientale, ovvero la sussistenza di una minaccia imminente di danno ambientale, "*di cui siano a conoscenza*" (art. 9, comma 2); 3) a collaborare nella definizione degli strumenti di riparazione e nella esecuzione delle misure adottate dall'autorità competente (art. 9, comma 3).⁵⁹⁴

In relazione agli obblighi di riparazione, essi gravano sugli esercenti le attività elencate nell'allegato III della *Ley* n. 26/2007 (le attività pericolose ai sensi direttiva 2004/35/CE), che sono tenuti ad adottare tali misure indipendentemente dal fatto che il danno ambientale abbia avuto origine da una condotta dolosa o colposa degli stessi (art. 19, comma 1); mentre gli esercenti attività diverse da quelle elencate nell'allegato III, sono obbligati ad adottare le misure di riparazione solo quando alla condotta che ha cagionato il danno si accompagnano gli stati soggettivi della colpa o del dolo (art. 19, comma 2).

Da tutto quanto detto, è chiaro che la *Ley* n. 26/2007 accoglie la forma della responsabilità ambientale oggettiva, che prescinde dalla ricorrenza degli elementi soggettivi dell'illecito del dolo e della colpa, che si accentua nella previsione di due ipotesi di presunzione operanti esclusivamente con riferimento alle attività professionali o economiche di cui all'allegato III: 1) la prima è contenuta nella disposizione di cui all'art. 3, comma 1, a tenore della quale "*Se presumirá, salvo prueba en contrario, que*

⁵⁹³ Così afferma la relazione di accompagnamento

⁵⁹⁴ A. ESTHER ORTUÑO RODRÍGUEZ, *La responsabilidad objetiva por daños al medio ambiente*, in Estudios QDL, 16, Febrero De 2008; L. FERNÁNDEZ BACO, S. SÁENZ CUESTA, *El nuevo marco normativo sobre responsabilidad por daños al medio ambiente: Análisis del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Medioambiental* in *Ingeniería química*, ISSN 0210-2064, N°. 466, 2009, pags. 146-152.

una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca cuando, ateniendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo"; 2) la seconda è tra le previsioni di cui all'art. 9, comma 1, nella parte in cui è sancito che l'osservanza delle condizioni imposte da qualsivoglia titolo amministrativo il cui ottenimento sia necessario per l'esercizio delle attività elencate nell'allegato III non esonera l'esercente tali attività dalla responsabilità per danno ambientale.⁵⁹⁵

A tal punto, una volta stabilita la responsabilità dell'operatore, sullo stesso graverà l'obbligo di riparazione, riconosciuto però solo su specifiche categorie di soggetti-impreditori-professionisti, al contrario dell'obbligo di prevenzione che astringe tutti coloro che svolgono un'attività economica o professionale nel senso della legge. In pratica si è accolta un'universalizzazione degli obblighi in materia di prevenzione dei danni ambientali, realizzata attraverso l'estensione degli stessi a tutti i tipi di attività, a fronte di qualunque tipo di comportamento, sia esso doloso o colposo.⁵⁹⁶

In conclusione, dall'analisi della *Ley* n. 26/2007, emerge l'introduzione di una responsabilità illimitata, che per la riparazione del danno ambientale non prevede la forma di riparazione per equivalente patrimoniale, ma per il principio "*chi inquina paga*" obbliga l'autore del danno a porre in essere le azioni e le iniziative utili e necessarie per riportare le risorse naturali danneggiate al loro stato originario, e per

⁵⁹⁵ H. NATIVIDAD, *Unión Europea: entre la seguridad energética y la responsabilidad ambiental*, in Archipiélago: Cuadernos de Crítica de la Cultura, 2004 JUL; (61), pp. 43-54; V. MORALO IZA, *En torno a la inminente incorporación al ordenamiento jurídico español del régimen de responsabilidad ambiental comunitario*, in *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2006; 40 (223), pp. 167-208.

⁵⁹⁶ R. MÁRQUEZ, *Aproximación económica a la aplicación futura ley de responsabilidad medioambiental*, in *Ambienta*, novembre, 2006, pp. 22-28.

addebitargli di tutti i costi relativi alle stesse⁵⁹⁷. Restano però esclusi i casi dell'art. 14 dedicato all'"*Inexigibilidad de la obligacion de sufragar lo costes*",⁵⁹⁸ dato che il danno ambientale non viene considerato coperto con la semplice corresponsione di un indennizzo monetario.⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ *In particolare, "1. El operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas: a) La actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas. b) El cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones Públicas ... 2. El operador no estará obligado a sufragar el coste imputable a las medidas reparadoras cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia y que concurre alguna de las siguientes circunstancias: a) Que la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el anexo III b) Que el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento". ("1. l'operatore non sarà obbligato a far fronte ai costi imputabili alle misure per prevenire, evitare o riparare i danni qualora dimostri che i danni ambientali o l'imminente minaccia di tali danni furono prodotti esclusivamente per le seguenti cause: a) l'azione di un soggetto esterno all'ambito dell'organizzazione dell'attività in questione e indipendente da essa, malgrado esistano le adeguate misure di sicurezza; b) L'adempimento di un ordine o istruzione obbligatoria dettata da una autorità pubblica competente includendo gli ordini ricevuti per l'esecuzione di un contratto a cui fa riferimento la legislazione sui contratti della Pubblica Amministrazione; ... 2. L'operatore non sarà obbligato a pagare il costo imputabile alle misure riparatorie quando dimostri di non essere incorso in colpa, dolo o negligenza e che non concorra alcuna delle seguenti circostanze: a) che l'emissione o il fatto che sono causa diretta del danno ambientale sia l'oggetto specifico di un'autorizzazione amministrativa ricevuta in conformità alla normativa applicabile alle attività enumerate nell'allegato 3...; b) che l'operatore dimostri che il danno ambientale è stato causato da un'attività, un'emissione o dall'utilizzo di un prodotto che, nel momento della sua realizzazione o del suo utilizzo, non erano considerati potenzialmente dannosi per l'ambiente e conformi alle conoscenze scientifiche esistenti in quel momento..."). Infine, a conferma della scelta di universalizzare gli obblighi in materia di prevenzione del danno ambientale, il comma 3 dell'art. 14 prescrive "3. Cuando concurren las circunstancias previstas en los apartados 1 y 2, el operador estará obligado, en todo caso, a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales. Los costes en los que hubiera incurrido se recuperarán en los términos previstos en el artículo 15" ("Quando si producano le circostanze previste nei commi 1 e 2, l'operatore sarà obbligato, in ogni caso, ad adottare ed eseguire le misure per prevenire, evitare e riparare i danni ambientali. I costi nei quali sia incorso saranno recuperati secondo i termini previsti nell'art. 15").*

⁵⁹⁸ A. JOSÉ QUESADA SÁNCHEZ, *Autorización administrativa y daño en el artículo 14.2 de la ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental: paso adelante o paso atrás?* in *Diario La Ley*, ISSN 1138-9907, N° 7078, 2008.

⁵⁹⁹ V. BAINI, *La nuova legge spagnola sulla responsabilità ambientale*, *Resp. civ. e prev.* 2008, 03,722.

CAPITOLO V

L'ASSICURABILITA' E LA COPERTURA DEL DANNO AMBIENTALE

1. *L'assicurabilità del rischio ambientale*
2. *La messa alla prova delle Compagnie di Assicurazione*
3. *L'Italia e lo sviluppo delle polizze assicurative sul danno ambientale*
4. *Il contratto di assicurazione, definizione e analisi*
5. *Le assicurazioni per danno ambientale*
6. *Le attività del Pool per l'assicurazione della RCI*
7. *Ulteriori evoluzioni nel settore dell'assicurabilità del danno ambientale*
8. *Strumenti alternativi all'assicurazione*
9. *Note conclusive*

1. L'assicurabilità del rischio ambientale

La gestione del rischio ambientale, che consiste in una serie di azioni di valutazione e controllo della possibilità che si verifichi un danno ambientale,⁶⁰⁰ nonché di ripristino delle condizioni iniziali se esso si verifica, sta assumendo un ruolo sempre più centrale per le relazioni umane e per lo sviluppo produttivo ulteriore. Le imprese, ed in teoria anche il singolo cittadino può essere agente e responsabile di un danno ambientale più o meno rilevante, a fronte del quale il controllo e la valutazione del rischio ambientale risulta essere un'azione importante, sia per la qualità della vita dell'uomo che delle collettività, nonché per le relazioni sociali, ma è oggetto di particolare interesse soprattutto per le imprese produttive.⁶⁰¹

La gestione del rischio ambientale di un'attività industriale, oltre a garantire una immagine positiva dell'impresa dal punto di vista dei consumatori, comporta spesso un'ottimizzazione delle tecniche produttive, in quanto per l'applicazione del principio "*chi inquina paga*" la responsabilità gravante sulle imprese industriali da una parte spinge le stesse ad assicurare un elevato controllo per il rispetto dell'ambiente, dall'altra le obbliga a cautelarsi rispetto ad un possibile risarcimento da danno ambientale che potrebbe manifestarsi anche in tempi piuttosto lunghi.⁶⁰²

⁶⁰⁰ C. M. WOOD, *Environmental Impact Assessment: A comparative review*, 2a ed., Prentice Hall, Harlow, 2003.

⁶⁰¹ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, *Riesgos ambientales y seguros: Un análisis comparativo del papel de los seguros en la gestión de riesgos relacionados con el medio ambiente*, OECD Publishing, 2008; M. GARCÍA VÁZQUEZ, *Teoría y práctica de los seguros y fianzas ambientales*, Instituto Nacional de Ecología, 2003.

⁶⁰² A. LANS BOVENBERG, LAWRENCE H. GOULDER, MARK R. JACOBSEN, *Industry compensation and the costs of alternative environmental policy instruments*, Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research, 2007; L. KRÄMER, *Focus on European environmental law*, London : Sweet and Maxwell, 1992.

In realtà, l'assicurabilità del danno all'ambiente è stato tema a lungo dibattuto in sistemi ove l'emergenza ambientale si è verificata in un momento storico precedente al nostro, esempio ne sono gli Stati Uniti, che hanno affrontato molto prima dell'Europa un lungo dibattito sulla funzione dell'assicurazione in campo ambientale.⁶⁰³

In America, nel mercato delle assicurazioni, al fine di vagliare quali siano i migliori strumenti con cui operare in questo campo, è stato messo in luce, dagli studiosi di quel sistema, come il mercato assicurativo americano sia in grande crisi e come aumentino sempre più i settori dell'attività economica in cui non sia più possibile ottenere un'adeguata copertura assicurativa.

Uno dei più importanti problemi dell'assicurazione per danni all'ambiente è quello derivante dalla carenza di informazioni che in questo settore si manifesta a diversi livelli.⁶⁰⁴ Nello specifico potrebbe essere la mancanza di informazioni sui dati che sono necessari sia all'assicurato che all'assicuratore per effettuare un calcolo di convenienza sull'entità e sulla frequenza dei danni in questione, e quindi sulla sua prevedibilità, ma anche la mancanza di dati relativi alla tossicità di determinate sostanze, alla pericolosità di un determinato procedimento chimico, o di un determinato impianto.⁶⁰⁵

Inoltre, il problema informativo spesso si concretizza in una asimmetria informativa, che potrebbe danneggiare gli assicuratori, i quali in relazione al contratto non riescono a valutare con adeguata obiettività la posizione del loro cliente, in quanto dispongono di meno informazioni di

⁶⁰³ Á. MANUEL MORENO MOLINA, *Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal*, Fundación Alternativas, 2005.

⁶⁰⁴ J. J. EDNEY, C. HARPER, *The effects of information in a resource management problem: a social trap analog*, in *Human Environ*, 6, pp. 387-395, 1978.

⁶⁰⁵ C. WILSON, *A Model of Insurance Market with Incomplete Information*, in *Journal of Economic Theory*, 16, pp. 167-207, 1977.

quante ne possiedono coloro che desiderano assicurarsi, e non possono quindi decidere con obiettività.⁶⁰⁶ Si aggiunga a questo che gli assicuratori non possono neppure sapere se questi, una volta coperti da assicurazione, intendono diminuire le proprie difese contro il verificarsi dei danni, dando luogo al fenomeno del *moral hazard*,⁶⁰⁷ una delle cause primarie del malfunzionamento di alcuni mercati assicurativi.

Così, al fine di affrontare questi particolari problemi, gli assicuratori hanno sviluppato particolari tecniche con cui affrontare le deficienze informative, evitando che la copertura assicurativa possa far sentire il cliente autorizzato ad inquinare ed a diminuire gli incentivi a investire in prevenzione.⁶⁰⁸ Difatti non bisogna far dimenticare all'assicurato che il reale scopo dell'assicurazione per danno all'ambiente è quello di garantire ai danneggiati di essere in ogni caso risarciti, anche qualora la momentanea situazione finanziaria del danneggiante non lo permetta, e non quella di coprire i comportamenti illeciti dell'inquinatore,⁶⁰⁹ così data la necessità di mantenere la funzione di *deterrence* caratteristica della responsabilità civile, gli assicuratori hanno provato a fare ricorso a particolari accorgimenti assicurativi.⁶¹⁰

⁶⁰⁶ P. SABBATINI, *Asimmetrie informative e concorrenza nelle assicurazioni*, Finanza, Imprese e Mercati, 1993

⁶⁰⁷ M. V. PAULY, *The Economics of Moral Hazard: Comment*, in *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 3, Part 1. (Jun., 1968), pp. 531-537; W. P. ROGERSON, *Repeated Moral Hazard*, *Econometric*, Vol. 53, n. 1, Jan. 1985, pp. 69-76; P. ZWEIFEL, W. G. MANNING, *Moral hazard and consumer incentives in health care* in A. J. CULYER & J. P. NEWHOUSE, *Handbook of Health Economics*, , chapter 08, pages 409-459, 2000.

⁶⁰⁸ A.D. CANDIAN, D. CERINI, V. PETRONE, *Contratto di assicurazione e clausole vessatorie*, in *Le Clausole Vessatorie nei Contratti con i Consumatori*, a cura di G. ALPA E S. PATTI, Milano, Giuffrè, 1997.

⁶⁰⁹ W.R. EMERSON, *Insurance Claims Fraud Problems and Remedies*, University of Miami Law Review, vol. 46, pp. 907-73, 1992.

⁶¹⁰ J. SANTOS BRIZ, *La responsabilidad civil*, Ed. Montecorvo, Madrid, (2 vol.), 1993; J. BOYD, W. HARRINGTON, M. K. MACAULEY, *The effects of environmental liability on industrial real estate development*, in *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, November 04, 2004, pp. 37-58.

Il primo di questi, quello principale, è rappresentato da una stringente disamina dei rischi e, quindi, dalla loro classificazione,⁶¹¹ che serve a mantenere omogeneo il rischio per la classe degli assicurati, e ad offrire i prezzi più competitivi all'interno di ogni classe.⁶¹² Tale classificazione può essere effettuata tramite due metodi, combinabili tra loro. Il primo è basato sulle caratteristiche particolari dell'assicurato - la grandezza dell'impianto da questi gestito, la quantità di sostanze tossiche prodotte, la gestione del trasporto di queste da parte sua o meno - mentre il secondo è quello empirico, basato sull'esperienza di un precedente periodo di attività dell'assicurato e delle eventuali perdite verificatesi in quel lasso di tempo. Ma qualora confrontassimo il primo metodo con il secondo, emergerebbe subito come un criterio basato sull'esperienza dei danni provocati in precedenza non assolve in modo esaustivo la funzione informativa, in quanto non indica le caratteristiche che vengono prese in considerazione per determinare il premio assicurativo, ciò nonostante esso è comunque un incentivo a diminuire i rischi, perché una diminuzione nella sinistrosità consente di ottenere una diminuzione dell'ammontare del premio assicurativo.

Segue il secondo strumento, impiegabile dagli assicuratori al fine di scongiurare comportamenti di moral hazard da parte degli assicurati, rappresentato dalle c.d. franchigie, per le quali qualunque sia l'ammontare del danno verificatosi, l'assicurato dovrà comunque sopportare una percentuale fissa del danno, che potrà spingere l'assicurato ad evitare il danno.⁶¹³ Strumenti di questo tipo sono anche le tecniche premiali, come

⁶¹¹ V. MAURIZIO, *Manuale di gestione assicurativa*, Cedam, 2003.

⁶¹² K.S. ABRAHAM, *Efficiency and Fairness in Insurance Risk Classification*, Virginia Law Review, 71, 343, pp. 403-451, 1995; R. AUSTIN, *The Insurance Classification Controversy*, University of Pennsylvania Law Review, 131, 3, pp. 517-583, 1983.

⁶¹³ A. SILVESTRI, *La pianificazione finanziaria nelle imprese di assicurazione. Un approccio integrato alla gestione del portafoglio*, Franco Angeli, 2008.

quella di *bonus malus*, per la quale al momento del rinnovo del contratto l'assicuratore dopo aver valutato la sinistrosità dell'assicurato durante uno specifico periodo, e quindi il numero di incidenti verificatisi in seno all'impianto deciderà se far scattare un aumento o una diminuzione del premio assicurativo. Ma ci sono anche le fissazioni di tetti massimi oltre i quali le assicurazione non pagheranno il risarcimento del danno.⁶¹⁴

Altro strumento utilizzato dagli assicuratori è rappresentato dalla previsione di esclusioni specifiche per determinati tipi di danni, che consente di colpire il comportamento se non doloso almeno negligente da parte dell'assicurato.⁶¹⁵ Nello specifico sono esclusi i danni intenzionali, la cui copertura sarebbe del tutto contraria all'intento preventivo, i danni comunque previsti e tutti i tipi di inquinamento che non possano essere considerati "*sudden and accidental*".⁶¹⁶

Si tenga inoltre presente che le imprese assicuratrici possano svolgere un ruolo importante nella prevenzione dei danni all'ambiente anche effettuando un'opera che gli autori americani definiscono di "*surrogate regulation*".⁶¹⁷ In questo caso è l'impresa assicuratrice, e non lo Stato o la Pubblica Amministrazione, che ispeziona gli impianti e gli stabilimenti, che svolge un ruolo non solo di mero controllo o di verifica, ma anche di consulenza. Nella *surrogate regulation* sono le stesse imprese che stabiliscono determinati standards di sicurezza, senza l'adozione dei quali l'assicuratore inserirà l'impresa in classe di rischi più elevata, con

⁶¹⁴ M.T. KATZMAN, *Pollution liability insurance and catastrophic environmental risk*, in *The Journal of Risk and Insurance*, 1988.

⁶¹⁵ M. PROSPERETTI, A. COLAVOLPE, *Banche, assicurazioni e gestori di risparmio. Corporate governance, vigilanza e controlli. Volume 10 di Le società*, Wolters Kluwer Italia, 2009.

⁶¹⁶ M. S. DENNISON, *RCRA regulatory compliance guide*, United States of America, William Andrew, 1993; J. OSHINSKY, T. A. HOWARD, *Practitioner's Guide to Litigating Insurance Coverage Actions*, United States of America, Aspen Publishers Online, 1998, pp. 61 ss.

⁶¹⁷ B. J. RICHARDSON, *Socially responsible investment law: regulating the unseen polluters*, United States of America, Oxford University Press US, 2008.

conseguente maggiorazione del premio assicurativo, o anche rifiuto alla copertura del rischio in questione.

Inoltre, tutto questo dimostra come con adeguati accorgimenti strategici lo strumento dell'assicurazione può incidere addirittura favorevolmente sul meccanismo di *prevenzione* o di *deterrence* predisposto dalla responsabilità civile, perché ben si presta a ricoprire il ruolo di fondamentale strumento per lo sviluppo di un dialogo costruttivo tra assicuratore ed assicurato.⁶¹⁸

2. La messa alla prova delle Compagnie di Assicurazione

Nel periodo che precede l'emanazione della Direttiva 2004/35/CE,⁶¹⁹ la prospettiva dell'istituzione di un sistema di assicurazione obbligatoria per i danni ambientali preoccupava particolarmente gli industriali e le compagnie di assicurazione a causa dei costi che il sistema avrebbe comportato, ma nel testo finale della Direttiva, a seguito di compromessi, si giunse a prevedere che i sistemi di assicurazione debbano essere volontari, a fronte di un impegno dei Paesi Membri nell'incentivare lo sviluppo di nuovi prodotti assicurativi, che possano permettere agli operatori di offrire garanzie finanziarie adatte in caso di danni all'ambiente.⁶²⁰ Ed è proprio nell'interesse degli operatori che la Direttiva prevede, dopo sei anni dall'entrata in vigore della stessa, la presentazione

⁶¹⁸ L. VIOLA, *La responsabilità civile ed il danno. Volume 1 di Tractatus dei danni*, Halley Editrice, 2007

⁶¹⁹ B. CUTANDA LOZANO, *Nuevas perspectivas en materia de responsabilidad ambiental de la Unión Europea (Directiva 2004/35/CE)*, Madrid : Consejo General del Poder Judicial , 2008; M. Gimeno, F. Javier , *Repercusiones de la transposición de la Directiva 2004/35/CE sobre la atenuante de reparación del daño ambiental*, en *Revista de derecho y proceso penal*, 2009, pp. 123-138.

⁶²⁰ Q. SÁNCHEZ, A. JOSÉ, *Operatividad de los llamados "riesgos del desarrollo" en la Ley 26/2007, de responsabilidad medio ambiental. La transposición de la Directiva 2004/35/CE en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2008, pp. 157-175.

da parte della Commissione europea di un rapporto di valutazione nel quale si consente alla stessa di proporre un sistema vincolante e uniforme di garanzie finanziarie, corredato da una tabella con i massimali di copertura assicurativa.⁶²¹

In questo modo si riconosce alle compagnie di assicurazione un arco di tempo in cui mettere a punto servizi specificamente mirati, dato che ad oggi non esiste ancora un mercato di prodotti assicurativi capaci di far fronte alle diverse tipologie di responsabilità ambientale previste dal legislatore comunitario.⁶²²

Il settore assicurativo può offrire garanzie solo per alcune di queste, come la pulizia del suolo e delle acque, ma molti altri tipi di rischi, come quelli suscettibili di nuocere alla biodiversità,⁶²³ sono difficili da valutare e

⁶²¹ F. CORONER, *Environmental Liability Directive: how well are Member States handling transposition?*, Environmental Liability published by Lawtext Publishing Limited, 6 -2006, pp. 226-229.

⁶²² M. HOY, *Categorizing Risks in the Insurance Industry*, Quarterly Journal of Economics, 97, pp. 321-336, 1982; J. CAMACHO DE LOS RÍOS, prólogo de Luis de Angulo Rodríguez, *Armonización del derecho de seguro de daños en la Unión Europea*, Madrid : Civitas, 1996.

⁶²³ La biodiversità è ovunque. È la varietà della vita sulla terra e comprende la diversità genetica all'interno delle specie, tra una specie e l'altra e la grande varietà di ecosistemi di cui esse fanno parte (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2003). Molte risorse naturali da cui dipendiamo, come le fonti di acqua potabile, il terreno fertile, il cibo, le piante che ci forniscono energia e legname, i principi attivi per le medicine, l'aria che respiriamo e l'impollinazione delle piante, sono prodotte dal buon funzionamento degli ecosistemi alla cui base vi è la diversità biologica. La capacità della biodiversità di fornire tali servizi naturali e di rigenerarsi dai danni subiti, siano essi naturali o causati dall'uomo, dipende dal grado di efficienza e di integrità degli ecosistemi. È possibile quindi utilizzare la biodiversità come strumento per valutarne lo stato e l'impatto prodotto su di essi dall'uomo. Vi sono chiari segnali del fatto che le attività umane stanno progressivamente minando l'integrità della biodiversità e la sua capacità di fornire quelle risorse ecologiche fondamentali da cui dipendono il benessere degli individui e l'economia (Thomas et al., 2004).

Il riconoscimento delle pressioni esercitate sulla biodiversità è entrato a far parte dell'agenda politica all'inizio degli anni Novanta, con la firma, da parte di oltre 150 paesi, della Convenzione sulla Diversità Biologica (Convention on Biological Diversity, CBD). Tale situazione è destinata a continuare e probabilmente ad accentuarsi in futuro, dato che la necessità di uno sviluppo economico sostenibile diventerà sempre più pressante e si accrescerà ulteriormente la domanda di risorse naturali fondamentali (acqua potabile, aria pulita e terreno fertile) da parte di una popolazione in espansione. Una serie di importanti vertici internazionali (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2003; United Nations, 2003) e di convenzioni (tab. 1) ha confermato che la biodiversità rappresenta una delle cinque questioni fondamentali per il futuro del pianeta (acqua, energia, salute, cultura e biodiversità – tutte correlate tra loro). I governi, l'opinione pubblica e le organizzazioni non governative ritengono che le imprese debbano farsi carico delle conseguenze negative sulla biodiversità dovute alle loro attività. Ci si attende che le

quindi non possono essere coperti dalle attuali soluzioni assicurative.⁶²⁴ Per esempio si dimostra difficile capire come valutare il costo economico del rischio d'estinzione di una particolare specie di uccelli.

Secondo gli esperti del Comitato Europeo delle Assicurazioni (Cea)⁶²⁵ un sistema armonizzato di assicurazioni obbligatorie in Europa sarebbe possibile solo per quei settori che hanno raggiunto un livello sufficiente di maturità e che comportano rischi simili e quindi chiaramente identificabili, come per esempio per il settore della Rc auto. Non è quindi il caso della responsabilità ambientale, che comporta rischi estremamente diversi a seconda degli operatori e delle attività coinvolte. Inoltre, secondo il Cea, la volontarietà della copertura assicurativa prevista dalla direttiva permetterà agli assicuratori e agli operatori di cooperare al meglio per sviluppare progressivamente adeguati schemi di garanzie finanziarie, seguendo lo sviluppo del libero mercato.

Al di là dell'effettiva assicurabilità delle diverse tipologie di danni ambientali, c'è però un'altro aspetto che preoccupa l'industria assicurativa, ed è il modo in cui gli Stati membri applicheranno le clausole di esenzione dalla responsabilità previste dalla direttiva, riassunte nelle formule "*stato del progresso*" e "*conformità con i permessi*".⁶²⁶ In merito, afferma ancora il Cea, gli operatori non neglienti che operano conformandosi a queste due condizioni, ossia nel rispetto delle conoscenze

imprese rinuncino progressivamente alle attività che contribuiscono ad accelerare la perdita della biodiversità, sia grazie ad adeguate misure legislative, sia di propria iniziativa.

(Tratto da A. ENTWISTLE, T. REED, P. PEDRONI, *La biodiversità e il settore petrolifero* in Enciclopedia degli idrocarburi, Volume III / Nuovi Sviluppi: Energia, Trasporti, Sostenibilità).

⁶²⁴ F. ALCARO, C. FENGA, E. MOSCATI, F. PERNICE, R. TOMMASINI, *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, op. cit.

⁶²⁵ Denominato anche C.E.A.: Organismo rappresentativo degli interessi dell'assicurazione privata europea. Promuove lo scambio di informazioni fra le associazioni nazionali aderenti, effettua studi, fornisce pareri qualificati agli organismi internazionali, intraprende ogni azione tendente a facilitare l'attività dell'industria delle assicurazioni.

⁶²⁶ G. GALLI, P. M. LIEDTKE, A. SCARIONI, *L'industria assicurativa. Gli standard IAS/IFRS*, Franco Angeli, 2006.

scientifiche correnti e dell'autorizzazione amministrativa che è stata loro rilasciata, non dovrebbero essere considerati responsabili, ed un'interpretazione chiara e uniforme da parte delle autorità nazionali di queste clausole è un elemento essenziale per determinare il livello di rischio e di assicurabilità dei diversi tipi di danni ambientali.⁶²⁷

Nel predisporre la Proposta di Direttiva sulla Responsabilità Ambientale la Commissione europea ha ritenuto che l'assicurazione obbligatoria di tale danno, oltre a rappresentare per le Autorità pubbliche un efficace strumento di effettiva riparazione dei pregiudizi all'ecosistema,⁶²⁸ in linea con il principio del "*chi inquina paga*", avrebbe consentito agli operatori industriali di ripartire i rischi e, in parallelo, al settore assicurativo di sviluppare un mercato consistente.

Inoltre, nel settore specifico delle responsabilità in materia ambientale, compresa quella per i costi di risanamento, la Comunità Europea ritiene che l'esperienza statunitense, che ha favorito lo sviluppo e la diffusione di idonee coperture assicurative,⁶²⁹ già da alcuni decenni, potrebbe mutarsi anche sul mercato europeo, anche se gli operatori del settore immaginano il rischio che un regime come quello delineato nella proposta di direttiva possa compromettere la competitività delle imprese

⁶²⁷ M. FAURE, *Environmental damage insurance in theory and practice*, in *Research in Law and Economics*, Emerald Group Publishing Limited, 2002, Volume:20, pp. 283 – 328

⁶²⁸ A. CABANILLAS SÁNCHEZ, *La reparación de los daños al medio ambiente*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996; A. M. CABEZA ARES, *Los seguros de responsabilidad civil medioambiental en la obligación de reponer y restaurar el medio ambiente alterado*, Ed. Universidad de León, León, 2003; C. DE MIGUEL PERALES, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, 2003.

⁶²⁹ Si stimava nel 2008 che, nel nostro paese, il volume dei premi delle polizze per danni da inquinamento sia attorno ai 40 milioni di euro l'anno, equamente divisi tra le compagnie che aderiscono al Pool r.c. inquinamento (un consorzio di co-riassicurazione) e alcune imprese internazionali operanti in Italia.

europee, sia nel mercato interno che nei rapporti commerciali con i Paesi esteri.⁶³⁰

Così, tenendo in debita considerazione le varie esigenze degli operatori del mercato, il legislatore comunitario ha deciso di mitigare questo aspetto della disciplina, ed all' articolo 14 della direttiva 2004/35/CE ha preferito prevedere che *“gli Stati membri adottano misure per incoraggiare lo sviluppo, da parte di operatori economici e finanziari appropriati, di strumenti e mercati di garanzia finanziaria, compresi meccanismi finanziari in caso di insolvenza, per consentire agli operatori di usare garanzie finanziarie per assolvere alle responsabilità ad essi incombenti ai sensi della presente direttiva”* (comma 1°) e che *“anteriamente 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”* (comma 2°).

Così, grazie a questa formula è stato possibile raggiungere un ottimo punto di equilibrio tra i bisogni di tutti i soggetti coinvolti nel processo assicurativo e di tutela dell'ambiente: autorità pubbliche, associazioni ambientaliste e industriali,⁶³¹ settore assicurativo.⁶³²

⁶³⁰ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria. Prassi corrette per la gestione del rischio operativo Banca dei Regolamenti Internazionali, Febbraio 2003)

⁶³¹ M. M. BETSILL, E. CORELL, *NGO diplomacy : the influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations*, Cambridge, Mass. : MIT Press, c2008; P. BRACKLEY, *World guide to environmental issues and organizations*, Harlow : Longman, cop. 1990.

3. L'Italia e lo sviluppo delle polizze assicurative sul danno ambientale

La valutazione del rischio ambientale, in Italia, è iniziata intorno agli anni '40 parallelamente allo sviluppo dell'industria nucleare,⁶³³ ed è stata inizialmente intesa come analisi della sicurezza degli impianti, ed a partire dagli anni Settanta le compagnie assicurative, comprendendo l'importanza del settore, hanno elaborato le prime polizze assicuratrici nel campo del danno ambientale, nelle quali hanno escluso qualsiasi responsabilità di tipo civile generale.⁶³⁴

Alla fine degli stessi anni fu costituita un'associazione di compagnie assicuratrici con scambio di quote di rischio in co-assicurazione diretta, la cui gestione tecnica ed amministrativa venne affidata rispettivamente ad un Comitato in Elezione ed un'azienda specializzata in riassicurazioni,⁶³⁵ per calcolare e limitare il rischio ambientale, aumentare la capacità

⁶³² M. ZUBIRI DE SALINAS, con la colaboración de C. GONZÁLEZ MARTÍNEZ; *El seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, prólogo I. QUINTANA CARLO, Elcano(Navarra), Aranzadi, 2005; A. DIAZ BRAVO, *Estudios sobre la responsabilidad civil medioambiental y su aseguramiento*, Madrid : Editorial Española de Seguros, D.L.1997.

⁶³³ L'interesse delle istituzioni creditizie per i temi della salvaguardia ambientale e dell'utilizzo ecocompatibile delle risorse è legato essenzialmente agli effetti sull'ambiente delle attività delle imprese. Da un punto di vista bancario, il rischio ambientale rappresenta la possibilità di sopportare le conseguenze di un "danno ambientale" causato da un'impresa alla quale abbia concesso dei finanziamenti o abbia, a vario titolo, prestato garanzie.

Le decisioni di finanziamento da parte degli istituti di credito dovrebbero incorporare il rischio ambientale quale componente del rischio complessivo (si pensi, ad esempio, alla responsabilità indiretta per danno ambientale).

Il rischio ambientale delle imprese industriali risulta difficilmente valutabile da parte delle banche, ricorrendo ai tradizionali parametri utilizzati nelle procedure di affidamento, per cui si rende indispensabile introdurre nella procedura di valutazione, che è propedeutica alla concessione del credito all'impresa, anche informazioni relative agli effetti negativi che l'attività imprenditoriale può avere sull'ambiente. (Tratto da: *Le banche e la valutazione del rischio ambientale*, in www.confindustriaziao.it, dicembre 2008).

⁶³⁴ W.F. HYDE, *Timber valuation*, in: G.L. Peterson and A. Randall (Editors), *Valuation of Wildland Resource Benefits*, Westview, Boulder, CO, 1984; C. A. PERRINGS, *Economy and Environment: A Theoretical Essay on the Interdependence of Economic and Environmental Systems*, Cambridge University Press, New York, pp. 179 ss., 1987.

⁶³⁵ J. C. HULL, *Opzioni, futures e altri derivati*, Pearson Paravia Bruno Mondad, 2006.

contrattuale sottoscrittiva e creare una nuova polizza contro i rischi ambientali.⁶³⁶

Nello specifico la polizza faceva riferimento ai danni "*che si determinino in conseguenza della contaminazione dell'acqua, dell'aria e del suolo, congiuntamente o disgiuntamente, da parte di sostanze di qualunque natura emesse, scaricate, disperse, deposte o comunque fuoriuscite dagli stabilimenti dell'Assicurato*", comprendo sia danni non intenzionali che quelli provocati da interruzioni o sospensioni di attività.

Venivano poi previste voci di copertura sia del danno accidentale sia, in via marginale, del danno da inquinamento graduale, al fianco delle quali si inseriva una condizione aggiuntiva che prevedeva la copertura dei soli fatti incidentali, e laddove questa non fosse stata espressamente contrattata la responsabilità si estendeva automaticamente ai danni derivanti da inquinamento graduale.

Tuttavia, il contratto assicurativo non comprendeva i danni qualificati in senso stretto, come poi stabilì la Legge n. 349 del 1986,⁶³⁷ ossia l'intenzionale mancata osservanza delle disposizioni di legge da parte dei rappresentanti legali dell'impresa, e neppure l'intenzionale mancata prevenzione del danno per omesse riparazioni o adattamenti dei mezzi predisposti per prevenire o contenere l'inquinamento da parte dei rappresentanti legali dell'impresa.

Il cambiamento avvenne già nelle polizze assicurative stipulate a partire dalla Legge n. 349/86, le quali iniziarono a prevedere "*l'oggetto dell'assicurazione*" ed a comprendere la responsabilità civile

⁶³⁶ D.W. PEARCE, A. MARKANDYA, *Marginal opportunity cost as a planning concept in natural resource management*. Ann. Reg. Sci., December, 1987.

⁶³⁷ V. ANGIOLINI, *Il danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei Conti alla legge 349/1986*, in *Amministrare*, 1987, p. 215; M. COSTANTINO, *Beni ambientali e tutela giuridica nella legge n. 349 del 1986*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

dell'inquinamento, quindi il ripristino dello stato fisico dei luoghi interessati a quello antecedente il verificarsi del danno.

Ma alla base del sistema assicurativo c'è una definizione generale di assicurazione, contenuta nell'articolo 1882 c.c.,⁶³⁸ laddove viene indicata 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 (in caso di assicurazione contro i danni) ovvero a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana (per l'assicurazione sulla vita).⁶³⁹ Da questa emerge come la funzione del contratto risieda nel trasferimento del rischio dall'assicurato alla compagnia assicuratrice, dietro il versamento di un corrispettivo, detto premio, e quindi dal primo alla seconda.⁶⁴⁰

4. Il contratto di assicurazione, definizione e analisi

La teoria economica valuta il mercato assicurativo come caratterizzato da un rapporto tra domanda ed offerta diverso dagli altri mercati, ove le imprese offrono delle polizze a soggetti disposti a pagare un premio per trasferire un determinato rischio.

Quindi, il prodotto scambiato in questo mercato è un bene particolare, ed è rappresentato dalla copertura di un rischio legato all'incertezza, calcolato su una non perfetta conoscenza delle situazioni

⁶³⁸ Codice Civile, Art. 1882 - Nozione

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.

⁶³⁹ E. PITACCO, *Matematica e Tecnica Attuariale delle Assicurazioni sulla Vita*, Trieste: Lint, 2000.

⁶⁴⁰ Associazione Internazionale delle Autorità di Vigilanza sulle Assicurazioni - IAIS (2003), *Paper on Credit Risk Transfer between insurance, banking and other financial sectors*, Financial Stability Forum, Basilea, marzo, disponibile sul sito www.iaisweb.org.

future, che si aggiunge al normale rischio presente in tutti gli altri tipi di mercato .

Gli operatori, e quindi le compagnie di assicurazione, sono delle imprese che inseriscono i rischi e li gestiscono all'interno di una massa di rischi omogenei, secondo la legge dei grandi numeri, ed è proprio il rischio uno degli elementi essenziali del contratto di assicurazione.⁶⁴¹ Questo è quanto afferma anche il codice civile, laddove prevede, all'art. 1895, che "il contratto è nullo se il rischio non è mai esistito o ha cessato di esistere prima della conclusione del contratto" .

Sempre al fine di una sua configurazione, ed all'evidenziazione delle sue caratteristiche è interessante ricordare anche quanto sosteneva Hull nel 2000, secondo il quale un contratto di assicurazione può essere assimilato ad una opzione finanziaria e valutato con le moderne tecniche di option pricing. Ma se così fosse, il valore effettivo della garanzia offerta dal contratto verrebbe calcolato simulando un mercato finanziario perfettamente funzionante, e quindi senza costi di transazione, e rappresenterebbe il valore del premio che bisognerebbe aspettarsi da un'offerta di assicurazioni effettivamente concorrenziale.

In realtà, dall'analisi dei dati relativi ai contratti di assicurazione, in relazione ai ricavi disponibili negli USA, sembrerebbe che i premi applicati eccedano di gran lunga i costi stimabili, anche se tra i costi sembra includano quello per la riassicurazione, che invece viene fornita gratuitamente dal governo (Jung e Ramezani 2001).⁶⁴²

Ma per comprendere meglio le disposizioni che andiamo ora ad analizzare in tema di assicurazioni, è importante fornire un quadro

⁶⁴¹ L. GUIZO, T. JAPPELLI. *Background uncertainty and the demand for insurance* in *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 23(1):7-28, 1998.

⁶⁴² C. CAFIERO, *La recente ricerca economico-agraria sulle assicurazioni in agricoltura: una possibile chiave interpretativa*, Working Paper no. 11/2002, <http://www.depa.unina.it/depa/cafieropdf.pdf> [14 settembre 2009].

completo dei concetti generali, all'interno dei quali ci stiamo muovendo. Pertanto partiamo dalla qualificazione del termine generale assicurazione, normalmente intesa come quell'operazione con cui un soggetto (assicurato) trasferisce ad un altro soggetto (assicuratore) un rischio al quale egli è esposto (naturalmente o per disposizione di legge). Un esempio è quello del proprietario che assicura la propria automobile contro il rischio di furto, e così trasferisce all'assicuratore le conseguenze economiche negative dell'eventuale verificarsi del furto.

La funzione che svolge l'assicurazione è l'eliminazione di una situazione di incertezza che grava su chi è sottoposto ad un rischio determinato. Difatti, nell'esempio indicato, per il proprietario dell'automobile assicurata viene meno l'incertezza in quanto egli sa che, in caso di furto, può contare sull'impegno dell'assicuratore a pagare l'indennizzo. In questo modo si genera un'eliminazione dell'incertezza, che si attua grazie al fatto che l'assicuratore, assumendo un numero elevato di rischi del medesimo tipo, è in grado di calcolare la probabilità del verificarsi del rischio e di ripartirne le conseguenze su una pluralità di soggetti ad esso egualmente esposti.

La tipologia principale alla quale normalmente si fa richiamo, nel momento in cui si elocuisce circa le assicurazioni, e dalla quale iniziamo questa breve dissertazione è quella delle assicurazioni contro i danni, che comprendono tutti quei contratti di assicurazione volti a garantire l'assicurato contro i rischi cui sono esposti singoli beni del suo patrimonio (ad esempio, la casa o l'automobile)⁶⁴³, il patrimonio nel suo complesso o la sua stessa persona.

⁶⁴³ *L'espresso*, Volume 34, Numeri 26-30, Editrice L'Espresso, Provenienza dell'originale Indiana University. 1988; M. PIERELLA, *Le assicurazioni sulla casa - Le guide per la casa*, Europress Service, 1999.

Nel primo caso si parla di assicurazioni di cose (ad esempio, assicurazione furto, incendio, ecc.); nel secondo caso si parla di assicurazioni del patrimonio o di assicurazioni di spese (ad esempio, assicurazione della responsabilità civile); nel terzo caso si parla di assicurazioni contro i danni alla persona. Ma tutte, ad eccezione di quelle contro i danni alla persona (assicurazione infortuni e invalidità da malattia)⁶⁴⁴, sono rette dal cosiddetto principio indennitario.⁶⁴⁵

In questo quadro andiamo ad effettuare una sintetica analisi delle diverse tipologie riscontrabili, ed in base all'oggetto della copertura, discerniamo come prima categoria quella delle assicurazioni di cose, previste con contratti di assicurazione che hanno ad oggetto uno o più beni determinati del patrimonio dell'assicurato, il cui valore può essere esattamente calcolato.

Segue la seconda macrocategoria, rappresentata dalle assicurazioni del patrimonio, dette anche assicurazioni di spese, basate su contratti di assicurazione con cui l'assicurato si tutela dal rischio di una variazione negativa del suo patrimonio, considerato nel suo complesso, sia che essa derivi dal sorgere di un debito (assicurazione della responsabilità civile) sia che essa derivi da una spesa (ad esempio: spese legali, spese di cura).

A queste due sezioni se ne accosta un'ultima, quella contro i danni alla persona, che porta alla stipula di contratti di assicurazione con cui l'assicurato si tutela dal rischio di danni alla propria persona. E' questo il caso dell'assicurazione infortuni e dell'assicurazione invalidità da malattia.

Per quanto riguarda le assicurazioni relative alle persone, che difendono l'individuo da tutte quelle situazioni di necessità che si possono

⁶⁴⁴ D. FOCARELLI, C. SAVINO, AND P. ZANGHERI, *Chi assicura la salute e i propri beni in Italia? prime riflessioni sulla base dell'indagine sulle famiglie italiane della banca d'Italia in Quaderni di impresa assicurativa*, 3:179-197, 2004.

⁶⁴⁵ M. SANTARONI, AD CANDIAN, A POLOTTI, *Assicurazioni vita e infortuni. Contratti para assicurativi*, UTET, Torino, 1992.

verificare durante la vita, come infortuni, anzianità ed invalidità, esse possono essere ulteriormente suddivise in due classi, da un lato ci sono le assicurazioni obbligatorie, come le assicurazioni sociali gestite e cofinanziate dagli Enti Pubblici, e dall'altro ci sono assicurazioni facoltative, gestite da enti privati.

Ma anche nei casi di assicurazioni su cose o patrimoni, che coprono invece ciò che si decide di assicurare da danni, furti e particolari avvenimenti (incendi, furto, ecc.), è possibile effettuare la medesima distinzione, difatti da un lato si distinguono le assicurazioni obbligatorie, come quelle per responsabilità civile veicoli a motori o RCA, e dall'altro quelle facoltative, come ad esempio le assicurazioni per i viaggi.

Ma continuando in quest'analisi, ed analizzando ancora più nello specifico le specifiche tipologie contrattuali configurabili, concentrandoci sulle assicurazioni sulla vita, che comprendono tutti quei contratti di assicurazione prevedenti l'obbligo dell'assicuratore di versare al beneficiario un capitale o una rendita, al verificarsi di un evento attinente alla vita dell'assicurato (ad esempio, morte o sopravvivenza ad una certa data), distinguiamo le seguenti tipologie: polizze caso vita, polizze caso morte, polizze miste.⁶⁴⁶

Le polizze caso vita sono quelle che impegnano l'assicuratore al pagamento di un capitale o di una rendita vitalizia, nel caso in cui l'assicurato sia in vita alla scadenza pattuita, e possono comportare o una rendita immediata, quando il pagamento della rendita decorre dal momento della stipula del contratto, o una rendita differita, quando il

⁶⁴⁶ R. CANNATA, R. MENEGATO, G. MILLO, *La domanda di assicurazioni vita*, chapter 11- Assicurazioni Generali, 2004; G. DIONNE, *Handbook of Insurance*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands, 2000; T. BECK AND I. WEBB, *Determinants of life insurance consumption across countries*, World Bank Working Paper, 2792, 2002.

pagamento della rendita decorre da una certa data successiva alla stipula del contratto (termine di differimento).⁶⁴⁷

La seconda categoria è quella dei contratti di assicurazione sulla morte, che prevedono il pagamento di un capitale al beneficiario qualora si verifichi la morte dell'assicurato. La polizza caso morte può essere temporanea, se il contratto prevede che il pagamento sia effettuato qualora il decesso dell'assicurato avvenga nel corso della durata del contratto, e può essere a vita intera, se il pagamento del capitale avviene comunque alla morte dell'assicurato, indipendentemente dal momento nel quale essa si verifica.⁶⁴⁸

C'è infine la polizza mista, che si acclara qualora il contratto di assicurazione sulla vita garantisce il pagamento di un capitale o di una rendita vitalizia se l'assicurato è in vita al termine della durata del contratto e, al tempo stesso, il pagamento di un capitale se l'assicurato muore nel corso di detta durata.⁶⁴⁹

5. Le assicurazioni per danno ambientale

Nell'ambito delle assicurazioni sul patrimonio, abbiamo citato l'assicurazione della responsabilità civile generale, che è quel contratto di assicurazione con cui l'assicuratore si impegna a tenere indenne l'assicurato di quanto questi dovrebbe pagare, in quanto responsabile per legge, a titolo di risarcimento, per i danni involontariamente cagionati a terzi in conseguenza di un sinistro verificatosi in relazione ai rischi per i quali è prestata l'assicurazione.

⁶⁴⁷ M.J. BROWNE, K. KIM, *An international analysis of life insurance demand*. In *The Journal of Risk and Insurance*, 60:617-634, 1993.

⁶⁴⁸ A. OLIVIERI, E. PITACCO, *La valutazione nelle assicurazioni vita - Pro li attuariali*, EGEE, Milano, 2005

⁶⁴⁹ A. FALCIGLIA, *The demand for non-life insurance: A consumption-oriented model* in *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 17:45-53, 1980.

I rischi della responsabilità civile sono numerosi e possono riguardare la proprietà di un fabbricato, l'attività professionale, la responsabilità del datore di lavoro (RCT/O), la responsabilità per l'inquinamento, etc..

In Italia l'*assicurazione della responsabilità civile* (art. 1917 c.c.)⁶⁵⁰, è basata sul principio generale dell'art. 2740 c.c.,⁶⁵¹ per il quale il debitore risponde dell'adempimento delle sue obbligazioni con l'intero suo patrimonio e, l'assicuratore si obbliga conseguenzialmente a rivalere l'assicurato di quanto questi debba pagare a terzi in dipendenza della responsabilità prevista nel contratto.⁶⁵²

Fino alla fase precedente l'entrata in vigore del nuovo testo unico in materia ambientale, proprio questa forma di assicurazione è stata sfruttata per il settore dei rischi ambientali, pur se presenta molteplici problemi di assicurabilità, in virtù di diversi aspetti caratteristici del settore. Nello specifico questa forma di assicurazione può essere legata a perdite che potrebbero assumere anche dimensioni catastrofiche, tali da compromettere la solvibilità dell'assicuratore, perché connesse ad un'esposizione al rischio non definita nè certa, ad un'evoluzione

⁶⁵⁰ Codice Civile, Art. 1917 - Assicurazione della responsabilità civile

{I}. 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 [1218, 2043], in dipendenza della responsabilità dedotta nel contratto. Sono esclusi i danni derivanti da fatti dolosi [1900].

{II}. L'assicuratore ha facoltà, previa comunicazione all'assicurato, di pagare direttamente al terzo danneggiato l'indennità dovuta, ed è obbligato al pagamento diretto se l'assicurato lo richiede [2767].

{III}. Le spese sostenute per resistere all'azione del danneggiato contro l'assicurato sono a carico dell'assicuratore nei limiti del quarto della somma assicurata. Tuttavia, nel caso che sia dovuta al danneggiato una somma superiore al capitale assicurato, le spese giudiziali si ripartiscono tra assicuratore e assicurato in proporzione del rispettivo interesse [1932].

{IV}. L'assicurato, convenuto dal danneggiato, può chiamare in causa l'assicuratore [1932; 106 c.p.c.].

⁶⁵¹ Codice Civile, Art. 2740 - Responsabilità patrimoniale

Il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. Le limitazioni della responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge.

⁶⁵² R. BAGLIONI, *Associazione nazionale imprese assicuratrici, Guida agli archivi e alle fonti storiche delle assicurazioni in Italia*, Marsilio, 2003.

normativa che può creare esposizioni nuove ed inattese, ed alla difficoltà di costruire attendibili serie storiche di sinistrosità. Oltre tutto, non si dimentichi che il costo medio dei danni ha una scarsa significatività ai fini del calcolo delle polizze, e che i tempi di manifestazione dei danni non sono mai certi.

Per tutte queste ragioni, il mercato assicurativo ha provato ad elaborare e perfezionare polizze ad hoc per l'assicurazione dei rischi ambientali, quali la *Responsabilità Civile Generale delle Imprese* (RC imprese)⁶⁵³ e, soprattutto, la *Responsabilità Civile da Inquinamento* (RC inquinamento).⁶⁵⁴

Nello specifico, 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, che possono essere assicurati con specifica condizione aggiuntiva al contratto.

Diversamente la *polizza RC inquinamento (RCI)*, la quale copre i costi che l'assicurato è chiamato a sostenere per i danni involontariamente cagionati a terzi, in conseguenza dell'inquinamento graduale e/o accidentale arrecato all'ambiente nell'esercizio della propria attività d'impresa. Nello specifico, i sinistri risarcibili a termini di polizza sono definiti come "*quei danni che si verificano 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.

⁶⁵³ P. KOTLER, N. LEE, *Corporate social responsibility: doing the most good for your company and your cause*, United States of America, John Wiley and Sons, 2005; A. CRANE, D. MATTEN, L. J. SPENCE, *Corporate social responsibility : readings and cases in a global context*, London; New York : Routledge, 2008; *The debate over corporate social responsibility*, S. MAY, G. CHENEY, J. ROPER, Oxford : Oxford University Press, 2007.

⁶⁵⁴ K. ABRAHAM, *Environmental Liability and the Limits of Insurance*, Columbia Law Review, 1988, n. 88, pp. 942-988

La polizza RCI afferisce innanzitutto ai danni alla persona, poi 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*”.

Altro profilo importante riguarda le spese c.d. *di neutralizzazione e contenimento* del sinistro,⁶⁵⁵ ossia quegli esborsi relativi a interventi urgenti e temporanei, che l'imprenditore è chiamato ad eseguire al primo scatenarsi dell'evento, ancor prima che si cagioni un danno, e che al suo manifestarsi servono a contenerne l'entità. Ne deriva che di norma sono costi riguardanti le attività realizzate entro il perimetro dello stabilimento, che non vanno confuse con quelle di bonifica dell'ambiente colpito, le quali fanno parte del danno.

In relazione alla durata, la polizza RCI ha un'efficacia limitata nel tempo, a garanzia dell'assicuratore e dell'assicurato: nello specifico, per il primo la delimitazione temporale individua il periodo di esposizione al rischio, mentre per il secondo è garanzia del rapporto assicurativo, allorquando sia difficile stabilire la data dell'evento che fa scattare la copertura assicurativa. Ma il problema assume particolare rilevanza nei casi di inquinamento graduale, la cui origine potrebbe non avere una data certa, ed al riguardo è stata scelta la clausola *claims made*,⁶⁵⁶ che identifica il sinistro con la richiesta di risarcimento.⁶⁵⁷ Allo stesso modo,

⁶⁵⁵ L'assicurazione comprende altresì le spese per interventi urgenti e temporanei ragionevolmente sostenute dall'Assicurato, nel caso di inquinamento o di pericolo attuale di inquinamento allo stesso imputabile, per prevenire o limitare un danno risarcibile ai termini di polizza, con l'obbligo, da parte dell'Assicurato di darne immediato avviso alla Società.

⁶⁵⁶ “Claims-made policy: An insurance policy in which the insurer agrees to pay claims only during the term of the policy or within a specified period after expiration of the policy. The insurer is protected against other future claims.” Tratto da <http://dictionary.reference.com/> - Meanings and definitions of words [10 settembre 2009].

⁶⁵⁷ P. J. SULLIVAN, P. J. SULLIVAN, F. J. AGARDY, R. K. TRAUB, *Practical environmental forensics: process and case histories Environmental engineering series, cit.*; R. FRANK CUSHMAN, J. J.

L'assicurazione è ritenuta valida per le richieste risarcitorie avanzate all'assicurato durante il periodo d'efficacia del rapporto assicurativo, ed in caso di richieste plurime di risarcimento, originate da un'unica causa di inquinamento, sarà la data della prima richiesta ad esser considerata come riferimento di tutte le altre, anche se presentate dopo la scadenza della polizza.

La formula *claims made*, che consente di assicurare gli eventi dannosi verificatisi prima della stipulazione del contratto, ma solo nel caso in cui non siano conosciuti né conoscibili dall'assicurato al momento della stipula, oggi è stata fatta propria dalla pratica assicurativa, che ha preso esempio dalle soluzioni adottate negli Stati Uniti, laddove si identifica il sinistro con la richiesta di risarcimento, e si preferisce un sistema per il quale l'assicuratore è in grado di far fronte alle richieste di risarcimento sorte durante il periodo di validità della polizza, anche a fronte di fatti generatori dei danni che appartengono ad un periodo anteriore a quello della polizza in questione.

La soluzione *claims-made* da un lato consente all'assicuratore di fissare chiaramente i limiti temporali della sua esposizione al rischio, e dall'altro protegge l'assicurato, per il quale possono sorgere problemi nel momento in cui debba determinare con esattezza il fatto generatore del danno. Tuttavia tale scelta comporta, per l'assicuratore, un forte inconveniente, quello di obbligarlo a risarcire quei danni che trovano la loro causa in un momento precedente a quello in cui questi ha potuto svolgere i propri controlli sulle infrastrutture dell'assicurato. Difatti l'assicuratore non potrà mai avere il controllo sull'attività passata

MYERS, *Construction Law Handbook - Construction Law Library*, United States of America, Aspen Publishers Online, 1999, pp. 741 ss.; L. S. MASTERS E. R. ANDERSON, J. S. STANZLER, L. S. MASTERS, *Insurance Coverage Litigation*, United States of America, Aspen Publishers Online, 1999.

dell'impianto, ed in casi dubbi l'unica scelta da lui effettuabile resta quella di rifiutare la copertura assicurativa all'apparato che in passato abbia trascurato di adottare delle misure preventive che l'assicuratore considera minime per la prevenzione dei rischi.⁶⁵⁸

Sia chiaro però che ci sono dei rischi anche per gli assicurati, che potrebbero non essere coperti nel caso di cessazione della polizza, anche se i fatti generatori dei danni risalgono al momento in cui sussisteva copertura assicurativa.

Infine, tornando al caso dell'Italia, in relazione all'estensione territoriale, la polizza RCI copre dai danni che hanno origine sul territorio italiano, anche se producono i loro effetti all'estero. Ma con l'entrata in vigore della nuova disciplina del danno ambientale, come introdotta dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in attuazione della direttiva 2004/35/CE, le polizze adottate sono destinate ad ulteriori cambiamenti, ed il mercato assicurativo è diretto verso modifiche e riposizionamenti, al fine di rispettare le prescrizioni del legislatore comunitario e le esigenze delle attività produttive.

6. Le attività del Pool per l'assicurazione della RCI

La polizza RCI, idonea a coprire i rischi caratterizzati da potenzialità di danno catastrofiche e che pertanto richiede la mobilitazione di ingenti risorse tecniche e finanziarie, in Italia viene offerta da un gruppo di compagnie che, a partire dalla fine degli anni Settanta, hanno costituito 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

⁶⁵⁸ R. HOYT, H. KHANG, *On the demand for corporate property insurance* in *The Journal of Risk and Insurance*, 67, N°1, 2000.

agisce principalmente in una logica di tipo riassicurativo, attraverso lo scambio e la ripartizione fra le compagnie aderenti della copertura dei rischi caratterizzati da un'elevata potenzialità di danno.⁶⁵⁹

Rispetto alla singola compagnia di assicurazioni, il Pool tra imprese consente la raccolta di elevate risorse finanziarie, offrendo massimali di importo elevati a garanzia di quei danni che potrebbero assumere proporzioni catastrofiche; una copertura completa del rischio, tale da assicurare sia gli eventi di natura accidentale, sia quelli di natura graduale, ed il frazionamento dei rischi tra gli aderenti, insieme alla condivisione di esperienze tecniche di valutazione dei rischi.⁶⁶⁰

L'attività del Pool parte dalla fase conoscitiva effettuata tramite l'esame della proposta/questionario, cui fa seguito un sopralluogo a cura di tecnici specializzati finalizzato all'accertamento della tipologia di attività, dei processi di produzione, delle caratteristiche degli impianti, della natura di suolo, sottosuolo ed aree circostanti, dell'esistenza e del mantenimento in efficienza di sistemi di prevenzione dei danni, il tutto al

⁶⁵⁹ Il Pool per l'assicurazione e la riassicurazione della responsabilità civile da inquinamento è un consorzio di coriassicurazione, gestito da Münchener Rück Italia S.p.A. a cui partecipano 40 compagnie di assicurazione diretta e 4 di riassicurazione professionale. Strutture simili esistono anche in altri Paesi Europei come Francia e Spagna.

Questo organismo è uno strumento operativo delle imprese assicurative, che permette ad ognuna di esse di offrire ai propri clienti la garanzia inquinamento (improvviso e graduale): in altre parole si è permesso ad un elevato numero di imprese di assicurazione di entrare nel mercato, col risultato di accrescere la capacità di garantire rischi altrimenti difficilmente assicurabili. Il pool coriassicurativo è dunque ancora oggi, e lo sarà prevedibilmente anche in futuro, necessario per tutti gli attori coinvolti nella gestione dei rischi ambientali: " per gli utenti industriali, che possono sviluppare la loro attività, nel rispetto delle regole di prevenzione e di controllo, con la certezza di contare su un solido sistema di garanzia finanziaria; • per le imprese di assicurazione che hanno la possibilità di operare in un mercato altamente specializzato; • per le imprese di riassicurazione, le quali partecipano al Pool avendo coscienza che i rischi vengono sottoscritti a livello di assicurazione diretta nel rispetto di norme tecniche specifiche.

Le principali attività del Pool sono: • sottoscrizione rischi; • gestione sinistri; • consulenza su problematiche assicurative e ambientali; • aggiornamento normativo; • studio di nuovi prodotti assicurativi. (http://www.cineas.it/img/fck/news_amb_maggio_09.htm) [14 settembre 2009].

⁶⁶⁰ L. BOYD, *Financial Responsibility for Environmental Obligations: Are Bonding and Assurance Rules Fulfilling their Promise?*, in *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy*, Research in Law and Economics, edited by T. Swanson, vol. 20, Elsevier, 2002, pp. 417-485; M. Boyer, J.J.Laffont, *Environmental Risk and Bank Liability*, in *European Economic Review*, 41, 1997, pp. 1427-1459.

fine di consentire all'assicuratore l'instaurazione di una procedura d'assunzione del rischio basata su una puntuale rappresentazione della realtà, ma anche di indurre l'assicurato a comportamenti virtuosi di prevenzione dei sinistri.

Di particolare rilevanza in queste operazioni è 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 ANIA e Confindustria hanno stipulato 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.

7. Ulteriori evoluzioni nel settore dell'assicurabilità del danno ambientale

Il ruolo primario delle assicurazioni nell'ambito della gestione dei rischi derivanti da fenomeni di inquinamento ambientale conseguenti ad attività produttivo-industriali può rivelarsi di enorme importanza, ma è solo negli ultimi anni che è notevolmente cresciuta la sensibilizzazione per questa tematica, per una serie di fattori eterogenei, che sembrano però convergere nella medesima direzione, quella di riconoscere all'assicurazione il ruolo di strumento di policy nell'ambito delle strategie del legislatore.

Uno di questi fattori è rappresentato dall'interesse dello Stato e degli Enti pubblici preposti alla salvaguardia dell'ambiente, che vuole incentivare le industrie alla scelta di un'adeguata copertura assicurativa nei confronti dei fenomeni di inquinamento ambientale,⁶⁶¹ al fine di tutelare un'ampia serie di interessi che fa capo a quelle attività produttive che percepiscono nei fenomeni di inquinamento ambientale un forte motivo di instabilità economica, e concepiscono l'assicurazione come uno strumento di salvaguardia dei loro interessi,⁶⁶² se non della loro stessa sopravvivenza.⁶⁶³

Ci sono poi gli interessi facenti capo alle stesse imprese di assicurazione che, a fronte delle iniziali difficoltà di valutazione del rischio derivante dai fenomeni di inquinamento ambientale,⁶⁶⁴ negli ultimi anni hanno via via assunto un atteggiamento molto più collaborativo nei confronti degli Enti pubblici così come delle attività produttive,⁶⁶⁵ al fine di facilitare l'individuazione dei rischi e delle opportunità, sia per le imprese di assicurazione che per i pool di riassicurazione.⁶⁶⁶

8. Strumenti alternativi all'assicurazione

Anche se il rischio ambientale ben si presta alla soluzione assicurativa, a fronte di compagnie assicurative spesso restie ad utilizzare

⁶⁶¹ B.G.M. MAIN, *Large companies and insurance purchases: some survey evidence in The Geneva papers on risk and insurance*, 25, N°2, 2000.

⁶⁶² A. HEYES, *Lender Penalty for Environmental Damage and the Equilibrium Cost of Capital*, in *Economica*, 63, 1996, pp. 311-323.

⁶⁶³ T. LEWIS, D.M. SAPPINGTON, *How Liable Should a Lender Be? The Case of Judgment-Proof Firms and Environmental Risk: Comment*, in *American Economic Review*, 91, 3, 2001pp. 724-730.

⁶⁶⁴ Isvap (1999), *Il margine di solvibilità delle imprese di assicurazione: confronto tra i sistemi europeo ed americano*, quaderno n.6, disponibile sul sito www.isvap.it.

⁶⁶⁵ E. FEES; U. HEGE, *Environmental Harm and Financial Responsibility*, in *The Geneva Papers*, Volume 25, Number 2, Palgrave Macmillan, April 2000, pp. 220-234.

⁶⁶⁶ T. LEWIS, *Protecting the Environment when Costs and Benefits are Privately Known*, in *RAND Journal of Economics*, 27, 4, 1996, pp. 819-847.

polizze per la copertura di rischi a carattere ambientale, le imprese si sono sentite spinte verso il ricorso a programmi alternativi.⁶⁶⁷ Così, a fronte di Compagnie restie ad accettare la stipula di contratti di questa tipologia, se non a tassi elevatissimi, in ragione dell'estrema difficoltà di valutazione della congruità del premio richiesto rispetto alla perdita attesa, nell'intento di far fronte al rischio di danni a carattere ambientale, le imprese hanno preferito orientarsi verso scelte di tipo auto-assicurativo.⁶⁶⁸

Per tali ragioni, il sistema economico è impegnato da tempo nell'individuazione e nella promozione di strumenti di copertura del danno ambientale alternativi all'assicurazione,⁶⁶⁹ che soprattutto nel mercato statunitense è stata affiancata dalle cosiddette alternative di finanziamento o trasferimento del rischio⁶⁷⁰, raffigurate da quegli strumenti e tecniche che offrono soluzioni di copertura del rischio alternative o complementari all'assicurazione tradizionale, in una logica di prodotto finanziario.⁶⁷¹

Le banche e il mondo della finanza offrono soluzioni e prodotti che modificano profondamente l'ottica nella quale ha operato,⁶⁷² finora, il mercato assicurativo, in quanto consentono di superare l'assunto per il quale si considerava possibile il trasferimento assicurativo dei soli rischi

⁶⁶⁷ Difatti si parla sempre più frequentemente di *core business*, in quanto le compagnie assicurative hanno realizzato nuovi prodotti in grado di tutelare dai danni arrecati dalle catastrofi naturali o di tutelare il patrimonio degli imprenditori in caso questi fossero responsabili i danni da inquinamento.

⁶⁶⁸ MPS, *Il rischio ambientale nella concessione del credito*, in *Note a Studi Economici, Quaderno n. 8*, 2003, pp. 61-107.

⁶⁶⁹ R. COSTANZA, *Social traps and environmental policy*. *Bioscience*, 37, pp. 407-412, 1987

⁶⁷⁰ *Alternative risk transfer – a.r.t. – o alternative risk financing – a.r.f.*

⁶⁷¹ M. BOYERA, J. J. LAFFONTB, *Environmental risks and bank liability*, in *European Economic Review*, Volume 41, Issue 8, August 1997, Pages 1427-1459; R. COSTANZA, C. PERRINGS, *A flexible assurance bonding system for improved environmental management* in *Ecol. Econ.*, 2: 57-75, 1990; P. Embrechts, S. Hanspeter, *Modelling of extremal events in insurance and finance*, in *Mathematical Methods of Operations Research*, Physica Verlag - An Imprint of Springer-Verlag GmbH, Volume 39, Number 1 / February, 1994, pp. 1-34.

⁶⁷² F. CESARINI, R. VARALDO, *Banche e assicurazioni*, UTET, 1997; G. FORESTIERI, O. MORO, *I rapporti fra assicurazioni e banche, interessi comuni e ambiti di possibile collaborazione*, EGEA, 1993.

puri, e non per quelli speculativi⁶⁷³. Così diventa possibile gestire, attraverso le soluzioni offerte dal mercato finanziario, anche il rischio puro.

In merito, un significativo esempio è quello dei titoli obbligazionari denominati “*catastrophe bonds*”, dove il rischio legato all’evento grava completamente sui mercati finanziari, mentre l’assicuratore altro non è che il veicolo col quale si realizza la raccolta dei premi ed il trasferimento del rischio.⁶⁷⁴

Il trasferimento del rischio ai mercati finanziari rappresenta del resto un’efficace alternativa per la stessa industria assicurativa, che per tale via ha la possibilità sia di aumentare il numero dei rischi,⁶⁷⁵ sia di sottoscrivere e gestire il capitale in modo più efficiente: il trasferimento dei rischi dal comparto assicurativo al mercato finanziario crea invero un ulteriore legame tra questi settori, che già interagiscono attraverso la partecipazione delle compagnie di assicurazione al mercato dei capitali quali investitori istituzionali.⁶⁷⁶

Ma ci sono poi la *compagnia captive* e l’emissione di *risk bonds*, come ulteriori esempi di strumenti finanziari alternativi all’assicurazione, per la copertura delle esposizioni ambientali. La *captive* è una società di assicurazione che viene controllata da un’impresa operante in un settore diverso, la quale agisce secondo una logica identica a quella dell’ordinaria compagnia assicuratrice: l’impresa affiliata versa i premi, per i rischi che intende assicurare, alla capogruppo, mentre quest’ultima si obbliga a

⁶⁷³ E. PARRETTA, *Controllo interno e assicurazioni. L'attività dell'internal auditor nel sistema di governance delle imprese assicuratrici. Volume 658 di Azienda moderna*, FrancoAngeli, 2007.

⁶⁷⁴ K.A. FROOT, *The Market for Catastrophe Risk: A critical Examination*, in *NBER Working Paper 7286*, August, 1999.

⁶⁷⁵ D. RULE, (2001), *Risk transfer between banks, insurance companies and capital markets: an overview*, in *Financial Stability Review*, pp. 137-159, Londra, Bank of England, dicembre, disponibile sul sito www.bankofengland.co.uk.

⁶⁷⁶ *Il trasferimento del rischio di credito tra il settore bancario e il settore assicurativo. L'esperienza italiana*, Banca d'Italia - ISVAP, Giugno 2004.

pagare gli indennizzi al verificarsi dei sinistri.⁶⁷⁷ In questo modo si riescono ad aggregare le esposizioni dei soggetti che abbiano rischi analoghi, e si rendono sopportabili perdite con dimensioni potenzialmente molto elevate.⁶⁷⁸

L'impiego della *compagnia captive*, che consente alle compagnie partecipanti di trasferire i rischi dal comparto assicurativo al mercato dei capitali, permette di avvantaggiarsi delle efficienze di una gestione su larga scala e di un volume di acquisti sul mercato riassicurativo, impensabili qualora il singolo membro intraprendesse un programma individuale. Ci sono poi ulteriori vantaggi a natura tributaria perché, rappresentando uno strumento di riassicurazione⁶⁷⁹, la *captive* gode del medesimo trattamento fiscale conseguibile con l'assicurazione, che si differenzia dal normale accantonamento, e che consente di avere formalmente un premio deducibile fiscalmente.

In aggiunta, le stesse riserve in accantonamento usufruiscono di regimi giuridici favorevoli, perché solitamente tali società vengono domiciliate in territori che applicano modesti livelli di tassazione sulle riserve.

Diversi sono i *risk bonds*, strumenti finanziari indicizzati, consistenti in obbligazioni con rendimento più elevato rispetto a quello normalmente praticato, nei quali l'extra-rendimento viene associato al rischio, perché qualora si verifichi quest'ultimo i sottoscrittori del titolo non possono pretendere più alcuna cedola.⁶⁸⁰ Questo è un prodotto finanziario che

⁶⁷⁷ P. PIGNOLO, *La gestione e la ritenzione del rischio d'impresa*, Franco Angeli, 2002

⁶⁷⁸ G. DIONNE, S. SPAETER, *Environmental risk and extended liability: The case of green technologies*, in *Journal of Public Economics*, Volume 87, Issues 5-6, May 2003, Pages 1025-1060.

⁶⁷⁹ P. BIFFI, I. COLIVICCHI, *La relazione tra assicuratore e riassicuratore: analisi attuariali*, in *Quaderno dell'Istituto di Econometria e Matematica dell'Università Cattolica di Milano*, 2004.

⁶⁸⁰ C.A. PERRINGS, *Environmental bonds and environmental research in innovative activities* in *Ecol. Econ.*, 1, pp. 95-115, 1989.

consente di coinvolgere capitali idonei ad integrare, all'occorrenza, le riserve tecniche degli assicuratori, ed in caso di assenza di sinistri di significativa entità, autorizza l'uso delle riserve tecniche per la corresponsione degli interessi. Quindi, i *risk bonds* se da un lato sono vantaggiosi per i potenziali sottoscrittori per gli elevati rendimenti offerti, dall'altro lo sono per il contributo in termini di diversificazione di portafoglio.

In sintesi, gli strumenti finanziari di gestione del rischio,⁶⁸¹ che servono ad ottimizzare la gestione del capitale dell'impresa, poggiano su due cardini, la *copertura multi-rischio* effettuata tramite l'identificazione di un paniere di rischi da trattare, partendo dal presupposto della minore probabilità del verificarsi di una pluralità di eventi dannosi legati a rischi diversi, e la conseguente diminuzione di richiesta di capacità al mercato assicurativo, integrando così in un'unica copertura garanzie fornite normalmente da più rami assicurativi, e la *pluriennialità* del periodo di copertura,⁶⁸² durante il quale il finanziamento che lo stesso assicurato esamina per gli eventi dannosi che si dovessero verificare è unico, cioè "aggregato" per il periodo.

9. Note conclusive

Con queste note sintetiche è stato delineato lo scenario di riferimento per il settore assicurativo, in un contesto nazionale ed internazionale, verso uno sviluppo sostenibile, nel quale l'industria dei servizi assicurativi affronta da tempo le tematiche ambientali, considerate fattori di

⁶⁸¹ N. MISANI, *Risk Management fra Assicurazione e Finanza*, Egea, 1999.

⁶⁸² A.H. RINGLEB, S.N. WIGGINS, *Liability and Large-Scale, Long-Term Hazards*, in *Journal of Political Economy*, June, 98, 1990, pp. 574-595.

competitività fondamentali in un mercato in costante evoluzione, nel quale si utilizzano gli istituti assicurativi e soprattutto quelli riassicurativi al fine di integrare la variabile ambientale nelle operazioni di routine, e nelle proprie decisioni strategiche, per favorire lo sviluppo sostenibile e la preservazione dell'ambiente.⁶⁸³

La nuova disciplina sulla responsabilità ambientale è stata emanata solo nel 2004, con la direttiva 2004/35/CE, destinata ad imporre alle imprese industriali italiane e dell'Unione europea il ripensamento delle proprie strategie organizzative e gestionali, nell'esigenza di variabili strategiche più rilevanti, rispetto alle quali l'imprenditore deve essere in grado di sviluppare adeguate scelte gestionali, organizzative e tecniche.

In quest'ottica si richiede all'impresa di essere realmente competitiva, di adeguare le modalità operative delle proprie attività al contesto economico ed operativo di riferimento, di individuare contestualmente i possibili margini di miglioramento in una vera e propria logica di prevenzione e controllo, e di delineare un sistema produttivo chiamato a concorrere attivamente alla protezione ed al miglioramento della qualità dell'ambiente, non solo per salvaguardare la salute dei cittadini,⁶⁸⁴ ma anche per utilizzare in modo razionale le risorse naturali.

Ne deriva la centralità dell'implementazione degli Strumenti di Gestione Ambientale (SGA), finalizzati alla certificazione ambientale delle imprese medesime, obbligate ad intraprendere un'attenta valutazione economica dei costi associabili ai danni connessi con i rischi identificati, che devono essere confrontati con quelli necessari per la prevenzione, perché al fine della loro copertura le imprese devono poter scegliere

⁶⁸³ M. ANOLLI, R. LOCATELLI, *Le operazioni finanziarie*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁶⁸⁴ MA TERESA CRIADO DEL RÍO, *Valoración médico legal del daño a la persona por responsabilidad civil*, Madrid : Fundación Mapfre Medicina, D.L. 1994.

obiettivamente tra gli strumenti messi a disposizione dagli operatori del settore, che siano assicurazioni o strumenti alternativi.⁶⁸⁵

⁶⁸⁵ C. GOLLIER, *Some Aspects of the Economics of Catastrophe Risk Insurance*, in CESifo Working Paper Series No. 1409, February 2005.

CONCLUSIONI

CONCLUSIONI

L'inquinamento, la preservazione dell'ambiente, e lo sfruttamento sostenibile delle risorse sono necessità sempre più sentite dalle aziende, che oggi si dirigono consapevolmente verso l'adozione di politiche di riduzione dell'impatto ambientale, interessandosi concretamente al sostegno ed all'attuazione di azioni di riciclo dei materiali, oltre che all'efficienza energetica. Sono quindi predisposte verso uno sforzo supplementare, che va oltre la mera riduzione delle emissioni nell'ambiente, e procede verso il crescente ricorso alle compagnie di assicurazione, al fine di attivare strumenti idonei a tutelare l'ambiente ed i soggetti danneggiati.⁶⁸⁶

Ne deriva che al fianco degli Stati, restii ad accettare norme internazionali che impongono loro di limitare o di accettare la responsabilità per le attività dannose, generate in seguito ad azioni che non limitano la propria estrinsecazione all'interno del proprio territorio, quali attività nucleari ed inquinamento marino, le quali presentano un rischio significativo per l'ambiente inteso in senso ampio, e non riguardano quindi solo il luogo in cui si è sprigionata la fonte di pericolo, ma anche tutti gli altri Stati sottoposti al raggio d'azione della minaccia liberata, si collocano le imprese, che possono attivamente contribuire, attuando la promozione di una produzione più pulita e di un'imprenditorialità responsabile.

Ma oltre a condotte progressiste, intraprese in questa direzione, si registra, ormai da tempo, il sempre maggior ricorso, per far fronte alla gestione di eventuali rilasci inquinanti diffusi nell'ambiente, idonei a causare lesioni personali a terzi, oppure danni materiali a beni di

⁶⁸⁶ B. FINKENSTÄDT, H. ROOTZÉN, *Extreme values in finance, telecommunications, and the environment. Volume 99 di Monographs on statistics and applied probability*, United States of America, CRC Press, 2004; S. LANDINI, *Assicurazione e responsabilità*, - Milano, Giuffrè, 2004.

proprietà, oltre che all'habitat naturale circostante, ad apposite polizze assicurative, che non si limitano a coprire il rischio inquinamento tramite mere polizze di responsabilità civile generale (RCG), normalmente limitate al solo evento accidentale, ma si indirizzano alla copertura dell'intera gamma di rischi ambientali generati.

Dopo la nuova disciplina sulla responsabilità ambientale, emanata nel 2004 con la Direttiva 2004/35/CE, destinata ad imporre alle imprese industriali italiane e dell'Unione europea il ripensamento delle proprie strategie organizzative e gestionali, nell'esigenza di variabili strategiche più rilevanti, nell'ambito del settore assicurativo, nel contesto nazionale ed internazionale, che ricorre ad istituti assicurativi e soprattutto riassicurativi, al fine di integrare la variabile ambientale nelle operazioni di routine, per favorire lo sviluppo sostenibile e la preservazione dell'ambiente, si è reso necessario, il delineamento di un sistema produttivo idoneo a concorrere attivamente alla protezione ed al miglioramento della qualità dell'ambiente, sia per salvaguardare la salute dei cittadini, che per utilizzare in modo razionale le risorse naturali.

Date le nuove prescrizioni, si è inoltre favorito il sempre maggior ricorso agli Strumenti di Gestione Ambientale (SGA),⁶⁸⁷ finalizzati alla certificazione ambientale delle imprese medesime, obbligate ad intraprendere un'attenta valutazione economica dei costi associabili ai danni connessi con i rischi identificati.⁶⁸⁸

⁶⁸⁷ Lombardia : ASSESSORATO ALL'ECOLOGIA, *Proposte per una legge quadro sui criteri e gli strumenti di gestione della politica ambientale*, 1973; P. ANDREINI (a cura di) *Certificare la qualità : strumenti, metodi, servizi per sistemi aziendali e prodotti : le norme ISO 9000 verso la qualità totale /*. - 2. ed. - Milano, Hoepli, 1997.

⁶⁸⁸ R. BORLENGHI, *Guida alle norme ISO 14000 : i sistemi di gestione ambientale, l'audit ambientale, il labelling, la valutazione del ciclo della vita (LCA), la valutazione delle prestazioni ambientali (EPE), i sistemi integrati di gestione*, - Milano, Hoepli, 2000; V. D'INCOGNITO, *Guida allo sviluppo dei sistemi di gestione ambientale : norma ISO 14001*, - Milano, F. Angeli, 1997.

Tra i meriti della Direttiva del 2004 c'è anche quello di aver riconosciuto in modo ufficiale, alla base della disciplina della responsabilità ambientale, la necessaria riparazione delle conseguenze dell'illecito, connessa alla previsione del risarcimento a favore dei soggetti danneggiati, ed alla necessità di addossare all'autore i danni che ha provocato alla collettività. In questo modo, pur abbracciando i principi validi per la responsabilità civile, non si accetta la corrispondenza tra la funzione riparatoria a favore dei danneggiati e la funzione deterrente nei confronti dell'autore dell'illecito, perché qui i danni che taluno causa a terzi vanno dallo stesso autore risarciti solo a coloro che li hanno subiti.

Difatti nella responsabilità ambientale tale relazione non si avverte come necessaria e si tende a far prevalere la funzione deterrente, facendo cadere sull'autore dell'illecito i danni provocati alla collettività, ed imponendo allo stesso il pagamento di ulteriori somme di denaro, con finalità di tipo sanzionatorio o punitivo.

Inoltre, tramite la Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale,⁶⁸⁹ si stabilisce un quadro di riferimento incentrato sul principio "chi inquina paga", principio già sancito nel trattato istitutivo della Comunità europea (articolo 174 (2) Trattato CE).

Come dicevamo poco fa la ELD è stata emanata solo nel 2004, ma riconosce le sue radici in un periodo molto precedente, che si colloca a circa una trentina di anni fa, nel settore della responsabilità civile per rifiuti pericolosi, periodo che spianò la strada agli importantissimi

⁶⁸⁹ F. ANILE, *Danno ambientale : le nuove norme*, Milano, Ambiente, 2007; P. FIMIANI, *Le nuove norme sul danno ambientale*, Milano, Il sole-24 ore, 2006; G. BOCCONE, *Responsabilità e risarcimento per danno ambientale : aggiornato al D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2006.

interventi degli anni '90, quando per la prima volta si prende in considerazione l'inevitabilità di uno strumento generale di responsabilità ambientale, con la redazione del Libro Verde sul risarcimento dei danni ambientali del 1993, successivamente affiancato dal Libro Bianco sulla responsabilità ambientale pubblicato nel febbraio 2000, allo scopo di esaminare il modo in cui il principio chi inquina paga possa essere applicato nella politica ambientale comunitaria.

In quella sede la conclusione fu quella di emanare una direttiva, il modo migliore per stabilire un regime comunitario di responsabilità ambientale, e finalmente alla data del 30 aprile 2004 la direttiva sulla responsabilità ambientale entrò in vigore.

Da quella data, agli Stati membri dell'UE, furono riconosciuti tre anni per procedere al recepimento, ma considerando che a metà novembre 2008 solo i due terzi degli Stati membri avevano recepito appieno la ELD, nei confronti di quegli Stati che non si erano attenuti alle prescrizioni indicate, nel giugno 2007 la Commissione si trovò costretta ad avviare procedimenti di infrazione.

Finalmente, alla fine dell'estate 2009, anche gli Stati inadempienti notificarono il recepimento completo della ELD nel diritto interno.

In Italia le principali innovazioni in materia di responsabilità per danni all'ambiente sono state introdotte con il D.Lgs. n. 152/06, al quale va riconosciuto il merito di essere stato il primo tentativo destinato all'organizzazione della complessa materia ambientale all'interno di un unico testo, che ha consentito l'introduzione di espliciti riferimenti a principi di carattere generale, precedentemente richiamati solo occasionalmente nell'ordinamento nazionale.

L'unica mancanza del "Testo Unico Ambientale" è quella di non essere riuscito nell'intento di introdurre l'auspicata semplificazione e razionalizzazione della normativa ambientale.⁶⁹⁰

Altro problema, ampiamente dibattuto, all'interno del settore in analisi, è quello dell'assicurabilità del danno all'ambiente, che è stato a lungo dibattuto in sistemi ove l'emergenza ambientale si è verificata in un momento storico precedente al nostro, i quali hanno affrontato molto prima dell'Europa una lunga discussione sulla funzione dell'assicurazione nel campo ambientale.⁶⁹¹

In questo settore ci si è trovati sin da subito a dover contemperare due interessi totalmente contrastanti, da un lato quello di garantire ai danneggiati di essere in ogni caso risarciti, anche nel caso in cui la momentanea situazione finanziaria del danneggiante non lo consente, dall'altro quello di mantenere la funzione di *deterrence* caratteristica della responsabilità civile. Difatti, si deve evitare l'instaurazione della convinzione per cui l'assicurazione serve a coprire i comportamenti illeciti dell'inquinatore, che si sente pertanto autorizzato ad agire senza alcun accorgimento a favore della tutela ambientale.

A tal fine gli assicuratori si sono trovati costretti ad elaborare particolari strumenti, come quello delle franchigie, per le quali qualunque sia l'ammontare del danno verificatosi, l'assicurato dovrà comunque sopportare una percentuale fissa del danno, la quale si risulta un mezzo potenzialmente idoneo a spingere l'assicurato verso l'impedimento del

⁶⁹⁰ S. T. MASUCCI, *Tutela dell'ambiente : le ragioni (e i principi) di un testo unico*, in *Rivista critica del diritto privato*, Vol. 14, A. 1996; M. SANTOLOCI, S. MAGLIA, *Descrizione Il *codice dell'ambiente : con il D.l.vo n. 152/2006 Testo unico ambientale : aggiornato alla L. 12 luglio 2006, n. 228 (Legge milleproroghe)*. - 17 ed., Piacenza, La tribuna, 2006; L. O. ATZORI, *Il testo unico ambiente : commento al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale*, Napoli, Esselibri-Simone, 2006.

⁶⁹¹ G. BENACCHIO, *Diritto privato della Comunità europea : fonti, modelli, regole*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 385 ss.

verificarsi del danno. Sulla stessa idea si muovono anche le tecniche premiali come quella di *bonus malus*,⁶⁹² per la quale al momento del rinnovo del contratto, l'assicuratore dopo aver valutato la sinistrosità dell'assicurato durante uno specifico periodo, e quindi il numero di incidenti verificatisi in seno all'impianto, deciderà se far scattare un aumento o una diminuzione del premio assicurativo. Ci sono infine le fissazioni di tetti massimi, oltre i quali le assicurazioni non pagheranno il risarcimento del danno.

Ed è proprio tramite questi meccanismi che lo strumento dell'assicurazione riesce ad operare non solo come strumento di tipo protettivo, ma anche come strumento di *prevenzione* o di *deterrente*,⁶⁹³ predisposto dalla responsabilità civile.⁶⁹⁴

Ma, nonostante gli accorgimenti elaborati, troppo spesso le Compagnie preferiscono evitare la stipula di contratti assicurativi per danno ambientale, in ragione dell'estrema difficoltà di valutazione della congruità del premio richiesto rispetto alla perdita attesa, così data la crescente necessità di far fronte al rischio di danni a carattere ambientale, le imprese preferiscono orientarsi verso scelte di tipo auto-assicurativo, o verso nuove soluzioni e prodotti, che vengono offerti dalle banche e consentono di realizzare i medesimi obiettivi.

⁶⁹² A. FRIGNANI, *Il bonus-malus dopo la riforma Bersani alla luce del diritto comunitario* (Relazione svolta al Convegno AIDA, sezione Piemonte-Valle d'Aosta, Saint Vincent, 8-9 novembre 2007), in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2008, fasc. 1, pagg. 21-43.

⁶⁹³ O. G. GHIDINI, *Assicurazione libera e prevenzione : necessità di collaborazione*, Roma : Enpi, Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni, 1949 (Tip. F. Failli); CONVEGNO INDUSTRIA E ASSICURAZIONE, *Prevenzione, manutenzione e assicurazione : 4. convegno industria e assicurazione: la gestione dei rischi industriali*, villa Manin di Passariano, 12 aprile 1985. - Roma] : Assicurazioni generali, 1985.

⁶⁹⁴ F. CERCHIAI, *L'assicurazione nel 2006*. Relazione (Relazione all'Assemblea dell'ANIA, Roma, 3 luglio 2007) in *Assicurazioni*, 2007, fasc. 3, pagg. 331-341, pt. 1.

WEBGRAFIA

AUE – Europa Online – Politica Online, *Atto unico europeo*, <http://www.politicaonline.net/europa/documenti/aeu.htm> [14 aprile 2008];

AUSTRALIAN GOVERNMENT – Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts, *Sustainable Development*, <http://www.environment.gov.au/commitments/uncsd/publications/agenda21/index.html> [25 maggio 2008];

BORGE F., *European Environmental Law*, <http://www.uib.no/ped/hum-anities/law/Summary.txt>. [30 marzo 2008];

CALRE - Conference of European Regional Legislative Assemblies, *Programma di lavoro della Commissione per il 2005*, http://www.calre.eu/sc/sc030305/documents/1_wgsusid/1e_com2005_0015_it.pdf [2 maggio 2008];

CEA, *The Environmental Liability Directive Enhancing Sustainable Insurance Solutions*, February 2008, Insurers of Europe, <http://www.cea.eu/uploads/DocumentsLibrary/documents/>;

CHARNOVITZ S., *GATT and the Environment*, <http://www.ciesin.org/docs/008-061/008-061.html> [26 aprile 2008];

CINEAS, *Ambiente*, http://www.cineas.it/img/fck/news_amb_maggio_09.htm [14 settembre 2009];

COLAGRANDE A., DIGREGORIO G., GARAVELLI C., *Le esternalità*, in *Costellazione Abulia News Club* –2005, www.costellazioneapulia.net/doceboCms/index.php?mn=docs&op=download&pi=61_531&id=20 – [13 ottobre 2008];

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2000/com2000_0066it01.pdf [9 ottobre 2008];

CONFEDERAZIONE SVIZZERA, *Temi, Sviluppo Sostenibile; 1987: Rapporto Brundtland*, <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00266/00540/00542/index.html?lang=it> [24 maggio 2008];

CRIDEA, Centro Regionale per l'Informazione, la Documentazione e l'Educazione Ambientale, *Il Rapporto Brundtland*, <http://www.cridea.it/index.php?id=216> [24 maggio 2008];

DRAINAGE SERVICES DEPARTMENT – The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, s.v. *Sewage Charges*, http://www.dsd.gov.hk/sewagecharges/polluter_paysprinciple/index.htm [5 maggio 2008];

E. VIXSEBOXSE, B. WESSELINK, J. NOTENBOOM, *The Netherlands in Europe: environmental performance in Perspective*, <http://www.mnp.nl/en/dossiers/Europeanpolicies/index.html> [10 maggio 2008];

EDWARD H. P. BRANS, *Liability for Damage to Public Natural Resources*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2001, pp. 177-240;

ENCYCLOPEDIA OF EARTH, *Polluter pays principle*, http://www.eoearth.org/article/Polluter_pays_principle [20 maggio 2008];

ENPLAN - Valutazione ambientale di piani e programmi, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale delle regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea*, http://www.interreg-enplan.org/doc/Lg_esistenti/sesto_programma.pdf [10 maggio 2008];

ENVIRONMENTAL SCIENCE – DEPARTMENT – UKMA, *Environment Monographs*, <http://www.ecology.ukma.kiev.ua/eng/index.htm> [5 maggio 2008];

EURAC RESEARCH – Accademia 33 - La rivista scientifica dell'Accademia Europea di Bolzano, ottobre 2003, <http://www.eurac.edu/academia/33/academia33.pdf> [20 maggio 2008].

EURACTIV, *Environment, 6th Environment Action Programme*, <http://www.euractiv.com/en/environment/article-117438> [10 maggio 2008];

EUR-LEX - L'accesso al diritto dell'Unione Europea, *Trattato sull'Unione europea*, <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html> [14 aprile 2008];

EUR-LEX- l'accesso ad diritto dell'Unione europea, *Trattato che istituisce la Comunità Europea*, http://europa.eu/eur-lex/it/treaties/dat/C_2002325IT.003301.html [2 maggio 2008];

EUROPA – *Activities of the European Union*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm> [8 maggio 2008];

EUROPA – ENVIRONMENT, *The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012*, <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm> [9 maggio 2008];

EUROPA – Gateway to the European Union, *Environment - Communication from the Commission on the precautionary principle*, http://ec.europa.eu/environment/docum/20001_en.htm [24 aprile 2008].

EUROPA – il portale dell'Unione Europea, *Atto unico europeo*, http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_it.htm [14 aprile 2008];

EUROPA - il portale dell'Unione Europea, Glossario, *Principio di proporzionalità*, http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_it.htm [2 maggio 2008];

EUROPA – Una Costituzione per l'Europa, *Le procedure decisionali dell'Unione*, http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_it.htm [3 aprile 2008];

EUROPA- il portale dell'Unione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("ROMA II")*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0427:FIN:IT:PDF> [26 aprile 2008];

EUROPEAN CENTRE FOR NATURE CONSERVATION, *EU biodiversity & policy instruments*. ECNC- <http://www.ecnc.nl/Services/EuBiodiversityPolicyInstruments442.html>. [7 aprile 2008];

EUROPEAN COMMISSION - Environment, POLAND Highlights in 2008 The transposition of EU environmental; <http://ec.europa.eu/environment/pdf/policy/poland.pdf> [23 agosto 2009];

EUROPEAN COMMISSION, *Environment: Policy Framework*, http://ec.europa.eu/research/environment/policy/article_1434_en.htm [7 aprile 2008];

EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW. Documents, *Executive Summary Context for the new programme*, <http://www.eel.nl/documents/6th%20EAP%20summary.pdf> [7 maggio 2008];

EUROPEAN NAVIGATOR – La première bibliothèque numérique sur l'histoire de l'Europe, *The Single European Act (SEA)*, http://www.ena.lu/single_european_act_sea-020102209.html [13 aprile 2008];

EUROPEAN PARLIAMENT - Fact Sheets, *The principle of subsidiarity*, http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/1_2_2_en.htm [28 aprile 2008];

EUROPEAN PARLIAMENT, *the Paris Appeal - International Declaration on diseases due to chemical pollution*, http://www.europarl.europa.eu/comparl/envi/reach/presentations/paris_appeal_en.pdf [2 aprile 2008];

EUROPEAN UNION INFORMATION WEBSITE. *EU Treaty & Institutions - Future EU: Subsidiarity*, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/future-eu-subsidiarity/article-117271> [24 aprile 2008];

FOODNORTHWEST - the strategic body representing the Northwest Food & Drink Industry, <http://www.foodnw.co.uk/news/latest/England-Establishes-Environmental-Damage-Regulations/> [18 agosto 2009];

GARCÍA F. R., *Sinopsis de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental*, Legislación, <http://www.autoprofesional.com/html/files/pdf/amb/R101-72.pdf> [27 agosto 2009];

GOVERNO ITALIANO, *Costituzione Europea*, http://www.palazzochigi.it/costituzioneeuropea/costituzione_testi/costituzione1_titolo3.html [3 maggio 2008];

Historiasiglo20.org – The history of the European Union, *The Single European Act*, <http://www.historiasiglo20.org/europe/acta.htm> [13 aprile 2008].

HUNGARIAN HOMEPAGE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT, http://www.ff3.hu/upload/6_action_plan_en.pdf [10 maggio 2008].

IL RAPPORTO BRUNDTLAND, *Progetto Agenda 21 della Comunità Montana del Mugello*, <http://agenda21.cm-mugello.fi.it/doc-biblioteca/1987%20II%20Rapporto%20Brundtland.pdf> [24 maggio 2008].

IRISH WILDLIFE TRUST – Education, Awareness, Action, *The Sixth Environmental Action Programme*, <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/communityenvironmentprg.pdf> [10 maggio 2008];

JOZON M., *Directive 2004/35/CE and Romania*, romenvliabdir, <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/romenvliabdir.pdf>;

KIRKWOOD G.P., *Assessing the precautionary nature of fishery management strategies*, <http://www.fao.org/DOCREP/003/W1238E/W1238E07.htm> [30 aprile 2008];

LE AUTORITÀ FEDERALI DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA - <http://www.admin.ch/ch/i/rs/i9/0.922.71.it.pdf> [20 aprile 2008];

LE BANCHE E LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO AMBIENTALE, www.confindustriaziao.it, dicembre 2008;

LIBERTI M., *La Convenzione Europea per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura*, http://www.instoria.it/home/convenzione_uccelli.htm [15 aprile 2008];

LIBERTI M., *Uccelli e agricoltura*, http://www.instoria.it/home/agricoltura_uccelli.htm [12 aprile 2008];

LOI n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement - Version consolidée au 03 août 2008 Legifrance.gouv.it – Le Service Public de la diffusion du Droit ; <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277729&dateTexte=> [25 agosto 2009];

MCGLADES J., 22 September 2006, *The Mid-term Review of the 6th Environment Action Programme*. <http://www.eea.europa.eu/pressroom/speeches/22-09-2006> [12 maggio 2008];

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, Ambasciate, *I 26 principi della Conferenza di Stoccolma*, <http://sedi.esteri.it/PortaleDgcs/PortaleDGCS/italiano/Millennium/pdf/26principi.pdf> [22 maggio 2008];

MOORE L., O'CONNOR K., *EU Environmental Liability Directive: what does it mean for mining?*, Mining Environmental Management, July 2009, <http://www.herbertsmith.com/NR/rdonlyres/C43D278E-00F5-4DA3-B72B4DB23DB681A/11599/EUEnvironmentalLiabilityDirective.pdf> [26 agosto 2009];

MSN ENCARTA (Enciclopedia on line), <http://it.encarta.msn.com/>;

NATURAL CAPITAL – news, policy and research on the economics of the environment and natural resources, *Our carbon emissions do not count*, <http://envecon.wordpress.com/2006/12/> [6 maggio 2008];

NDEPENDENTLIVING.ORG - The Independent Living Institute, *Guide to the Amsterdam Treaty*, <http://www.independentliving.org/docs3/edf98.html> [30 aprile 2008];

NORTH OF ENGLAND P&I CLUB, *Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage*, <http://www.nepia.com/publications/clubcirculares/pandiships/873/> [13 agosto 2009];

OECD - *Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century*, 16 May 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/40/1863539.pdf> [8 maggio 2008];

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, *Recommendation of the Council on the use of economic instruments in promoting the conservation and sustainable use of biodiversity*, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/62/31571288.pdf> [6 maggio 2008];

OECD. *OECD Environmental Strategy*, http://www.oecd.org/document/33/0,3343,fr_21571361_27379763_1863393_1_1_1_1,00.html [8 maggio 2008];

ORS – Osservatorio Servizi di Pubblica Utilità - *Carta Europea dell'acqua*
http://www.ors.regione.lombardia.it/publish_bin/C_2_ContentutoInformativo_858_ListaAllegati_Allegato_1_All_Allegato.pdf [22 maggio 2008];

P. MENGOZZI, *Il principio di sussidiarietà nel sistema giuridico delle Comunità europee*,
[http://www.lumsa.it/Lumsa/Portals/File/Convegno DocentiSett06/Mengozzi.pdf](http://www.lumsa.it/Lumsa/Portals/File/Convegno_DocentiSett06/Mengozzi.pdf) [3 maggio 2008];

PIETRINI S., *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*,
http://www.giuffre.it/age_files/dir_tutti/archivio/dizionariob_0306.html [24 aprile 2008];

PIROTTE C., *A Brief Overview of Directive 2004/35/CE on Environmental Liability*,
Eagle International Associates Inc., http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004_en-06.pdf [2 ottobre 2008];

POSTIGLIONE A., *Environmental damage in Italy in relation to directive 2004/35/EC*,
Inece, http://www.inece.org/conference/7/vol1/47_Postiglione.pdf [5 gennaio 2009];

POTO M., *German Law Journal, The Principle of Proportionality in Comparative Perspective*,
<http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=855> [2 maggio 2008];

RAPID – PRESS RELEASES – Europa, *Prevenzione e riparazione del danno ambientale: La Commissione adotta un regime di responsabilità civile per il settore ambientale*,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/127&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en> [30 dicembre 2008];

REGIONE AMBIENTE – Documentazione, *L'educazione ambientale nel contesto internazionale*,
<http://www.regione.piemonte.it/ambiente/documentazione/tutela/riferim.htm> [24 maggio 2008];

RELAZIONE sulla comunicazione della Commissione concernente la sicurezza delle attività minerarie, Finale A5-0214/2001, 19 giugno 2001, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0214+0+DOC+PDF+V0//IT> [09 ottobre 2008];

REPORTS FINANZIATI DALLA COMMISSIONE EUROPEA pubblicati on line sul sito dell'UE, <http://www.europa.eu.int/comm/environment/crime/index.htm#pubs>;

RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE, *Loi relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement*, Sénat, <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl06-288.html> [25 agosto 2009];

RETEAMBIENTE – il sito di Edizioni Ambiente, *Trattato Ue - Trattato Ce*, http://www.reteambiente.it/ra/normativa/istituzioni/pdf/5079_TrattatoCe_vige.pdf [16 aprile 2008];

RÜDIGER K. WURZEL W., *The Europeanisation of German environmental policy: from environmental leadership to partial mismatch?*, http://www.uea.ac.uk/env/cserge/research/fut_governance/German_EnvPol.pdf [12 maggio 2008];

SCHILLING T., *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or Taking Subsidiarity Seriously*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>. [28 aprile 2008];

TERREDELSUD - associazione di volontariato patrocinata dal Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali - *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull' ambiente umano* (Stoccolma 1972), <http://www.terredelsud.org/stoccolma.php> [20 maggio 2008];

THE GLOBAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER · G · D · R · C · , *Urban Governance: Precautionary Principle*, <http://www.gdrc.org/u-gov/precaution-4.html> [25 aprile 2008];

THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE – Founded by Transition Facility Programme for Malta 2004. *The PPP as a concept*. <http://www.ppp.org.mt/> [12 maggio 2006];

The Ramsar Convention on Wetlands, <http://www.ramsar.org/> [20 maggio 2008];

THORNTON J., *The year's hottest cases: Part 2*, in *Environmental Law & Management*, 2007, consultabile anche su www.lawtext.com; J. Thornton, *The Journal of Water Law*, 2007Vol.18(No.3);

TOSCANA NOTIZIE – Agenzia di informazione della Giunta regionale, *Documenti strategici sulla sostenibilità*, http://primapagina.regione.toscana.it/img/dbfile/24502_1Documenti_strategici_sostenibilita.pdf [25 maggio 2008];

TRANSPOSITION OF THE ENVIRONMENTAL LIABILITY DIRECTIVE (2004/35/EC) - *Critical aspects and opportunities to strengthen it*, Brussels, 29 May 2006, http://www.eeb.org/activities/env_liability/Report-EEB-Liability-Seminar-May06.pdf [18 agosto 2009];

UNITED KINGDOM PARLIAMENT, Publications and Records > Commons Publications > Select Committees > Environmental Audit > *Environmental Audit, A sixth Environmental Action Programme*, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvaud/44/4414.htm> [10 maggio 2008];

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, Scientific and Cultural Organization, 2005. *The Precautionary Principle*; cit., <http://unesdoc.unesco.org/ulis/index.shtml> [30 aprile 2008];

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, Scientific and Cultural Organization, 2005, *The Precautionary Principle*; Printed in France, in the workshops of UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/ulis/index.shtml> [30 aprile 2008];

URRUTIA GARRO C., *La normativa ambiental dictada por el estado en el año 2007*, <http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/urrutia1.pdf> [25 agosto 2009];

VECCHIO F., *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità*, http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0044_vecchio.pdf [30 aprile 2008];

VIS, 1972: *la Conferenza di Stoccolma*, <http://www.volint.it/scuolevis/sviluppo%20sostenibile/appuntamenti.htm> [22 maggio 2008];

WATERWIKI - *A website for knowledge sharing (a "knowledge map") and on-line collaboration among Water Governance practitioners and UNDP-partners in Eastern Europe, Caucasus and CIS*. s.v. Polluter Pays Principle(PPP), [http://www.waterwiki.net/index.php/Polluter_Pays_Principle\(PPP\)](http://www.waterwiki.net/index.php/Polluter_Pays_Principle(PPP)) [5 maggio 2008];

WEISS C., *Can there be science-based precaution?*, IOP – electronic journals, http://www.iop.org/EJ/article/1748-9326/1/1/014003/erl6_1_014003.html [28 maggio 2008];

WIKIPEDIA - the free encyclopedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/>

YOUNG J., *Assessing the impact of the EU directive on Environmental Liability on UK environmental legislation, policy and protection*, The University of Dundee. (http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/CAR9_ARTICLE5.pdf.)

ZYLICZ T., *Taxation and Environment in Poland*, <http://www.ecology.ukma.kiev.ua/ukr/pdf/taxation.pdf#page=36> [28 agosto 2009].

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Problemi economici della tutela ambientale*, in *Atti della XXIII riunione scientifica Società Italiana degli economisti*, Milano, Giuffrè, 1984.

Abraham K. S., *Environmental Liability and the Limits of Insurance*, *Columbia Law Review*, 1988, n. 88, pp. 942-988.

Abraham K.S., *Efficiency and Fairness in Insurance Risk Classification*, *Virginia Law Review*, 71, 343, pp. 403-451, 1995.

Accademia Nazionale dei Lincei, *Parchi e aree protette*, Atti del Convegno del 3-5 novembre 1983, Roma.

Acerboni F., *Contributo allo studio del principio di precauzione: dall'origine nel diritto internazionale a principio generale dell'ordinamento*, in *Dir. regione*, 2000, 245 ss..

Adams C.A., W.-Y. Hill and C.B. Roberts, *Corporate social reporting practices in Western Europe: legitimising corporate behaviour?*, in *British Accounting Review* 30 1 (1998), pp. 1-21.

Adams M., Hardwick P., Zou H., *Reinsurance and corporate taxation in the United Kingdom life insurance industry* in *Journal of Banking & Finance*, Volume 32, Issue 1, January 2008, Pages 101-115.

Ainis M., *Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, p. 217.

Albamonte A., *Danni all'ambiente e responsabilità civile*, Padova, CEDAM, 1989.

Albanese A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002.

Alcaro F., Fenga C., Moscati E., Pernice F., Tommasini R., *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, op. cit..

Alice Schreurs M., *Environmental politics in Japan, Germany, and the United States*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2002.

Alpa G., Bessone M., Carbone V., *Atipicità dell'illecito - Diritti reali - Tutela dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1994.

Alpa G., *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991.

Alpa G., *Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale*, Relazione tenuta dal professor Guido Alpa, nella sessione inaugurale dei seminari della Cassa forense su «Diritto dell'economia e nuovo diritto societario», *Quotidiano* del 27/04/2004.

Alpa G., *Progetti comunitari sulla assicurazione del danno ambientale*, in questa *Rivista*, 1991, pp. 1089 ss.

Alpa G., *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1987, p. 685.

Alpa G., *Responsabilità civile e danno*, Il Mulino, Bologna, 1991.

Amato A., *La nuova disciplina in materia di tutela delle acque*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2000, 578 ss..

Amedeo S., *La responsabilità ambientale nel trattato della Comunità Europea*, in Pozzo B., *La nuova responsabilità ambientale per danno all'ambiente*, cit., 59 ss..

Ammirati D. (a cura di), *Danno all'ambiente e responsabilità*, Padova, CEDAM, 1992.

Andreini P. (a cura di) *Certificare la qualità : strumenti, metodi, servizi per sistemi aziendali e prodotti : le norme ISO 9000 verso la qualità totale* /. - 2. ed. - Milano, Hoepli, 1997.

Angiolini V., *Il danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei Conti alla legge 349/1986*, in *Amministrare*, 1987, p. 215.

Anile F., *Danno ambientale : le nuove norme*, Milano, Ambiente, 2007.

Anolli M., Locatelli R., *Le operazioni finanziarie*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Antolisei, *Il rapporto di causalità nel diritto penale*, Padova, 1934.

Antonietti A., 1987/88, *La politica della Comunità economica europea per la salvaguardia dell'ambiente*, Atti e memorie della Accademia di agricoltura, scienze e lettere di Verona, s.6, v.39: 187-195.

Associazione italiana di diritto marittimo, *Il Diritto marittimo: rivista trimestrale di dottrina, giurisprudenza legislazione italiana e straniera*, 2006.

Atzori L. O., *Il testo unico ambiente : commento al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale*, Napoli, Esselibri-Simone, 2006.

Austin R., *The Insurance Classification Controversy*, University of Pennsylvania Law Review, 131, 3, pp. 517-583, 1983.

Avanzi S., *Demanio e ambiente. Effetti della normazione ambientale sulla gestione dei beni pubblici*, Padova, CEDAM, 1998.

Baglioni R., *Associazione nazionale imprese assicuratrici, Guida agli archivi e alle fonti storiche delle assicurazioni in Italia*, Marsilio, 2003.

Bagnetti G., Moretti E., Rimini L., *La valutazione economica del danno ambientale: profili teorici ed aspetti empirici*, in *Per una riforma delle responsabilità civili per danno all'ambiente*, a cura di Trimarchi P., Milano, Giuffrè, 1996.

Bailey I., *Flexibility, Harmonization and the Single Market in EU Environmental Policy: The Packaging Waste Directive*, Oxford : Journal of Common Market Studies, 1999, vol. 37, n°4 , Dec., pp. 549-571.

Bailey I., Rupp S., *Geography and climate policy: a comparative assessment of new environmental policy instruments in the UK and Germany* in *Geoforum*, Volume 36, Issue 3, May 2005, Pages 387-401.

Baini V., *La nuova legge spagnola sulla responsabilità ambientale*, Resp. civ. e prev. 2008, 03,722.

Baker S., Jehlička P., *Dilemmas of transition: the environment, democracy and economic reform in East Central Europe*, Numero 1; & Numero 1998 Volume 7 di *Environmental Politics*, New York, Taylor & Francis, 1998.

Baker S., *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within London*, Routledge, 1997, pp. 107-126.

Banca d'Italia - ISVAP, *Il trasferimento del rischio di credito tra il settore bancario e il settore assicurativo. L'esperienza italiana*, Giugno 2004.

Barbiera L., *Qualificazione del danno ambientale nella sistematica generale del danno*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, (a cura di) Perlingieri P., Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1991.

Barcellona M., *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale*, in *Corriere giuridico*, 1989, p. 881.

Barde J. P., Pearce D. W., *Valutare l'ambiente*, Bologna, il Mulino, 1993;

Bardini Barbafiera L., Fontana A. M., *Il prodotto, il marketing, l'ambiente*, Padova, Piccin, 1997, pp. 32-37.

Bariatti S., *Prime considerazioni sulla convenzione di Lugano del 16 settembre 1988 sulla giurisdizione e l'esecuzione delle sentenze* in Riv. Dir. Int. Priv. Proc., 1989, p. 529 ss..

Bartlett R. V., Kurian P. A., Malik M., *International Organizations and Environmental Policy*, United States of America, Greenwood -Publishing Group, 1995.

Bartolomeo M., *La contabilità ambientale d'impresa*, Il Mulino, Bologna 1997;

Bartsch E. (Institut fuer Weltwirtschaft, Kiel (Germany)), *Economic consequences of the German environmental liability act: capital market response for the chemical industry*, Germany, 1997.

Batà A., *Le nuove frontiere del danno ambientale*, in *Corriere giuridico*, 1995, p. 1146.

Bates R., Cofala J., Toman M., *Alternative policies for the control of air pollution in Poland, United States*, 2008.

Bautista J., Ramis L., *La responsabilidad por daños al medio ambiente. La ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental: un análisis*, in *Actualidad jurídica Aranzadi*, ISSN 1132-0257, N° 762, 2008 , pags. 1-8.

Beck T. and Webb I., *Determinants of life insurance consumption across countries*, World Bank Working Paper, 2792, 2002.

Belén Sáinz-Cantero Caparrós M., *La prevención y reparación de los daños ambientales derivados de la biotecnología: reflexiones sobre la Ley 26/2007, de responsabilidad ambiental, y la Directiva 2004/35/CE*, in *Revista de derecho agrario y alimentario*, ISSN 0213-2915, Año nº 23, N° 51, 2007 , pags. 57-71.

Bellomo G., *Principi di diritto ambientale*, a cura di G. Di Plinio, P. Fimiani, Milano, Giuffrè, 2002.

Belzeve H., *Il principio precauzione. Orientamenti e riflessioni della Commissione europea per l'interpretazione e l'applicazione di questo principio*, in «Ambiente, Risorse, Salute», n. 71, 2000, pp. 29-34.

Benacchio G., *Diritto privato della Comunità europea : fonti, modelli, regole*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 385 ss.

Benedetti, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5/2006, 467.

Bennett C. J., *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States* , United States of America, Cornell University Press, 1992 , pp. 103-106.

Bergkamp L., *Liability and Environment: Private and Public Law Aspects of Civil Liability*, Hague, Kluwer Law International, 2001, pp. 29-32.

Bergkamp L., *Liability and environment: private and public law aspects of civil liability for environmental harm in an international context*, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

Bergstrom J. C., *Concepts and measures of the economic value of environmental quality: A review* in *Journal of Environmental Management*, Volume 31, Issue 3, October 1990, Pages 215-228.

Bermann G. A., *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, 94 Colum. L. Rev. 332, 336 (1994).

Besselink L. F. M., *“Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the EU”*, *Common Market Law Review*, 35, 1998.

Bessone M., *Prodotti dannosi e responsabilità dell'impresa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, 138 ss.

Betlem G., Faure M., *Environmental Toxic Torts in Europe: Some Trends in Recovery of Soil Costs and Damages for Personal Injury in the Netherlands, Belgium, England and Germany*, *Georgetown International Environmental Law Review*.

Betlem G., *Transnational operator liability*, in Betlem G. and Brans E. (eds.), *Environmental Liability in the EU – The 2004 Directive Compared with US and Member State Law*, London, 2006.

Betsill M. M., Corell E., *NGO diplomacy : the influence of nongovernmental organizations in international environmental negotiations*, Cambridge, Mass. : MIT Press, 2008.

Bianco A., *Agenda 21 in area rurale*, in *Il sentiero nel bosco*, a cura di F. Pellegrini e G. Soda, Rubettino, 2004, p. 131.

Biffi P., Colivicchi I., *La relazione tra assicuratore e riassicuratore: analisi attuariali*, in *Quaderno dell'Istituto di Econometria e Matematica dell'Università Cattolica di Milano*, 2004.

Biggeri M., F. Volpi, *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*, Milano, FrancoAngeli, 2006, p. 41.

Bigliuzzi Geri L., *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8/7/1986 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Pol. dir.*, 1987, 256 s.

Bin M., *Gruppi di imprese e diritto commerciale*, in AA.VV., *Gruppi di imprese e nuove regole*, a cura di Zanelli P., Milano, 1991, p. 70.

Birnie P., Boyle A., *International Law & the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Boardman R., *The International politics of bird conservation: biodiversity, regionalism and global governance*, UK, Edward Elgar Publishing, 2006, pp 45-54.

Boccone G., *Responsabilità e risarcimento per danno ambientale : aggiornato al D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2006.

Boggia A., *Tutela della biodiversità tra affermazione politica e valutazione economica*, Milano, F. Angeli, 2002, pp. 67-71.

Bognetti G., Moretti E., Rimini L., *La valutazione economica del danno ambientale: profili teorici ed aspetti empirici*, in *Per una riforma delle responsabilità civili per danno all'ambiente*, a cura di Trimarchi P., Milano, Giuffrè, 1996.

Bolaños Llanos E., *Responsabilidad extracontractual por daño ambiental y otras consideraciones*, INAPMAS, 1998.

Bologna G., Lohbardi P., *Uomo ed ambiente*, Roma, Gremese, 1986.

Bombana M., Costantino C., Falcitelli F., Femia A., Sensi A., *Lo sviluppo della contabilità ambientale, priorità e processo di realizzazione in Italia : la NAMEA, il SERIEE ed il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale*, in ISTAT, "Indicatori e Conti Ambientali : verso un sistema informativo integrato economico ambientale", Roma 1999.

Bonelli F., *La responsabilità della società controllante per gli illeciti delle proprie controllate*, in *Dir. mar.*, 1985, 908 ss.

BorgonovoRe D., *Contributo allo studio del danno ambientale*, in questa *Rivista*, 1992, pp. 257 ss.

Borlenghi R., *Guida alle norme ISO 14000 : i sistemi di gestione ambientale, l'audit ambientale, il labelling, la valutazione del ciclo della vita (LCA), la valutazione delle prestazioni ambientali (EPE), i sistemi integrati di gestione*, - Milano, Hoepli, 2000.

Borrego D. A., Riera P., *Implicaciones económicas de la nueva legislación en responsabilidad ambiental* in *Revista de Economía Industrial*, núm. 371, 2009.

Bossi P., *E' assicurabile il danno "pubblico" all'ambiente?*, in *L'impresa ambiente*, 1991, n. 4, p. 113.

Bowman M., Boyle A. E., *Environmental Damage in International and Comparative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002 pp. 73-75; 323-338.

Boyd J., Harrington W., Macauley M. K., *The effects of environmental liability on industrial real estate development*, in *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, November 04, 2004, pp. 37-58.

Boyd L., *Financial Responsibility for Environmental Obligations: Are Bonding and Assurance Rules Fulfilling their Promise?*, in *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy*, Research in Law and Economics, edited by T. Swanson, vol. 20, Elsevier, 2002, pp. 417-485.

Boyer M., Laffontb J. J., *Environmental risks and bank liability*, in *European Economic Review*, Volume 41, Issue 8, August 1997.

Brackley P., *World guide to environmental issues and organizations*, Harlow : Longman, cop. 1990.

Brans E. H. P., *Liability for Damage to Public Natural Resources*, Dordrecht (Netherlands), Kluwer Law International, 2001, pp. 177- 240.

- Brans E. H. P., *Liability for Damage to Public Natural Resources: Standing, Damage and Damage Assessment*, Kluwer Law International, Netherlands, 2001, pp. 9-22.
- Bresso M., *Ambiente e attività produttive*, Milano, FrancoAngeli, 1992.
- Bresso M., *Pensiero economico e ambiente*, Torino, Loescher editore, 1982.
- Breton A., Brosio G., Dalmazzone S., *Environmental governance and decentralisation. New horizons in environmental economics*, Great Britain, Edward Elgar Publishing, 2008.
- Briganti, *Considerazioni in tema di danno ambientale e responsabilità oggettiva*, in *Rass. dir. civ.*, 1987, 289.
- Brown L. R., *State of the world 1997. Rapporto sul nostro pianeta del Worldwatch Institute*, Torino, ISEDI, 1997.
- Brown N. and Deegan C., *The public disclosure of environmental performance information—a dual test of media agenda setting theory and legitimacy theory*, in *Accounting and Business Research* 29 1 (1998), pp. 21–41.
- Browne M.J., Kim K., *An international analysis of life insurance demand*. In *The Journal of Risk and Insurance*, 60:617–634, 1993.
- Bruno F., *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in *Dir. giur. agr.*, 2000, 569 ss.
- Bruscino A., *Lo Sviluppo Eco Sostenibile*, Lulu, 2007, pp. 32-36.
- Bucknall J., *Poland: Rural Environment Protection Project*, in Alexander Norsworthy L., *Rural development, natural resources, and the environment: lessons of experience in Eastern Europe and Central Asia*. World Bank e-Library, Whashington, World Bank Publications, 2000, pp. 90 ss.
- Buonfrate A., *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Milanofiori Assago (MI), Wolters Kluwer Italia, 2008, pp. 26-32.
- Busnelli F.D., *La parabola della responsabilità civile* (1988), in Busnelli F.D., Patti S., *Danno e responsabilità civile*, Torino, 2003, 155 ss.
- Busnelli F.D., Patti S., *Danno e responsabilità civile*, Torino, Giappichelli, 2003, 155 ss..
- Butti L., *Chi inquina paga: oneri di responsabilità dei produttori e dei detentori di rifiuti*, Milano, 1997, Edizioni Ambiente.
- Cabanillas Sánchez A., *La reparación de los daños al medio ambiente*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996.
- Cabeza Ares A. M., *Los seguros de responsabilidad civil medioambiental en la obligación de reponer y restaurar el medio ambiente alterado*, Ed. Universidad de León, León, 2003.

Cafiero C., La recente ricerca economico-agraria sulle assicurazioni in agricoltura: una possibile chiave interpretativa, Working Paper no. 11/2002, <http://www.depa.unina.it/depa/cafieropdf.pdf> [14 settembre 2009].

Camacho de los Ríos J., prólogo de Luis de Angulo Rodríguez, *Armonización del derecho de seguro de daños en la Unión Europea*, Madrid : Civitas, 1996.

Camarda G., *Ambiente, ambiente marino e danno ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1986, p. 497.

Camarda G., *Convenzione "Salvage 1989" e ambiente marino*, Giuffrè, 1992.

Campbell D., *A longitudinal and cross-sectional analysis of environmental disclosure in UK companies*, in *The British Accounting Review*, Volume 36, Issue 1, March 2004, Pages 107-117, 2003, Elsevier.

Candian A. D., *Responsabilità civile e assicurazione*, Milano, EGEA, 1993.

Candian A. D., *Responsabilità civile per danno ambientale e assicurazione*, in *La parabola del danno ambientale*, Milano, Giuffrè, 1994.

Candian A.D., Cerini D., Petrone V., *Contratto di assicurazione e clausole vessatorie*, in *Le Clausole Vessatorie nei Contratti con i Consumatori*, a cura di G. Alpa e S. Patti, Milano, Giuffrè, 1997.

Cane P., *Indemnización por daños medioambientales*, en *Anuario de Derecho Civil*, 2000 JUL-SEP; LIII (III), pp. 825-848.

Cannata R., Menegato R., Millo G., *La domanda di assicurazioni vita*, chapter 11- Assicurazioni Generali, 2004.

Capelli F., *La direttiva n. 2004/35 sul danno ambientale : aspetti giuridici*, in *Le responsabilità in materia ambientale. Regime e soggetti*, Atti del Convegno nazionale Gubbio 11-12 novembre 2005, Padova, 2007, 9-10.

Caravita B., *Abrogazione o razionalizzazione delle Province*, in *Federalismi.it* n.18/2006.

Caravita B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2001.

Caravita B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, p. 24 e ss..

Caravita B., *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, 578 ss., 598.

Caravita B., *Un'agenzia e un fondo per gestire l'ambiente*, in *L'impresa ambiente*, 1991, n. 2, p. 113.

Carbone F., Romano D., *La valutazione economica dei benefici ambientali: un confronto fra approcci non di mercato*, in *Rivista di economia agraria*, 1993, p. 19.

Carbone S. M., *Il rapporto di causalità*, in Alpa-Bessone (a cura di), *La responsabilità civile, una rassegna di dottrina e giurisprudenza*, Torino, 1987, 139.

Carbone S. M., *Lo spazio giudiziario europeo. Le convenzioni di Bruxelles e di Lugano*, Torino, 1995.

Carmin J. A., Hicks B., *International Triggering Events, Transnational Networks, And The Development of Czech And Polish Environmental Movements*, in *Mobilization: An International Quarterly*, Volume 7, Number 3 / October 2002.

Casalone C., *Principio di precauzione*, in *Lessico oggi: orientarsi nel mondo che cambia*, a cura di aa.vv. Aggiornamenti sociali, Rubbettino Editore, 2003, pp. 184-190.

Casotti A., *La responsabilità sociale delle imprese: definizione, certificazione, bilancio sociale e codici etici*, IPSOA, 2005, pp. 229-230.

Cassano G., Cosentino C., *Il danno ambientale*, Milano 2000.

Castellaneta M., *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p.913.

Castronovo C., *Il danno ambientale nel sistema della responsabilità civile*, *Riv.Crit.Dir.Priv.*, 1987.

Castronovo C., *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, pp. 738 ss.

Ceccherini G., *Danno e riduzione in pristino nella legislazione ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di Perlingieri P., Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

Cedon P., Ziviz P., *L'art.18 della legge 349/86 nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987.

Cellerino R., *Gli strumenti economici per la gestione dell'ambiente*, in *La risorsa ambiente*, a cura dell'Istituto per la Ricerca Sociale, Roma, Editore SIPI, 1990.

Cendon P. (a cura di), *Il danno ambientale*, in *Persona e danno*, IV, Milano, 2004, 3220 ss.

Centrum Europejskie Natolin, *Costs and benefits of Poland's Membership in the European Union*, Warsaw 2003.

Cerchiai F., *L'assicurazione nel 2006. Relazione* (Relazione all'Assemblea dell'ANIA, Roma, 3 luglio 2007) in *Assicurazioni*, 2007, fasc. 3, pagg. 331-341, pt. 1.

Cesarini F., Varaldo R., *Banche e assicurazioni*, UTET, 1997.

Charles Kiss A., Shelton D., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 290-292.

Chiarelli B., *Dalla natura alla cultura: principi di antropologia biologica e culturale*, Piccin, Padova, 2003, pp. 377-387.

Cicerchia A., *Pianificazione strategica e ambiente*, Milano, FrancoAngeli, 2000, pp. 32-139.

Cicia G., D'Ercole E., *L'intervento comunitario tra sviluppo rurale e politica agroambientale: il caso dell'agricoltura biologica*, Rivista di Economia Agraria 3, 1997.

Cipolla C. M., *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Il Mulino, 1980.

Cocco G., Marzanati A., Pupilella R., Russo A., *Ambiente*, in M.P. Chiti-G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, p.s., Milano, 1997, 1, 102 ss.

Cocco G., *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in questa Rivista, 1986, pp. 1 ss.

Cohen M. L., *Crescita economica e crescita demografica*, in Molesti R., *Economia dell'ambiente e bioeconomia*, Milano, FrancoAngeli, 2003, pp. 69 ss.

Colombo A., *La società del futuro*, Bari, Edizioni Dedalo, 1978, p. 512.

Colombo U., Federico A., Lanzavecchia G., *Lo sviluppo sostenibile: per un libro verde su ambiente e sviluppo ; Conferenza Nazionale Energia e Ambiente, Roma, 25 - 28 novembre 1998*, ENEA, 2000.

Commissione Europea, *Analysis of the impact on Agricultural Markets and incomes of EU Enlargement to the CEECs*, Bruxelles 2002.

Commoner B., *Una valutazione del progresso ambientale: la ragione del fallimento*, in *Economia dell'ambiente e bioeconomia* (a cura di) Molesti R., Milano, FrancoAngeli, 2003, pp.81-94.

Comporti M., *Nuovi principi e nuove norme in tema di responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. it. med. leg.*, 1999.

Comporti M., *Responsabilità civile per i danni da inquinamento*, cit., 355 ss.;

Comporti M., *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1990, p. 191.

Comu-Thenard E., *La réparation du dommage environnemental: étude comparative de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale et de l'US Oil Pollution Act*, Revue juridique de l'environnement, ISSN 0397-0299, N.° 2, 2008 , pags. 175-190.

Conde Antequera J., *El deber jurídico de restauración ambiental*, Ed. Comares, Granada, 2004.

Conde-Pumpido Touron C., *Responsabilidad de la empresa por daño ambiental. Acciones penales y civiles de responsabilidad*, Estudios Empresariales, 1991; (76), pp. 6-14.

Cong Fu, *The evolution and transformation of European environmental policy and law*, in *Asia Europe Journal*, 2008, vol. 6, issue 2, pages 245-259.

Convegno industria e assicurazione, *Prevenzione, manutenzione e assicurazione : 4. convegno industria e assicurazione: la gestione dei rischi industriali*, villa Manin di Passariano, 12 aprile 1985. - Roma] : Assicurazioni generali, 1985.

Cormier D., Magnan M., *Investors' assessment of implicit environmental liabilities: An empirical investigation*, in *Journal of Accounting and Public Policy*, Volume 16, Issue 2, Summer 1997, Pages 215-241.

Coroner F., *Environmental Liability Directive: how well are Member States handling transposition?*, *Environmental Liability* published by Lawtext Publishing Limited, 6 -2006, pp. 226-229.

Corsetti A., Ferrara R., Fracchia F., Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002, II ed., 18 ss.

Costa N., *I professionisti dello sviluppo turistico locale*, Milano, Hoepli editore, 2005, pp. 105-110.

Costantino M., *Beni ambientali e tutela giuridica nella legge n. 349 del 1986*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di Perlingieri P., Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

Costanza R., *Social traps and environmental policy*. *Bioscience*, 37, pp. 407-412, 1987.

Costanza R., Perrings C., *A flexible assurance bonding system for improved environmental management* in *Ecol. Econ.*, 2: 57-75, 1990.

Costanzo A., Verardi C., *La responsabilità per danno ambientale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1988, III, p. 691.

Cotturri G., *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001.

Council of Europe and European Commission, *The regional planning of Greater Europe in cooperation with the countries of Central and Eastern Europe*, Brussels-Luxemburg-Strasbourg, 1996.

Cowen S.S., Ferreri L.B., Parker L.D., *The impact of corporate characteristics on social responsibility disclosure: a typology and frequency-based analysis*, in *Accounting, Organizations and Society* 12 2 (1987), pp. 111-122.

Cpcu Karin a Fleischhaker, *The Savvy Businessperson's Guide to Property & Casualty Insurance: Applications and Practices*, AuthorHouse, 2008.

Crane, D. Matten A., Spence L. J., *Corporate social responsibility : readings and cases in a global context*, London; New York : Routledge, 2008.

Creti G., *L'art. 13 della legge 1986, n. 349 e le associazioni ambientaliste individuate*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, p. 833.

Criado del Río Ma Teresa, *Valoración médico legal del daño a la persona por responsabilidad civil*, Madrid : Fundación Mapfre Medicina, D.L. 1994.

Cuocci V., *Circolazione stradale e gestione dei sinistri: assicurazione r.c.a. vs. first party insurance*, in *Verso una disciplina europea del contratto di assicurazione? Atti del Convegno (Foggia, 16-17 settembre 2005) a cura di Troiano O., Giuffrè*, 2006.

Curti Gialdino C., *Trattato CEE e Trattato di Maastricht sull'Unione europea - Testi coordinati e annotati*, 1993, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma.

Cutanda Lozano B., *Nuevas perspectivas en materia de responsabilidad ambiental de la Unión Europea (Directiva 2004/35/CE)*, Madrid : Consejo General del Poder Judicial , 2008.

D.Shelton, *Subsidiarity, Democracy and Human Rights*, in Gomien D., *Broadening the Frontiers of Human Rights: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, 43.

D'Atena A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13.

Daigle R. J., Lampe J. C., *The level of assurance precision and associated cost demanded when providing continuous online assurance in an environment open to assurance competition in International Journal of Accounting Information Systems*, Volume 6, Issue 2, June 2005, Pages 129-156.

D'Angiulli S., *Art. 58 del d.lgs. n. 152/99: la "terza via" del danno ambientale*, in *Ambiente*, 1999, 12, 1139 ss.

Davico L., *Sviluppo sostenibile*, Roma, Carocci, 2004.

Davies P. G. G., *European Union Environmental Law*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2004, pp. 52-55.

De Cesaris A.L., *Le diverse discipline per la responsabilità ambientale e la direttiva 2004/35/CE*, in Pozzo B. (a cura di), *La responsabilità ambientale*, cit., 32 ss.

De Cupis A., *La riparazione del danno all'ambiente: risarcimento, o pena?*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, II, 401 ss.

De Luca A., *L'evoluzione del principio "chi inquina paga" nel diritto dell'Unione Europea: questioni in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro Bianco della Commissione*, in *Riv. giur. Amb.*, 2000, p. 293 ss.

De Marzo, *Il risarcimento del danno ambientale nella legge finanziaria 2006*, in *Danno resp.*, 2006, 121.

De Miguel Perales C., *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, 2003.

De Sadeleer N., *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002.

De Sadeleer N., *Le basi giuridiche degli atti della Comunità europea in materia di protezione ambientale: impossibile la conciliazione tra il mercato interno e la protezione dell'ambiente?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, p. 345.

De Sadeleer N., Leubuscher S., *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, cit, pp. 21-60.

De Strobel D., *Dalle compagnie assicurative gli strumenti per la prevenzione*, in *L'impresa ambiente*, 1992, n. 3, p. 20.

De Strobel D., *L'assicurazione della responsabilità civile danni da inquinamento*, in *La parabola del danno ambientale*, 1994, Giuffrè editore, Milano.

De Strobel D., *L'assicurazione di responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1998.

De Strobel D., *La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/04/2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e la relativa problematica assicurativa*, in *Dir. ec. ass.*, 2004, 661 ss.

De Strobel D., *Problemi di assicurazione del danno ambientale*, in *L'impresa ambiente*, 1990, n. 4, p. 109.

Del Carmen Sánchez-Friera González M., *La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente*, Ed. J. M. Bosch, Barcelona, 1994.

Dell'Anno P., *Il danno ambientale ed i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2000.

Dell'Anno P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova 2001.

della CEE, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, p. 217.

della Comunità Europea, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, pag. 217-246.

Dell'Anno P., *La tutela giuridica contro l'inquinamento ambientale*, L'Aquila, 1982.

Dell'Anno P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2000, III ed., 35 ss.

Dennison M. S., *RCRA regulatory compliance guide*, United States of America, William Andrew, 1993.

Descamps H., Slabbinck R., Bocken H., *International Documents on Environmental Liability*, Belgium, Springer, 2008, pp. 3-21.

Di Giovanni F., *Strumenti civilistici e tutela dell' "ambiente"*, Padova, 1982, 69 ss.

Diaz Bravo A., *Estudios sobre la responsabilidad civil medioambiental y su aseguramiento*, Madrid : Editorial Española de Seguros, D.L.1997.

D'Incognito V., *Guida allo sviluppo dei sistemi di gestione ambientale : norma ISO 14001*, Milano, F. Angeli, 1997.

Dionne G., *Handbook of Insurance*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands, 2000.

Dionne G., Spaeter S., *Environmental risk and extended liability: The case of green technologies*, in *Journal of Public Economics*, Volume 87, Issues 5-6, May 2003, Pages 1025-1060.

Dixon R. K., *The U.N. Framework Convention on Climate Change Activities Implemented Jointly (AIJ) Pilot: Experiences and Lessons Learned*, The Netherlands, Springer, 1999.

Dmuchowski W., Bytnerowicz A., *Monitoring environmental pollution in Poland by chemical analysis of Scots pine (*Pinus sylvestris* L.) needles*, in *Environmental Pollution* -Volume 87, Issue 1, 1995, Pages 87-104.

Domínguez Villalobos L., *México: empresa e innovación ambiental*, México, UNAM, 2006.

DOMINICK R. H., *The environmental movement in Germany: prophets and pioneers, 1871-1971*, Indiana University Press, 1992.

Dos Santos M., *Managing regulation across levels of government Subsidiarity principle at the European Community level*, in OECD (2003) Expert Meeting on Regulatory co-operation between levels of government, OECD Publications, Paris, 2003.

Duret P., *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95.

Edney J. J., Harper C., *The effects of information in a resource management problem: a social trap analog*, in *Human Environ*, 6, pp. 387-395, 1978.

Edwards D. J., *Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union*, 44 Am. J. Comp. L. 537 (1996).

Embrechts P., Hanspeter S., *Modelling of extremal events in insurance and finance*, in *Mathematical Methods of Operations Research*, Physica Verlag - An Imprint of Springer-Verlag GmbH, Volume 39, Number 1 / February, 1994, pp. 1-34.

Emerson W.R., *Insurance Claims Fraud Problems and Remedies*, University of Miami Law Review, vol. 46, pp. 907-73, 1992.

Entwistle A., Reed T., Pedroni P., *La biodiversità e il settore petrolifero* in Enciclopedia degli idrocarburi, Volume III / Nuovi Sviluppi: Energia, Trasporti, Sostenibilità).

Esther Ortuño Rodríguez A., *La responsabilidad objetiva por daños al medio ambiente*, in Estudios QDL, 16, Febrero De 2008.

F. Giampietro (nota di), Sent. Cass. pen., Sez. III, 2 maggio 2007, n. 16575, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 1051 *La responsabilità per danno all'ambiente nel TUA: un passo avanti e due indietro*.

F. Giampietro (nota di), Sez. Un. civ., 25 gennaio 1989, n. 440, in *Corr. giur.*, 1989, 505, *Il risarcimento del danno ambientale davanti alle Sezioni Unite civili*).

Fabrizzi F., *La provincia: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea Costituente*, in *federalismi.it* n. 13/2008, p. 19 e ss.

Falciglia A., *The demand for non-life insurance: A consumption-oriented model* in *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 17:45-53, 1980.

Faure M. G., Boyd J., European Centre of Tort and Insurance Law, *Deterrence, insurability, and compensation in environmental liability: future developments in the European Union*, Austria, Springer, 2003.

Faure M. G., Hartlief T., Amodu T., European Centre of Tort and Insurance Law; *Financial compensation for victims of catastrophes: a comparative legal approach*, Germany, Springer, 2006.

Faure M., *Environmental damage insurance in theory and practice*, in *Research in Law and Economics*, Emerald Group Publishing Limited, 2002, Volume:20, pp. 283 - 328.

Faure M., Ying S., *China and international environmental liability: legal remedies for transboundary pollution. New horizons in environmental law series*, Cheltenham -UK, Edward Elgar Publishing, 2008.

Feess E.; Hege U., *Environmental Harm and Financial Responsibility*, in *The Geneva Papers*, Volume 25, Number 2, Palgrave Macmillan, April 2000 , pp. 220-234.

Feola (con nota di) Cass. civ., 1 settembre 1995, n. 9211, , *Discarica abusiva e danno all'ambiente: applicazione retroattiva dell'art. 18 L. 349/86 e responsabilità (solidale) dei produttori di rifiuti e del proprietario locatore della discarica*, in questa *Rivista*, 1996, 112.

Feola P., *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 sulla responsabilità civile per il danno all'ambiente: dalle ricostruzioni della dottrina alle applicazioni giurisprudenziali*, in *Quadrimestre*, 1992, pp. 541 ss.

Fernández Baco L., Sáenz Cuesta S., *El nuevo marco normativo sobre responsabilidad por daños al medio ambiente: Análisis del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Medioambiental* in *Ingeniería química*, ISSN 0210-2064, N°. 466, 2009 , pags. 146-152.

Fernández Cruz G., Bullard A. G., *Derecho civil patrimonial*, Peru, Fondo Editorial PUCP, 1997.

Fernández García R., *Introducción a nueva Directiva Europea sobre responsabilidad ambiental*, en *Ingeniería Química* (abril 2004) n° 412, pp 105-110.

Fernández García R., *Sistemas de gestión de la calidad, ambiente y prevención de riesgos laborales. Su integración*, Editorial Club Universitario, 2006.

Ferreri A., *La direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Dir. comm. e scambi int.*, 2005, 337 ss.

Ferroni L., *Saggi di diritto civile*, Fano, ES@, 2003, pp. 105-121.

Fiandaca-Musco, *Diritto penale*, V ed., Bologna, 2004.

Fimiani P., *Le nuove norme sul danno ambientale*, Milano, Il sole-24 ore, 2006;

Financial Assurance Issues of Environmental Liability, Relazioni dei professori Dr. Michael G. Faure LL.MM: and Mr. Grimeaud D.– Maastricht University.

Finkenstädt B., Rootzén H., *Extreme values in finance, telecommunications, and the environment. Volume 99 di Monographs on statistics and applied probability*, United States of America, CRC Press, 2004.

Fitzmaurice M., *Civil Law Approaches to Valuation of Environmental Damage: Poland*, in M. Bowman-A. Boyle (a cura di), *Environmental Damage International and Comparative Law: Problems of Definition and Valuation*, Oxford Univ. Press, 2002.

Focarelli D., Savino C., and Zanghieri P., *Chi assicura la salute e i propri beni in italia? prime riflessioni sulla base dell'indagine sulle famiglie italiane della banca d'italia* in *Quaderni di impresa assicurativa*, 3:179–197, 2004.

Fogleman V., *Environmental Liabilities and Insurance in England and the United States*, Witherby Pub., 2005.

Follesdal A., *"Subsidiarity, Democracy, and Human Rights in the Constitutional Treaty of Europe"*, *Journal of Social Philosophy*, 37, 1, Spring 2006.

Fonderico F., *La disciplina comunitaria dell'ambiente*, in *Rass. parl.*, 2003, 961 ss.

Forchielli, *Il rapporto di causalità nell'illecito civile*, Padova, 1960.

Forestieri G., Moro O., *I rapporti fra assicurazioni e banche, interessi comuni e ambiti di possibile collaborazione*, EGEA, 1993.

- Forsund F. N., "Allocation in Space and Environmental Pollution", *Swedish Journal of Economics*, Vol. 74, 1972, No 1, March, 19-34.
- Forsund F. R., "The Polluter Pays Principle and Transitional Period Measures in a Dynamic Setting", *Swedish Journal of Economics*, 77(1), 1975, 56-68.
- Fossati A., *Centro italiano di ricerche e d'informazione sull'economia delle imprese pubbliche e di pubblico interesse*, Milano, FrancoAngeli, 1988, pp. 103-108.
- Francario L., *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, p. 479.
- Frank Cushman R., Myers J. J., *Construction Law Handbook - Construction Law Library*, United States of America, Aspen Publishers Online, 1999, pp. 741 ss.
- Franzoni M., *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e impr.*, 1992.
- Fregolent L., Indovina F., *Ambiente e sviluppo sostenibile in un futuro amico: sostenibilità ed equità*, Milano, Franco Angeli, 2002.
- Frey M., *Politiche e strumenti di mercato per un comportamento più sostenibile delle imprese*, in Bologna G. (A cura di), *Italia capace di futuro*, Bologna, EMI, 2000.
- Frignani A., *Il bonus-malus dopo la riforma Bersani alla luce del diritto comunitario*, in: *Diritto ed economia dell'assicurazione*. - Milano. - n.1/2008, pag. 21-44.
- Froot K.A., *The Market for Catastrophe Risk: A critical Examination*, in *NBER Working Paper* 7286, August, 1999.
- Frosini T.E., *Il federalismo istituzionale*, in *Un federalismo possibile in Italia*, Fondazione Luigi Einaudi di Roma per studi di politica ed economia, Roma, 1999, p. 104 e ss.
- Gabriotti M., *Il danno ambientale: problematiche giuridiche e assicurative*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, p. 207.
- Galera Rodrigo S., *La Responsabilidad de las Administraciones Publicas en la Prevencion de Daños Ambientales*, Montecorvo, 2001.
- Galli G., Liedtke P. M., Scarioni A., *L'industria assicurativa. Gli standard IAS/IFRS*, Franco Angeli, 2006.
- Gambaro A., *Danno ambientale e tutela degli interessi diffusi*, in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, a cura di Trimarchi P., Milano, Giuffrè, 1996.
- Gambaro A., *Il danno ecologico nella recente elaborazione legislativa letta alla luce del diritto comparato*, in *Studi parlamentari*, 1986.
- Gambaro A., Pozzo B., *La responsabilità civile per danni all'ambiente nella recente legislazione italiana: alcune note di comparazione giuridica e analisi economica*, in *Consumatore, ambiente*,

concorrenza - *Analisi economica del diritto*, (a cura di) U. Mattei, F. Pulitini, Milano, Giuffrè editore, 1994.

Garaguso G., Marchisio e. S., *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, F. Angeli, 1993.

García Gutiérrez J. M., *Ley de Responsabilidad medioambiental: aspectos esenciales de la Ley 26/2007, de 23 de octubre*, in *Economist & Jurist*, Vol. 16, N° 117, 2008, pags. 44-52.

García Vázquez M., *Teoría y práctica de los seguros y fianzas ambientales*, Instituto Nacional de Ecología, 2003.

Gary Vause W., *The Subsidiarity Principle in European Union Law— American Federalism Compared*, 27 Case W. Res. J. Int'L L. 61 (1995).

Gebers B., *Libro Bianco sulla responsabilità per danni all' ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 611 ss.

General Assembly, *Report of the International Law Commission*, United Nations Publications, 2006, pp. 246-263.

Geneviève Shamps, *Le principe de précaution, dans un contexte de droit communautaire et de droit administrative*, in *Mélanges offerts à Marcel Fontaine*, a cura di Crochet F. e Fontaine M., Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 211-224.

Ghersi C. A., *Responsabilidad: Problemática moderna*, Argentina, Ediciones Jurídicas Cuyo, 1997.

Ghidini O. G., *Assicurazione libera e prevenzione : necessità di collaborazione*, Roma : Enpi, Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni, Tip. F. Failli, 1949.

Giadrossi, *Danno ambientale: nel 2007 al centro dell' attenzione le bonifiche dei siti contaminati*, in questa *Rivista*, 2008, 1486.

Giampietro F., *Evoluzione della disciplina sul danno ambientale*, in *Ambiente*, 2002, 9, pp. 833 ss.

Giampietro F., *I principi ambientali nel d.lgs. n. 152/2006: dal TU al Codice dell' ambiente ovvero prediche inutili*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2008, 5050.

Giampietro F., *La bonifica dei siti inquinati e le responsabilità per danno ambientale: dal decreto legislativo Ronchi al Ronchi bis*, in *Cons. stato*, 1998, 1737.

Giampietro F., *La direttiva 2004/35/Ce sul danno ambientale e l' esperienza italiana*, in *Ambiente*, 2004, 8.

Giampietro F., *La minidisciplina del danno ambientale nella legge finanziaria n. 266/2005*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2006, 2, 107;

Giampietro F., *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno*, in *Le responsabilità in materia ambientale. Regime e soggetti*, Atti del Convegno nazionale Gubbio, 11-12 novembre 2005, cit., pp. 37 ss.

Giampietro F., *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi, civile e penali*, Milano, 1988, 35 ss., 81 ss.

Giampietro F., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la Direttiva 2004/35/CE e con il T.U. Ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, I, 32.

Giampietro F., *Le proposte della Comunità europea e l'iniziativa del Consiglio d'Europa sulla responsabilità per danno all'ambiente*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 813.

Giampietro F., *Prevenzione e riparazione del danno ambientale: la nuova direttiva n. 2004/35/Ce*, *ibidem*, 905.

Giampietro F., *Responsabilità civile per danno all'ambiente: iniziative internazionali ed esperienza italiana*, in *La tutela dei beni ambientali*, a cura di Assini N., 1988, CEDAM, Padova.

Giampietro F., *Responsabilità per danno all'ambiente: la Convenzione di Lugano, il Libro Verde della Commissione CEE e le novità italiane*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, p. 19.

Giampietro F., *Responsabilità per danno all'ambiente. L'Italia tra la Convenzione di Lugano e il Libro Verde dell'Unione Europea*, in *Rivista Giur. dell'Ambiente*, 1994.

Giannatale B. *Informazione e tutela dell'ambiente nel mondo globalizzato. I primi effetti di una rivoluzione giuridico-culturale* in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2004, fasc. 8, pagg. 922-933.

Giardi D., Trapanese V., *Uomo ambiente e sviluppo*, Roma, Geva Edizioni, 2006, p. 54.

Gimeno M., Javier F., *Repercusiones de la transposición de la Directiva 2004/35/CE sobre la atenuante de reparación del daño ambiental*, en *Revista de derecho y proceso penal*, 2009, pp. 123-138.

Gini C., *L'ammontare e la composizione della ricchezza delle nazioni*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1962.

Giordani P., *La questione ambientale fra conservazione e sviluppo*, in "Politica del turismo", n.2, 1988, pp. 23-40.

Giovanelli F., Di Bella I., Coizet R., *La natura del conto. Contabilità ambientale : uno strumento per lo sviluppo sostenibile*, Edizioni Ambiente, Milano, 2000;

Giracca M., *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in AA.VV. *La tutela dell'ambiente*, a cura di R. Ferrara, Torino, 2006, 209 ss.

Glowka L., Burhenne-Guilmin F., Synge H., IUCN Environmental Law Centre, IUCN Biodiversity Programme, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, Cambridge, IUCN, 1994.

Goklany I. M., *The precautionary principle: A Critical Appraisal of Environmental Risk Assessment*, Washington, Cato Institute, 2001, pp. 1-6.

Goldenman G., *Environmental Liability and Privatization in Central and Eastern Europe*, Graham & Trotman, Nijhoff, 1994.

Gollier C., *Some Aspects of the Economics of Catastrophe Risk Insurance*, in CESifo Working Paper Series No. 1409, February 2005.

Gómez A. B., Riera P., *Implicaciones económicas de la nueva legislación en responsabilidad ambiental*, *Revista Economía Industrial*, 2008, pp. 121-128.

Gordley J., Taylor von Mehren A., *An Introduction to the Comparative Study of Private Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 373-412.

Gorton M., Lowe P., Zellei A., *Pre-accession Europeanisation: The Strategic Realignment of the Environmental Policy Systems of Lithuania, Poland and Slovakia towards Agricultural Pollution in Preparation for EU Membership*, in *Sociologia Ruralis*, 2005; 45 (3), pp.202-223.

Grado V., *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al Quinto programma di azione*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, p. 17.

Gagnani A., *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 9 ss.

Grassi S., *Prime osservazioni sul "principio di precauzione" come norma di diritto positivo*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, 37.

Gray R., Kouhy R. and Lavers S., *Methodological themes: Constructing a research database of social and environmental reporting by UK companies*, in *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 8 2 (1995), pp. 78-101.

Greco G., *Danno ambientale e tutela giurisdizionale*, *ivi*, 1987, pp. 323 ss.

Greco G., *Il danno ambientale tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, pp. 1262 ss.

Gregori M., *Gli strumenti di politica ambientale*, in Gregori S., Prestamburgo Gregori M., Prestamburgo S. (a cura di), *L'economia dell'eco-segmentazione. Innovazione e tutela ambientale in agricoltura*, Milano, FrancoAngeli, 1996.

- Gregorio Chueca Sancho A., *Comunidades autónomas, Unión Europea y medio ambiente*, Institución Fernando el Católico, Centro de Estudios Darocenses, España, 1998.
- Grigoli M., *Introduzione al nuovo volto del diritto della navigazione*, Giappichelli, 1995.
- Guiso L., Jappelli T., *Background uncertainty and the demand for insurance in The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 23(1):7–28, 1998.
- Gunningham N., Grabosky P. N., Sinclair D., *Smart regulation: designing environmental policy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Guthrie J.E. and Parker L.D., *Corporate social disclosure practice: a comparative international analysis in Advances in Public Interest Accounting* 3 (1990), pp. 159–176.
- Hager, *Das neue Umwelthaftungsgesetz*, in *NJW*, 1991, pp. 136 ss.; Schmidt-Salzer, *Kommentar zum Umwelthaftungsrecht*, Heidelberg, 1992.
- Hanley N., Splash C. L., *Cost-Benefit Analysis and the environment*, UK, Edward Elgar.
- Henry P. A., Russek K.J., *Insurance Response to Pollution: Past, Present, and Future*, in *The Jone Liner Review*, Vol. 18 No. 1, Spring 2004.
- Heyes A., *Lender Penalty for Environmental Damage and the Equilibrium Cost of Capital*, in *Economica*, 63, 1996, pp. 311-323.
- Hillary R., *Small and Medium-sized Enterprises and the Environment*, Sheffield, Greenleaf Publishing, 2000 , pp. 153-155.
- Hinterberger F., Luks F., Stewen M., *Economia, ecologia, politica, Rendere sostenibile il mercato attraverso la diminuzione delle materie*, Milano, Edizioni Ambiente, 1999.
- Hinteregger M., *(The Common Core of European Private Law), Environmental Liability and Ecological Damage In European Law*, Cambridge University Press, 2008.
- Holder J., Elworthy S., *Environmental Protection, Law and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 352-380; 417-460.
- Holder J., Elworthy S., *Environmental Protection, Law and Policy*, op. cit., pp. 505-610.
- Horspool M., Humphreys M., Harris S., Malcolm R., *European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 385-403.
- Hoy M., *Categorizing Risks in the Insurance Industry*, *Quarterly Journal of Economics*, 97, pp. 321-336, 1982.
- Hoyt R., Khang H., *On the demand for corporate property insurance in The Journal of Risk and Insurance*, 67, N°1, 2000.
- Hull J. C., *Opzioni, futures e altri derivati*, Pearson Paravia Bruno Mondad, 2006.

Hunter D., Salzman J., Zaelke D., *International Environmental Law and Policy*, New York Foundation Press, Second edition, 2002.

Hyde W.F., *Timber valuation*, in: G.L. Peterson and A. Randall (Editors), *Valuation of Wildland Resource Benefits*, Westview, Boulder, CO, 1984;

IAIS - Associazione Internazionale delle Autorità di Vigilanza sulle Assicurazioni (2003), *Paper on Credit Risk Transfer between insurance, banking and other financial sectors*, March 2003. Basel: International Association of Insurance Supervisors. February 6, 2004.

Ispi (Istituto per gli studi di Politica Internazionale), *“La Conferenza di Stoccolma”*, in *Annuario Di Politica Internazionale (1972)*, Milano, Dedalo, 1974, pp. 337-343.

Isvap (1999), *Il margine di solvibilità delle imprese di assicurazione: confronto tra i sistemi europeo ed americano*, quaderno n.6. (Disponibile anche sul sito www.isvap.it).

Izzo U., *La precauzione nella responsabilità civile. Analisi di un concetto sul tema del danno da contagio per via trasfusionale*, Padova, 2004, 30 ss.

Jancar-Webster B., *Environmental action in Eastern Europe: responses to crisis*, M.E. Sharpe, 1993.

Jänicke M., Zieschank R., *Structure and Function of Environmental Industry. The Hidden Contribution to Sustainable Growth in Europe*, Anglo-German Foundation, 2009.

Jedrychowski W., Becher H., Wahrendorf J., Basa-Cierpielek Z., *A case-control study of lung cancer with special reference to the effect of air pollution in Poland*, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, BMJ Publishing Group Ltd., 1990.

Jones B., *Deterring, Compensating and Remediating Environmental Damage: The Contribution of Tort Liability*, in P. Wetterstein (a cura di), *Harm to the Environment: the Right to Compensation and the Assessment of Damages*, Oxford, 1997, pp. 11 ss.

José Quesada Sánchez A., *Autorización administrativa y daño en el artículo 14.2 de la ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental: paso adelante o paso atrás?* in *Diario La Ley*, ISSN 1138-9907, N° 7078, 2008.

Judge D., *A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes*. London, Frank Cass and Company Limited, 1993, pp. 45-49; 213-217.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrow, *Polska w Unii Europejskiej, nasze warunki czlonkowstwa*, Warszawa 2003; Kancelaria Prezydenta RP, Komitet Prognoz Polska 2000 Plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, *Polska w Unii Europejskiej, Strategia dla Polski po wejsciu do Unii Europejskiej na lata 2004 – 2015*, Elipsa, Warszawa 2002.

Karpinski A., *Unia Europejska – Polska, Dylematy przyszlosci*, Elipsa, Warszawa 1998.

Katzenstein P. J., *Industry and politics in West Germany: toward the Third Republic* Cornell studies in political economy Cornell paperbacks Studies in Soviet History and Society, United States of America, Cornell University Press, 1989.

Katzman M.T., *Pollution liability insurance and catastrophic environmental risk*, in *The Journal of Risk and Insurance*, 1988.

Keating M., *The Earth Summit's Agenda for Change*, Geneva, Centre for Our Common Future, 1993.

Kim I., *A comparison between the international and US regimes regulating oil pollution liability and compensation in Marine Policy*, Volume 27, Issue 3, May 2003, Pages 265-279.

Kiss A., Shelton D., *International Environmental Law*, Second Ed., New York, Transnational Publishers Inc., 2004.

Kloepfer M., *Umweltrecht*, München, 2004.

Kohler-Koch B., Eising R., *The Transformation of Governance in the European Union*. London. Routledge, 1999, pp. 37-47.

Kotler P., Lee N., *Corporate social responsibility: doing the most good for your company and your cause*, United States of America, John Wiley and Sons, 2005.

Krämer L., *Focus on European environmental law*, London : Sweet and Maxwell, 1992.

Kühtz S., *Energia e sviluppo sostenibile. Politiche e tecnologie*, Rubbettino Editore srl, 2005, pp. 59-60.

Kunreuther H.- Freeman P., *Insurability and Environmental Risks*, in Heyes A. (a cura di), *The Law and Economics of the Environment*, Edward Elgar, 1997.

Kunreuther H.- Freeman P., *Managing Environmental Risk Through Insurance*, in Folmer H. - Tietenberg T. (a cura di), *International Yearbook of Environmental and Resource Economics*, Edward Elgar Publishing Ltd., Ch. 4, 2003, pp. 159 ss.

Kuokkanen T., *International Law and the Environment: Variations on a Theme*, Kluwer Law International, Netherlands, 2002, pp. 154-165.

L. Francario, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, Jovene editore, 1990.

La Camera F., *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, Editori Riuniti, 2003.

La Fratta P., *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile. Vision 2000, Iso 14000, Emas, SA 8000, Ohsas, Lca: l'integrazione vincente*, Milano, FrancoAngeli, 2004, pp. 56-63.

La Rosa M., Morri L., *Etica economica e sociale*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 235-238,

Labatt S., White R. R., *Environmental finance: a guide to environmental risk assessment and financial products*, United States of America, John Wiley and Sons, 2002;

- Lagoni N., International Max Planck Research School for Maritime Affairs, *The Liability of Classification Societies*, Springer, 2007.
- Landini S., *Assicurazione e responsabilità*, - Milano, Giuffrè, 2004.
- Lans Bovenberg A., Goulder L. H., R. Mark Jacobsen, *Industry compensation and the costs of alternative environmental policy instruments*, Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research, 2007.
- Lanza A., *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, il Mulino, 1997.
- Larsson M., *The law of environmental damage: liability and reparation*, Stockholm, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, pp. 88-110.
- Larsson M.-L., *The Law of Environmental Damage*, Stockholm, Martinus Nijhoff, 1999, pp. 78-88.
- Lavitola V., *Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo*, Roma, Editore Colombo, 1992.
- Lawrence D., Walter C., *Legal aspects in Major Accidents to the Environment*, 2008, Pages 43-83.
- Leeds A., Robinson J., *Medio ambiente y salud en inglés*, en Cuadernos de Pedagogía, 1997 MAY; (258), pp. 22-26.
- Lehmann M. A., *Negotiating environmental quality: policy implementation in Germany and the United States. New horizons in environmental economics*, UK, Edward Elgar Publishing, 2000.
- Lener A., *Violazione di norme di condotta e tutela civile dell'interesse all'ambiente*, in *Foro it.*, 1980, 107 ss.
- Lennon A. J., *Legal Liabilities and Insurance Aspects of Contaminated Land*, in Hester R. E., Harrison R. M., *Royal Society of Chemistry Assessment and Reclamation of Contaminated Land*, Manchester, Royal Society of Chemistry, 2001, p. 141 ss.
- Lepage V. C., Guéry F., *La politique de précaution*, Presses universitaires de France, 2001.
- Lewis T., *Protecting the Environment when Costs and Benefits are Privately Known*, in *RAND Journal of Economics*, 27, 4, 1996, pp. 819-847.
- Lewis T., Sappington D.M., *How Liable Should a Lender Be? The Case of Judgment-Proof Firms and Environmental Risk: Comment*, in *American Economic Review*, 91, 3, 2001pp. 724-730.
- Libertini M., *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 547 ss.
- Liguerre C. G. *Joint and several liability in the law of torts (La responsabilità solidale nell'illecito civile)* in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, fasc. 1, pagg. 233-247.

- Liguori A., *Il risarcimento del danno ambientale tra indicazioni comunitarie e prospettive di recepimento*, in *Danno resp.*, 2005, 1165 ss.
- Lipschutz R. D., Mayer J., *Global civil society and global environmental governance: the politics of nature from place to planet SUNY series in international environmental policy and theory*, USA, SUNY Press, 1996.
- Litan R. E., Winston C., *Liability: perspectives and policy*, Washington, Brookings Institution Press, 1988.
- Lo Cascio M., Viridis R., *Il danno economico all'ambiente*, in *Lo studio di impatto ambientale: elementi per un manuale*, a cura di Paziienti M., Milano, FrancoAngeli, 1991.
- Lombaert B., *Mémento de l'environnement*, Bruxelles, Kluwer, 2008.
- Lombardia : Assessorato all'ecologia, *Proposte per una legge quadro sui criteri e gli strumenti di gestione della politica ambientale*, 1973.
- López Toledo P., *La nueva Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental*, in *Actualidad administrativa*, ISSN 1130-9946, N° 3, 2008.
- Lorenzotti F., *Lo strano caso della "proprietà" ambientale e della responsabilità per il suo danneggiamento*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di Perlingieri P., Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.
- Lowe P., Ward S., *British Environmental Policy and Europe: politics and policy in transition* London, Routledge, Edition 2005.
- Lucci S., Poletti S., *Lo sviluppo sostenibile*, Milano, Alpha Test, 2004, pp. 20, 29, 118-119.
- Luis Miguel J., *Ley 26/2007 de Responsabilidad Ambiental. "Garantía financiera y gestión ambiental"*, *Forum calidad*, ISSN 1139-5567, Año nº 19, N° 188, 2008 , pags. 42-45.
- Luminoso A., *Sulla natura della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e impresa*, 1989, p. 894.
- Luo Q., Catney P., Lerner D., *Risk-based management of contaminated land in the UK: Lessons for China?* in *Journal of Environmental Management*, Volume 90, Issue 2, February 2009, Pages 1123-1134.
- Lyster S., *International Wildlife Law: An Analysis of International Treaties concerned with the conservation of wildlife*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 62-87.
- Macrory R., *Principles of European Environmental Law*, University College London, August 2004.
- Maddalena P., *Il diritto all'ambiente ed i diritti dell'ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1990, p. 470.

Madera M., *El principio de precaución en medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica - Volume 33 di Más madera*, Icaria Editorial, 2002.

Maglia S. - Taina M., *Nuovi orientamenti in materia di responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. amb. e lav.*, 2004, 5 e *La nuova Direttiva CE sul danno ambientale. Responsabilità nuove anche nella gestione dei rifiuti?*, in *www.amblav.it*, nonché Giampietro F., *Dal danno ambientale alla disciplina dei siti contaminati. Confronto con la proposta di Direttiva comunitaria del 2002*, in *Danno e resp.*, 2003, 16.

Maglia S., *Corso di legislazione ambientale. Alla luce del testo unico ambientale*, Wolters Kluwer Italia, 2008, pp. 24-26.

Main B.G.M., *Large companies and insurance purchases: some survey evidence in The Geneva papers on risk and insurance*, 25, N°2, 2000.

Malagrino D., *Ambiente alterato e danno esistenziale*, in *Contr. impr.*, 2002, 1281 ss.

Malaurie P., Aynès L., Stoffel-Munck P., *Les Obligations*, Paris, Defrénois – E.J.A., 2005, pp. 1-174.

Mandò M., *L'assicurazione per i danni da inquinamento ambientale dopo l'art. 18 della legge n. 349/86*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1988.

Manna C., *Lo sviluppo delle rinnovabili in Italia tra necessità e opportunità*, Roma, ENEA, 2005.

Manuel Moreno Molina Á., *Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal*, Fundación Alternativas, 2005.

Marchisio S., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in «*Rivista di diritto internazionale*», n. 3, 1992, pp. 581-621; Pineschi L., *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in «*Rivista giuridica dell'ambiente*», n. 3, 1992, pp. 705-712.

Marini L., *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004.

Markesinis B. S., Unberath H., *The German law of torts: a comparative treatise*, Oxford, Hart Publishing, 2002.

Márquez R., *Aproximación económica a la aplicación futura ley de responsabilidad medioambiental*, in *Ambienta*, noviembre, 2006, pp. 22-28.

Martellato L., *Mediazione: i piani di gestione di Natura 2000*, In: *Academia* 33 (2003), S. 16-17.

Martínez García G., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por daños al medio ambiente*, en *Revista de derecho agrario y alimentario*, ISSN 0213-2915, Año nº 13, Nº 31, 1997, pags. 38-41.

Masters L. S., Anderson E. R., Stanzler J. S., Masters L. S., *Insurance Coverage Litigation*, United States of America, Aspen Publishers Online, 1999.

Masucci S. T., *Tutela dell'ambiente : le ragioni (e i principi) di un testo unico*, in *Rivista critica del diritto privato* , Vol. 14, A. 1996.

Mattei U., *I modelli nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 1985, 389 ss.

Matteini Chiari S., *Il danno da lesione ambientale - Tecniche di tutela*, Rimini, Maggioli editore, 1990.

Matzdorf B., Lorenz J., *How cost-effective are result-oriented agri-environmental measures? — An empirical analysis in Germany*, in *Land Use Policy*, In Press, Corrected Proof, August 2009.

Maugeri M.R., *Le immissioni*, Padova 1999, p. 307 ss.

Maugeri M.R., *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Milano, Giuffrè, 1997.

Maurizio V., *Manuale di gestione assicurativa*, Cedam, 2003.

May S., Cheney G., Roper J., *The debate over corporate social responsibility*, Oxford : Oxford University Press, 2007.

Mazzamuto S., *Osservazioni sulla tutela integratoria di cui all'art. 18 legge 349/86*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, p. 699.

Mazzola M. A., *I nuovi danni*, Padova, Wolters Kluwer Italia, 2008, pp. 152-306.

Mckenna & Co., *Study for Civil Liability Regimes for Remedying Environmental Damage*, Report to EC Commission DG XI, 1996.

Medugno M., *Associazioni di protezione ambientale e legittimazione processuale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1991, p. 682.

Meli M., *Il principio comunitario chi inquina paga*, Milano, Giuffrè, 1996.

Meli V., *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte*

Meli V., *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della CEE*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, p. 217.

Meneghini S., *Risorse naturali e ambiente. Strumenti di valutazione*, Milano, FrancoAngeli, 2006;

Miccichè R., *Nuova Direttiva europea in materia di responsabilità ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, p. 917 ss..

Miller C., *Environmental Rights*, London, Routledge, 1998, pp. 143-158.

Milne M.J. and Adler R.W., *Exploring the reliability of social and environmental disclosures content analysis* in *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 12 2 (1999), pp. 237–256.

Minervini E., *Danno ambientale e responsabilità "individuale"*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

Ministero federale per l'ambiente tedesco (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: www.bmu.de*).

Ministerstwo Środowiska Rzeczpospolita Polska, <http://www.mos.gov.pl/> [2 sett. 2009].

Misani N., *Risk Management fra Assicurazione e Finanza*, Egea, 1999.

Monateri P.G., *Il futuro della responsabilità civile per danni all'ambiente in Italia*, in Pozzo B. (a cura di), *La responsabilità ambientale*, cit., 144-145.

Monateri P.G., *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, Torino, 1998.

Monateri, *Nesso causale e determinazione della responsabilità*, nota a Cass. civ., 19 luglio 1982, n. 4236, in questa *Rivista*, 1983, 456.

Montecchiari T., *L'interpretazione dell'art. 13 L. n. 349/1986, negli orientamenti della giurisprudenza in tema di legittimazione delle associazioni ambientaliste a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p. 153.

Monti A., *Environmental Risk: a Comparative Law and Economics Approach to liability and Insurance*, in *ERPL*, 2001, 1, pp. 51 ss.

Monti, *L'assicurabilità del rischio ambientale in prospettiva europea*, in *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente: le problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'Unione Europea*, a cura di B. Pozzo, Milano, 2002, 207.

Moralo Iza V., *En torno a la inminente incorporación al ordenamiento jurídico español del régimen de responsabilidad ambiental comunitario*, en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2006; 40 (223), pp. 167-208.

Morand-Deviller J., *Droit de l'environnement*, Paris, Estem, 2000.

Morbidelli G., *Il danno ambientale nell'art. 18 L. 349/86. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 599 ss., 604 ss.

Moroncini A., *Stratégie environnementale des entreprises: contexte, typologie et mise en œuvre*, Lausanne, PPUR presses polytechniques, 1998.

Morrison F., Wolfrum R. (Eds.), *International, Regional and National Environmental Law*, The Hague, Kluwer Law International, 2000;

- Moscarini A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003, 13 ss.
- Moscato E., *Il danno ambientale tra risarcimento e pena privata* (1991) in ID., *Fonti legali e fonti "private" delle obbligazioni*, Padova, 1999, 413 ss.
- MPS, *Il rischio ambientale nella concessione del credito*, in *Note a Studi Economici, Quaderno n. 8*, 2003, pp. 61-107.
- Mulè G., *Nell'industria di processo nuovi spazi per l'assicurazione*, in *L'impresa ambiente*, 1992, n. 3.
- Musu I., *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Musu I., Siniscalco D., *Ambiente e contabilità nazionale*, Il Mulino, Bologna 1993.
- Nascimbene B., *Ambiente (tutela dell')(diritto comunitario)*, in *Noviss. Dig., Appendice*, Torino, 1980, I, 274 ss.
- Nath B., Hens L., Compton P., Devuyt D., 1998, *Environmental Management in practice. Volume I. Instruments for Environmental Management*. London, Routledge, Eds. 2001, pp. 405-407.
- Natividad H., *Unión Europea: entre la seguridad energética y la responsabilidad ambiental*, en *Archipiélago: Cuadernos de Crítica de la Cultura*, 2004 JUL; (61), pp. 43-54.
- Neuman G. L., *Subsidiarity, Harmonization, and Their Values: Convergence and Divergence in Europe and the United States*, 2 Colum. J. Eur. L. 573 (1996);
- Nicolais C., *La politica ambientale nell'Unione europea. I contenuti comunicabili dei piani di azione*, *Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica* fasc. 30, 2006.
- Nicoletti P., *La tutela ambientale nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., 487.
- Novarese F., *La responsabilità civile per danno ambientale: differenti tesi per diverse ideologie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1988, p. 13.
- Nowak A. Z., *Integracja europejska, Szansa dla Polski?*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Nowicki M., *Environment in Poland*, Kluwer Academic Publishers, Norwell, MA 02061 (USA), 1993.
- Ocde Publie Par Editions Ocde P. Pa, *Aspects fondamentaux des assurances N° 06 : Assurance et risques environnementaux*, Paris, OECD, 2004, pp. 13-29.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, *Riesgos ambientales y seguros: Un análisis comparativo del papel de los seguros en la gestión de riesgos relacionados con el medio ambiente*, OECD Publishing, 2008.

OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century, 16 May 2001: *Policies and measures for environmental sustainability should be implemented in a cost-effective manner, and contribute to the full and consistent application of the Polluter Pays and User Pays Principles.*

OECD oppure OCSE, è l' Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, nata con la Convenzione di Parigi il 14 dicembre 1960.

OECD Staff, *Rapporto Sulle Performance Ambientali Ocse Rapporti Sulle Performance Ambientali: Italia*, OECD Publishing, 2003, pp. 32-37, 122-125.

OECD, Note on the Implementation of the Polluter-Pays Principle, Doc. Env. (73)32, reprinted in 14 ILM 238.

OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, Doc. C(72)128 (26 May 1972).

Olivieri A., Pitacco E., *La valutazione nelle assicurazioni vita - Pro li attuariali*, EGEA, Milano, 2005.

Oosterhuis F., Rubik F., Scholl G., *Product Policy in Europe: New Environmental Perspectives*, Great Britain, Kluwer Academic Publishers, 1996, pp. 46-49.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Environmental Strategy: 2004 Review of Progress*, OECD Publishing, 2004.

Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations. Economic Commission for Europe. Committee on Environmental Policy, *Environmental performance reviews: Italy*, Paris, OECD Publishing, 2002.

O'Riordan T., Cameron J., *Interpreting the precautionary principle. Volume 2 di International law and sustainable development series. Volume 3; Volume 93 di CSERGE working paper : PA*, London, Earthscan, 1994.

O'Riordan T., Heather, *Sustainable Development in Western Europe: Coming to Terms with Agenda 21*, London, Frank Cass & Co. Ltd., 1997, pp. 153-165.

O'Riordan T., Jäger J., *Politics of Climate Change: A European Perspective*, London, Routledge, 1996.

Oshinsky J., Howard T. A., *Practitioner's Guide to Litigating Insurance Coverage Actions*, United States of America, Aspen Publishers Online, 1998, pp. 61 ss.

Otfried H., *Subsidiarity as a Principle in the Philosophy of Government*, Regional and federal studies, 6, 3, 1996.

P. Arthur C., *The Economics of Welfare*, Volume I, London: Macmillan and Co., 1920.

Pacini C., Hillison W., Peltier-Rivest D., Sinason D., Alagiah R., *At the interface of the electronic frontier and the law: the international legal environment for systems reliability assurance services* in *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, Volume 9, Issue 2, 2 June 2000, Pages 185-218.

Palao Moreno G., *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: Aspectos internacionales*, València, Universitat de València, 1998.

Pallaro P., *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi sul ruolo e sul suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. int.*, 2002, 15 ss.;

Palme C., Schlee M., *Die europäische Umwelthaftungsrichtlinie*, in *EurUP*, 2004, 5, pp. 204 ss.

Palmer W. J., Maloney J. M., Heffron J. L., *Construction insurance, bonding, and risk management*, New York, McGraw-Hill Professional, 1996;

Panella G., *Responsabilità civile ed "effetti esterni": un'applicazione ai problemi d'inquinamento*, in *Economia e diritto del terziario*, 1994, p. 631.

Panetta R., *Il danno ambientale*, Giappichelli, Torino, 2003.

Paoella A., *Sistemazioni fluviali*, in (a cura di) Paoella A., *La forma dell'ambiente: tecniche di intervento per la ricostruzione morfologica*, Cosenza, Pellegrini Editore, 1997, pp. 149-160.

Pardolesi R., Granieri M., *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, cit., 542.

Parliament, Great Britain: Parliament: House of Commons, *Implementation of the Environmental Liability Directive*, London, The Stationery Office, 2007, pp. 6-10.

Parretta E., *Controllo interno e assicurazioni. L'attività dell'internal auditor nel sistema di governance delle imprese assicuratrici. Volume 658 di Azienda moderna*, FrancoAngeli, 2007.

Pasqualini Salsa C., *Diritto ambientale : principi, norme, giurisprudenza* 6. ed., Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2003.

Patti S., *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, 77 ss.

Patti S., *La tutela giurisdizionale civile dell'ambiente dopo la legge 349/1986*, in Ferranti D.-Pascolini A. (a cura di), *La qualità della vita e l'ambiente*, Milano, 1989, pp. 17 ss.

Pauly M. V., *The Economics of Moral Hazard: Comment*, in *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 3, Part 1. (Jun., 1968), pp. 531-537.

Pavesi F., *Ma la "polizza verde" non entusiasma le imprese*, in *L'impresa ambiente*, 1992, n. 3, p. 27.

Pawlas I., Tendera-Wlasczuk H., *Poland's economy Competitiveness with Respect to the Integration with the European Union*, Warsaw 1999.

- Pearce D., Turner R., *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Pearce D.W., Markandya A., *Marginal opportunity cost as a planning concept in natural resource management*. Ann. Reg. Sci., December, 1987.
- Perlingieri P. (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991.
- Pernice M., Minnini G., *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti*, Wolters Kluwer Italia, 2008.
- Perrings C. A., *Economy and Environment: A Theoretical Essay on the Interdependence of Economic and Environmental Systems*, Cambridge University Press, New York, pp. 179 ss., 1987.
- Perrings C.A, *Environmental bonds and environmental research in innovative activities* in Ecol. Econ., 1, pp. 95-115, 1989.
- Pesaro G., *L'impresa e la responsabilità per il danno ambientale*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 1994, p. 165.
- Pesaro G., *Le implicazioni economico-giuridiche delle normative europee sul danno ambientale*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 1994, p. 149.
- Petrini C., *Bioetica, ambiente, rischio*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore, 2003, p. 131 ss.
- Petroni A. M., Caporale R., *Il federalismo possibile*, Rubettino, 2000, p. 31.
- Pezzini A., Di Cesare M., *Le piccole e medie imprese in Europa*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2003, pp. 163-164.
- Pfennigstorf W., *L'assicurazione r. c. danni da inquinamento*, in *Assicurazioni*, 1991.
- Pierella M., *Le assicurazioni sulla casa - Le guide per la casa*, Europress Service, 1999.
- Pieroni O., Romita T. (a cura di), *Viaggiare, conoscere e rispettare l'ambiente*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore srl, 2003, pp. 127-132;
- Pieroni O., Romita T., *Viaggiare, conoscere e rispettare l'ambiente*, Rubettino Editore, 2003, pp. 15-27.
- Pignolo P., *La gestione e la ritenzione del rischio d'impresa*, Franco Angeli, 2002
- Pitacco E., *Matematica e Tecnica Attuariale delle Assicurazioni sulla Vita*, Trieste: Lint, 2000.
- Pizzicato A., *I rapporti tra la nuova direttiva e la legge delega in materia ambientale*, in B. Pozzo (a cura di), *La responsabilità ambientale*, cit., 21 ss.
- Poggi A., *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

Poli S., *Gli accordi volontari nel diritto comunitario: un nuovo strumento per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1998.

Poli S., *I "modelli" italiano e tedesco sul danno ambientale in una prospettiva europea*, in *Contr. e impr. Europa*, 2000, p. 165 ss.

Poli, *Assicurazione e danni da inquinamento nelle Convenzioni Internazionali e nella Direttiva Comunitaria*, in *Danno resp.*, 2005, 701.

Politi M., *I danni da inquinamento nella normativa internazionale: realtà e prospettive*, in *Il danno ambientale*, Milano, Giuffrè, 1989, Atti del convegno: "Regolamentazione, prevenzione e sicurezza"; "Regolamentazione dei danni da inquinamento: responsabilità, risarcimento e garanzie", Milano, 30 nov. 1987, 26 sett. 1988.

Pompily M., *L'esigenza di una adeguata garanzia assicurativa del danno ambientale*, in *La parabola del danno ambientale*, Milano, Giuffrè, 1994.

Porrini D., *Economia ed etica: la responsabilità delle imprese in campo ambientale ed il ruolo delle istituzioni finanziarie*, Sixth International Conference on Ethics and Environmental Policies, Padova, 23-25 October 2008.

Porrini D., *Financial Internalization of Environmental Damage: legal Framework for Economic Solutions*, *Simple*, 9, 2003.

Postiglione A., *La nuova legge sulla tutela delle acque dall'inquinamento*, in *Riv. pen.*, 2000, 121 ss.

Postiglione A., *Il danno alla salute e all'ambiente nella giurisprudenza e nella dottrina giuridica*. *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1996, 5 (10): pp. 582-589.

Power M., McCarty L. S., *Risk-cost trade-offs in environmental risk management decision-making in Environmental Science & Policy*, Volume 3, Issue 1, 1 February 2000, Pages 31-38.

Pozzo B., *Il danno ambientale nell'art. 58 nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, in Pozzo B., *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, cit., 193 ss.

Pozzo B., *Il nuovo libro bianco sulla responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2000, 5, 472 ss.

Pozzo B., *Introduzione alla nuova direttiva in materia di responsabilità ambientale*, in Pozzo B. (a cura di), *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, 2005, Milano, 7.

Pozzo B., Jacometti V., *Multilingualism and the harmonisation of European law*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2006.

Pozzo B., *La nuova direttiva 2004/35 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 1 ss.

Pozzo B., *La nuova disciplina sulle acque. Un'ipotesi di danno ambientale nell'art. 58*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 979.

Pozzo B., *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 77-90.

Pozzo B., *La Proposta di nuova direttiva sulla prevenzione e il risarcimento del danno ambientale*, in *Danno e Responsabilità*, 2002, 1, pp. 11 ss.

Pozzo B., *La proposta di nuova Direttiva sulla prevenzione e il risarcimento del danno all'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2002, p. 11 ss..

Pozzo B., *La responsabilità ambientale: la nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Milano, 2005;

Pozzo B., *La responsabilità civile per danni all'ambiente in Germania*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, I, pp. 619 ss.

Pozzo B., *L'assicurazione del danno ambientale*, in *Danno ambientale e imputazione delle responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996.

Pozzo B., *Modelli proprietari e tutela dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, 133.

Pozzo B., *Responsabilità per i danni all'ambiente: valutazioni giuridiche ed economiche*, in *Quaderni Crasl S10/2003/finale*.

Pozzo B., *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa. Il nuovo Libro Bianco della Commissione delle Comunità europee*, in *Rivista Giur. dell' Ambiente*, 2000.

Prati L., *Il danno ambientale nell'art. 58 del nuovo decreto sulle acque*, in *Ambiente*, 1999, 11, 1044 ss.

Prati, *Le criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del "Codice dell' Ambiente"*, in *Danno resp.*, 2006, 1049.

Presso M., *Ambiente e attività produttive*, Milano, FrancoAngeli, 1992.

Principles of International Environmental Law, Di Philippe Sands, op. cit., pp. 869-939.

Prodi R., *Danno ambientale come danno economico*, in *Ambiente Economia Diritto*, a cura di A. Postiglione, Rimini, Maggioli, 1988.

Prosperetti M., Colavolpe A., *Banche, assicurazioni e gestori di risparmio. Corporate governance, vigilanza e controlli. Volume 10 di Le società*, Wolters Kluwer Italia, 2009.

Prugh T., Costanza R., *Natural capital and human economic serviva*, United States of America, CRC Press, 1999, pp.129-131.

Quaranta A., *L'evoluzione della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria*, in *Ambiente*, 2004, 10, pp. 919 ss.

Quaranta, *L'evoluzione della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria*, *ibidem*, 919.

Querini G., *La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea. Un'analisi critica*, Milano, Franco Angeli, 2007.

Raadschelders E., Hettelingh J.-Paul, van der Voet E., Udo de Haes H. A., *Side effects of categorized environmental measures and their implications for impact analysis in Environmental Science & Policy*, Volume 6, Issue 2, April 2003, Pages 167-174.

Rábade Blanco J. M., *La valoración del riesgo desde el punto de vista de la norma UNE 150.008:2008, sobre análisis y evaluación de riesgo ambiental, y la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Un análisis comparado*, in *Ecosostenible*, ISSN 1699-3942, N.º. 49, 2009, pags. 33-42.

Ramacci L., *Diritto penale dell'ambiente*, Cedam, 2007, pag. 4.

Ramos González S., Milà Rafel R., *Responsabilidad civil y daños a los propios bienes Comentario a las SSTS, 1ª, 29.10.2008 (RJ 2008\5801; MP: Román García Varela) y 22.12.2008 (RJ 2009\162; MP: J. Antonio Xiol Ríos)*, in *InDret - Revista para el análisis del derecho*, InDret 3/2009.

Ramos S., Milà Rafel R., *Liability and Damages to the Own Property (Commentary on the Supreme Court Judgments October 29, 2008 and December 22, 2008)*, *InDret*, Vol. 3, 2009.

Rapisarda Sassoon C., *Verso la riforma delle norme sul danno ambientale*, in *L'impresa ambiente*, 1991, n. 2, p. 110.

Raspadori F., *OGM. Lineamenti della disciplina europea*, Perugia, Morlacchi Editore, 2007, pp. 79-87.

Realmonte, *Il problema del rapporto di causalità nel risarcimento del danno*, Milano, 1967.

Recchia G., *Mezzi stragiudiziali per la risoluzione di controversie economiche sui danni ambientali e l'esperienza statunitense*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1996, p. 559.

Rescigno G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, *ivi*, 6 ss.;

Rescigno P., *Premesse civilistiche*, in *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, 69 ss.

Revesz R. L., Stavins R. N., Cormier D., Magnan M., Chapter 8 - *Environmental Law*, in *Handbook of Law and Economics*, Volume 1, 2007, Pages 499-589.

Richardson B. J., *Socially responsible investment law: regulating the unseen polluters*, United States of America, Oxford University Press US, 2008.

Richardson B. J., *Environmental regulation through financial organisations: comparative perspectives on the industrialised nations*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2002, pp. 325-378.

Ridola P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralista*, in Cervati A., Panunzio S.P., Ridola P. (a cura di) *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001.

Riera P., *Does the equivalency analysis of the European Environmental Liability Directive pass a social cost-benefit analysis test?*, *Journal of Forest Economics*, 14, 2008, pp. 225-226.

Riera P., *Evaluación de Impacto Ambiental. Monografías de Medio Ambiente del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña*, Ed. Rubes, Barcelona, 2000.

Rinella A., *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, 8, in Rinella A., Coen L., Scarciglia R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999.

Ringleb A.H., Wiggins S.N., *Liability and Large-Scale, Long-Term Hazards*, in *Journal of Political Economy*, June, 98, 1990, pp. 574-595.

Rizzo M M., *Ambiente e salute*, Trento, UNI Service, 2008; Autori Vari, *Sviluppo Sostenibile, Tutela dell' Ambiente e della Salute Umana*, Perugia, Morlacchi, 2008.

Rodotà S., *Le azioni civilistiche*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Padova, 1976, 81 ss.

Rodríguez Escobar R., *La nueva responsabilidad medioambiental derivada de la Ley 26/2007*, in *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, ISSN 1695-2588, N° 13, 2008, pags. 291-320.

Rogerson W. P., *Repeated Moral Hazard*, *Econometric*, Vol. 53, n. 1, Jan. 1985, pp. 69-76.

Romanelli R., *Centralismo e autonomie*, in Romanelli R. (a cura di), *Storia dello Stato Italiano*, Roma, 1995, p167 e ss.

Rose-Ackerman S., *Controlling environmental policy: the limits of public law in Germany and the United States*, Yale University Press, 1995.

Rosso Grossman M., *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, in *General Reports of the XVIIth Congress of the International Academy of*, British Institute of International and Comparative Law (BIICL).

Rota G. L., Rusconi G., *Ambiente*, Torino, UTET, 2007, pp. 610-613.

Rotelli E., *Comuni, Province, Regioni e Stato nella terza bicamerale*, in *Amministrare*, 1998, fasc. 2, pag. 299.

Ruda González A., *El daño ecológico puro: la responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre de responsabilidad medioambiental*, Editorial Aranzadi, España, 2008.

Ruiz Albert I., *Las Responsabilidades Medioambientales: Su tratamiento en la recomendación de la Comunidad Europea*, en *Partida Doble*, 2003 Oct; XIII (148), pp. 46-57.

Rule D., (2001), *Risk transfer between banks, insurance companies and capital markets: an overview*, in *Financial Stability Review*, pp. 137-159, Londra, Bank of England, dicembre, disponibile sul sito www.bankofengland.co.uk.

Russek K. J, Hazelton W. P., *Going Global - Emerging International Issues for Environmental Programs*, in *ACE Progress Report*, Vol. 22, No. 3, Fall 2008.

Sabbatini P., *Asimmetrie informative e concorrenza nelle assicurazioni*, Finanza, Imprese e Mercati, 1993.

Salanitro U., *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, di prossima pubblicazione in *Danno e resp.*, 1998, fasc. 4.

Salanitro U., *I principi generali nel Codice dell'Ambiente* in (a cura di) Alcaro F., Fenga C., Moscati E., Pernice F., Tommasini R., *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze University Press, pp. 373-386.

Salanitro U., *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2005, 8 ss.

Salanitro, *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, in *Danno resp.*, 2008, 416;

Salvi C., *La responsabilità civile*, in *Tratt. dir. priv.*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, Milano 1998, 218 ss.

Salvi C., *La responsabilità civile*, in *Tratt. dir. priv.*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 218 ss.

Salvi C., *La tutela civile dell'ambiente alla luce del testo unico ambientale*, in questa *Rivista*, 2007, 657.

Salvi C., *Le immissioni industriali. Rapporti di vicinato e tutela dell'ambiente*, Milano, 1979, 219 ss.

Sánchez Q., José A., *Operatividad de los llamados "riesgos del desarrollo" en la Ley 26/2007, de responsabilidad medio ambiental. La transposición de la Directiva 2004/35/CE* en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2008, pp. 157-175.

Sand P. H., *The effectiveness of international environmental agreements: A Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 63-64, 505.

Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Second Ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Santaroni M., Candian A.D., Polotti A., *Assicurazioni vita e infortuni. Contratti para assicurativi*, UTET, Torino, 1992.

Santoloci M., Maglia S., *Descrizione Il *codice dell'ambiente : con il D.l.vo n. 152/2006 Testo unico ambientale : aggiornato alla L. 12 luglio 2006, n. 228 (Legge milleproroghe). - 17 ed.*, Piacenza, La tribuna, 2006.

Santonastaso F., *Libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1996.

Santonastaso F., *Principio di "precauzione" e responsabilità d'impresa: rischio tecnologico e attività pericolosa "per sua natura". Prime riflessioni su un tema di ricerca*, in *Contr. impr./Eur.*, 2005, 21 ss.

Santos Briz J., *La responsabilidad civil*, Ed. Montecorvo, Madrid, (2 vol.), 1993.

Scalisi V., *Immissioni di rumore e tutela della salute*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, 127 ss.

Scamuzzi S., *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, Bollati Boringhieri editore, 1994.

Scheinman V. L., *The International Atomic Energy Agency and world nuclear order*, California, Resources for the Future, 1987.

Schettini C., *L'intervento delle associazioni nel giudizio di danno ambientale*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1987, p. 619.

Schiesaro G., *Il danno ambientale da inquinamento idrico: spunti per una lettura armonica dell'art. 58 d.lgs. 152/1999 tra finalità di riparazione e punizione del trasgressore*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 613 ss.

Schiesaro P., *Il risarcimento del danno ambientale ex articolo 18 legge 349/1986: caratteri tipici, casistica e risultati ottenuti*, in *Rass. avv. Stato*, 2004, 69 ss.

Schlemminger H., Martens C., Martens J., *German environmental law for practitioners Volume 8 di Series of legislation in translation*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2004.

Schwarze R., *Environmental liability and accident prevention: preliminary experiences in German*, in *Environmental Policy and Governance*, John Wiley & Sons, 2009, pp. 314 – 323.

Scovazzi T., *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, pp. 699 ss.

- Seira C. C., *Principio de Precaución y medidas de salvaguarda*, in *El derecho ante la biotecnología: estudios sobre la nueva legislación española en biomedicina- Volume 82 di Icaria Akademia* (a cura di) Silveira H. C., Barcelona, Icaria Editorial, 2008, pp. 205 ss.
- Sestini A., *Introduzione allo studio dell' ambiente*, Milano, F. Angeli, 1983.
- Sicurelli D., *Divisi dall' ambiente*, Milano, V. & P., 2007, pp. 50-55.
- Sicurelli D., *Divisi dall' ambiente*, Milano, Vita e Pensiero, 2007.
- Siebert H., *Economics of the Environment: Theory and Policy*, New York, Springer, 2008, pp. 161-166, 221-223.
- Signorello G., *Valutazione contingente della "disponibilità a pagare" per la fruizione di un bene ambientale: approcci parametrici e non parametrici*, in *Rivista di economia agraria*, 1994, p. 219.
- Silvestri A., *La pianificazione finanziaria nelle imprese di assicurazione. Un approccio integrato alla gestione del portafoglio*, Franco Angeli, 2008.
- Soave P., *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell' Agenda 21. Il programma di azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in «*Rivista giuridica dell' ambiente*», n. 5, 1993, pp. 761-767.
- Soro Mateo B., *La responsabilidad ambiental de las administraciones públicas*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, nov. 2005;
- Spagna Musso B., *Riflessioni critiche in tema di tutela civilistica dell' ambiente*, in *Rassegna di diritto civile*, 1991, p. 837.
- Stella, *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale*, Milano, 1990.
- Sterner T., *The market and the environment: the effectiveness of market-based policy instruments for environmental reform. International studies in environmental policy making*, UK, Edward Elgar Publishing, 1999.
- Sullivan P. J., Agardy F. J., Traub R. K., *Practical Environmental Forensics: Process and Case Histories*, United States of America, John Wiley and Sons, 2000, pp. 91-102.
- Tallacchini M., *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in *Ambiente e diritto*, cit., 57 ss.
- Tallacchini M., F. Terragni, *Le biotecnologie*, Milano, Bruno Mondadori, 2004, pp. 58-62.
- Tamburrino A., *Evoluzione ambientale*, Milano, Giuffrè, 1988; C. M. Daclon, *Nuova politica per l' ambiente*, Roma, SPES, 1986.
- Tenella Sillani C., voce "Responsabilità per danno ambientale" in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, vol. XVII, Torino 1998, 379 ss.
- Tesauro G., in *Diritto comunitario*, Padova, 2003, pag. 140.

Thunis X., *Homo responsabilis*, in *Education à la citoyenneté et à l'environnement* a cura di Belayew, Soutmans, Tixhon, Van Dam - Presses universitaires de Namur, Namur (Belgique), 2008, pp. 81-98.

Thunis X., Tulkens F., *Entreprises, responsabilités et environnement*, Belgique, Kluwer, 2004, pp. 109-128, 169-177.

Tiezzi E., Marchettini N., *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?: le basi scientifiche della sostenibilità*, Roma, Donzeli Editore, 1999, pp. 28-32; 42-46; 66-68.

Tolosa J., Luis J., *La responsabilidad por daños medioambientales*, en Derecho de los Negocios, 2005 May; AÑO 16 (176).

Tommasini R., *Danno ambientale e danno alla salute: imputazione ed entità del risarcimento*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di Perlingieri P., Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

Treves T., *Aspetti internazionali della responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994.

Treves T., *Il diritto del mare e l'Italia*, Giuffrè, 1995.

Trimarchi M., *Danno ambientale e diritto comunitario*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991.

Trimarchi P. (a cura di), *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1994.

Trimarchi P., *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, in *Amministrare*, 1987, 189;

Trimarchi, *Causalità e danno*, Milano, 1967.

Trimarchi, *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, 1994.

Van Erp J. H. M, Sjeff Van Erp, Netherlands, Eleven International Publishing, 2007, pp. 409-414.

Van Heijnsbergen P., *International Legal Protection of Wild Fauna and Flora*, Amsterdam, IOS Press, 1997, pp. 9-21.

Van Heijnsbergen P., *International Legal Protection of Wild Fauna and Flora*, cit., pp. 20-23, 77, 105, 211.

Van Hooydonk E., *The Impact of EU Environmental Law on Waterways and Ports*, Belgium, Maklu, 2006, p. 51.

Venchiarutti A., *Il Libro Bianco sulla responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente : le problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'unione europea* a cura di Pozzo B., Milano, Giuffrè, 2002.

Verheij A., Faure M., vanden Borre T., *Shifts in Compensation for Environmental Damage*, Vienna, Springer, 2007, pp. 106-127.

Verheij A., Faure M., vanden Borre T., *Shifts in compensation for environmental damage. Volume 21 di Tort and insurance law*, Germany, Springer, 2007.

Vig, J.N. & Axelrod, R.S. (Eds.), *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, London, Earthscan, 1999.

Villa G., *Nesso di causalità e responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, a cura di Trimarchi P., Milano, Giuffrè, 1996.

Villani, *Responsabilità, danno e assicurazione tra il Codice dell'ambiente (d.lg. 3 aprile 06, n. 152) e Dir. 35/2004CE*, in *Resp. civ.*, 2007, 258;

Vince I., *Major accidents to the environment: a practical guide to the Seveso II directive and COMAH regulations - Academic Press*, United Kingdom, Butterworth-Heinemann, 2008.

Viola L., *Il danno ingiusto, responsabilità precontrattuale e responsabilità speciali*, Avellino, Halley, 2007, pp. 127 ss..

Viola L., *La responsabilità civile ed il danno. Volume 1 di Tractatus dei danni*, Halley Editrice, 2007.

Visintini G., *Convegno su "Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile"*, in Perlingieri P. (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., 237.

Visintini G., *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le recenti leggi ecologiche*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II, 252 ss.

Visser P., *Integrating industrial and environmental concerns through innovative approaches to policy implementation*, in *European Environment*, fascicolo: 3, volume: 7, anno: 1997, pp. 92 – 96.

Volpe Putzolu, *Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione*, in *Danno ambientale. Atti del convegno sul tema: regolamentazione, prevenzione e sicurezza*, Milano, 30 Novembre 1987, Atti della tavola rotonda sul tema: regolamentazione dei danni da inquinamento, Milano, 1989.

Waldenberg M., *Le questioni nazionali nell'Europa centro-orientale*, Il Saggiatore, Milano 1994.

Wansink J.H., *Environmental Liability Insurance: Tour d'Orizon in Europe*, in R.P. Kröner, *Transnational Environmental liability and Insurance*, Londra, 1993.

Warsaw University Centre for Europe, *On the road to the European Union, applicant countries' perspective*, Warsaw 2003.

Weigmann R., *La responsabilità limitata delle società di capitali di fronte ai fatti illeciti*, in *Scritti in onore di Rodolfo Sacco: la comparazione giuridica alla soglia del terzo millennio*, a cura di Cendon P., Milano, 1994, 1231 ss.

Weingarten C.; Alberto Ghersi C., Luis Lorenzetti Danos R., *Medio Ambiente, Salud Familia, Derechos Humanos*, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000.

Wielecki K., *Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej (An Introduction to European Integration)*, Warszawa 1998.

Wilde M.; *Civil Liability for Environmental Damage*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2002, pp. 5-19; 113-162.

Wilmschurst D.W. and Frost G.R., *Corporate environmental reporting. a test of legitimacy theory* in *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 13 1 (2000), pp. 10-26.

Wilson C., *A Model of Insurance Market with Incomplete Information*, in *Journal of Economic Theory*, 16, pp. 167-207, 1977.

Winter G., Jans J. H., Macrory R., Krämer L., *Weighing up the EC Environmental Liability Directive*, in *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, June 3, 2008.

Wirth D. A., *The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa?* 29 Ga. L. Rev. 599, 643 (1995).

Wojtyniak B., Piekarski T., *Short term effect of air pollution on mortality in Polish urban populations--what is different?*, in *Journal of Epidemiology and Community Health*, BMJ Publishing Group, 1996;50(Suppl 1):S36-S41.

Wood C. M., *Environmental Impact Assessment: A comparative review*, 2a ed., Prentice Hall, Harlow, 2003.

Young S. C., *The Emergence of Ecological Modernisation: Integrating the Environment and the economy?*, London, Routledge, 2000, pp. 87-105.

Zaelke D., Orbuch P., Housman R. F., *Trade and the environment: law, economics, and policy*, United States of America, Island Press, 1993.

Zagaski C. A., *Environmental risk and insurance*, United States of America, CRC Press, 1991.

Zizioli C., *Il caso Bhopal e il controllo sulle attività pericolose svolte da società multinazionali*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 199 ss.

Zoli E. N., *Environmental Insurance Products: Innovative Solutions to Environmental Risks : a "nuts & Bolts" Guide to Obtaining Cost-effective Environmental Insurance*, MCLE (Massachusetts Continuing Legal Education), 1998.

Zubiri de Salinas M., con la colaboración de González Martínez C.; *El seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, prólogo Quintana I. Carlo, Elcano(Navarra), Aranzadi, 2005.

Zuccaio R., *Attività pericolose* in (a cura di) Cuffaro V., *Responsabilità civile*, Wolters Kluwer Italia, 2007, pp. 245-261.

Zweifel P., Manning W. G., *Moral hazard and consumer incentives in health care* in Culyer A. J. & Newhouse J. P., *Handbook of Health Economics*, , chapter 08, pages 409-459, 2000.