

**TESI DI DOTTORATO IN DIRITTO**  
**COMPARATO**  
**XXVI CICLO**

**ASSICURAZIONE DEI RISCHI DA**  
**CATASTROFE NATURALE: SCENARIO**  
**ITALIANO E REALTÀ STRANIERE**

Dott.ssa Anna Teresa Memola

**a.a. 2012/2013**

## **Introduzione**

L'ambiente costituisce oggi uno scenario estremamente sfaccettato, in cui trovano sede eventi e mutamenti che, accanto a quelli comuni e fisiologici, ne minacciano l'integrità. Essi si riconducono in parte a cause naturali e in parte, ed ancor più, all'azione dell'uomo.

L'analisi delle ragioni e dei fenomeni che provocano tali accadimenti spetta evidentemente alle discipline scientifiche. Al giurista compete invece un esame ed una classificazione delle fattispecie di danno che l'ambiente, incluso l'uomo, subisce a causa degli eventi naturali ed antropici che lo riguardano.

La finalità ultima è poi la creazione di principi, sistemi e metodi che confluiscono in normative volte a prevenire, ma più spesso a rimediare, alle conseguenze che i fenomeni citati provocano.

In ordine a ciò, l'interazione tra il diritto e la scienza è quindi essenziale ed indifferibile.

Per quanto riguarda il formante legislativo, il diritto colloca comunemente nel più ampio scenario ambientale fattispecie ben distinte, oggetto di discipline da considerarsi altrettanto differenziate.

Tra esse, l'ordinamento italiano contempla una normativa organica che concerne la responsabilità per danni all'ambiente, oggetto della parte VI del D.lgs. 152/2006. Invece, altre fattispecie quali i cosiddetti danni da catastrofe naturale e le conseguenze dei cambiamenti climatici, che allo stesso modo incidono sull'ambiente, non sono attualmente oggetto di alcuna disciplina positiva.

A questo proposito, è quindi significativo rilevare che nel sistema italiano trova ormai pieno accoglimento la nozione di danno ambientale, mentre non ha rilievo quella di danno catastrofale, quanto meno nell'ambito delle dinamiche del diritto all'indennizzo nei rapporti gius-privatistici ed in particolar modo assicurativi.

L'importanza assegnata ad un versante del problema, si scontra quindi con il quasi totale mutismo in relazione all'altro.

Ciò crea non poche difficoltà di carattere operativo; infatti, mentre a fronte di una fattispecie di danno ambientale si conoscono le coordinate normative entro cui muoversi, quando si fanno i conti

con i pur frequenti e molteplici casi di danni *catastrofali* emergono notevoli carenze sistemologiche<sup>1</sup>.

L'analisi di tali fattispecie sarà materia della prima parte di questo lavoro.

Il percorso che si seguirà si compone infatti di un primo momento definitorio, che riguarda i già menzionati fenomeni, il quale sarà poi seguito dall'esame delle possibili soluzioni proposte o, in rari casi, adottate concretamente dai legislatori, dai governi e dal mercato per affrontarli.

In tal senso, con riferimento agli strumenti di natura privatistica, si è scelto di attribuire un ruolo cardine alle assicurazioni. Esse, come si avrà modo di approfondire, operano sia sul piano della prevenzione sia sul piano rimediabile, offrendo prospettive virtuose<sup>2</sup>.

Le ragioni della struttura scelta per questa tesi risiedono nell'urgenza del tema analizzato, nonché nella necessità di ricondurre ad unità, almeno sul piano teorico, materie ad oggi estremamente frammentarie nell'ordinamento italiano e che richiedono strumenti "su misura".

I profili comparatistici del tema affrontato sono estremamente rilevanti, dal momento che in assenza di un quadro normativo completo ed organico nel sistema italiano, è necessario adottare una prospettiva che tenga conto delle esperienze straniere. In particolare, si è scelto di esaminare in tal senso l'ordinamento francese, nonché gli attuali trend europei.

---

<sup>1</sup> Di recente, in Italia si è verificata una forte alluvione nella Regione Lazio che ha messo in rilievo l'inadeguatezza della legislazione attuale ad affrontare problematiche in emergenza nelle fasi precedenti e posteriori alle catastrofi.

<sup>2</sup> Sul tema si è rivelato molto interessante, in un'ottica gius-economica nonché per i rilievi comparatistici il volume di ALBERTO MONTI, *Il danno catastrofale. Strumenti giuridici e modelli istituzionali per la gestione dei rischi estremi*, Pavia, 2012.

Si veda anche DIANA CERINI, *Assicurazioni contro i rischi di catastrofi naturali: profilature italiane dopo il Green Paper UE*, in DFA - Diritto e Fiscalità dell'Assicurazione, 4-2013, p. 460-467.

## CAPITOLO I

### LE CALAMITA' NATURALI

#### 1. URGENZA DEL TEMA E CRONACA DEGLI ULTIMI ANNI

I cambiamenti climatici catalizzano oggi l'attenzione del dibattito giuridico sul tema dell'ambiente e della sua tutela, che si rivela di estrema attualità e richiede pronti interventi. Ciò del resto si spiega in ragione sia del loro progressivo incalzare, sia delle conseguenze che tale avanzamento provoca sul territorio e sulle comunità umane<sup>3</sup>, che normalmente si qualificano calamità (o catastrofi) naturali.

L'argomento ad un primo esame si presenta complesso, dal momento che i concetti interessati si sovrappongono, rendendo spesso labili i confini tra tutto ciò che concorre alla definizione del tema dei cambiamenti climatici e le cosiddette catastrofi naturali, in parte originate da essi. È tuttavia necessario offrire qualche premessa di tipo definitorio, per distinguere le due aree, seppure nella consapevolezza di un frequente, inevitabile scambio terminologico.

In merito a ciò, per cambiamento climatico (all'interno del IPCC 2007 *Report on Climate Change*<sup>4</sup>) si intende un mutamento delle

---

<sup>3</sup> *Weathering climate change: insurance solutions for more resilient communities*, Swiss Re 2010.

<sup>4</sup> IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) è un'organizzazione internazionale di primaria importanza per il monitoraggio dei cambiamenti climatici. Fu fondato da UNEP (*United Nations Environment Programme*) e da WMO (*World Meteorological Organization*) allo scopo di esaminare costantemente lo stato dell'arte in tema di cambiamenti climatici e del loro potenziale impatto sull'ambiente e sulla società.

Per approfondire, si veda <http://www.ipcc.ch/index.htm>.

Il Report chiamato "*IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*" è stato adottato a Valencia nel 2007 a seguito di un approfondito studio dei gruppi di lavoro dell'IPCC. Esso fornisce una sintesi delle attuali tendenze politiche con riferimento specifico ai cambiamenti climatici. Al suo interno, vi è la conferma che il fenomeno dei mutamenti del clima è oggi molto urgente, soprattutto come conseguenza dell'azione dell'uomo; esso inoltre illustra gli impatti del riscaldamento globale attualmente in atto e previsti per il futuro; descrive le potenzialità dell'adeguamento corretto e propositivo ai cambiamenti climatici, in termini di riduzione dell'esposizione ai rischi e alla vulnerabilità delle singole società; ed infine, presenta un'analisi dei costi,

caratteristiche tipiche di un determinato clima, che può essere individuato con strumenti di vario tipo (ad esempio con l'uso di test statistici) e che ha effetti di lungo periodo o addirittura permanenti. I fattori che provocano tali cambiamenti e che rientrano in questa nozione sono sia di origine naturale sia di origine umana<sup>5</sup>.

Le conseguenze dei citati fenomeni si producono sull'ambiente in senso lato e ciò consente di individuare, per quanto non unanimemente, un legame di causa-effetto tra i mutamenti del clima e l'aumento delle calamità naturali.

Si definisce invece catastrofe naturale un evento determinato da un agente (naturale) di intensità anomala e carattere imprevedibile, secondo le normali misure di precauzione adottate dalle comunità coinvolte<sup>6</sup>. Esempi significativi sono alluvioni, tempeste, terremoti, cicloni, tsunami, siccità, incendi boschivi, ondate di calore, ondate di gelo e ghiaccio, grandine.

Le catastrofi naturali si distinguono dalle catastrofi tecniche, come ad esempio guerre, grandi incendi o incidenti industriali, esplosioni e sinistri nei settori dell'aviazione o dell'energia<sup>7</sup>.

---

delle politiche e delle tecnologie che sono rivolte a limitare l'espansione eccessiva dei futuri cambiamenti nel complesso sistema del clima.

<sup>5</sup> GENEVA ASSOCIATION a cura di FALK NIEHORSTER, *Warming of the Oceans and Implications for the (Re)insurance Industry*, 2013; SWISS RE, *Mind the risk – A global ranking of cities under threat from natural disasters*, 2013; STEFANIA RIGHI, *Assicurazioni, rischi ambientali e cambiamenti climatici*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 6/2008, p. 561; si vedano poi le approfondite riflessioni in tema di interazione tra i cambiamenti climatici, gli strumenti di tutela dell'ambiente in termini di adattamento e di mitigazione, nonché l'implementazione di soluzioni assicurative in SEAN B. HECHT, *Climate change and the transformation of risk: insurance matters*, in *HEINONLINE*, 55 *UCLA REVIEW* 1559, 2008; ed anche in CHRISTINA ROSS, EVAN MILLS, SEAN B. HECHT, *Limiting liability in the greenhouse: insurance risk-management in the context of global climate change*, in *STANFORD ENVIRONMENTAL LAW JOURNAL AND THE STANFORD JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, SYMPOSIUM ON CLIMATE CHANGE RISK, VOL. 26A/43A: 251-334, 2007; H. KUNREUTHER, *Mitigating Disaster Losses through Insurance*, in *Journal of Risk and Uncertainty*, 12: 171-187, 1996.

<sup>6</sup> E. INCHINGOLO, *Assicurazioni dei rischi catastrofali*, in *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale*, Tomo I – Assicurazioni, UTET, Torino, 2004, p. 289-298.

<sup>7</sup> Si veda SWISS RE, *Catastrophes naturelles et catastrophes techniques en 2009: baisse du nombre de victimes des catastrophes et des dommages assurés*, *SIGMA* n. 1/2010.

A tale proposito, né i dati raccolti su scala mondiale del 2009<sup>8</sup> né quelli del 2011 hanno consentito di intravedere prospettive confortanti.

Infatti, nel solo 2011 si sono verificati ben 175 eventi di origine naturale, a fronte di 150 catastrofi dovute a cause antropiche<sup>9</sup>, che sono costate la vita a circa 29.000 persone.

Gli eventi catastrofali più significativi nel corso del 2011 su scala mondiale sono stati il terremoto in Giappone nel mese di marzo<sup>10</sup>, nonché la tempesta tropicale Washi nelle Filippine, i fenomeni di alluvione verificatisi in Brasile e in Thailandia ed il terremoto in Turchia del mese di ottobre<sup>11</sup>.

Nel continente europeo, invece, nell'anno 2011 le calamità naturali più gravi sono riconducibili a varie categorie: il terremoto in Turchia a Van, il nubifragio a Copenhagen, nonché tra le altre molteplici tempeste invernali nel Nord Europa<sup>12</sup>. Tali catastrofi hanno provocato danni per un totale di circa 9 miliardi di dollari e le compagnie di assicurazione sono intervenute, ovviamente soltanto laddove vi fossero coperture pregresse, pagando somme dell'ordine di oltre 4 miliardi di dollari.

È altresì significativo sottolineare, con riferimento agli aspetti ora menzionati, che i danni dovuti a catastrofi (sia naturali sia

---

<sup>8</sup> Nel solo anno 2009, su scala mondiale e in base alle stime effettuate su 288 catastrofi, si sono verificati circa 15.000 decessi (di cui 9.000 per catastrofi naturali e 6.000 per catastrofi tecniche), in confronto ai 240.000 del 2008. Nel medesimo periodo, le perdite economiche sono state dell'ordine di 62 miliardi di dollari di cui in vetta alla classifica 20 107 milioni per l'Europa, a fronte dei 268 miliardi complessivi del 2008 che furono particolarmente ingenti. Mentre il continente più colpito in assoluto in termini di vittime nel 2009 è stata l'Asia, con 9.400 decessi principalmente a causa di tifoni e terremoti. Tuttavia, anche l'Italia ha tristemente versato il proprio tributo con il sisma in Abruzzo del 6 aprile 2009, che è costato la vita a 296 persone ed ha causato danni materiali di oltre 502 milioni di dollari (dati SWISS RE, SIGMA n. 1/2010).

<sup>9</sup> SWISS RE, SIGMA 2/2012, *Natural catastrophes and man made disasters in 2011: historic losses surface from record earthquakes and floods*.

<sup>10</sup> grazie alla forte prevenzione esercitata dalle autorità giapponesi in termini di normative edilizie che impongono di rispettare standard antisismici, nonché alla preparazione a questo tipo di accadimenti, le vittime della catastrofe sono state relativamente limitate ad un numero di circa 19 000 a fronte delle 220 000 del terremoto di Haiti verificatosi nel 2010, fonte SIGMA 2/2012, SWISS RE.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> dati SWISS RE, Sigma 2/2012.

tecniche)<sup>13</sup> stimati nel mondo per tutto il 2011 ammontano a circa 370 miliardi di dollari e che di tali danni soltanto l'equivalente di 116 miliardi di dollari (di cui 110 relativi a calamità naturali) hanno potuto beneficiare della copertura da parte di compagnie di assicurazione.

Il riferimento agli strumenti assicurativi, su cui ci si soffermerà più approfonditamente nei successivi capitoli, offre già in questa sede un riscontro importante.

Vi è infatti una reale e preoccupante distanza tra il quadro costituito dai danni e dalle ampie conseguenze delle catastrofi naturali e le possibilità di prevenzione, risarcimento ed intervento offerte dalle compagnie di assicurazione.

Tali soluzioni rivestono ad oggi un'importanza marginale sull'intero panorama mondiale, sebbene in realtà possano rappresentare un sistema virtuoso per affrontare le ingenti problematiche connesse ai fenomeni delle calamità naturali.

Come si è già avuto modo di comprendere, esse sono di norma considerate scatenanti rispetto ai cosiddetti *danni catastrofali*, che si riflettono sull'ambiente, sulle persone e sui beni mobili e immobili che si trovano nelle aree colpite<sup>14</sup>. L'entità di questa categoria di danni è sempre ingente, diffusa su ampio raggio e imprevedibile nel *quantum*. Il verificarsi di una catastrofe provoca infatti un "effetto domino" poiché determina una catena di danni distinti tra loro per qualità e quantità, ma comunque collegati. Le calamità travolgono edifici privati e pubblici, beni ed affetti e la vita delle persone coinvolte subisce cambiamenti irreversibili.

Dal punto di vista assicurativo, poi, la complessità delle lesioni occorse ingenera numerosi sinistri e interessa molteplici rami, spesso connessi l'uno all'altro<sup>15</sup>.

Tali aspetti, qui soltanto accennati a scopo introduttivo, saranno approfonditi più dettagliatamente nei successivi capitoli.

---

<sup>13</sup> il dato comprende anche le cosiddette catastrofi tecniche (SWISS RE).

<sup>14</sup> M.R. MOTTOLA, *Incidenti, calamità, sistemi di prevenzione e indennizzo*, in *Il risarcimento del danno non patrimoniale – parte speciale*, tomo II, 2009, UTET Giuridica, Torino, p. 975 ss.

<sup>15</sup> *ibidem*.

## **2. PER UNA PROSPETTIVA MULTIDISCIPLINARE: IL DIALOGO CON LA SCIENZA E UNA SINTESI DEL FENOMENO DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI SU SCALA MONDIALE**

Il clima<sup>16</sup> è considerato un fenomeno complesso, che si valuta con sistemi sofisticati dal punto di vista scientifico. Essi aiutano a simulare, anche se ancora limitatamente a zone ampie e con scarsa efficacia su piccola scala, le caratteristiche meteorologiche delle singole zone del pianeta. Il loro utilizzo ha consentito di rilevare che gli effetti del cambiamento climatico variano sensibilmente da una zona all'altra del globo terrestre<sup>17</sup>.

L'esame avanzato delle conseguenze dei mutamenti del clima sull'ambiente è ancora in divenire e dovrà necessariamente acquisire maggior precisione nei prossimi anni. Sotto tale profilo, come già si osservava, è perciò essenziale una cooperazione tra conoscenze scientifiche e discipline giuridiche, per poter affinare gli strumenti adatti<sup>18</sup>.

Ad oggi infatti, si adotta una posizione di sostanziale incertezza nell'affrontare e gestire gli effetti dei cambiamenti climatici, per quanto vi siano indici affidabili che ne rivelano una progressiva crescita<sup>19</sup>. Tra di essi, a livello mondiale si deve senz'altro menzionare il riscaldamento del globo, al quale si collega l'aumento della temperatura dell'aria e dell'acqua negli oceani, nonché l'innalzamento del loro livello dovuto allo scioglimento dei ghiacci e delle nevi<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> secondo la definizione della WMO (World Meteorological Organisation) per clima si intende "la media condizione meteorologica e le statistiche sulla sua variabilità nell'arco di un periodo di trent'anni".

<sup>17</sup> « *Catastrophes naturelles et catastrophes techniques en 2009: baisse du nombre de victimes de catastrophes et des dommages assurés* », Sigma n. 1/2010, Swiss Re.

<sup>18</sup> MYLES ALLEN, *The scientific basis for climate change liability*, in *Climate Change Liability – Transnational law and practice*, a cura di R. LORD, S. GOLDBERG, L. RAJAMANI, J. BRUNEE, 2012, Cambridge University Press, Cambridge, p. 8 -22.

<sup>19</sup> MIRIAM HARITZ, *An Inconvenient Deliberation*, 2011, Wolters Kluwer Law International, The Netherlands, p. 11-74.

<sup>20</sup> *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*.



A ciò si aggiunge l'aumento, rispetto al passato, sia della quantità di acqua delle piogge sia della dimensione della grandine durante le precipitazioni<sup>21</sup>. Dunque, la diffusione di questo fenomeno può far comprendere che potenzialmente la crescita delle precipitazioni provocherà nel tempo un aumento delle inondazioni e della grandine su ampia scala, che porterà con sé anche un'ingente serie di danni materiali<sup>22</sup>.

Preso atto della lunga e crescente enumerazione dei singoli eventi, si deve senza dubbio considerare che con gli strumenti di cui si dispone attualmente non è possibile determinare gli effetti complessivi dei cambiamenti climatici, soprattutto per quanto riguarda le loro reciproche interazioni.

Infatti, unitamente all'impatto sull'ambiente, i cambiamenti climatici coinvolgono in modo invasivo anche le comunità umane, che si trovano a dover affrontare un aggravio in termini di costi, per proteggere vite e proprietà dai rischi ad essi connessi<sup>23</sup>.

In tal senso, l'apporto che il giurista oggi può legittimamente aspettarsi dagli studi di carattere scientifico è di individuare un legame causale tra i mutamenti del clima e le conseguenze in termini di condizioni meteorologiche generali sul pianeta in correlazione agli eventi catastrofici.

L'interazione tra le due diverse sfere conoscitive è infatti orientata alla creazione delle premesse di un *sistema di responsabilità per*

---

<sup>21</sup> ciò si spiega alla luce di due fenomeni congiunti: il primo è che il rialzo del livello di energia nell'atmosfera determina l'aumento delle temperature del globo; il secondo è che l'aria calda contiene molto più vapore rispetto all'aria fredda e quindi determina un'elevazione della pioggia e della grandine. L'aumento delle piogge interessa molteplici parti del globo, come ad esempio le aree orientali del Nord e del Sud America, dell'Europa del Nord e dell'Asia settentrionale e centrale (*IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*).

<sup>22</sup>Inoltre, secondo gli studi in materia<sup>22</sup>, ciò che ci si potrà ragionevolmente aspettare nei prossimi anni è che il cambiamento climatico intensifichi gli scambi di energia orizzontali tra le latitudini medie e superiori in forma di vapore acqueo, *Catastrophes naturelles et catastrophes techniques en 2009: baisse du nombre de victimes de catastrophes et des dommages assurés, Sigma n.1/2010, Swiss Re*.

<sup>23</sup> Si tratta dei rischi c.d. catastrofici, che saranno ampiamente affrontati ed analizzati in seguito.

*cambiamenti climatici*, o almeno mira ad instillare tale concetto tra i paradigmi del diritto ambientale<sup>24</sup>.

In realtà, con riferimento al complesso ambito dei cambiamenti climatici, in entrambi i settori si riscontra un forte interesse per comprendere entro che limiti sia possibile stabilire un nesso tra operato dell'uomo e conseguenze di esso sull'ambiente, ma con distinte finalità.

In questo contesto, infatti, alle scienze compete un'analisi fattuale e basata sull'evidenza empirica, mentre al diritto interessa preconstituirsì quelle prove, appunto, utili per imputare ad un determinato soggetto la *responsabilità* per i mutamenti del clima. L'obiettivo ideale è quello di creare una sinergia tra i risultati raggiunti nell'ambito scientifico e l'esigenza di costruire un'eziologia per il giurista.

Tuttavia, affinché giuristi e scienziati possano dialogare, è tuttavia necessario adottare e predisporre termini e categorie univoci. Tale aspetto emerge in tutta la sua importanza facendo ad esempio riferimento alla parola "prova", o alla stessa parola "causa", che con evidenza assumono significati differenti a seconda che li si consideri nell'ambito del diritto ovvero delle discipline scientifiche<sup>25</sup>.

Inoltre, come si è già avuto modo di osservare, i maggiori ostacoli in questo senso sono dati dal fatto che i risultati degli studi disponibili sono principalmente di carattere probabilistico. E ciò rende particolarmente ambizioso, ma altresì difficoltoso, individuare le cause dei cambiamenti climatici ed intervenire su di esse.

---

<sup>24</sup> JUTTA BRUNNEE, SILKE GOLDBERG, RICHARD LORD QC AND LAVANYA RAJAMANI, *Overview of legal issues relevant to climate change*, in *Climate Change Liability – Transnational law and practice*, a cura di R. LORD, S. GOLDBERG, L. RAJAMANI, J. BRUNNEE, 2012, Cambridge University Press, Cambridge, p. 23-49; si veda inoltre sul tema ROSS, C., E. MILLS and S. HECHT, *Limiting Liability in the Green house: Insurance Risk-Management in the Context of Global Climate Change*, in *Stanford Environmental Law Journal and The Stanford Journal of International Law, Symposium on Climate Change Risk*, 2007, vol: 26A/43A, p. 251-334.

<sup>25</sup> M. ALLEN, *cit.*

È quindi oggi più realistico agire, oltre che in termini di previsione e prevenzione dei fattori scatenanti i mutamenti del clima, anche nell'ottica di mitigazione rispetto ai loro effetti<sup>26</sup>.

A ciò si aggiunge poi un'ulteriore applicazione dell'interazione tra scienza e diritto nel particolare ambito trattato, che concerne le cosiddette strategie per l'adattamento ai cambiamenti del clima.

---

<sup>26</sup> FULVIO DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, 3-4, p. 463.

### **3. LE STRATEGIE DI ADATTAMENTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI NELL'OTTICA EUROPEA**

Il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici, sostenuto a più voci su scala internazionale ed europea, costituisce il nucleo di importanti azioni ed interventi sul piano legislativo e programmatico.

In breve, le strategie internazionali per far fronte ai cambiamenti climatici hanno preso le mosse ufficialmente dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York nel 1992 e ratificata dalla allora Comunità europea con la decisione 94/69/CE<sup>27</sup>.

In seguito a tale Convenzione, che non prevedeva obblighi di adottare strategie di temperamento dei cambiamenti climatici da parte dei firmatari, le negoziazioni tra le parti si sono concretizzate nel Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, firmato dalla Comunità Europea il 29 aprile 1998.

Esso ha costituito un primo ufficiale impegno da parte degli Stati firmatari a ridurre le emissioni dei cosiddetti gas serra, considerati particolarmente rilevanti nell'avanzamento degli effetti dei cambiamenti climatici.

Il Protocollo, al quale l'UE ha aderito con decisione 2002/358/CE, è stato concepito in un'ottica di compromesso tra un'impostazione europea più propensa ad affrontare tali problematiche con strumenti di tipo gius-pubblicistico ed un'impostazione privatistica mutuata dal diritto statunitense<sup>28</sup> che facesse uso di sistemi già sperimentati sul mercato.

Le linee guida in esso contenute si concentrano sostanzialmente sulle strategie di riduzione delle emissioni di gas serra, da attuarsi sia implementando politiche nazionali nel segno della sostenibilità ambientale, mediante fonti alternative di energia rinnovabile e strumenti volti a realizzare efficienza energetica, sia tramite la cooperazione tra gli Stati coinvolti mediante uno scambio di informazioni ed esperienze.

---

<sup>27</sup> L. KRAMER, *European Union Law*, in *Climate Change Liability – Transnational Law and Practice*, cit., p. 351 ss.

<sup>28</sup> Ciò sebbene gli USA non siano tra gli Stati firmatari del Protocollo di Kyoto.

Inoltre, l'Unione Europea alla Conferenza di Copenhagen del 2009 si è dichiarata disponibile alla riduzione delle emissioni dei cosiddetti *gas climalteranti* nella misura del 30% entro l'anno 2020, percentuale poco dopo ridotta al 20%.

Per quanto concerne poi le linee guida adottate dalle istituzioni europee e le conseguenti politiche per affrontare nel concreto le problematiche connesse ai mutamenti del clima, in seguito ad un primo Libro Verde in materia di adattamento del 2007, esse trovano ora un importante riferimento programmatico nel Libro Bianco del 2009<sup>29</sup>.

Tale testo prende in considerazione l'urgenza del fenomeno in quanto ingerente ed invasivo per l'ambiente, per le attività produttive e per tutte le comunità coinvolte ed i centri abitati<sup>30</sup>.

In via preliminare, il Libro Bianco indica la necessità di un impegno su due distinti fronti, da attuarsi in parallelo: il primo riguarda la riduzione dei cosiddetti gas serra nei termini di *intervento di mitigazione*; il secondo si configura come *intervento in termini di adattamento*, che deve costruirsi attraverso strategie che si snodino con le modalità descritte in seguito.

Innanzitutto, a testimonianza della necessaria integrazione tra conoscenze scientifiche e conoscenze giuridiche, il Libro Bianco pone al centro dell'azione proposta il concetto di *resilienza*<sup>31</sup>. Esso, mutuato dalla terminologia scientifica, si deve intendere nell'accezione di capacità di reazione e velocità da parte di una comunità o di un sistema ecologico di ritornare al proprio stato iniziale in seguito ai traumi dovuti a calamità naturali o ad attività antropiche<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Commissione delle Comunità Europee, COM (2009) 147 definitivo, LIBRO BIANCO – *L'adattamento ai cambiamenti climatici*.

<sup>30</sup> Il Libro Bianco considera in tal senso particolarmente vulnerabili il settore agricolo, le foreste, la pesca, l'acquacoltura, gli ecosistemi costieri e marini, il settore dell'energia, il turismo, la salute umana e delle specie vegetali ed animali, la disponibilità delle risorse idriche che a loro volta incideranno sulle attività agricole, nonché gli ecosistemi marini e terrestri.

<sup>31</sup> "Il quadro dell'UE sull'adattamento è finalizzato ad aumentare la resilienza dell'UE per affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici, nel rispetto del principio di sussidiarietà e degli obiettivi trasversali dell'UE in materia di sviluppo sostenibile", Libro Bianco, COM (2009) 147 .

<sup>32</sup> AA.VV., *Nuova Enciclopedia delle Scienze Garzanti*, III ed., 2005, Garzanti, Milano.

All'interno del Libro Bianco, la resilienza dell'ambiente e delle comunità coinvolte è un obiettivo più volte reiterato, in ordine al quale il quadro definito dalla Commissione contempla un'azione sinergica (prevista in origine per il triennio 2009-2012, seppure senza limitarsi ad esso) da realizzarsi all'interno degli Stati membri, con la necessaria collaborazione degli enti locali e delle amministrazioni.

La prima linea di intervento ipotizzata nasce dalla necessità di colmare la scarsa conoscenza sul tema dei cambiamenti climatici, che accomuna la maggior parte dei cittadini degli Stati membri. L'idea centrale è infatti quella di diffondere gli strumenti per comprendere tale fenomeno, attraverso politiche educative congiunte.

In merito, il Libro Bianco propone infatti uno scambio di informazioni, sia per il tramite di strumenti informatici con banche dati sia, ed in via privilegiata, con ricerche dedicate al tema.

Naturalmente, in tal senso si deve senz'altro tornare su quanto già affermato in merito alla necessaria collaborazione tra diritto e scienze, valorizzata nell'ambito di un percorso di formazione quale quello indicato dalla Commissione.

Inoltre, superati gli aspetti connessi all'educazione sul tema dei cambiamenti climatici, il Libro Bianco fa leva sulla necessità di agire capillarmente per effettuare un adattamento ai cambiamenti climatici mediante *l'integrazione delle singole politiche UE* ma anche per il tramite di un'*accelerazione progressiva della cooperazione internazionale*<sup>33</sup>.

In tal senso, esso si propone di modificare le linee guida già esistenti in settori quali le politiche sociali, la salute umana, la tutela delle foreste e dell'agricoltura, la protezione degli ecosistemi, dell'acqua e della biodiversità, nonché delle zone marine e costiere.

Nel suggerire l'adozione delle misure ora descritte, la Commissione considera altresì la necessità di valutarne l'impatto in termini economici, invitando in tal senso ad una ponderazione dell'uso degli strumenti finanziari per la loro attuazione.

Il Libro Bianco fa poi riferimento, in ordine ad un equilibrio tra strategie di adattamento e strumenti di tipo economico, alla possibilità di affrontare i cambiamenti climatici attraverso

---

<sup>33</sup> Commissione delle Comunità Europee, COM (2009) 147 definitivo, LIBRO BIANCO – *L'adattamento ai cambiamenti climatici*.

investimenti che riguardino *le infrastrutture, la promozione dell'efficienza energetica negli edifici e la diffusione di prodotti ecologici*<sup>34</sup>.

#### **4. INTRODUZIONE AL TEMA DELLE CATASTROFI NATURALI NEL CONTESTO DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI**

È senz'altro intuitivo comprendere che l'aumento esponenziale dei cambiamenti climatici porti con sé una serie, spesso imprevedibile, di calamità naturali di impatto notevole. E le catastrofi, a loro volta, generano danni ai quali è complesso porre rimedio.

La catastrofe naturale è normalmente descritta come improvvisa ed imprevedibile, affermazione utile a fini nozionistici ma vera solo in parte.

In alcuni casi, grazie allo stato attuale della conoscenza scientifica, oggi è infatti possibile individuare in anticipo l'accadimento e gli effetti di fenomeni quali terremoti<sup>35</sup>, eruzioni vulcaniche o tsunami in zone notoriamente soggette ad essi. Certo, poco o niente è valevole a controllarli o impedirli ed anche le previsioni hanno ampi margini d'incertezza (altro problema è che spesso, pur conoscendo in anticipo un disastro imminente, si sceglie di non adottare le precauzioni del caso)<sup>36</sup>.

È inoltre possibile, in determinati casi, prevedere il verificarsi di catastrofi dovute ad agenti dannosi la cui azione si sia protratta per lunghi periodi. Si pensi, ad esempio, alla deforestazione progressiva di determinate zone della terra che porta alla desertificazione graduale delle aree interessate; oppure all'impoverimento dei suoli; alle inondazioni; all'inquinamento dell'aria dovuto all'emissione incontrollata di anidride carbonica; al buco dell'ozono; al riscaldamento del pianeta e così via. Tali accadimenti hanno un impatto di ampia portata e non possono certo considerarsi

---

<sup>34</sup> *ibidem*

<sup>35</sup> È il caso, ad esempio, del Cile che ha un territorio a rischio sismico molto elevato. In merito, si veda l'intervento di Osvaldo Contreras Strauch in tema di *Mandatory civil liability insurance*, in occasione del XIII Congresso Mondiale di AIDA (Parigi, 17-20 Maggio 2010).

<sup>36</sup> Sul tema della prevenzione, con specifico riguardo alle catastrofi naturali, si tornerà in

imprevedibili *tout court*, dato che al loro verificarsi concorre l'operato incauto dell'uomo, spesso consapevole ma per lo più indifferente ai danni che cagiona.

Se la prevedibilità assoluta degli eventi naturali è un miraggio, lo studio dei dati relativi ai danni catastrofali è certamente un monito; essi infatti si verificano regolarmente nel tempo, seppur in modo fluttuante per frequenza e qualità. E ciò dovrebbe portare con l'esperienza ad adottare provvedimenti sempre più adatti ad affrontarli.

Dal monitoraggio dei sinistri verificatisi in quasi quarant'anni, dal 1970 al 2009<sup>37</sup>, emerge che le catastrofi più gravi in termini di decessi sono i terremoti<sup>38</sup>, seguiti da inondazioni e cicloni; invece, le catastrofi più costose in termini di danni sono gli uragani<sup>39</sup>, seguiti da tempeste e altre cause in misura minore.

Come si può intuire, un indice fondamentale che differenzia la catastrofe da un semplice incidente è l'entità dei danni, sempre ingenti.

In primo luogo, essi sono dirompenti per qualità e quantità e possono verificarsi sia (i) improvvisamente sia (ii) a distanza di tempo. Queste due distinte categorie necessitano di un trattamento non omogeneo, anche sul piano giuridico.

Tra le catastrofi improvvise (i) rientrano tutti i fenomeni naturali dovuti ad un'intensità molto elevata delle forze della natura come terremoti, eruzioni vulcaniche, inondazioni, tempeste di ogni tipo e in generale molti altri eventi che in diritto dei contratti sono trattati come cause di forza maggiore<sup>40</sup>.

Invece, tra le catastrofi con effetti di lunga durata (ii) si classificano ad esempio le grandi epidemie e la siccità che spesso porta con sé carestie e desertificazione progressiva del suolo.

---

<sup>37</sup> Banca dati Swiss Re, [www.swissre.com](http://www.swissre.com).

<sup>38</sup> Il terremoto che ha causato il maggior numero di vittime pari a 255.000 (tra morti e dispersi) si è verificato in Cina il 28.07.1976 (*Banca dati Swiss Re*).

<sup>39</sup> Il primato spetta all'uragano Katrina del 25.08.2005 che coinvolse Stati Uniti, Golfo del Messico, Bahamas, Atlantico del Nord causando danni per oltre 70.000 milioni di dollari (*Banca dati Swiss Re*).

<sup>40</sup> C. LEBEN, *cit.*, secondo cui all'interno di questo gruppo rientrano anche le grandi pandemie (come l'AIDS) che, sebbene abbiano una lenta evoluzione, determinano reazioni improvvise e scioccanti nel momento in cui se ne prende coscienza.



In questi casi l'azione umana ha un peso rilevante nell'arco temporale di evoluzione della catastrofe: la deforestazione volontaria è ad esempio concausa della desertificazione; allo stesso modo, il mantenimento di cattive condizioni igieniche e di scarsa informazione laddove proliferano le epidemie imputa senza dubbio una parte della responsabilità in capo all'uomo.

La compenetrazione tra fattori naturali e responsabilità umane è qualificata giuridicamente come causalità complessa<sup>41</sup>.

Superato il profilo causale, e passando all'esame dei danni, si dovrà osservare che il verificarsi di una catastrofe comporta una serie molto complessa di effetti dannosi, confusi e frammisti.

I privati ne sono colpiti nella loro complessità, sia fisicamente, sia nei loro averi. È piuttosto difficile, *ex post*, riuscire ad effettuare una stima esatta dei singoli danni che coinvolgono i soggetti offesi, perché i loro averi si mischiano agli affetti, alle proprietà, alle case. E la loro vita è coinvolta nella sua complessità. Infine, oltre alle persone, lo stesso ambiente può considerarsi fragile e danneggiato da un evento catastrofico.

Gli aspetti più problematici e spinosi nella dinamica delle catastrofi e della loro gestione in emergenza emergono in fase di ripristino dei danni per due motivi connessi. Il primo è la difficoltà oggettiva di ricostruire il quadro degli eventi calamitosi: si è in presenza di un evento naturale, al quale si deve ricondurre una serie diffusa e ramificata di danni. E non sempre, a catastrofe avvenuta, è possibile ragionare secondo categorie di causa ed effetto.

Il secondo concerne invece i profili economici e risarcitori, perché salvo rare eccezioni (Francia, USA, Inghilterra e pochi altri Stati) non esiste una legge *ad hoc* che individui a chi spetta sopportare i costi delle riparazioni.

L'entità delle lesioni, i costi da sostenere, preannunciano possibili dilazioni e difficoltà nell'individuare i soggetti obbligati ad intervenire economicamente. È questo il quadro in cui si inserisce l'argomento dell'assicurabilità dei rischi catastrofali, che sarà approfondito nel corso di questo lavoro.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

## **5. LINEE GUIDA GENERALI IN TEMA DI CALAMITÀ NATURALI NELLA PROSPETTIVA EUROPEA**

Per quanto attiene allo scenario istituzionale europeo in tema di calamità naturali, anche in riferimento ai già menzionati profili assicurativi, è necessario ricostruire il quadro di poco antecedente al Libro Bianco del 2009.

A tale proposito, la Commissione europea nel marzo 2008 ha adottato la comunicazione (COM(2008)130) relativa al potenziamento delle capacità di reazione della UE alle calamità. Al suo interno, essa si è dichiarata favorevole ad una strategia che copra tutte le fasi di una catastrofe (prevenzione, preparazione, risposta immediata, soccorsi), con l'uso di ogni strumento a sua disposizione.

Un ulteriore passo da parte della UE è stato compiuto il 23 febbraio 2009, data in cui la Commissione ha adottato le due nuove comunicazioni aventi ad oggetto un approccio comunitario per la riduzione dell'impatto delle catastrofi naturali ed umane in [COM(2009)82] ed una strategia per ridurre le catastrofi nei paesi in via di sviluppo in [COM(2009)84]<sup>42</sup>. In tale occasione, si è infatti individuata l'importanza di una sinergia tra le politiche nazionali, comunitarie e internazionali per la prevenzione dei danni catastrofali e per dare l'avvio ad un approccio strategico al fenomeno.

Alla base di tale intervento, vi è l'idea di: “*sviluppare conoscenze, mettere in contatto i soggetti interessati, creare collegamenti tra le politiche pertinenti e migliorare gli strumenti di prevenzione delle catastrofi*”<sup>43</sup>, sia all'interno dell'UE sia nei paesi in via di sviluppo.

Tali intenzioni si inseriscono nell'ambito del programma di “Hyogo 2005-2015”, che impegna gli stati su scala internazionale a cooperare per la riduzione dei rischi catastrofali ed è stato adottato

---

<sup>42</sup> per una sintesi sull'argomento:

[http://ec.europa.eu/news/environment/090224\\_1\\_it.htm](http://ec.europa.eu/news/environment/090224_1_it.htm); per leggere il testo completo delle comunicazioni:

[http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/pdfdocs/com\\_2009\\_82en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdfdocs/com_2009_82en.pdf);

<sup>43</sup> La Commissione si interessa della prevenzione delle catastrofi e della riduzione dei rischi all'interno e al di fuori della UE, IP/09/303,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/303&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>.

a seguito della Conferenza Mondiale in tema di riduzione dei disastri del 2005<sup>44</sup>.

Inoltre, è di particolare interesse per questa ricerca rilevare che lo stesso Libro Bianco, con riferimento alle catastrofi naturali, prende in esame l'utilizzo di prodotti assicurativi e servizi finanziari, mettendone in luce le potenzialità positive.

In particolare, la Commissione suggerisce di studiare sistemi che contemplino una copertura assicurativa obbligatoria per i danni da eventi atmosferici, attraverso un intervento legislativo che abbia una natura di fonte comunitaria.

Nell'indicare le modalità per la stipula delle polizze aventi ad oggetto tali coperture, che si rivolgono alle istituzioni pubbliche ed ai soggetti privati, il Libro Bianco ipotizza il contributo in termini economici da parte dei singoli Stati membri, per poter creare partenariati pubblico-privati.

Per quanto sintetica, la posizione della Commissione espressa all'interno del Libro Bianco in merito alle calamità naturali è innanzitutto interessante perché le colloca nel più ampio quadro del fenomeno dei cambiamenti climatici, determinandone una maggiore considerazione, dal momento che questi ultimi rivestono una posizione di primaria importanza nell'agenda politica delle istituzioni europee.

Ed in aggiunta perché essa è chiara nell'esprimere la necessità di mettere a punto un sistema d'intervento circolare e su più fronti, che possa associarsi anche a strumenti di prevenzione<sup>45</sup>, oltre che alle strategie di adattamento.

Tuttavia, tale valutazione di opportunità è senz'altro rilevante se la si considera nel suo intento programmatico, ma è meno concreta se si pensa che ad oggi non esiste un quadro unitario della legislazione dei singoli Stati membri che aiuti ad effettuare un intervento

---

<sup>44</sup> *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)*, <http://www.unisdr.org/index.php>.

Per consultare il testo del programma, adottato a seguito della Conferenza <http://www.unisdr.org/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>. Tra i principali obiettivi di tale progetto, vi è la cooperazione internazionale tra Stati per ridurre le conseguenze deleterie delle catastrofi su scala mondiale. Ciò, con specifica attenzione per le aree in via di sviluppo, che sono ancor più soggette all'incidenza di tali fattori.

<sup>45</sup> già oggetto del resto della Direttiva UE 2004/35.

congiunto di essi per creare un ponte tra il mercato assicurativo e le problematiche dei cambiamenti climatici e delle calamità.

Per tale ragione, nello studio dei rischi connessi a questi fenomeni, le compagnie di assicurazione e di riassicurazione giocano un ruolo centrale<sup>46</sup>. Del resto, è sensato demandare all'*expertise* del mercato assicurativo un esame approfondito e su larga scala dei cambiamenti climatici e di ciò che essi comportano.

Innanzitutto, come è stato giustamente osservato<sup>47</sup>, (i) perché gli assicuratori hanno un'ampia esperienza nella gestione dei rischi, anche di grande entità; secondariamente (ii) perché gli strumenti assicurativi possono a pieno titolo rientrare nelle strategie di adattamento, contribuendo alla resilienza delle comunità ed alla loro capacità di reazione a fronte di calamità naturali, anche attraverso strategie di prevenzione da realizzarsi con investimenti economici adeguati ed infrastrutture orientate alla tutela ambientale; ed infine (iii) perché le assicurazioni possono cooperare con le istituzioni ed i governi dei singoli Stati membri per studiare la suddivisione degli oneri economici e finanziari, connessi ai rischi di catastrofi naturali.

---

<sup>46</sup> In linea con quanto già osservato, nell'ottica dell'impegno per la prevenzione e l'adattamento, è d'obbligo menzionare anche quanto espresso nel recente studio *Weathering climate change: Insurance solutions for more resilient communities* (Swiss Re, 2010). Esso infatti consegna all'assicurazione un ruolo di primaria importanza nella risoluzione delle problematiche connesse al clima. Al suo interno infatti si trova una dettagliata panoramica dell'attuale situazione mondiale in termini di esposizione ai rischi dovuti al clima e di (scarsa) diffusione della copertura assicurativa di essi.

<sup>47</sup> *Weathering climate change: Insurance solutions for more resilient communities* (Swiss Re, 2010)

**6. UN RECENTE MONITO INTERNAZIONALE NEL  
METHODOLOGICAL FRAMEWORK DEI G20  
“DISASTER RISK ASSESSMENT AND RISK  
FINANCING”**

A testimoniare ulteriormente l'urgenza in tema di calamità naturali, nell'ambito dell'ultimo vertice dei G20 tenutosi in Messico nel novembre 2012 gli Stati partecipanti si sono confrontati dando origine ad un testo programmatico molto articolato ed approfondito in tema di gestione delle catastrofi sotto il profilo dei rischi ad esse connessi e dell'adattamento alle loro conseguenze su scala internazionale.

Il *Framework* non si pone come impegno vincolante per i singoli Stati partecipanti ma si rivolge ai Ministri dell'Economia allo scopo di indirizzare le politiche finanziarie attraverso un'informazione corretta ed una precisa strategia per la gestione economica delle conseguenze delle calamità naturali.

Lo studio effettuato prende le mosse da due assunti fondamentali: il primo riguarda l'entità dei costi e dei danni normalmente conseguenti alle calamità naturali, che si rivelano sempre più ingenti, accomunando un numero crescente di Stati; il secondo è l'indifferibile necessità di adottare precise soluzioni di tipo finanziario, che ad oggi sono per lo più lacunose se non del tutto assenti. In tal senso, l'obiettivo centrale è quello di fare in modo che i privati, le imprese e i governi abbiano le risorse finanziarie necessarie per reagire alle catastrofi e provvedere ai risarcimenti ed alla ricostruzione<sup>48</sup>.

In particolare, il *Framework* consegna un ruolo alle autorità e nello specifico ai Ministri delle Finanze per indirizzare la gestione delle risorse pubbliche attraverso interventi congiunti che si snodano come segue.

In primo luogo, il *Framework* suggerisce di temperare la vulnerabilità delle singole economie in seguito alle catastrofi naturali, assicurando una reazione preparata a far fronte ai risarcimenti, mediante il ricorso a strumenti finanziari che facciano appello sia al mercato privato sia a decisioni supportate dai governi.

---

<sup>48</sup> *Disaster Risk Assessment and Risk Financing, Executive Summary, G2012 – OECD, P. 3.*

In relazione a ciò, si prevede poi che gli Stati riescano ad ottenere una stabilità economica, mediante un'adeguata pianificazione finanziaria ed un'allocatione di riserve monetarie, da utilizzarsi qualora si verificassero danni ingenti a causa di calamità.

In aggiunta, si fa presente la necessità di predisporre regole chiare, ossia di agire a livello legislativo, con l'approvazione di discipline finalizzate a consolidare un sistema di responsabilità e di solidarietà in caso di catastrofi. Ciò allo scopo di delineare con precisione il ruolo sia delle istituzioni sia dei privati e di infondere fiducia nei cittadini, che attualmente vivono nel timore delle catastrofi anche perché non c'è un sufficiente grado di affidabilità da parte delle istituzioni chiamate ad intervenire.

Il *Framework* fa proprie le stesse fondamentali ragioni che sono sostenute, a più voci<sup>49</sup>, da chi denuncia la diffusa carenza di soluzioni politiche e finanziarie idonee a fare fronte alle catastrofi. E, in conformità con quanto già rilevato dai citati studi relativi al mercato assicurativo, anche in questa sede se ne ribadisce un coinvolgimento troppo scarso, che provoca una notevole esposizione finanziaria dei singoli Stati<sup>50</sup>, i quali devono fare ricorso soltanto alle risorse offerte dalle finanze pubbliche e non possono appoggiarsi invece ai capitali privati.

Inoltre, le basi metodologiche su cui si costruisce l'intento programmatico dei G20, per quanto concerne la gestione dei rischi e le relative soluzioni finanziarie, sono sostanzialmente mutate proprio dal mercato assicurativo, che per tale motivo emerge in tutta la sua centralità, come catalizzatore per una politica proficua ed efficace in tema di catastrofi naturali.

Infatti, all'interno del *Framework* si sostiene la necessità che all'interno degli Stati con economie più sviluppate le banche e le assicurazioni siano dotate di solidi capitali per fare fronte a tutte le possibili catastrofi, sia di lieve che di forte entità. Ciò, previa valutazione dell'effettiva assicurabilità dei rischi in oggetto, allo scopo di fornire una rapida risposta in termini di risarcimento ai cittadini danneggiati. Per quanto riguarda invece gli Stati con economie in crescita, in cui buona parte dei danneggiati rimane pressoché insoddisfatta a causa delle difficoltà finanziarie, le

---

<sup>49</sup> SWISS RE, Sigma n. 2/2012, *Natural catastrophes and man-made disasters in 2011: historic losses surface from record earthquakes and floods*.

<sup>50</sup> *ibidem*.

assicurazioni sono considerate secondo un'altra prospettiva. Infatti, dal momento che verosimilmente in tali contesti vi è un'effettiva difficoltà di reperire i medesimi contratti e prodotti assicurativi a causa dello scarso sviluppo del mercato, affinché le finanze pubbliche possano effettivamente beneficiare degli sgravi è necessario dare seguito a strumenti finanziari innovativi, quali la micro assicurazione<sup>51</sup> oppure strategie di risarcimento e riparazione a favore delle vittime di calamità naturali a carico dello Stato.

Per quanto il documento ora esaminato non abbia effettivamente la forza e l'efficacia di un impegno congiunto a livello internazionale, ad esso può senz'altro attribuirsi il merito di aver delineato in maniera tecnica e molto capillare le linee guida che i Ministri dell'economia dei singoli Stati sono invitati a seguire.

L'importanza della sede, ossia il vertice dei G20, costituisce inoltre un'ulteriore riprova della necessità di agire rapidamente sul versante sia pubblico che privato per impostare una politica seria che contempli l'interazione tra gli strumenti finanziari e quelli giuridici per porre rimedio a questioni annose e di difficile gestione.

Tale aspetto riveste indubbiamente un significato nel segno della maggiore concretezza delle strategie di gestione dei rischi connessi alle calamità naturali, mediante un esplicito ricorso ed appello al mercato affinché esso possa sollevare le spesso risicate finanze pubbliche da ulteriori aggravii.

---

<sup>51</sup> In tal senso è apprezzabile l'impegno delle Assicurazioni Generali per la Microassicurazione nell'ambito dei Millennium Goals, in relazione al quale si è svolta a Milano il 2.2.2012 una conferenza in tema di "Microimprenditorialità e microassicurazione in India".

## **7. REAZIONE DEL MERCATO ASSICURATIVO SU SCALA INTERNAZIONALE A FRONTE DEI PRINCIPALI EVENTI CATASTROFALI**

Esaminati, seppure in maniera sintetica, i principali spunti teorici del mercato assicurativo in tema di catastrofi naturali e i relativi danni, è opportuno prendere ora in esame la reale reazione delle principali Compagnie a fronte degli eventi di carattere catastrofico che hanno segnato l'anno 2011.

A tale proposito, si è rivelato interessante il report di Marsh<sup>52</sup>, che ha dato atto della generale tenuta del mercato assicurativo mondiale a fronte delle pur significative e importanti catastrofi naturali verificatesi durante tutto l'anno in corso, evidenziando al contempo che su alcuni versanti si sono riscontrati effetti negativi.

I fenomeni più incisivi su scala planetaria nel corso del primo e del secondo trimestre del 2011 sono stati i seguenti: alluvioni in Australia, tempeste invernali negli USA, terremoto del 22 febbraio a Christchurch in Nuova Zelanda e soprattutto lo tsunami e la catastrofe nucleare in Giappone dell'11 marzo.

Quest'ultimo in particolare, secondo studi di settore<sup>53</sup>, si colloca tra i terremoti più costosi accaduti negli ultimi 20 anni. L'ammontare totale dei danni raggiunge infatti cifre iperboliche.

La stima dei danni assicurati si attesta su un valore compreso tra i 12,5 bilioni e i 34 bilioni di dollari. A questi si devono aggiungere tutte le perdite imputabili alla conseguente interruzione delle attività economiche, oltre a quelle di carattere fisico/territoriale ed ambientale che toccano la cifra di 300 bilioni di dollari.

Gli effetti disastrosi delle calamità verificatesi nel primo trimestre dell'anno 2011 hanno notevolmente eroso se non superato, in alcuni casi, i capitali delle singole Compagnie riservati alla copertura assicurativa delle catastrofi naturali, come si legge nel citato rapporto di Marsh.

Di conseguenza, soprattutto nelle zone più colpite dalle catastrofi naturali ed esposte con più facilità ad esse, quali ad esempio il continente asiatico, ci si aspetta un adeguamento dei prezzi delle polizze e dei tassi in relazione all'aumento dei rischi.

---

<sup>52</sup> MARSH, *Insurance Market Update, Spring 2011 e Second Quarter 2011*.

<sup>53</sup> Risk Management Solutions (RMS), AIR and EQECAT, vedi Marsh, *cit.*



In particolare, in Giappone si attende un aumento dei tassi fino al 25% dovuto al terremoto devastante; in Nuova Zelanda, sempre in ragione del terremoto, ci si aspettano aumenti fino al 10%, in California fino al 5% ed in fine nella regione Caraibica, a causa del vento che provoca tornado e uragani, un aumento fino al 10%.

L'impatto delle catastrofi ha posto poi un ulteriore problema di classificazione, perché le clausole delle singole polizze utilizzano un *wording* che non consente di includere in modo chiaro i singoli eventi catastrofali che si verificano - spesso con tratti di "originalità" - di volta in volta per poter ottenere un risarcimento e rinvenire una copertura assicurativa.

Ad esempio, per quanto riguarda il caso dello Tsunami giapponese, alcune polizze lo qualificavano nelle condizioni generali come evento assimilabile alle alluvioni, mentre altre lo consideravano tra i terremoti; tali distinzioni di carattere classificatorio si riflettono su conseguenti differenze di trattamento a livello assicurativo.

Attualmente, numerose compagnie stanno tentando di classificare i fenomeni degli tsunami tra i terremoti senza lasciare spazio a dubbi, perché dal punto di vista della liquidazione dei relativi danni tale operazione comporta una notevole convenienza economica rispetto a considerarli parte della categoria dei fenomeni alluvionali.

Con riferimento alla capacità in generale delle singole Compagnie che hanno impiegato capitali in virtù delle catastrofi naturali, si è riscontrata una parziale retrocessione negli investimenti.

Infatti, soprattutto in zone del pianeta che hanno subito perdite ingentini nel 2011 come in Giappone e negli USA ci si aspetta una minore disponibilità di risorse destinate al risarcimento dei danni da catastrofe naturale ed un adeguamento delle polizze che tenga conto dell'esperienza recente.

## CAPITOLO II

### PROFILI DI DIRITTO AMBIENTALE

#### 1. LA NOZIONE DI DANNO AMBIENTALE NELLA LEGISLAZIONE EUROPEA

La protezione del bene ambiente e la sinergia delle istituzioni nazionali e comunitarie volta a tutelarlo, a livello sia politico sia giuridico, è una conquista relativamente recente.

La legislazione italiana si è a sua volta sensibilizzata al tema, rispondendo progressivamente ad impulsi provenienti dalle istituzioni della UE ed integrando le proprie normative secondo un percorso che si ricostruirà brevemente.

In una fase ancora iniziale del diritto comunitario, all'interno del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (23 marzo 1957) la tutela dell'ambiente non era contemplata.

I primi segni di attenzione per le conseguenze su di esso dello sviluppo economico e industriale e per gli obiettivi di *“miglioramento della vita e del benessere generale”* anche attraverso *“la protezione dell'ambiente”* (Consiglio delle Comunità Europee di Parigi 19-21 ottobre 1972) si manifestarono in sede comunitaria, a partire dagli anni settanta del ventesimo secolo<sup>54</sup>. I primi passi in tal senso furono effettuati con l'elaborazione di programmi pluriennali in materia ambientale comprendenti sia interventi di carattere pubblicistico<sup>55</sup>, sia strumenti di natura privatistica<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Sul tema, si veda D. MORGANTE, *La responsabilità per danno all'ambiente*, in *La Responsabilità Civile, Trattato teorico-pratico*, a cura di P. FAVA, GIUFFRÈ, Milano, 2009, p. 1841 ss.

<sup>55</sup> Ci si riferisce ad un sistema di controlli amministrativi ed all'individuazione di standard di prevenzione per le attività inquinanti o pericolose; i “Programmi di azione in materia ambientale” che si sono susseguiti nel tempo sono relativi agli anni 1973-77, 1977-81, 1982-86, 1987-92, 1993-2000, 2000-12; invece, le Direttive di riferimento in questo ambito sono la 75/442 (rifiuti), 76/464 (sostanze pericolose nelle acque), 80/778 (acque dedicate al consumo umano), 82/501 (incidenti rilevanti), 84/360 (emissioni di impianti industriali), 85/337 (Direttiva VIA: Valutazione di Impatto Ambientale), direttiva 2004/35 (responsabilità ambientale).

<sup>56</sup> In particolare, la valorizzazione della disciplina della responsabilità civile secondo le sue funzioni sia preventive che ristoratrici del danno ambientale. Sul tema si veda F. DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una*

L'interesse da parte dell'allora Comunità Europea per questi argomenti fu senz'altro catalizzato da fatti di cronaca, tra i quali la "fuga" di diossina dagli stabilimenti dell'ICMESA di Seveso (1976)<sup>57</sup>, l'incidente di Chernobyl (1986) e quello della Sandoz di Basilea (1986). I bilanci a seguito di tali disastri, in termini di vittime e di danni all'ambiente, rinvigorirono l'interesse da parte delle istituzioni comunitarie.

L'atteso riconoscimento ufficiale della tutela dell'ambiente si ebbe così solamente nell'Atto Unico Europeo (firmato il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore l'1 luglio 1987).

Ad esso fecero seguito le importanti tappe del Trattato di Maastricht<sup>58</sup> del 7 febbraio 1992, che introdusse il concetto "crescita sostenibile" al suo titolo XVI (Art. 130R)<sup>59</sup> fissava i caratteri delle politiche della UE in tema di ambiente, e del Trattato di Amsterdam (1998), che sostituiva al suddetto titolo XVI un nuovo titolo XIX e al precedente art. 130R l'articolo 174. Esso fu un'ulteriore precisazione degli obiettivi in materia di ambiente e dei principi ai quali le istituzioni UE intendevano adeguarsi<sup>60</sup>:

---

*strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in Rivista Giuridica dell'Ambiente, 3-4, 2011, Giuffrè editore.

<sup>57</sup> V. DI GREGORIO, *La valutazione equitativa del danno*, CEDAM, Padova, 1999, p. 644 ss.

<sup>58</sup> anche noto come Trattato sull'Unione Europea.

<sup>59</sup> La versione integrale del Trattato di Maastricht del 1992 è disponibile sul sito: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>.

<sup>60</sup> Art. 174, Trattato UE: "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;
- 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.

*precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, "chi inquina paga".*

La strada delineata dal Trattato fu determinante nella progressiva affermazione di tale principio<sup>61</sup> all'interno del diritto ambientale di fonte comunitaria, che ha poi progressivamente marcato una svolta significativa.

Inoltre, sul medesimo tema e successivamente al citato articolo 174, si sono espressi il *Libro Verde sulla responsabilità civile per danno all'ambiente* (1993), il *Libro Bianco sulla responsabilità ambientale* (2000)<sup>62</sup>, entrambi adottati dalla Commissione europea, ed infine la Direttiva 04/35<sup>63</sup>.

Ha poi completato il quadro normativo la Direttiva 2008/99/CE avente ad oggetto la tutela penale dell'ambiente.

La normativa di cui alla direttiva 04/35 ha offerto, come esito del percorso evolutivo sui temi ambientali già descritto, la creazione di una disciplina-quadro generale per la prevenzione e la riparazione dei danni all'ambiente fondata sul principio *"chi inquina paga"*<sup>64</sup>.

---

3. *Nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto:*

- *dei dati scientifici e tecnici disponibili;*
- *delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità;*
- *dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione;*
- *dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.*

4. *Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'articolo 300, tra questa ed i terzi interessati.*

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali".

<sup>61</sup> "chi inquina paga".

<sup>62</sup> Il testo completo del Libro Bianco è disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el\\_full\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_it.pdf)

<sup>63</sup> Sul tema c'è un'estesa bibliografia; tra gli altri, si veda D. MORGANTE, *cit.*; B. POZZO (a cura di) *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, Milano, 2002, 66-75; sui contenuti della Direttiva, si veda *infra*.

<sup>64</sup> B. POZZO, *La responsabilità ambientale in Europa: modelli di applicazione della direttiva 2004/35/CE*, Assonime, 2009.

Tale assunto è già introdotto a partire dai considerando n. 2<sup>65</sup> e 18<sup>66</sup> della direttiva 04/35 dai quali emerge ad una prima lettura l'intento programmatico e riformatore della Direttiva, che mira ad ampliare il novero dei soggetti responsabili mediante la nozione di "operatore" quasi in veste di clausola generale.

Ad ogni modo, l'ampia portata di tale definizione è temperata dall'art. 3 della Direttiva stessa. Esso infatti limita l'imputazione di responsabilità all'esercizio di specifiche attività industriali e professionali elencate all'allegato III della stessa, secondo parametri di responsabilità oggettiva, estendendone tuttavia anche a contesti operativi che l'allegato non menziona, nei casi in cui il comportamento del responsabile abbia connotazioni di dolo o colpa.

Il principio ora richiamato fissava a suo tempo in modo chiaro, e nuovo, l'idea secondo la quale *qualunque operatore*<sup>67</sup> di un danno ambientale dovesse farsi carico dei costi<sup>68</sup> conseguenti al suo illecito, poiché questi è tenuto a provvedere alle misure di riparazione<sup>69</sup> e di prevenzione<sup>70</sup> relative a tali danni<sup>71</sup>. E, inoltre,

---

<sup>65</sup> "l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile", ciò "in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale";

<sup>66</sup> "l'operatore sarà tenuto a sostenere i costi delle misure di prevenzione e riparazione, degli interventi effettuati dalle autorità al posto dell'operatore, ed infine i costi della valutazione del danno ambientale e della minaccia imminente di tale danno".

<sup>67</sup> Ai sensi dell'art. 2 della dir. 04/35 si intende per "operatore": "qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima";

<sup>68</sup> art. 2, c.16: "i costi giustificati dalla necessità di assicurare un'attuazione corretta ed efficace della presente direttiva, compresi i costi per valutare il danno ambientale, una minaccia imminente di tale danno e gli interventi alternativi, le spese amministrative, legali e di applicazione, i costi di raccolta dei dati e altri costi generali, nonché i costi di controllo e sorveglianza".

<sup>69</sup> Art. 5, dir. 04/35: "Azione di prevenzione:

1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore adotta, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie.

2. Se del caso, e comunque quando la minaccia imminente di danno ambientale persista nonostante le misure di prevenzione adottate dall'operatore, gli Stati membri provvedono affinché gli operatori abbiano

---

*l'obbligo di informare il più presto possibile l'autorità competente di tutti gli aspetti pertinenti della situazione.*

*3. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:*

- a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;*
- b) chiedere all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie;*
- c) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di prevenzione necessarie da adottare; oppure*
- d) adottare essa stessa le misure di prevenzione necessarie.*

*4. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di prevenzione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 3, lettere b) o c), se non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure”.*

<sup>70</sup> Art. 6. dir. 04/35: “Azione di riparazione:

*1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore comunica senza indugio all'autorità competente tutti gli aspetti pertinenti della situazione e adotta:*

*a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi e*

*b) le necessarie misure di riparazione conformemente all'articolo 7.*

*2. L'autorità competente, in qualsiasi momento, ha facoltà di:*

- a) chiedere all'operatore di fornire informazioni supplementari su qualsiasi danno verificatosi;*
- b) adottare, chiedere all'operatore di adottare o dare istruzioni all'operatore circa tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, gli inquinanti in questione e/o qualsiasi altro fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;*
- c) chiedere all'operatore di prendere le misure di riparazione necessarie;*
- d) dare all'operatore le istruzioni da seguire riguardo alle misure di riparazione necessarie da adottare; oppure*
- e) adottare essa stessa le misure di riparazione necessarie.*

*3. L'autorità competente richiede che l'operatore adotti le misure di riparazione. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al paragrafo 1 o al paragrafo 2, lettere b), c) o d), se non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della presente direttiva, l'autorità competente ha facoltà di adottare essa stessa tali misure, qualora non le rimangano altri mezzi”.*

<sup>71</sup> Sul tema si veda T. BALLARINO, *I beni ambientali*, in *Manuale di diritto privato europeo*, vol. II, a cura di C. CASTRONOVO e S. MAZZAMUTO, GIUFFRÈ, Milano, 2007, p. 124 e ss..

esso valorizza la responsabilità civile quale strumento privatistico polifunzionale, in grado cioè di unire ai profili risarcitori anche potenzialità deterrenti nei confronti di futuri inquinatori.

Tuttavia, gli obblighi giuridici e finanziari degli operatori, che da un primo approccio alle norme appaiono quasi totalizzanti a fronte della responsabilità per un illecito, sono in parte temperati dalla Direttiva, laddove essa prevede che *“le misure di prevenzione e di riparazione devono essere perseguite nella misura del possibile e a costi ragionevoli per la società”*(considerando n. 1 e n. 3). A tale riguardo, si è osservato<sup>72</sup> che il legislatore comunitario manifesta attenzione per le implicazioni economiche di una protezione eccessiva dell'ambiente, suscettibile di incidere sulla competitività ed attrattività della piazza economica europea.

Certamente quindi, il principio *chi inquina paga* si deve considerare un importante pilastro nel sistema offerto dalla direttiva 04/35, ma la sua formulazione non può configurarsi in modo eccessivamente restrittivo, per il semplice motivo che ciò potrebbe giungere a paralizzare le attività d'impresa correlate e tangenti all'ambiente.

Un ulteriore contributo offerto dalla direttiva 04/35 è la preziosa definizione di *danno ambientale*<sup>73</sup> che essa contiene all'art. 2 e che conduce ad affrontare la questione anche sotto il profilo dell'accoglimento di tale disciplina nell'ordinamento giuridico italiano.

Ai sensi di tale direttiva, innanzitutto, la fattispecie di *danno ambientale* appare tripartita sotto il profilo dell'oggetto, poiché essa distingue: a) il danno alle specie e agli habitat naturali protetti<sup>74</sup>; b) il danno alle acque<sup>75</sup>; c) il danno al terreno<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> D. MORGANTE, *cit.*

<sup>73</sup> art. 2, c. 2, dir. 04/35: *“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”*.

<sup>74</sup> art. 2, dir. 04/35: *“a) danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat. L'entità di tali effetti è da valutare in riferimento alle condizioni originarie, tenendo conto dei criteri enunciati nell'allegato I;*

*Il danno alle specie e agli habitat naturali protetti non comprende gli effetti negativi preventivamente identificati derivanti da un atto di un operatore espressamente autorizzato dalle autorità competenti, secondo le norme di attuazione dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 o dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE o dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE oppure, in caso di*

Per quanto concerne, invece, la situazione giuridica oggettiva risarcibile, essa comprende soltanto il bene ambiente inteso come interesse diffuso e non patrimoniale, con esclusione del danno individuale<sup>77</sup>.

Oltre alle molteplici varianti che rientrano nell'alveo della nozione di danno ambientale, la direttiva prevede anche un regime di esclusioni che ne circoscrive l'applicabilità. In particolare, essa esclude un diritto dei privati ad *"essere indennizzati in seguito ad un danno ambientale o una minaccia imminente di danno"*<sup>78</sup> e a tale riguardo precisa al considerando n. 14<sup>79</sup> che *"non si applica ai casi di lesioni personali, al danno alla proprietà privata, o alle perdite economiche e non pregiudica qualsiasi diritto concernente questi tipi di danni"*.

---

*habitat o specie non contemplati dal diritto comunitario, secondo le disposizioni della legislazione nazionale sulla conservazione della natura aventi effetto equivalente"*.

<sup>75</sup> *ibid.*: "b) danno alle acque, vale a dire qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, a eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7 di tale direttiva".

<sup>76</sup> *ibid.*: "c) danno al terreno, vale a dire qualsiasi contaminazione del terreno che crei 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 nel suolo".

<sup>77</sup> D. MORGANTE, *cit.*

<sup>78</sup> Articolo 3, Dir. 04/35: "Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica:

a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;

b) al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore.

2. La presente direttiva si applica fatte salve disposizioni più severe della legislazione comunitaria sull'esercizio di una delle attività che rientrano nel suo ambito di applicazione e fatta salva la normativa comunitaria contenente disposizioni sui conflitti di giurisdizione.

3. Ferma restando la pertinente legislazione nazionale, la presente direttiva non conferisce ai privati un diritto a essere indennizzati in seguito a un danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno".

<sup>79</sup> "la presente direttiva non si applica ai casi di lesioni personali, al danno alla proprietà privata o alle perdite economiche e non pregiudica qualsiasi diritto concernente questi tipi di danni".



Per quanto concerne poi i requisiti soggettivi indicati dalla legge è rilevante soltanto il danno ambientale cagionato da un *operatore*<sup>80</sup>, poiché il legislatore comunitario ha inteso rivolgersi ai soggetti che creano attraverso la propria attività imprenditoriale i pericoli maggiori per l'ambiente; la disciplina in esame, infatti, si interfaccia con questi ultimi secondo un'ottica di efficacia deterrente della responsabilità che opera *ex ante* e non come sanzione, inflitta *ex post* nei loro confronti<sup>81</sup>.

Quanto ai criteri di imputazione della responsabilità, il regime scelto è essenzialmente di responsabilità oggettiva. Inoltre, all'art. 16 la direttiva dà atto della possibilità che all'interno dell'ordinamento di uno stato membro esista una disciplina nazionale che preveda il risarcimento del danno ambientale, attraverso gli strumenti della responsabilità civile "tradizionale". Il verificarsi di tale ipotesi, determinerebbe la presenza di una doppia normativa in materia ambientale: da un lato quella oggetto della direttiva europea, dall'altro quella di fonte nazionale. A questo proposito, l'art. 16 scongiura un eventuale *doppio recupero* del danno ambientale, che vi sarebbe in presenza del ricorso ad entrambe le forme di tutela: l'orientamento della direttiva tende infatti ad evitare una doppia obbligazione "pubblicistica" di riparazione, ma fa salvo ogni possibile regime di responsabilità civile "tradizionale"<sup>82</sup>.

Per quanto riguarda, infine, la messa in opera del sistema di responsabilità tracciato dalla direttiva, essa si regge su un meccanismo che prevede l'interazione tra le autorità competenti e gli operatori del settore "responsabili" che ne invocano l'intervento. Le autorità sono infatti dotate dei poteri di controllo, informazione, valutazione, prescrizione ed esecuzione<sup>83</sup>, grazie ai quali fanno valere direttamente gli strumenti della responsabilità ambientale, mentre ai privati danneggiati non è riconosciuta la possibilità di azionarla in prima persona<sup>84</sup>. A questi ultimi, rimane

---

<sup>80</sup> Ai sensi dell'art. 2 della dir. 04/35 si intende per "operatore": "*qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima*".

<sup>81</sup> D. MORGANTE, *cit.*

<sup>82</sup> T. BALLARINO, *op. cit.*

<sup>83</sup> Artt. 5,6,7,11, dir. 04/35.

<sup>84</sup> D. MORGANTE, *cit.*

in via residuale la facoltà di fare riferimento alle discipline nazionali in materia di responsabilità ambientale. Tale aspetto ci conduce pertanto ad esaminare le soluzioni adottate in merito dall'ordinamento giuridico italiano, che si sono progressivamente costruite facendo eco agli impulsi del diritto comunitario sul tema.

## **2. LA NOZIONE DI DANNO AMBIENTALE NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA**

Esaminate le linee guida in materia di responsabilità ambientale impartite dalla UE all'interno della direttiva 04/35, l'analisi deve ora concentrarsi sulle progressive fasi che hanno segnato l'elaborazione di una nozione di danno ambientale nel sistema giuridico italiano e sul recepimento della disciplina europea descritta.

L'ordinamento italiano, fino al 1986, non conosceva una disciplina specialistica in materia di responsabilità ambientale. La tutela del bene ambiente era infatti contemplata solamente a livello costituzionale, e per di più in maniera indiretta poiché si ricavava dalle previsioni di singoli articoli di portata più ampia.

In merito a ciò, l'art. 9<sup>85</sup> della Costituzione italiana contempla *la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico*, mentre l'art. 32<sup>86</sup>, nel fare riferimento alla *salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*, include tra i beni oggetto della sua tutela e protezione anche la salubrità dell'ambiente, che così si riflette sulla salute pubblica. Secondo alcuni<sup>87</sup>, poi, anche gli artt. 41<sup>88</sup> e 42<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Art. 9: *“la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*.

<sup>86</sup> Art. 32: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”*.

*Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”*.

<sup>87</sup> D. MORGANTE, *cit.*

<sup>88</sup> Art. 4: *“L'iniziativa economica privata è libera”*.

*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*.

*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”*.

<sup>89</sup> Art. 42: *“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati”*.

*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”*.

devono considerarsi argini per le possibili minacce all'ambiente e agli interessi della collettività, che si verificano nell'esercizio della *libertà di iniziativa economica* e nella sfera della *proprietà privata*.

Superando la genericità delle previsioni costituzionali, la legge n. 349 del 1986 introdusse per la prima volta nell'ordinamento italiano una legislazione dedicata espressamente alla materia del danno ambientale. Gli articoli della normativa, oggi abrogata, erano orientati al principio comunitario *chi inquina paga*, al quale si è già fatto cenno nei precedenti paragrafi.

L'art. 18 introduceva poi una clausola generale di responsabilità ambientale, individuando nell'autore del fatto illecito generatore di danno ambientale il soggetto obbligato a pagare un risarcimento a favore dello Stato<sup>90</sup>.

In merito a tale previsione è interessante l'analisi della giurisprudenza, soprattutto della Corte Costituzionale e della Cassazione, che si sono pronunciate sul tema e hanno dato luogo alla creazione di differenti tesi sul danno ambientale.

La giurisprudenza ha innanzitutto definito e circoscritto la nozione del *bene ambiente*, traendo spunto dalle previsioni della legge n. 349 del 1986 nella sentenza della Corte Costituzionale n. 641 del 30.12.1987. Al suo interno, la Consulta rilevava l'*unitarietà del bene ambiente* e lo considerava meritevole di tutela<sup>91</sup>; in aggiunta,

---

*La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.*

*La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità”.*

<sup>90</sup> Art. 18, l. 349 del 1986: “Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato”.

<sup>91</sup> “L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione”.

qualificava<sup>92</sup> la responsabilità prevista dalla legge n. 349 come *aquiliana* e, a questo proposito, attribuiva valore *patrimoniale* al danno ambientale<sup>93</sup> individuando i criteri<sup>94</sup> utili per definirne il *prezzo* in termini economici, così da consentire la quantificazione del relativo risarcimento.

Quanto alle funzioni attribuite dalla dottrina alla responsabilità ambientale, una prima tesi interpretativa si è orientata alla concezione cosiddetta “normativa”<sup>95</sup>. Infatti, si è ritenuto<sup>96</sup> che esso si configurasse soprattutto come *danno evento* e che per la sua esistenza bastasse la lesione “a monte” dell’interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, *secondo i contenuti fissati dalle norme del settore*, senza guardare alle effettive e concrete conseguenze nocive degli illeciti. Quanto all’*animus* del responsabile, in quest’ottica si è considerata sufficiente l’esistenza della colpa dell’agente, aspetto rilevato dalla giurisprudenza citata e comunque confermato dalla lettera dell’articolo 18<sup>97</sup>. Tale inquadramento del

---

<sup>92</sup> “È, inoltre, specificamente previsto il danno che il bene può subire (art. 18 n. 1). Esso è individuato come compromissione (dell’ambiente) e, cioè, alterazione, deterioramento o distruzione, cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse. Le dette violazioni si traducono, in sostanza, nelle vanificazioni delle finalità protettive e per se stesse costituiscono danno. La responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell’ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.)”.

<sup>93</sup> “Il danno è certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l’alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici. La tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore di scambio del bene. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo”.

<sup>94</sup> “Consentono di misurare l’ambiente in termini economici una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui quella di polizia che regolarizza l’attività dei soggetti e crea una sorveglianza sull’osservanza dei vincoli; la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali. Si possono confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero; si possono valutare i costi del danneggiamento. E per tutto questo l’impatto ambientale può essere ricondotto in termini monetari. Il tutto consente di dare all’ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico”.

<sup>95</sup> D. MORGANTE, *cit.*

<sup>96</sup> Cass., sez. III, 10 giugno 2002, n. 22539.

<sup>97</sup> Cfr. n. 35.

danno ambientale, che fa luce sulla responsabilità del danneggiante a titolo di colpa o dolo, è completato dalla lettura in chiave “punitiva” dell’art. 18.

In merito, infatti, la giurisprudenza si è espressa rilevando una certa *elasticità* di esso, che “*da un lato è usato con funzione punitiva e rafforzativa del precetto penale (danno equivalente alla violazione in sé della norma) e dall’altro è usato con funzione prettamente ripristinatoria e risarcitoria (danno equivalente alla menomazione concreta e apprezzabile in termini qualitativi o quantitativi dell’ambiente) con un conseguente superamento della funzione compensativa del risarcimento*”<sup>98</sup>.

Lo scivolamento verso concetti più specificatamente penalistici, del resto, è naturale nella misura in cui la scelta dell’ordinamento italiano (nella legge 349 del 1986) si è orientata alla valorizzazione delle sfumature dell’elemento soggettivo caratterizzante la condotta del responsabile<sup>99</sup>. Infatti, l’attenzione per il grado di “gravità” dell’*animus* riscontrato nel caso di specie e la modulazione dell’entità del risarcimento che ne deriva è tipica della materia penalistica. Nel settore della responsabilità ambientale che qui ci interessa, non può affermarsi una commistione tra aspetti appartenenti a quest’ultima sfera e aspetti propri di quella civilistica confermata dalla normativa; eppure, essa consente di individuare funzioni ed usi trascendenti rispetto ai criteri strettamente compensativi del risarcimento ex art. 18.

Un ulteriore elemento orientato alla deterrenza si leggeva peraltro nel comma 7 dell’art. 18, che prevede un’eccezione al criterio della responsabilità solidale, prendendo in esame la condotta dei singoli operatori, anche laddove coinvolti in illeciti complessi<sup>100</sup>. Questo aspetto è stato ritenuto<sup>101</sup> importante poiché “la regola della solidarietà può essere giustificata solo se i responsabili possono incidere l’uno sull’operato dell’altro e in qualche modo influenzarlo, non invece in campo ambientale dove l’inquinamento da parte di

---

<sup>98</sup> Cass. pen., sez.III, 2 maggio 2007, n. 16575.

<sup>99</sup> Art. 18, comma 6: “Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l’ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali”.

<sup>100</sup> Comma 7: “nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale”.

<sup>101</sup> Cfr. TRIMARCHI, *Per una riforma della responsabilità civile per danno all’ambiente*, Giuffrè, Milano, 1994.

un'impresa non può considerarsi collegato a quello prodotto da un'altra<sup>102</sup>. Il criterio della cosiddetta "parziarietà passiva" adottato dall'articolo in esame manifestava le mire del legislatore, più orientato ad "emendare" le condotte dei singoli inquinatori a scopo afflittivo, che ad ottenere un effettivo ristoro del danno occorso<sup>103</sup>.

Accanto alla concezione ora descritta del danno ambientale, la giurisprudenza offriva una seconda lettura dell'art. 18 e della sua operatività, incentrata su aspetti concreti piuttosto che su finalità astrattamente deterrenti. Questa seconda tesi non considerava sufficiente la mera violazione delle discipline di settore o il potenziale verificarsi del danno, ma guardava con più attenzione alle sue conseguenze in termini di lesioni effettive<sup>104</sup>. E ciò soprattutto nella prospettiva degli obblighi risarcitori del responsabile.

Ad ogni modo, il prevalere dell'una o dell'altra tesi non esclude la compresenza all'interno della disciplina in esame di finalità semplicemente risarcitorie e finalità più spiccatamente sanzionatorie. Una conferma in tale senso è offerta dalla sentenza della Cassazione n. 9211 del 1.9.1995, dove si afferma che *"nella disciplina del danno ambientale considerato in senso unitario, l'ordinamento ha voluto tener conto non solo del profilo risarcitorio, ma anche di quello sanzionatorio, che pone in primo piano non solo e non tanto le conseguenze patrimoniali del danno arrecato (i cosiddetti danni conseguenza), ma anche e soprattutto la stessa produzione dell'evento, e cioè l'alterazione, il deterioramento, la distruzione, in tutto o in parte dell'ambiente, e cioè la lesione in sé del bene ambientale"*.

Un ulteriore passo nello sviluppo della responsabilità ambientale è stato compiuto con il c.d. decreto Ronchi (n. 22, 5 febbraio 1997) in attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, che ha introdotto una norma speciale di responsabilità ambientale in tema di siti inquinati. Le novità al suo interno riguardavano *il superamento anche accidentale dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e*

---

<sup>102</sup> B. POZZO, *cit.*

<sup>103</sup> D. MORGANTE, *cit.*

<sup>104</sup> *"È quindi evidente che la liquidazione del danno, sia pure in via equitativa, presuppone pur sempre che un concreto danno all'ambiente si sia verificato"*, (Cass., 9 aprile 1992, n. 4362).

*delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti, ovvero di pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi*<sup>105</sup>.

Oggi, tuttavia, la disciplina della legge n. 349 del 1986 e quella del decreto Ronchi sono state abrogate dalla nuova legislazione in materia di responsabilità ambientale, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva europea 04/35.

Le norme della direttiva UE n. 35 del 2004 sono state accolte dal nostro ordinamento all'interno della parte VI del d.lgs. 152 del 2006 (*Norme in materia ambientale* o *Codice dell'ambiente*). Le linee guida (già esaminate) impartite dal legislatore europeo sono state mantenute anche nel sistema italiano, in cui la "nuova nozione" di responsabilità ambientale riprende il concetto di *danno ambientale* elaborato in sede comunitaria e ricalca gli istituti e le definizioni già proprie dell'art. 18 della legge 349 del 1986. E, soprattutto, la nuova normativa conserva il criterio della responsabilità per colpa, individuato da quest'ultimo.

I caratteri principali della nozione di danno ambientale all'interno del Codice dell'Ambiente si individuano nell'art. 300, il quale prevede una nozione tripartita di tale fattispecie; essa include infatti il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, il danno alle acque ed il danno al terreno<sup>106</sup>. Sotto il profilo poi del soggetto

---

<sup>105</sup> Dall'art. 17, d.lgs. n. 22 del 5.2.1997. Si veda B. POZZO, *cit.*

<sup>106</sup> "1. È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

2. Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione;

b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, ad eccezione degli effetti negativi cui si applica l'art. 4, paragrafo 7, di tale direttiva;

c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;



considerato responsabile, la normativa italiana rispetta solo parzialmente le previsioni del legislatore europeo; la nozione di *operatore* è prevista agli artt. 302<sup>107</sup> e 308 ed individua colui che “*deve sostenere i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale*”<sup>108</sup>.

Il criterio di imputazione della responsabilità adottato dalla recente disciplina italiana è coerente con quello della normativa europea e rispecchia il principio *chi inquina paga*, poiché ‘incentrato sul nesso eziologico tra fatto illecito o omissivo e danno ambientale, richiamando una responsabilità oggettiva’ che imputa i costi al già menzionato operatore<sup>109</sup>. Ad ogni modo, tale regime è in parte ridimensionato dalla valorizzazione dei profili soggettivi della condotta che devono considerarsi in continuità con la previgente disciplina dell’art. 18 della l. 349, da ritenersi rispettata nei suoi tratti essenziali<sup>110</sup>. Inoltre, si dà atto del fatto che una recente giurisprudenza ha inquadrato tale direttiva in qualità di responsabilità extracontrattuale soggettiva, ripudiando i criteri della responsabilità oggettiva<sup>111</sup>.

---

*d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente”.*

<sup>107</sup> “4. Per “operatore” s’intende 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”.

<sup>108</sup> “1. L’operatore sostiene i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale adottate secondo le disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto. [...]”

<sup>109</sup> D. MORGANTE, *cit.*

<sup>110</sup> Questi aspetti sono stati esplicitamente richiamati dal comma 2 dell’art. 311 del codice dell’ambiente: “ Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all’ambiente, alterandolo, 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.

<sup>111</sup> Tar Sicilia – Catania, Sez. II, 20 luglio 2007, sentenza n. 1254. Sul punto si veda B. POZZO, *cit.*

Infine, per quanto riguarda le misure di riparazione previste dal nostro codice dell'ambiente, esse si rinviengono negli articoli 305<sup>112</sup>, 306<sup>113</sup> e 307<sup>114</sup> e si incentrano soprattutto sul ripristino e sull'azione

---

<sup>112</sup> “1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore deve comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità di cui all'articolo 304, con gli effetti ivi previsti, e, se del caso, alle altre autorità dello Stato competenti, comunque interessate. L'operatore ha inoltre l'obbligo di adottare immediatamente: a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione necessarie da adottare; b) le necessarie misure di ripristino di cui all'articolo 306. 2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualsiasi momento, ha facoltà di: a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi danno verificatosi e sulle misure da lui adottate immediatamente ai sensi del comma 1; b) adottare, o ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi; c) ordinare all'operatore di prendere le misure di ripristino necessarie; d) adottare egli stesso le suddette misure. 3. Se l'operatore non adempie agli obblighi previsti al comma 1 o al comma 2, lettera b) o c), o se esso non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte sesta del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha facoltà di adottare egli stesso tali misure, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o comunque concorso a causare le spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento”.

<sup>113</sup> “1. Gli operatori individuano le possibili misure per il ripristino ambientale che risultino conformi all'allegato 3 alla parte sesta del presente decreto e le presentano per l'approvazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare senza indugio e comunque non oltre trenta giorni dall'evento dannoso, a meno che questi non abbia già adottato misure urgenti, a norma articolo 305, commi 2 e 3. 2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare decide quali misure di ripristino attuare, in modo da garantire, ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale, e valuta l'opportunità di addivenire ad un accordo con l'operatore interessato nel rispetto della procedura di cui all'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241. 3. Se si è verificata una pluralità di casi di danno ambientale e l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di ripristino necessarie, essa può decidere quale danno ambientale debba essere riparato a titolo prioritario. Ai fini di tale decisione, l'autorità competente tiene conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale. 4. Nelle attività di ripristino ambientale sono prioritariamente presi in considerazione i rischi per la salute umana. 5. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare invita i soggetti di cui agli articoli 12 e 7, comma 4, della direttiva 2004/35/CE,

di prevenzione in conformità con le previsioni della direttiva 04/35.

### **3. LA NOZIONE DI DANNO AMBIENTALE NELLA LEGISLAZIONE FRANCESE**

In materia di responsabilità e danno ambientale l'ordinamento francese non conosceva una disciplina specialistica, fino al recepimento della Direttiva 2004/35/CE.

Tuttavia, a tale carenza si era compensato con principi elaborati dalla giurisprudenza soprattutto in materia di immissioni, rapporti di vicinato e "troubles de voisinage" cioè 'turbative di vicinato'.

In una prima fase, le tutele prestate con l'appiglio a queste materie erano fortemente connotate da considerazioni in tema di diritti reali e distanze geografiche, poiché si giungeva ad affermare un rimedio al danno ambientale prendendo le mosse da queste fattispecie; con il tempo però, la giurisprudenza ha ricavato un significato più ampio del termine troubles che fosse più adeguato alle specifiche problematiche ambientali<sup>115</sup>.

Così, la nozione di turbative di vicinato intesa con riferimento alle proprietà dei singoli, nei casi coinvolgenti molteplici soggetti danneggiati che rendevano collettiva la dimensione del danno, si trasformò in una nozione di turbativa all'ambiente<sup>116</sup>.

---

*nonché i soggetti sugli immobili dei quali si devono effettuare le misure di ripristino a presentare le loro osservazioni nel termine di dieci giorni e le prende in considerazione in sede di ordinanza. Nei casi di motivata, estrema urgenza l'invito può essere incluso nell'ordinanza, che in tal caso potrà subire le opportune riforme o essere revocata tenendo conto dello stato dei lavori in corso".*

<sup>114</sup> "1. Le decisioni che impongono misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, adottate ai sensi della parte sesta del presente decreto, sono adeguatamente motivate e comunicate senza indugio all'operatore interessato con indicazione dei mezzi di ricorso di cui dispone e dei termini relativi".

<sup>115</sup> è noto a questo proposito il caso che coinvolse la compagnia aerea Air France, contro la quale agirono in giudizio alcuni proprietari di immobili situati a Nizza e che subivano eccessive immissioni (sonore) (Tribunal de Grand Instance di Nizza, "Recueil Dalloz-Sirey" 1965).

<sup>116</sup> B. POZZO, op. cit.

La direttiva 2004/35/CE è stata recepita nell'ordinamento francese il 22 luglio 2008, con una legge dedicata alla materia della responsabilità ambientale. Al suo interno, ci si propone di delimitare i danni risarcibili, nonché di definire le misure di prevenzione e riparazione del danno ambientale in linea con il principio europeo "chi inquina paga" ed a condizioni ragionevoli per la società.

La nozione di danno ambientale contemplata dalla legge francese ricalca quella della direttiva europea ed include il danno al suolo se crea un rischio grave per la salute umana, il danno alle acque e il danno agli habitat e alle specie naturali<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> « Article L161-1

*I.-Constituent des dommages causés à l'environnement au sens du présent titre les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement qui :*

*1° Créent un risque d'atteinte grave à la santé humaine du fait de la contamination des sols résultant de l'introduction directe ou indirecte, en surface ou dans le sol, de substances, mélanges, organismes ou micro-organismes ;*

*2° Affectent gravement l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux, à l'exception des cas prévus au VII de l'article L. 212-1 ;*

*3° Affectent gravement le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable :*

*a) Des espèces visées au 2 de l'article 4, à l'annexe I de la directive 79 / 409 / CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages et aux annexes II et IV de la directive 92 / 43 / CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;*

*b) Des habitats des espèces visées au 2 de l'article 4, à l'annexe I de la directive 79 / 409 / CEE du Conseil, du 2 avril 1979, précitée et à l'annexe II de la directive 92 / 43 / CEE du Conseil, du 21 mai 1992, précitée ainsi que des habitats naturels énumérés à l'annexe I de la même directive 92 / 43 / CEE du Conseil, du 21 mai 1992 ;*

*c) Des sites de reproduction et des aires de repos des espèces énumérées à l'annexe IV de la directive 92 / 43 / CEE du Conseil, du 21 mai 1992, précitée ;*

*4° Affectent les services écologiques, c'est-à-dire les fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats mentionnés au 3° au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire.*

*II.-Le présent titre ne s'applique pas aux dommages ou à la menace imminente des dommages visés au 3° du I causés par :*

*1° La réalisation des programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ainsi que des manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage dès lors qu'ils ont été autorisés ou approuvés dans les conditions définies à l'article L. 414-4 ;*

*2° Une activité autorisée ou approuvée en application des articles L. 411-2 et L. 411-3, dès lors que les prescriptions découlant de ces articles ont été*

La legge francese, inoltre, alla stregua di quella italiana esclude espressamente dalle fattispecie incluse nel proprio alveo i danni dovuti ad eventi naturali di carattere catastrofale<sup>118</sup>.

Nel rispetto del dettato della direttiva, la legge francese prevede una responsabilità per danno ambientale anche in mancanza dei requisiti della colpa e della negligenza.

Per quanto riguarda le azioni di prevenzione e riparazione, la normativa in esame riprende il dettato della direttiva<sup>119</sup>.

---

*respectées.*

*III.-Constitue une menace imminente de dommage causé à l'environnement pour l'application du présent titre une probabilité suffisante que survienne un tel dommage dans un avenir proche ».*

<sup>118</sup> « Article L161-2

*Le présent titre ne s'applique pas aux dommages à l'environnement ou à la menace imminente de tels dommages :*  
1° Causés par un conflit armé, une guerre civile ou une insurrection ;  
2° Résultant d'activités menées principalement dans l'intérêt de la défense nationale ou de la sécurité internationale autres que celles soumises à déclaration ou autorisation et prévues par les articles L. 214-1 à L. 214-10 et par le titre Ier du livre V ;  
3° Causés par un phénomène naturel de nature exceptionnelle, inévitable et irrésistible ;  
4° Résultant d'activités dont l'unique objet est la protection contre les risques naturels majeurs ou les catastrophes naturelles ;  
5° Résultant d'un événement soumis à un régime de responsabilité ou d'indemnisation prévu par les conventions internationales mentionnées à l'annexe IV de la directive 2004 / 35 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, à compter de leur entrée en vigueur sur le territoire de la République française ;  
6° Résultant d'activités relevant du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, ou d'un incident ou d'une activité entrant dans le champ d'application des conventions visées à l'annexe V de la directive 2004 / 35 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, précitée ;  
7° Causés par une pollution à caractère diffus, sauf si un lien de causalité entre les dommages ou leur menace et les activités des différents exploitants est établi par l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2, qui peut demander à l'exploitant les évaluations et informations nécessaires ».

<sup>119</sup> Mesures de prévention:

« Article L162-3

*En cas de menace imminente de dommage, l'exploitant prend sans délai et à ses frais des mesures de prévention afin d'en empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets. Si la menace persiste, il informe sans délai l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 de sa nature, des mesures de prévention qu'il a prises et de leurs résultats.*

Article L162-4

*En cas de dommage, l'exploitant en informe sans délai l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2. Il prend sans délai et à ses frais des mesures visant à mettre fin à ses causes, à prévenir ou à limiter son aggravation ainsi que son incidence sur la santé humaine et sur les services écologiques.*

*Article L162-5*

*Pour mettre en œuvre dans les propriétés privées les mesures de prévention prévues par la présente sous-section, l'exploitant doit préalablement recueillir l'autorisation écrite des propriétaires, des titulaires de droits réels, de leurs ayants droit ou, le cas échéant, des titulaires d'un droit de jouissance. Il peut conclure avec eux une convention prévoyant, le cas échéant, les termes de l'autorisation ou le versement d'une indemnité pour occupation de terrain. A défaut d'accord amiable ou en cas d'urgence, l'autorisation peut être donnée par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat désigné par lui.*

*Mesures de réparation*

*Article L162-6*

*L'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 procède à l'évaluation de la nature et des conséquences du dommage. Elle peut demander à l'exploitant d'effectuer sa propre évaluation.*

*Article L162-7*

*L'exploitant soumet à l'approbation de l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 les mesures de réparation appropriées au regard des objectifs définis aux articles L. 162-8 et L. 162-9.*

*Article L162-8*

*Dans les cas visés au 1° du I de l'article L. 161-1, les mesures de réparation doivent permettre de supprimer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine en tenant compte de l'usage du site endommagé existant ou prévu au moment du dommage, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à cette date. La possibilité d'une réparation du sol par régénération naturelle doit être envisagée.*

*Article L162-9*

*Les mesures de réparation des dommages affectant les eaux et les espèces et habitats mentionnés aux 2° et 3° du I de l'article L. 161-1 visent à rétablir ces ressources naturelles et leurs services écologiques dans leur état initial et à éliminer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine. L'état initial désigne l'état des ressources naturelles et des services écologiques au moment du dommage, qui aurait existé si le dommage environnemental n'était pas survenu, estimé à l'aide des meilleures informations disponibles. La réparation primaire désigne toute mesure par laquelle les ressources naturelles et leurs services visés au premier alinéa retournent à leur état initial ou s'en approchent. La possibilité d'une réparation par régénération naturelle doit être envisagée. Lorsque la réparation primaire n'aboutit pas à ce retour à l'état initial ou à un état s'en approchant, des mesures de réparation complémentaire doivent être mises en œuvre afin de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial. Elles peuvent être mises en œuvre sur un autre site, dont le choix doit tenir compte des intérêts des populations concernées par le dommage.*

*Des mesures de réparation compensatoire doivent compenser les pertes*

---

*intermédiaires de ressources naturelles ou de services survenant entre le dommage et la date à laquelle la réparation primaire ou complémentaire a produit son effet. Elles peuvent être mises en œuvre sur un autre site et ne peuvent se traduire par une compensation financière.*

*Article L162-10*

*Après avoir, le cas échéant, demandé à l'exploitant de compléter ou modifier ses propositions, l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 les soumet pour avis aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, aux établissements publics et aux associations de protection de l'environnement concernés en raison de leur objet, de la localisation, de l'importance ou de la nature du dommage. Elle les soumet également aux personnes susceptibles d'être affectées par les mesures de réparation. Elle peut les mettre à disposition du public.*

*Article L162-11*

*Après avoir mis l'exploitant en mesure de présenter ses observations, l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 lui prescrit, par une décision motivée, les mesures de réparation appropriées.*

*Article L162-12*

*I.-Les mesures de réparation prescrites par l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 sont mises en œuvre dans les propriétés privées dans les conditions prévues à l'article L. 162-5.*  
*II.-Pour faciliter cette mise en œuvre, l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 peut, si l'étendue des surfaces ou le nombre de propriétaires de terrains affectés par ces mesures le justifie :*  
*1° Appliquer, pour la réalisation des travaux, la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics ;*  
*2° Instituer des servitudes d'utilité publique sur les terrains affectés par les mesures de réparation ; ces servitudes peuvent comporter la limitation ou l'interdiction de l'usage ou des modifications du sol et du sous-sol ; elles sont instituées et indemnisées dans les conditions prévues par les articles L. 515-9 à L. 515-11 ;*  
*3° Demander que soient déclarés d'utilité publique, dans les conditions précisées par les deux dernières phrases du dernier alinéa de l'article L. 541-3, les travaux de réparation et, le cas échéant, l'acquisition au profit d'une personne publique des immeubles affectés par les dommages ».*

## CAPITOLO III

### SCENARIO ITALIANO IN TEMA DI CATASTROFI NATURALI

#### **1. IL DANNO CATASTROFALE: NOZIONE E STATO DELL'ARTE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.**

##### **1.1. Cenni alla nozione di danni catastrofali nelle fonti positive**

Al giurista che approcci il tema dell'assicurazione delle catastrofi naturali all'interno dell'ordinamento italiano spetta un'opera di sistematizzazione, volta a ricondurre ad unità il quadro normativo frammentario che caratterizza la materia.

In argomento, l'esame del formante legislativo offre un numero piuttosto esiguo di fonti positive, che conducono ad effettuare le riflessioni che seguono. Si è infatti osservato che allo stato attuale non esiste alcuna legge organica che regoli gli interventi dello Stato in presenza di una calamità naturale, né alcun obbligo assicurativo - anche parziale - in relazione ai rischi ad esse connessi<sup>120</sup>.

Il legislatore italiano, invero, ha approcciato tale argomento in modo per lo più indiretto. In un certo senso, questi è reticente a voler riconoscere la necessità degli operatori del diritto di muoversi entro coordinate precise nell'ambito delle conseguenze dannose delle catastrofi. La questione è urgente e quanto mai attuale, come si è già avuto modo di rilevare nella parte introduttiva di questo lavoro<sup>121</sup>. Inoltre, il tema dei danni catastrofali è tangente a quello del danno ambientale, che diversamente ha conosciuto un'evoluzione notevole ed una conseguente positivizzazione normativa negli ultimi trent'anni.

L'ambiente, infatti, può considerarsi a tutti gli effetti un comune denominatore per queste due fattispecie di danni che, tuttavia, il nostro ordinamento tratta in maniera nettamente separata ed in un certo senso pone in opposizione tra loro. A testimonianza di ciò, ad esempio, deve citarsi l'art. 303 del d.lgs. 152 del 2006, che proprio in tema di

---

<sup>120</sup> E. INCHINGOLO, *Le assicurazioni dei rischi catastrofali*, in *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale, Assicurazioni, XXI*, Tomo I, UTET, Torino, 2003, pp. 291 ss.

<sup>121</sup> A. MONTI, *cit.*; DIANA CERINI, *cit.*;



responsabilità per danni all'ambiente esclude espressamente la possibilità di servirsi delle relative tutele per i casi di calamità naturali<sup>122</sup>.

Ad ogni modo, l'esame delle norme del Codice Civile fa emergere che l'unico articolo che si riferisce ai danni cosiddetti catastrofali, sebbene in quella sede non siano così definiti, è l'art. 1912 c.c.<sup>123</sup>, norma compresa nella sezione dedicata al contratto di assicurazione.

La norma in parola esclude che l'assicuratore sia obbligato a prevedere clausole contenenti una copertura operante per i danni che derivino da movimenti tellurici, da guerra, da insurrezione o tumulti popolari, facendo tuttavia salvo il patto contrario. Le polizze in commercio non devono quindi essere dotate obbligatoriamente di una clausola per la copertura dei danni cosiddetti catastrofali, ma resta pur ferma la possibilità che essi siano previsti su base volontaria ed inseriti nei contratti proposti dalle singole compagnie di assicurazione<sup>124</sup>.

Per quanto attiene invece alla nozione di danni catastrofali, sebbene nel nostro sistema non esista alcuna norma che definisca la fattispecie, è ad ogni modo utile riferirsi a quanto emerge dal contesto assicurativo. In tale ambito, sono considerati catastrofici (o catastrofali) quei danni causati da eventi connotati al contempo (i) da un'elevata imprevedibilità sul loro avveramento o in altri termini eccezionalità, e (ii) dalla possibilità che gli eventi che ne sono causa ed origine arrechino conseguenze dannose di gravità, ammontare e diffusione molto elevati<sup>125</sup>.

Come si è già anticipato, si è soliti distinguere tra catastrofi naturali e catastrofi tecniche, con esse indicando rispettivamente gli eventi dannosi provocati da forze della natura e quelli che invece sono determinati da azioni umane.

Tra le catastrofi naturali si includono eventi quali l'alluvione, il maremoto, il terremoto ed ogni altro movimenti tellurico come le frane naturali e le eruzioni vulcaniche, in quanto tutti fenomeni connessi ai movimenti della crosta terrestre<sup>126</sup>, nonché il gelo, la siccità, gli uragani e le trombe d'aria. In merito, con riferimento a quanto previsto dall'art.

---

<sup>122</sup> Art. 303: “[...] e) non si applica alle attività svolte in condizioni di necessità ed aventi come scopo esclusivo la difesa nazionale, la sicurezza internazionale o la protezione dalle calamità naturali”.

<sup>123</sup> “salvo patto contrario, l'assicuratore non è obbligato per i danni determinati da movimenti tellurici, da guerra, da insurrezione o da tumulti popolari”.

<sup>124</sup> SARA LANDINI, *Assicurabilità e indennizzabilità dei rischi catastrofali ambientali*, in *Assicurazioni*, n. 1/2013.

<sup>125</sup> MARCO ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni, volume II, Le assicurazioni contro i danni*, CEDAM, 2012, Padova, p. 399.

<sup>126</sup> GIOVANNA VOLPE PUTZOLU, *Commentario breve al diritto delle assicurazioni*, CEDAM, Padova, 2010.

1912 c.c., è bene precisare che tra i *movimenti tellurici* si possano fare rientrare “*movimenti comunque dovuti a cause che risiedono nella profondità della crosta solida del globo e che costituiscono la c.d. dinamica interna: perciò, oltre al terremoto, che è una scossa della crosta terrestre, vi si intendono comprese anche le frane naturali (es. frana di una montagna) derivanti da cedimenti interni, nonché le eruzioni vulcaniche (vulcanismo), dovute al raggiungimento della superficie terrestre da parte del magma (fase effusiva del magma)*”<sup>127</sup>.

Si ascrivono invece comunemente alla categoria delle catastrofi tecniche, cioè dipendenti dall'azione dell'uomo la guerra, le sommosse, gli atti di terrorismo e le insurrezioni<sup>128</sup>.

Se l'esame delle norme positive dell'ordinamento italiano non offre alcun riferimento esplicito alla nozione di danni catastrofali in ambito civilistico, pare ad ogni modo significativo volgere lo sguardo anche alle norme penalistiche che considerano rilevanti in termini di disastro colposo, quale reato di pericolo, eventi naturali che derivino dall'assenza di prevenzione, oppure che si possano ritenere una conseguenza diretta dell'attività umana.

In argomento, va anzitutto considerato l'art. 449 c.p. che sanziona, oltre all'incendio colposo, la condotta che sia stata tale da aver determinato un evento di danno che abbia prodotto conseguenze catastrofiche su larga scala. Trattandosi di reato di pericolo l'evento deve essere connotato da eccezionalità tanto evidente da porre in pericolo la pubblica incolumità, non tanto in ragione delle conseguenze a danno di cose e persone, quanto piuttosto del significativo allarme sociale procurato. Andranno altresì considerate le figure di reato degli artt. 423 e 426 c.p. che puniscono l'incendio doloso e la dolosa inondazione, frana o valanga.

## **1.2. Cenni all' assicurabilità dei rischi catastrofali ai sensi dell'art. 1912 c.c.**

Le già enucleate caratteristiche dei rischi catastrofali, tradotte in termini di tecnica assicurativa, costituiscono un ostacolo importante ai fini dell'inclusione della loro copertura all'interno delle polizze. Infatti, se si deve dare atto del fatto che l'assicurabilità di un rischio è tanto più efficace quanto più l'evento dedotto in contratto si verifichi con regolarità e periodicità<sup>129</sup>, con riferimento alle calamità naturali si

---

<sup>127</sup> G. VOLPE PUTZOLU, *Commentario breve al diritto delle Assicurazioni*, sub Art. 1912, CEDAM, 2010, p.89

<sup>128</sup> ROSSETTI, *cit.*

<sup>129</sup> F.ROSELLI, *L'assicurazione nei codici - art. 1912 c.c.*, in LE ASSICURAZIONI, a cura di A. La Torre, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 196-198.

osserverà che tali requisiti difficilmente si realizzano con un segno regolare e periodico.

Di norma, le condizioni che gli assicuratori devono verificare per offrire un prodotto adatto alle singole fattispecie ed esigenze sono (i) un calcolo efficace delle probabilità che il rischio si verifichi e la capacità di individuare preventivamente le perdite e i danni ad esso connessi oltre (ii) alla capacità di determinare premi adatti per ciascun potenziale assicurato o classe di assicurati<sup>130</sup>.

Per quanto detto, è evidente che ai rischi catastrofali siano per definizione collegate conseguenze che, per entità e gravità, comportano elevati margini di incertezza gravanti sulle imprese assicuratrici.

Inoltre, le capacità risarcitorie di tali imprese sono messe a dura prova dalla rilevanza e molteplicità dei danni determinati dalle calamità naturali, che generano una serie di sinistri complessi, coinvolgendo più rami e più coperture assicurative.

Può osservarsi che tali fattori hanno costituito nel tempo, per le compagnie di assicurazione, motivi di scarso incentivo nella promozione di polizze di copertura dei rischi catastrofali naturali<sup>131</sup>. In aggiunta, proprio in ragione di quanto sinora affermato, i sinistri causati dalle calamità naturali potrebbero porre alle compagnie assicurative evidenti problemi di capienza patrimoniale<sup>132</sup>, aspetto che si avrà modo di approfondire oltre nel presente lavoro.

Come si è già osservato in precedenza a commento dell'art. 1912 c.c., a meno che le parti non abbiano espressamente previsto la copertura assicurativa dei rischi cosiddetti catastrofali, il legislatore ha ritenuto di escludere che in capo all'assicuratore incomba l'obbligo di intervenire in seguito al verificarsi dei sinistri ad essi correlati<sup>133</sup>.

Allo scopo di individuare l'effettiva portata della norma in esame, la dottrina prevalente ritiene che, per ragioni di certezza e chiarezza del contenuto contrattuale, l'elenco degli eventi previsti nell'art. 1912 c.c. debba essere considerato tassativo<sup>134</sup>. E ciò perché le ipotesi catastrofali

---

<sup>130</sup> PATRICIA GROSSI e HOWARD KUNREUTHER, *Catastrophe modeling: a new approach to managing risk*, SPRINGER, New York, 2005, p. 35.

<sup>131</sup> E. INCHINGOLO, *Le assicurazioni dei rischi catastrofali*, in *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale, Assicurazioni*, XXI, Tomo I, UTET, Torino, 2003, pp. 291 ss,

<sup>132</sup> G. VOLPE PUTZOLU, *cit.* dove si richiama DONATI, *op. cit.*.

<sup>133</sup> GIOVANNI BONILINI, MASSIMO CONFORTINI, CARLO GRANELLI, *Codice civile commentato, art. 1912*, UTET Giuridica, Torino, 2012, pp. 4292-3.

<sup>134</sup> DONATI, *cit.* e SANTI, *Il contratto di assicurazione, commento agli artt. 1882-1932 c.c.*, Roma, 1965, 371.

vanno ritenute eccezioni alla regola legislativa e, in quanto tali, necessitano di una necessaria previsione contrattuale o legislativa per esplicitare la loro operatività.

In merito a ciò, non potranno ritenersi esclusi dall'obbligo di copertura assicurativa per effetto di una presunzione analogica i rischi che, seppure considerati come catastrofali, non siano inseriti nel dettato di tale norma<sup>135</sup>.

Non mancano tuttavia opinioni contrarie<sup>136</sup>, che considerano meramente esemplificativa la previsione dei singoli eventi catastrofici di cui all'art. 1912 c.c., determinando così un'ulteriore erosione degli obblighi risarcitori che spettano agli assicuratori. Ad ogni modo, l'art. 1912 c.c. non rientra nel novero delle norme che l'art. 1932 c.c. consente di derogare solo in senso favorevole all'assicurato.

Da tale esclusione deriva quindi una prima possibile eccezione in senso positivo, riscontrabile in sede contrattuale, ossia l'estensione della polizza anche agli eventi eccezionali non espressamente richiamati dall'art. 1912, il quale fa salvo il patto contrario. Sarà naturalmente necessaria, in ipotesi, una espressa previsione contrattuale ed un'adeguata maggiorazione di premio<sup>137</sup>.

In aggiunta, ne deriva un'altra eccezione, stavolta da intendersi in senso restrittivo della garanzia. In tal caso essa potrà essere derogata, per così dire contrariamente agli interessi dell'assicurato, determinando l'esclusione dalla copertura di tutti i rischi che si siano verificati in connessione anche occasionale con un evento catastofale<sup>138</sup>.

Un'altra interpretazione della norma in senso sfavorevole all'assicurato può portare secondo la dottrina ad una considerazione più ampia dell'elenco di cui all'art. 1912 c.c., aumentando il numero di eventi esclusi, così restringendo ulteriormente il campo di intervento dell'assicuratore anche ad altri casi non espressamente menzionati, quali principalmente i rischi atomici<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> ANTIGONO DONATI, *Trattato del diritto delle assicurazioni*, II, Milano, 1954.

<sup>136</sup> Si vedano gli autori citati da GUIDO ALPA, VINCENZO MARICONDA, in *Codice Civile Commentato*, tomo I-II-III, IPSOA, 2013 p. 2082, ossia VITTORIO SALANDRA, *Delle Obbligazioni artt. 1891-1932*, in *Commentario del Codice Civile* a cura di Scialoja e Branca, Zanichelli, Bologna, 1966; MASSIMO FRANZONI, *Dell'assicurazione contro i danni*, Com. UTET, IV, Torino 1999, p. 1664.

<sup>137</sup> F.ROSELLI, *L'assicurazione nei codici - art. 1912 c.c.*, in LE ASSICURAZIONI, a cura di A. La Torre, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 196-198.

<sup>138</sup> Si vedano gli autori SALANDRA, *Delle Obbligazioni*, artt. 1891-1932

<sup>139</sup> G. VOLPE PUTZOLU, *Commentario breve al diritto delle assicurazioni*, CEDAM, Padova

Così individuate le ipotesi in presenza delle quali può ritenersi astrattamente applicabile il dettato dell'art. 1912 c.c., si dovrà ora concludere l'analisi della disposizione esaminando l'importante tema del nesso di causalità tra l'evento catastrofale e i danni oggetto della copertura.

L'aspetto è essenziale dal momento che consente caso per caso, laddove effettivamente sia possibile ricondurre il danno ad uno degli eventi di cui alla disposizione in commento, di stabilire se l'assicuratore debba risarcire i danni oppure esserne esonerato, in virtù dell'esclusione legislativa.

Naturalmente, il problema non si pone quando vi sia un legame diretto ed esclusivo tra l'evento e i danni, nel qual caso emerge con evidenza l'esonero dell'assicuratore dai relativi obblighi.

Per contro, il tema è cruciale qualora l'evento catastrofale pur causalmente coinvolto nella determinazione del sinistro, tuttavia ne costituisca un'origine per così dire più indiretta, come ad esempio può accadere nel caso del terremoto che provochi la rottura di tubi del gas, che a loro volta causino un sinistro di incendio<sup>140</sup>.

In argomento, la soluzione poggia sulla tesi della causalità adeguata, per insegnamento della quale l'assicuratore potrà ritenersi sollevato da ogni obbligo risarcitorio solo quando l'evento catastrofale sia effettivo ed adeguato a produrre il sinistro all'origine dei danni ai beni assicurati<sup>141</sup>, purché beninteso rientri sempre nel catalogo degli eventi previsti dall'art. 1912 c.c..

Per quanto riguarda, infine, l'onere probatorio, la dottrina prevalente<sup>142</sup> considera che gravi sull'assicuratore provare che il fatto all'origine del danno sia impeditivo della garanzia assicurativa, in quanto escluso ai sensi dell'art. 1912 c.c..

---

<sup>140</sup> ALPA e MARICONDA, *op. cit.* in cui si cita SALANDRA che con riferimento al disastro del terremoto di Messina del 1908 riteneva esclusa la copertura assicurativa ravvisando nel terremoto l'origine effettiva del sinistro.

<sup>141</sup> Si veda Cassazione 24.3.1976 n. 1041, *Società Italiana Frutta v. American Int. Underwriters*, con nota di G. ALPA, in cui il danno dovuto a ritardo nel trasporto di merci deperibili dovuto alla chiusura del Canale di Suez si imputa a questo fattore e non alla sua causa più remota, ossia la guerra. Si veda anche FERRARINI, *Le assicurazioni marittime*, Giuffrè, Milano, 1971.

<sup>142</sup> DONATI, *op.cit.*

## **2. Stima dei principali rischi connessi alle calamità naturali sul territorio italiano: riferimenti storici e recenti accadimenti**

È indubbio, e se non altro evidente per ragioni di cronaca, che le calamità naturali siano frequenti ed in costante aumento sul territorio italiano. Ragion per cui le autorità devono ripensare costantemente alle soluzioni politiche e legislative che consentano di farvi fronte, soprattutto in considerazione dei danni incommensurabili che ne derivano.

Nel passato, le catastrofi che si verificavano nel nostro territorio erano soprattutto imputabili alla sua sismicità, al dissesto idrogeologico ed alla franosità di numerose aree; oggi invece, buona parte delle problematiche catastrofali, diverse dai fenomeni sismici, si deve imputare ai cambiamenti climatici, che come si avrà modo di approfondire incidono sulle condizioni ambientali e sociali di tutto il mondo<sup>143</sup>.

### **2.1. Il rischio sismico**

#### **2.1.1. Il terremoto in Abruzzo del 6 aprile 2009**

Per quanto concerne il rischio di terremoti l'Italia ha, suo malgrado, una tradizione di lunga data.

Tra gli eventi più gravi del secolo scorso, si ricordano il terremoto di Messina del 1908 (oltre 85.000 vittime), il terremoto della Marsica in Abruzzo del 1915 (oltre 30.000 vittime), e il terremoto dell'Irpinia del 1980<sup>144</sup>.

Proseguendo nel novero degli eventi sismici e richiamandosi ora a fatti più recenti, si devono ricordare il terremoto che ha colpito nell'aprile del 2009 la regione Abruzzo e quello che nel maggio del 2012 ha interessato l'Emilia Romagna.

La ben nota calamità naturale che distrusse la città de L'Aquila, provocando la morte di 308 persone, causò danni materiali ingenti anche alle aree limitrofe della provincia, stimati nell'ordine di circa 10 miliardi di euro<sup>145</sup>.

Tuttavia, la valutazione dei danni effettivamente subiti dall'evento si rivelò difficoltosa come dimostra la relazione degli studi portati a termine

---

<sup>143</sup> V. RIZZO, *Metodologie per la gestione del rischio di frana e dei movimenti del suolo con scenari di politica assicurativa, Applicazioni in Calabria*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2005, p. 140.

<sup>144</sup> Dati Protezione Civile, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it)

<sup>145</sup> Ha destato stupore la sentenza del Tribunale de l'Aquila n. 280/2012 che ha attribuito una responsabilità penale ai membri della Commissione Grandi Rischi in relazione alla previsione del terremoto.

da gruppi di ricercatori a pochi giorni dal sisma<sup>146</sup>. Questi consegnarono un quadro molto diversificato delle caratteristiche edilizie degli immobili coinvolti dal terremoto.

Nella relazione, evidenziando la forte eterogeneità edilizia di tutta l'area colpita, fu posta in rilievo la coesistenza di nuclei di edilizia storica in pietra piuttosto antichi e con caratteristiche irregolari, di cui fanno parte gli immobili cosiddetti monumentali annoverabili nel patrimonio artistico della regione, accanto ad edifici di costruzione più o meno recente in cemento armato.

A rendere ancora più complessa la stima dei danni conseguenti al terremoto, ha poi contribuito la condizione, preesistente rispetto al sisma, di parziale abbandono e diroccamento di una parte rilevante degli immobili, aspetto che a posteriori non ha consentito di individuare con certezza i danni effettivamente riconducibili all'evento, rispetto alla situazione preesistente.

All'indomani dell'evento, la risposta della politica alla grave situazione della regione Abruzzo non si fece attendere a lungo, almeno sul piano programmatico.

La strategia adottata per far fronte alle conseguenze del sisma si snodò in parallelo su un livello nazionale e su un livello europeo.

In primo luogo, il Governo emanò il Decreto Legge n. 39 del 28 aprile 2009, convertito poi nella legge n. 77 del 24 giugno 2009, avente ad oggetto la disciplina degli *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*.

Tra le norme introdotte, fece discutere in particolare l'articolo 2 della citata legge, rubricato *realizzazione urgente di abitazioni*, in special modo con riferimento alle strategie con le quali l'Unione Europea si impegnò, erogando un finanziamento cospicuo, a contribuire alle esigenze della popolazione coinvolta dal sisma, a fronte di un'emergenza abitativa dell'ordine di 67.500 persone rimaste senza alloggio<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> P. GALLI e R. CAMASSI, 2009. *Rapporto sugli effetti del terremoto aquilano del 6 aprile 2009*, Rapporto congiunto DPC-INGV, 12 pp. - sito internet: [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/approfondimenti\\_scientifici.wp](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/approfondimenti_scientifici.wp))

<sup>147</sup> Comunicato stampa ECA/13/5, Lussemburgo 25 febbraio 2013, "Un audit espletato dalla Corte dei Conti Europea spinge l'UE a ripensare le disposizioni sulle misure provvisorie di alloggio facenti seguito a catastrofi naturali". L'audit è stato realizzato nel periodo di novembre 2011-febbraio 2012 su un campione di cinque procedure di appalto e dodici contratti di costruzione di immobili e fornitura di

Gli aiuti europei giunsero all'esito della decisione della Commissione Europea dell'11 novembre 2009, in seguito alla quale fu stanziato il Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE), sulla base di un accordo siglato dall'allora Capo del Dipartimento della Protezione Civile Guido Bertolaso.

Il contributo della Commissione consisteva nell'erogazione di circa 493 milioni di euro, comprendenti una quota da distribuirsi in percentuali definite dall'accordo su tre distinte linee, nonché le somme per interventi di prima emergenza, per i quali fu preventivata una spesa di 50 milioni di euro.

Furono dunque finanziati contemporaneamente il progetto CASE (Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili), con un contributo di 350 milioni, il progetto MAP (Moduli Abitativi Provvisori) ed il progetto MUSP (Moduli ad Uso Scolastico Provvisori) per un totale di 93 milioni di euro<sup>148</sup>.

Le somme stanziare avrebbero dovuto far fronte all'emergenza abitativa di 67.500 persone rimaste prive di alloggio, nonché al ripristino delle infrastrutture e dei servizi ed alle esigenze della popolazione in stato di necessità.

Come si anticipava però, la concreta ricostruzione nella fase successiva alla calamità naturale fu tristemente inquinata da fenomeni di speculazione edilizia, conclusisi con indagini penali e arresti, emersi in seguito ai controlli riepilogati nella relazione negativa eseguita dalla Corte dei Conti Europea (ECA) sotto la direzione del suo membro di nazionalità finlandese Ville Itala. In proposito la Corte riscontrò una deviazione nelle finalità di spesa dei contributi stanziati, i quali per esplicito accordo con la Protezione Civile italiana avrebbero dovuto essere destinati alla realizzazione di opere e abitazioni di natura provvisoria. Le cifre stanziare, infatti, erano state calcolate e preventivate sulla base dei costi specifici attesi, potendo così soddisfare ipoteticamente un ampio bacino di danneggiati.

Tuttavia, diversamente da quanto era stato approvato in sede di accordo, la realizzazione del progetto CASE, che assorbiva oltre il settanta per cento del contributo complessivamente erogato con il fondo FSUE, non ne rispettò le disposizioni. Venne purtroppo dimostrato che, con il

---

arredi ed altri materiali edilizi, associando le analisi documentali ai colloqui con il personale del Dipartimento della Protezione Civile.

<sup>148</sup> Accordo Recante Attuazione della Decisione della Commissione dell'11.11.2009 che concede una Sovvenzione nel Quadro del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea per il Finanziamento di Interventi di Emergenza in Italia



denaro disponibile furono costruiti immobili definitivi, non strutture che rimediassero temporaneamente all'emergenza, con una spesa ben maggiore di quella prevista in origine, così contravvenendo a quanto previsto dall'accordo e addirittura prevedendo un futuro guadagno per gli appaltatori derivante dal progetto stesso.

Per le ragioni esposte, quindi, le misure adottate riuscirono a soddisfare le esigenze di soli 15.000 cittadini, penalizzando la restante parte di popolazione sfollata, che a causa della speculazione edilizia non poté beneficiare dei contributi e non riuscì ad ottenere una sistemazione abitativa prima dell'inverno.

A seguito dei controlli e rilievi portati a termine, non scesero le conseguenze penali che hanno condotto all'apertura di procedimenti penali a carico dei responsabili da parte della magistratura italiana, la Corte dei Conti Europea con una chiosa, ha testualmente raccomandato alla Commissione: *“al fine di trarre insegnamento dall'esperienza dell'Abruzzo, e tenendo in debita considerazione la specifica situazione di emergenza ed il suo impatto, la Corte raccomanda alla Commissione di: i) considerare di adattare il regolamento FSUE ai recenti sviluppi in materia di strategie di risposta alle calamità; ii) esortare gli Stati membri a raggiungere un grado di preparazione alle emergenze che consenta loro di fornire assistenza tempestiva ed efficiente in termini di costi; iii) prestare la debita attenzione all'economicità nella pianificazione e nell'attuazione dei progetti di emergenza”*<sup>149</sup>.

È evidente che, alla luce di quanto accaduto, oltre alle considerazioni sull'inopportuna gestione dei fondi nella fase di emergenza e delle strategie di ricostruzione, che hanno purtroppo fatto emergere il prevalere di particolarismi e gli interessi personali sul bene comune, le istituzioni europee hanno sottolineato come sia necessario che lo Stato e le amministrazioni locali implementino adeguate strategie di prevenzione<sup>150</sup> nelle aree a forte rischio sismico, così da poter limitare i danni conseguenti alle calamità ed eventualmente strutturare interventi e risposte adeguati.

A chiusura di questa breve ricostruzione dei fatti verificatisi in Abruzzo nel 2009, è necessario fare riferimento al ruolo svolto dalla Protezione Civile, che si è occupata non soltanto di gestire e dirigere gli interventi in

---

<sup>149</sup> Comunicato stampa ECA/13/5 del 25 febbraio 2013, Corte dei Conti Europea.

<sup>150</sup> si veda inoltre sull'argomento ROSARIO FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la “precauzione inutile”?*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Giuffrè, anno LV, fasc. 2, marzo-aprile 2012, p. 61. Ed anche P. TANDA, *Profili sanzionatori della normativa antisismica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*: 2013, parte II, p. 47.

fase di emergenza, ma anche di monitorare la situazione nel post-terremoto.

A tale scopo, il 25 giugno 2010 fu istituito un gruppo di lavoro gestito dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile e suddiviso in due distinte unità, la prima di indirizzo e coordinamento e la seconda con funzioni di sintesi.

Tuttavia, a seguito della chiusura dello stato di emergenza<sup>151</sup>, le attività di tale gruppo sono state progressivamente inglobate tra le competenze delle amministrazioni locali, che stanno assumendo un ruolo attivo in continuità con le precedenti linee di intervento<sup>152</sup>, rispettando la suddivisione di competenze tra Stato e Regioni nel rispetto dell'art. 114 della Costituzione<sup>153</sup>.

### **2.1.2. Il terremoto in Emilia Romagna e Lombardia del 20 e 29 maggio 2012**

Come si è già accennato, il 20 e 29 maggio del 2012 si verificò un altro evento sismico di grande impatto in Emilia Romagna ed in parte in Lombardia, di magnitudo 5.9 (Maw) che causò danni ingenti, stimati nell'ordine di 12,6 miliardi di euro, con pesanti ricadute sulla popolazione e sul fiorente tessuto industriale della zona, interessando oltre 10.000 unità produttive.

Una delle caratteristiche salienti del terremoto in Emilia Romagna concerne proprio il fatto che l'area colpita si presenta, oltre che densamente popolata, anche notevolmente occupata da stabilimenti aziendali ed attività economiche, registrando la presenza di ben 37 occupati per chilometro quadrato a fronte di una media nazionale di 17<sup>154</sup>. È evidente quindi che le ricadute del sisma si siano propagate, oltre

---

<sup>151</sup> Dichiarata con l'art. 67-bis, D.L. 22 giugno 2012 n. 83, in tema di *Misure urgenti per la crescita del paese*.

<sup>152</sup> Ciò è avvenuto a seguito dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 20 settembre 2012, che prevede il subentro progressivo delle amministrazioni competenti in via ordinaria nelle iniziative del gruppo di lavoro.

<sup>153</sup> "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.*"

<sup>154</sup> LUIGI BUZZACCHI e MARCELLO PAGNINI, *Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 3/2012, p. 74 ss.

che genericamente sul patrimonio immobiliare, anche e soprattutto sulle fitte relazioni industriali e lavorative insistenti sulla zona<sup>155</sup>.

In merito alle complessive conseguenze del sisma, i danni economici ammonterebbero a 13,2 miliardi di euro. Senza considerare i danni alla salute, circa 117 milioni sono riferibili ai danni alle infrastrutture, 732 milioni ai danni subiti dagli edifici pubblici, 2,7 miliardi ai beni artistici e al patrimonio storico e ben 3,5 miliardi sono i danni stimati agli edifici privati<sup>156</sup>.

Per parte sua, il mercato assicurativo ha invece stimato che vi siano stati danni assicurati dell'ammontare di 1,2 miliardi di euro, di cui 800 milioni riferibili alla scossa del 20 maggio e 400 a quella del 29<sup>157</sup>.

Immediatamente dopo l'evento sismico, il 22 maggio 2012 il Consiglio dei Ministri deliberò lo stato di emergenza<sup>158</sup> per le province di Modena, Ferrara, Bologna, Mantova, alle quali si aggiunsero in seguito anche Rovigo e Reggio Emilia.

Fu inoltre istituita<sup>159</sup> a Bologna la Di.Coma.C. (Direzione di Comando e Controllo) in seno alla Protezione Civile, allo scopo di coordinare le strutture operative impegnate in soccorso ed assistenza alla popolazione, così come di occuparsi delle loro esigenze primarie.

L'emergenza abitativa ha interessato circa 45.000 persone e 19.000 nuclei abitativi, costretti a seguito del terremoto a lasciare le proprie abitazioni ed a spostarsi in edifici di costruzione provvisoria<sup>160</sup>.

Per quanto concerne poi la risposta della politica alla necessità di strutturare un intervento di ricostruzione e ripristino dei fabbricati colpiti dal terremoto, fu emanato il Decreto Legge n. 74 del 6 giugno 2012, convertito nella legge n. 122 dell'1 agosto 2012, avente ad oggetto gli *"Interventi urgenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo il 20 e il 29 maggio 2012"*.

---

<sup>155</sup> per tale ragione è stata infatti autorizzata la cassa integrazione "in deroga" per 1.538 aziende e 8.988 lavoratori, nonché complessivamente ammortizzatori sociali per 3.266 aziende e 37.515 lavoratori.

<sup>156</sup> Dati regione Emilia Romagna.

<sup>157</sup> Pubblicazione ANIA, *L'assicurazione italiana 2012-2013*.

<sup>158</sup> Prorogato fino al 31 maggio 2013, Decreto Legge 6 giugno 2012 n. 74, convertito poi nella legge n. 122 dell'1 agosto 2012.

<sup>159</sup> Con ordinanza n. 3 del 2 giugno 2012 del Dipartimento della Protezione Civile.

<sup>160</sup> <http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2013/dicembre/Sisma-spese-dalla-Regione-tutte-le-risorse-del-Fondo-di-solidarieta-Ue/le-misure-di-assistenza>

La legge disciplina gli interventi che, secondo una visione di insieme in termini abitativi, economico-lavorativi ed ambientali, si sarebbero resi necessari in seguito al verificarsi della calamità.

Il testo della legge è strutturato in tre distinti capi, rispettivamente dedicati il primo agli *interventi per il superamento dell'emergenza*, il secondo agli *interventi per la ripresa economica* ed, infine, il terzo alle *misure urgenti in materia di rifiuti e ambiente*.

In particolare, pare degno di nota, specie per una comparazione con quanto è accaduto in seguito al sisma in Abruzzo, l'articolo 2<sup>161</sup> che individua le modalità di costituzione e di finanziamento del Fondo di Solidarietà per la ricostruzione degli immobili. Esso, in concreto, è composto in parte da somme che derivano da finanziamenti dell'Unione Europea ed in parte dalle aliquote di accisa su benzina e gasolio, oltre a quanto previsto dall'art. 7 della medesima legge che impone una deroga

---

<sup>161</sup> art. 2 – Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate

“ [...]”

3. Al predetto Fondo affluiscono, nel limite di 500 milioni di euro, le risorse derivanti dall'aumento, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504. La misura dell'aumento, pari a 2 centesimi al litro, è disposta con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane. L'articolo 1, comma 154, secondo periodo, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è abrogato.

[...]

5. Il medesimo Fondo viene inoltre alimentato:

a) con le risorse eventualmente rivenienti dal Fondo di solidarietà dell'Unione Europea di cui al regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002, nei limiti delle finalità per esse stabilite;

b) con quota parte delle risorse di cui all'articolo 16, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 96, da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;

c) per un miliardo di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 con le risorse di cui all'articolo 7, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. Qualora necessario ai fini del concorso al raggiungimento dell'ammontare di risorse autorizzato di cui al periodo precedente, può provvedersi mediante corrispondente riduzione delle voci di spesa indicate nell'elenco allegato alla legge 24 febbraio 1992, n. 225. In tale ultimo caso, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le riduzioni delle dotazioni finanziarie da operare e le voci di spesa interessate, nonché le conseguenti modifiche degli obiettivi del patto di stabilità interno, tali da garantire la neutralità in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Lo schema di decreto di cui al precedente periodo, corredato della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, è trasmesso alle Camere per l'espressione, entro venti giorni, del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere, il decreto può essere comunque adottato.

[...]

al patto di stabilità per poter provvedere alle esigenze contingenti della popolazione colpita dal sisma<sup>162</sup>.

L'Unione Europea, a seguito del terremoto, ha inoltre stanziato un contributo di 563 milioni di euro che attualmente è stato speso rispettando le condizioni e gli obiettivi previsti per la sua erogazione e provvedendo alla costruzione di edifici e strutture per la fase di emergenza<sup>163</sup>.

È inoltre altrettanto significativo quanto previsto dall'art. 3 della medesima legge, che si occupa di definire le modalità di erogazione dei contributi per la ricostruzione secondo uno specifico iter, rendendo obbligatoria una perizia giurata per valutarne la necessità effettiva ed evitare lo spreco, ovvero il dirottamento delle risorse disponibili.

È altresì da sottolineare l'adozione di una specifica disposizione che all'art. 4 disciplina gli interventi a tutela del patrimonio artistico ad opera dei Presidenti delle Regioni di concerto con le amministrazioni locali competenti in materia.

## **2.2. Il rischio meteo-idrogeologico.**

Se il rischio sismico ha rappresentato un fattore di frequente incidenza sul territorio italiano, il cosiddetto rischio meteo-idrogeologico ha nondimeno interessato il nostro paese con fenomeni di impatto notevole e a loro volta in progressivo aumento<sup>164</sup>.

In particolare, seppur sommariamente, si dovranno menzionare tra gli eventi di recente accadimento: l'alluvione che si è verificata in Veneto tra ottobre e novembre del 2010; i fenomeni di forte e prolungato maltempo che hanno colpito molteplici regioni su tutto il territorio nazionale tra cui Liguria, Toscana, Piemonte ed anche al sud Calabria, Puglia e Sicilia, con un impatto tanto forte da aver destabilizzato le relative zone in termini di infrastrutture viarie, servizi essenziali, comunicazioni ed abitazioni.

La situazione della regione Toscana si è poi aggravata nel novembre del 2012, a seguito dell'esondazione del fiume Albegna, che ha riguardato in

---

<sup>162</sup> Misura alla quale si è poi data attuazione con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2012, *Disposizioni sull'attuazione dell'art. 7 "Deroga al patto di stabilità interno" del DL 74/2012 convertito in L. 122/2012.*

<sup>163</sup> <http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2013/dicembre/Sisma-spese-dalla-Regione-tutte-le-risorse-del-Fondo-di-solidarieta-Ue/sisma-2012-le-risorse-e-gli-utilizzi>

<sup>164</sup> [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/rischio\\_idrogeologico.wp](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/rischio_idrogeologico.wp).

special modo la provincia del grossetano e i comuni di Albinia ed Orbetello<sup>165</sup>.

Di recente infine, il 20 novembre 2013 la regione Sardegna ha subito gli effetti di un'imponente alluvione, che ha colpito soprattutto le zone centrali e settentrionali, in particolare nella provincia di Olbia, causando la morte di 16 persone.

Il Governo, per affrontare l'emergenza ha in un primo momento emanato il D.L. 126 del 31 ottobre 2013, poi decaduto per mancata conversione in legge, seguito con maggiori previsioni dall'art. 7 del D.L. 151 del 31 dicembre 2013 in materia di *“Disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali”*<sup>166</sup>.

Per concludere, un altro fenomeno naturale che si ascrive comunemente alla categoria di rischi meteo-idrogeologici è l'emergenza neve, che si è verificata nelle regioni del centro e sud Italia all'inizio del mese di febbraio 2012, comportando ingenti problematiche dovute alla mancanza di soluzioni adatte nelle zone colpite<sup>167</sup>.

### **2.3. Sistemi di monitoraggio dei rischi sismici ed alluvionali e strategie di prevenzione**

Come si è già osservato, l'incidenza dei fattori di rischio ambientale sul territorio italiano ha destato una progressiva attenzione da parte del mondo scientifico ed assicurativo, soprattutto per quanto concerne il monitoraggio delle calamità e delle loro conseguenze.

In questo senso, sebbene i dati raccolti provengano in larga misura da studi commissionati per migliorare la risposta dello Stato ai compiti affidati all'attività della Protezione Civile e per disciplinare le offerte

---

<sup>165</sup> Secondo un rapporto di ANIA, questo evento catastrofe ha causato danni dell'ammontare di 110 milioni di euro, provocando la morte di 5 vittime e lasciando oltre 700 persone senza dimora.

<sup>166</sup> L' art. 7. comma 11, DL n. 151 del 30 dicembre 2013, disciplina inoltre l'erogazione dei contributi alle popolazioni colpite dall'alluvione di concerto con la Protezione Civile e prendendo in considerazione anche le eventuali somme già erogate a titolo di risarcimenti assicurativi: *“I finanziamenti agevolati di cui al comma 2 sono concessi nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato. A tal fine, il Commissario delegato di cui all'articolo 1 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 122 del 20 novembre 2013, verifica l'assenza di sovracompenzazioni dei danni subiti per effetto degli eventi alluvionali del novembre 2013, tenendo anche conto degli eventuali indennizzi assicurativi, istituendo e curando la tenuta e l'aggiornamento di un registro di tutti gli aiuti concessi a ciascun soggetto che eserciti attività economica per la compensazione dei danni causati dai medesimi eventi alluvionali”*.

<sup>167</sup> Dati Protezione Civile, *ibidem*.

provenienti dal mercato assicurativo<sup>168</sup>, i risultati ottenuti non sono stati ad oggi strutturalmente convogliati in strategie di prevenzione di natura legislativa idonee a limitare l'elevata insorgenza di danni conseguenti alle catastrofi naturali<sup>169</sup>.

In merito alle conseguenze delle calamità, in Italia è stata rilevata un'evidente sproporzione tra l'entità degli episodi sismici ed alluvionali, non certo paragonabili ad altre zone del mondo ben più soggette alla potenza di tali fenomeni, e i danni derivanti<sup>170</sup>. I fattori che spiegano questo limite sono molteplici e tra essi va enumerata la scarsa efficacia delle norme che impongono criteri di costruzione antisismici, nonché l'elevata densità abitativa, fenomeno quest'ultimo da solo purtroppo in grado di amplificarne gli effetti<sup>171</sup>.

L'incidenza dei rischi sismici ed alluvionali sul territorio italiano è stata oggetto, come si è già riferito, di un monitoraggio che ha consegnato dati rilevanti per valutare il cosiddetto *annual expected loss*, ossia la 'perdita annua stimata' con riguardo ai fabbricati ad uso abitativo e commerciale<sup>172</sup>.

A tale scopo, sono stati implementati strumenti informatici utili soprattutto ad ANIA per valutare i rischi e consegnare al mercato

---

<sup>168</sup> Guy Carpenter con ANIA e CONSAP, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, 2011.

<sup>169</sup> ROSARIO FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, Giuffrè, anno LV, fasc. 2, marzo-aprile 2012, p. 61.

<sup>170</sup> Come ad esempio il Cile, su cui si veda ALBERTO MONTI, *La gestione assicurativa e finanziaria del rischio terremoto in Cile: analisi giuridica del corrente assetto istituzionale e delle prospettive di riforma alla luce dell'esperienza in area OCSE*, in DIRITTO ED ECONOMIA DELL'ASSICURAZIONE, n. 4-2011, p. 1397.

<sup>171</sup> fa osservare il Dipartimento della Protezione Civile (<http://www.protezionecivile.gov.it>) che: "In Italia, il rapporto tra i danni prodotti dai terremoti e l'energia rilasciata nel corso degli eventi è molto più alto rispetto a quello che si verifica normalmente in altri Paesi ad elevata sismicità, come la California o il Giappone. Ad esempio, il terremoto del 1997 in Umbria e nelle Marche ha prodotto un quadro di danneggiamento (senza tetto: 32.000, danno economico: circa 10 miliardi di Euro) confrontabile con quello della California del 1989 (14.5 miliardi di \$), malgrado fosse caratterizzato da un'energia circa 30 volte inferiore. Ciò è dovuto principalmente all'elevata densità abitativa e alla notevole fragilità del nostro patrimonio edilizio".

<sup>172</sup> che è dell'ordine di 2,8 miliardi di euro annui ossia circa 73 euro ogni 100.000 euro di valore del fabbricato.

assicurativo una mappatura del territorio italiano in termini di vulnerabilità rispetto ai fenomeni sismici ed alluvionali<sup>173</sup>.

I software rispettivamente utilizzati, ai quali ci si riferisce con gli acronimi di RMS per i terremoti e SIGRA per gli eventi alluvionali, valutano con strumenti di ingegneria idraulica e geofisica l'impatto che le calamità naturali esercitano sul patrimonio abitativo italiano allo scopo di stimarne le conseguenze<sup>174</sup>.

Dallo studio dei dati oggetto del citato rapporto, è emerso che tendenzialmente le conseguenze dannose degli eventi sismici sugli edifici sono ben più gravi rispetto a quelle degli eventi alluvionali, con la precisazione che questi ultimi, tuttavia, hanno un notevole impatto più che sul fabbricato sul suo contenuto.

La potenza invasiva dell'acqua è infatti ben più insidiosa rispetto all'effetto di un sisma e da un punto di vista qualitativo espone l'edificio più che a danni al fabbricato ad un deterioramento delle parti interne, apportando ad esempio gravi danni al mobilio<sup>175</sup>.

Tale aspetto rende evidentemente più difficoltosi i rilievi statistici, per il tramite degli strumenti informatici citati, dal momento che essi inevitabilmente non riescono a tenere conto del valore delle singole unità immobiliari modulandolo in ragione del loro contenuto. E ciò naturalmente, ai fini di rendere fruibile il rapporto agli operatori del mercato assicurativo, comporta notevoli limiti e difficoltà per la definizione di polizze adatte.

Ad ogni modo, la disponibilità crescente di dati scientifici che consentano di monitorare, con precisione sempre più puntuale, le condizioni del nostro territorio in relazione all'incidenza dei rischi di calamità naturali, rende più conoscibili tali fenomeni.

In questo senso, appare quindi ancor più indifferibile da parte dello Stato, di concerto con le pubbliche amministrazioni locali, l'adozione di politiche di tutela e gestione dell'ambiente orientate alla prevenzione delle catastrofi naturali e dei danni ad esse connessi.

---

<sup>173</sup> “non sono state prese in considerazione altre catastrofi naturali quali il vulcanismo, le frane, le flash floods, la sussidenza, i maremoti, le mareggiate e l'acqua alta per mancanza di modellistica e dati attendibili, e in alcuni casi per la scarsa significatività nel nostro Paese di questi fenomeni”, *ibidem*.

<sup>174</sup> Risk Management Solutions, in Studio Guy Carpenter con ANIA e Consap 2011, *cit.*

<sup>175</sup> INCHINGOLO, *op. cit.*



Tuttavia, sebbene il principio di precauzione costituisca un punto fermo nel diritto internazionale dell'ambiente, così come nel diritto europeo<sup>176</sup> e nell'ordinamento interno, la realtà italiana non consente di ravvisarne un'effettiva applicazione. Esso infatti rimane per lo più sullo sfondo in sede di programmazione degli strumenti di pianificazione territoriale con cui operano le pubbliche amministrazioni locali.

Si è infatti osservato che il richiamato principio, senz'altro condiviso sul piano teorico, rischia in un certo senso di essere disatteso in sede operativa, invece che assunto a guida in concreto dell'azione amministrativa<sup>177</sup>. A tale riguardo, i principali fattori di ostacolo all'effettiva esplicazione del richiamato monito possono essere sintetizzati come segue.

Il primo motivo è ascrivibile alla scarsità delle risorse economiche rispetto alle finalità di tutela ambientale e di conservazione del territorio, aspetto che non consente di far collimare l'azione amministrativa con gli scopi prefissati sul piano legislativo.

Il secondo risiederebbe invece nella prassi di contrattazione ormai invalsa che si trova "a valle" della pianificazione territoriale e che porta le amministrazioni locali ad effettuare scelte di compromesso con gli operatori coinvolti, valutando opzioni che non sempre si dimostrano allineate agli obiettivi di precauzione e prevenzione dei rischi catastrofali. A ciò, peraltro, pare non giovare l'assenza dell'obbligo di motivazione, proprio dei provvedimenti amministrativi, per gli atti di programmazione e pianificazione territoriale, che per ciò stesso potrebbero rivelare scelte discrezionali dei funzionari addetti<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> si veda in particolare l'art. 191 TFUE n. 2 "2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. 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»".

<sup>177</sup> R. FERRARA, *cit.*

<sup>178</sup> *ibidem.*

### **3. IL MODELLO DI INTERVENTO STATALE A FRONTE DELLE CATASTROFI NATURALI**

L'intervento pubblico successivo alle catastrofi è stato il modello dominante nel nostro paese fino ad ora<sup>179</sup>.

In assenza di meccanismi che consentano di riallocare i costi connessi alle calamità naturali, essi sono normalmente suddivisi e mutualizzati tra i cittadini secondo logiche di intervento da parte dello Stato orientate alla solidarietà, che operano da tempo senza sostanziali modifiche<sup>180</sup>, nonostante le critiche mosse in più sedi a tale sistema.

È tuttavia opportuno domandarsi quali siano le ragioni in forza delle quali lo Stato agisca, nonostante i limiti evidenti del proprio intervento a fronte degli eventi catastrofici.

Si è osservato in tal senso che le ragioni di ciò devono cercarsi innanzitutto nel fatto che le calamità naturali danneggiano lo stesso patrimonio statale, determinando una diminuzione nella qualità dei servizi infrastrutturali. Per motivi di equità e di salvaguardia del pubblico interesse, senza tralasciare i bisogni collettivi, si rende quindi necessario adottare in fase di emergenza i suddetti provvedimenti, i quali però comportano un'ingente spesa pubblica<sup>181</sup>.

Ad ogni modo, richiamandosi al già citato principio di precauzione<sup>182</sup>, le modalità di intervento delle istituzioni pubbliche, che pur nella realtà si concentrano principalmente in strategie attuate successivamente delle calamità naturali, possono (e dovrebbero) essere individuate anche in misure realizzate in via preventiva.

In tal senso, si possono enumerare tra le strategie di prevenzione, innanzitutto l'implementazione delle attività di informazione sui singoli rischi catastrofici e sulle modalità per evitarli, in relazione alla quale attualmente è estremamente attivo il dipartimento della Protezione Civile, a cui troppe volte si è consegnato il compito di porre rimedio alle conseguenze disastrose delle calamità e che tende quindi ad incentivare meccanismi virtuosi.

---

<sup>179</sup> Si veda E. INCHINGOLO, *cit.*

<sup>180</sup> LUIGI BUZZACCHI e MARCELLO PAGNINI, *Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata*, in Consumatori, Diritti e Mercato, n. 3/2012, p. 74 ss.

<sup>181</sup> LUIGI BUZZACCHI e GILBERTO TURATI, *Rischi catastrofici e intervento pubblico*, in Consumatori, diritti e mercato, n. 2/2010, p. 10.

<sup>182</sup> R. FERRARA, *cit.*

In aggiunta, le istituzioni pubbliche possono impegnarsi “a monte” nella prevenzione delle calamità naturali, facendo appello al mercato assicurativo e finanziario ed investendo somme provenienti dai tributi. Le soluzioni che comportano una riallocazione delle risorse in fondi di investimento di questo tipo sono in ogni caso rese possibili dal prelievo fiscale e, secondo meccanismi di redistribuzione, comportano un onere superiore per i cittadini non colpiti dalla catastrofe, che contribuiscono economicamente in misura maggiore rispetto alla popolazione danneggiata. A tale riguardo, come si notava anche in relazione all’effettiva messa in opera del principio di precauzione da parte delle amministrazioni locali, la cui azione non sempre sembra orientata in concreto alla tutela dell’ambiente ed alla prevenzione di catastrofi, si è osservato che potrebbe giovare un incentivo da parte del Governo allo scopo di effettuare investimenti finanziari a ciò rivolti<sup>183</sup>.

È infatti improbabile, per ragioni legate alla disponibilità delle risorse nonché alla diversa incidenza dei fattori di rischio ambientale in relazione alle diverse realtà territoriali, che le pubbliche amministrazioni su scala locale scelgano autonomamente di allocare le proprie risorse in infrastrutture, ovvero opere di prevenzione di natura finanziaria, al fine di limitare i danni conseguenti alle catastrofi naturali.

Alla luce di quanto affermato, è emerso che nei confronti del sistema di intervento statale successivo all’insorgenza dei singoli eventi catastrofali sono state mosse molteplici critiche, innanzitutto con riferimento ai profili economici. Infatti la scarsa disponibilità di risorse per le pubbliche amministrazioni è con evidenza un aspetto che condiziona fortemente le loro priorità in termini di spesa per investimenti ed opere infrastrutturali.

In tal senso quindi, l’aver consegnato finora esclusivamente allo Stato l’obbligo di farsi carico delle conseguenze delle calamità naturali, senza interessare in alcun modo i privati né strutturare interventi preventivi, è di per sé una scelta aleatoria che non consente di avere certezza del risultato ed è perciò stesso rischiosa.

I limiti della soluzione che contempla un intervento pubblico a catastrofe avvenuta sono infatti rilevabili almeno sotto due distinti profili<sup>184</sup>.

Il primo riguarda appunto la disponibilità di risorse monetarie ed il fatto che l’intervento statale sia strettamente interconnesso con le esigenze

---

<sup>183</sup> BUZZACCHI e TURATI, *op. cit.*

<sup>184</sup> tali osservazioni prendono spunto dall’articolo già citato di BUZZACCHI e PAGNINI.

finanziarie e l'agenda politica, in relazione al momento storico in cui si rende necessario reagire alla catastrofe.

In tal senso, in vista ed in ragione di fasi di particolare necessità, quali nella fattispecie l'attuale condizione economica di recessione, è ancora più difficile che lo Stato possa prevedere con certezza ed affidabilità l'accantonamento di somme da spendere a fronte di un'esigenza quale una calamità naturale.

Invece, il secondo tema (e al contempo limite) importante riguarda il fine solidaristico a cui soggiace l'operato dalle istituzioni pubbliche, sul quale i cittadini fanno affidamento, sebbene si riveli in un certo senso ambiguo.

Infatti, se da un lato lo Stato non può e per fattori storici e culturali non intende esimersi dall'intervento a tutela delle fasce di popolazione colpite da una calamità, dall'altro tale atteggiamento di protezione e sussidio costituisce un evidente disincentivo ad assicurarsi.

La problematica è piuttosto risalente ed obbliga a menzionare anche lo stesso principio di prevenzione e l'eventualità di rendere sempre meno inattese le conseguenze delle calamità, attraverso un operato congiunto delle istituzioni pubbliche e dei risultati scientifici, al fine di strutturare strategie di contenimento dei danni.

In questo senso e dal momento che le stime dimostrano che il patrimonio immobiliare italiano è estremamente vulnerabile ed eterogeneo, è ad esempio importante tenere in considerazione i criteri di edificazione, per poter giungere idealmente ad una pianificazione territoriale idonea a sopportare eventuali calamità<sup>185</sup>.

È auspicabile infatti che la creazione di una strategia efficace e di successo, come si avrà modo di esprimere in relazione alle proposte provenienti dal mercato assicurativo, possa passare attraverso la sinergia di strumenti privatistici di investimento e di strumenti pubblicistici di salvaguardia del territorio finalizzati a realizzare un'edilizia sicura.

Con riferimento ad esempio al rischio di terremoti, è essenziale l'esame della normativa antisismica, alla quale sarebbe necessario demandare la definizione di standard elevati, nonché di sanzioni sufficientemente deterrenti per disincentivare costruzioni poco avvedute. Naturalmente,

---

<sup>185</sup> I dati sono tratti dallo studio di GUY CARPENTER con ANIA e CONSAP, 2011, *cit*; si vedano anche i risultati del citato studio: P. GALLI e R. CAMASSI, 2009. *Rapporto sugli effetti del terremoto aquilano del 6 aprile 2009*, Rapporto congiunto DPC-INGV, 12 pp.

sito [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/approfondimenti\\_scientifici.wp](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/approfondimenti_scientifici.wp) internet:

tali considerazioni valgono a condizione che vi sia un effettivo controllo sul suo rispetto, di concerto con le amministrazioni e le istituzioni addette<sup>186</sup>.

Di recente, la Corte Costituzionale si è espressa in proposito nella sentenza n. 64 del 12 aprile 2013 che ha ribadito la natura teleologicamente sanzionatoria del sistema attualmente esistente della normativa antisismica, nella misura in cui esso prevede un' autorizzazione da parte delle amministrazioni regionali in relazione alla costruzione di qualsiasi tipo di edificio, anche di "modesta complessità strutturale", in zone a rischio sismico.

La Consulta ha osservato in tal senso che la normativa antisismica nell'ordinamento italiano non ha mutato significativamente nel tempo le proprie finalità, mantenendo internamente una coerenza di principi. Le autorizzazioni regionali sono state infatti considerate necessarie, già da tempi lontani, , ossia con l'art. 18 della legge 2 febbraio 1974 n. 64<sup>187</sup>, per accertarsi che le costruzioni in zone soggette a calamità rispettassero gli opportuni criteri di edificazione in sicurezza, disposizione poi invero transitata anche nell'art. 94 del più recente D.p.R. n. 380 del 2001.

In sostanza, preme alla Corte far emergere la cogenza della normativa antisismica in termini sanzionatori, sottolineando la necessità di rispettare le sue indicazioni allo scopo di contenere i danni, gli effetti e le conseguenze dannose degli stessi eventi antisismici, espressioni di calamità naturale<sup>188</sup>.

Ad ogni modo, visti gli elementi di criticità in relazione agli interventi dello Stato realizzati a posteriori e senza l'ausilio di alcuno strumento privato di investimento, si possono profilare almeno due opzioni alternative.

La prima proposta si può definire come "soluzione assicurativa di mercato pura" e prevede l'imposizione di un'obbligatoria copertura assicurativa delle calamità naturali con una polizza a premio ridotto, comunque variabile sulla base della effettiva rischiosità dell'immobile singolo.

Tale soluzione è oggetto del disegno di legge n. 881 presentato di recente in Senato il 26 giugno 2013, riguardante l' *Istituzione di un'assicurazione*

---

<sup>186</sup> PROFILI SANZIONATORI DELLA NORMATIVA ANTISISMICA, *cit.*

<sup>187</sup> "non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'ufficio tecnico della regione o dell'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti".

<sup>188</sup> A. CROSETTI, *La normativa antisismica quale strumento preventivo dell'incolumità pubblica*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2011, II, p. 75.

*obbligatoria contro i rischi derivanti da calamità naturali, nonché di un Fondo per la sicurezza e l'efficienza energetica degli edifici.*

Il progetto è stato fortemente caldeggiato dai centri di ricerca e le associazioni di categoria impegnati nel settore<sup>189</sup> ed introdotto come tema ormai indifferibile.

Tra le principali ragioni della proposta si trova, come più volte si è sottolineato, la condizione di grande eterogeneità degli immobili sul territorio italiano, nonché della scarsa sicurezza degli stessi, spesso vetusti o abbandonati.

È importante fare riferimento al quadro che ci consegnano i senatori proponenti<sup>190</sup> che ci mostra un patrimonio edilizio molto risalente nel tempo e spesso, se realizzato in seguito a grandi eventi bellici (ad esempio dopo la seconda guerra mondiale), con criteri poco accorti e materiali scadenti per la necessità di realizzare una rapida urbanizzazione delle aree interessate. Per tali edifici si fa osservare che potrebbe essere verosimilmente necessaria una manutenzione architettonica, se non un recupero della struttura, e che indipendentemente dalla data di costruzione spesso gli edifici non riescono a soddisfare i parametri previsti dalla richiamata normativa antisismica.

Il disegno di legge prende le mosse, come si diceva, dalle critiche al sistema di intervento statale “a posteriori”, poiché esso comporta una spesa pubblica di circa 3 miliardi di euro annui, snodandosi su due importanti linee programmatiche.

La prima linea di intervento riguarda la disposizione di cui all'art. 1 che prevede l'introduzione di un'assicurazione obbligatoria contro qualsiasi genere di rischio da calamità naturale, inclusi gli eventi sismici e i dissesti idrogeologici, rivolta a tutti gli immobili pubblici e privati.

La realizzazione del sistema prevede inoltre incentivi di natura fiscale per realizzare quel meccanismo virtuoso che, diversamente dai pregiudizi latenti sui costi dei premi assicurativi percepiti quasi come ulteriori imposte a fondo perso, possa invece aprire ad una visione degli stessi in chiave di investimento per il futuro, proprio in sostituzione del prelievo fiscale che oggi grava sui cittadini a seguito delle catastrofi.

La seconda linea concerne invece la creazione di un Fondo permanente per la sicurezza e l'efficienza energetica degli edifici (art. 2) di natura

---

<sup>189</sup> ENEA, FEDERPROPRIETÀ, Ordine degli ingegneri, UCIT s.r.l., Unione nazionale esperti di diritto immobiliare (UNEDI) e l'Unione romana ingegneri architetti (URIA).

<sup>190</sup> Fasano, Cardiello ed Esposito.

mista ed alimentato in parte dai premi assicurativi, in parte da contributi statali ed in parte da fondi dell'Unione Europea.

In alternativa alla creazione di un sistema misto quale quello descritto ora, vi è anche una seconda opzione in un certo senso da intendersi come scelta indotta dal fatto che lo Stato esca di scena a fronte di una calamità naturale.

In tal modo, mantenendo opzionale la copertura assicurativa da parte dei privati, eventualmente incentivati da rilevanti sgravi fiscali, si potrebbe ipotizzare che questi scelgano spontaneamente di assicurarsi per ottenere i risarcimenti che dovessero essere necessari.

In merito è necessario riferire che il Governo, per ironia della sorte pochi giorni prima i fatti del terremoto in Emilia Romagna, approvò il D.L. 59 del 15 maggio 2012, avente ad oggetto le *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*<sup>191</sup>.

In particolare, è degno di nota l'art. 2 dello stesso che prevedeva coperture assicurative su base volontaria contro i rischi derivanti da calamità naturali, sul presupposto dell'esclusione di qualsiasi obbligo risarcitorio anche parziale in capo allo Stato, che da quel momento non sarebbe più intervenuto economicamente *ex post* per i danni subiti dai fabbricati, trasferendo parte del costo di ricostruzione al mercato assicurativo privato<sup>192</sup>.

Il sistema delineato da tale normativa sarebbe stato poi completato da incentivi di natura fiscale, quali la deducibilità anche parziale del premio assicurativo dalla base imponibile ai fini Irpef ed Ires dell'assicurato, ovvero regimi agevolativi sull'imposta dello stesso<sup>193</sup>.

Tuttavia, nonostante l'architettura del sistema delineato dal DL 59/2012 facesse intravedere buone prospettive, l'art. 2 già richiamato fu abrogato in sede di conversione del decreto nella legge n. 100 del 12 luglio 2012, perdendo così l'occasione di effettuare un'effettiva svolta.

Volendo infine giungere ad una conclusione su quanto sinora affermato, è chiaro che, come più volte si è affermato, le strategie di prevenzione e di intervento a fronte di catastrofi naturali potranno essere efficaci nel momento in cui si ispireranno a principi di razionalizzazione e sistematicità.

---

<sup>191</sup> SARA LANDINI, *Assicurabilità e indennizzabilità dei rischi catastrofali ambientali*, in *Assicurazioni*, n. 1-2013, p. 19.

<sup>192</sup> FILIPPO MARTINI, *Calamità: danni a carico dei proprietari di casa*, in *Guida al Diritto*, n. 23, 2012, p. 26.

<sup>193</sup> *Ibid.*

Si deve quindi sperare che, con l'intervento del legislatore e delle istituzioni pubbliche, si possa dare vita ad un sistema strutturato che consenta di reagire ai fenomeni catastrofici con gli strumenti adeguati.

Come del resto hanno sottolineato anche i redattori del disegno di legge n. 881 del 26 giugno 2013, l'obiettivo sperato è di riuscire a proporre un sistema coerente, che tenga conto anche delle esperienze straniere, considerando che esso si dovrà necessariamente adattare ad un territorio molto eterogeneo, con rischi mutevoli, nonché con un panorama edilizio ed uno Stato che presentano forti connotati di irrazionalità legislativa.



#### **4. RINVIO DELLA LEGGE IN MATERIA DI ASSICURAZIONE DEI RISCHI CATASTROFALI: RIFLESSIONI.**

Nonostante il legislatore abbia finora rimandato la costituzione di un sistema organico in materia di assicurazione dei rischi da catastrofe naturale, il tema assume oggi una posizione prioritaria nello scenario assicurativo italiano ed internazionale, facendo emergere l'urgenza di un intervento politico e legislativo.

Nel contesto internazionale, solo alcuni dei paesi<sup>194</sup> coinvolti con ciclicità dal fenomeno delle catastrofi naturali hanno provveduto ad implementare un sistema assicurativo (che tendenzialmente unisce l'uso di strumenti pubblicistici al mercato dei privati) per far fronte ai danni che ne conseguono.

I pochi esempi virtuosi - ed isolati su scala mondiale - testimoniano che è possibile coordinare strumenti che agiscano sia per la prevenzione degli effetti disastrosi delle calamità naturali, sia per la gestione di essi nella fase del ripristino.

L'attuale stato dell'arte della legislazione italiana in termini di assicurazione delle catastrofi naturali non è confortante.

Come si anticipava, il nostro ordinamento non contiene un quadro normativo generale in materia di assicurazione delle calamità naturali, né un efficace programma di prevenzione di esse. Senza una vera progettualità, gli interventi pubblici sono realizzati esclusivamente in fase di urgenza.

Nel corso delle legislature, si sono susseguite numerose proposte, che tuttavia non sono giunte a definitiva approvazione<sup>195</sup> ed anche di recente si è persa un'importante occasione con la mancata conversione in legge dell'art. 2 del D.L. 59/2012 e si è ancora in attesa che eventualmente il disegno di legge n. 881 già citato sia eventualmente tramutato in norma ordinaria.

Tale inconcludenza può essere spiegata secondo tre ordini di ragioni differenti: politiche, strategiche e riconducibili all'opinione dei cittadini.

---

<sup>194</sup> Tra essi Francia, California, Florida, Nuova Zelanda, Norvegia, Taiwan; si veda E. N. GURENKO, *Catastrophe Risk and Reinsurance: a Country Risk Management Perspective*, RISK BOOKS, London, 2004.

<sup>195</sup> Gli aspetti salienti di tutti i progetti di legge susseguitisi nel tempo sono riassunti all'allegato 2 della presente tesi.

I governi e la classe politica si sono rivelati poco lungimiranti a riguardo: come si è già più volte notato infatti, essi non hanno incentivato la creazione di un sistema basato sulla prevenzione e sulla sensibilizzazione dei cittadini, nel timore che l'introduzione di un'assicurazione obbligatoria potesse essere vista come un'ulteriore forma di tassazione e rendesse impopolari i loro programmi.

In tal senso, si è infatti tenuta in scarsa considerazione la potenzialità dello strumento assicurativo, rinunciando in tal modo ad una fitta sensibilizzazione sul tema rivolta ai cittadini, attraverso politiche di educazione alla prevenzione delle calamità naturali<sup>196</sup>.

I cittadini, dal canto loro, sono stati scarsamente informati ed incentivati sui possibili vantaggi di un sistema che fosse fondato sulla sinergia dell'azione delle autorità pubbliche e dei soggetti privati del mercato assicurativo. Piuttosto, invece, si è creata in loro diffidenza perché addirittura si è osservato che vi era una sorta di timore che la singola calamità naturale potesse diventare una fonte di guadagno per politici e soggetti del mercato coinvolti di volta in volta<sup>197</sup>.

Invece le Compagnie si sono dimostrate timorose di gestire una mole di risarcimenti pari a quella provocata dai sinistri conseguenti alle catastrofi. Perciò, anche a fronte di una prospettata collaborazione da parte dello Stato, esse sono state sempre piuttosto reticenti ad impegnare i propri capitali nella copertura dei rischi connessi alle calamità naturali<sup>198</sup>. Infatti, il mercato assicurativo ha dimostrato in Italia tendenzialmente una propensione molto modesta nei confronti di questa tipologia di rischi, dal momento che la loro gestione si rivela particolarmente onerosa.

Infatti, le conseguenze ingenti dei disastri costituiscono un pericolo per il bilancio delle Compagnie, la cui capacità potrebbe essere insufficiente per provvedere ai risarcimenti e tradursi in un tracollo finanziario o in una crisi di immagine, qualora non riuscissero a pagare la totalità delle somme agli assicurati<sup>199</sup>.

Ciò che tuttavia è un dato fermo ed evidente è che la frequenza sempre più elevata delle calamità naturali comporta una spesa pubblica smisurata, in considerazione dell'esborso di somme molto elevate per far

---

<sup>196</sup> V. RIZZO, *Metodologie per la gestione del rischio di frana e dei movimenti del suolo con scenari di politica assicurativa, Applicazioni in Calabria*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2005, p. 143.

<sup>197</sup> *ibidem*;

<sup>198</sup> *ibidem*;

<sup>199</sup> *ibidem*;

fronte al ripristino dei danni, che si quantificano nella misura dello 0,6% del PIL<sup>200</sup>.

È giocoforza, quindi, che i cittadini secondo i già citati meccanismi redistributivi<sup>201</sup> siano comunque costretti ad affrontare le conseguenze economiche delle catastrofi, o ex ante per il tramite di un'assicurazione, o ex post per gli aggravii causati alle finanze pubbliche.

La realtà del nostro paese inoltre presenta ostacoli ingenti, connaturati al suo territorio e alla sua storia, che rendono difficoltosa l'introduzione efficace di strumenti assicurativi per la copertura dai rischi di catastrofi naturali. E in particolare, non agevolano l'introduzione di un obbligo in capo ai cittadini in tal senso, perché determinano la convinzione che il ruolo dello Stato sia di per sé sufficiente a provvedere ai risarcimenti e sia addirittura più vantaggioso per le vittime.

Essi riguardano in primo luogo gli immobili costruiti abusivamente e non condonati<sup>202</sup> che non sono assicurabili e quindi, in caso di calamità, non possono beneficiare dei risarcimenti da parte delle Compagnie; in quei casi è normalmente invocato l'intervento a scopo risarcitorio dello Stato o dell'Ente locale, sebbene possa apparire in un certo senso contrario ai principi dell'etica sovvenzionare i risarcimenti o la ricostruzione di immobili che in origine sono stati frutto di abusivismo.

In questi casi, a meno che non vi sia un tempestivo intervento statale, gli aiuti dopo i disastri provengono da enti o associazioni di carattere solidaristico, che trascendono le problematiche legali. Ciò non disincentiva le costruzioni *contra legem* ed emargina ancor di più il ruolo degli assicuratori che, anche nell'ipotesi in cui i proprietari volessero provvedere ad una copertura in tal senso, non possono operare legittimamente né rendersi complici di una prassi illegale.

Un ulteriore aspetto del problema urbanistico riguarda, poi, gli immobili condonati che si trovano in zone a rischio di calamità naturali. Infatti, il condono sana l'irregolarità amministrativa ma non elimina a monte l'eventualità che si verifichi una catastrofe. Quindi, in zone ad alto rischio dove siano stati costruiti immobili abusivi condonati in un secondo

---

<sup>200</sup> *ibidem*;

<sup>201</sup> BUZZACCHI e TURATI, *cit.*

<sup>202</sup> *la presentazione delle problematiche così come espone in questo paragrafo trae spunto dallo studio citato, di cui si riportano per sommi capi gli esiti scientifici (si veda V. RIZZO, Metodologie per la gestione del rischio di frana e dei movimenti del suolo con scenari di politica assicurativa, Applicazioni in Calabria, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2005).*

momento, gli assicuratori non possono proporre la stipula di polizze contro tale tipologia di rischi.

### **5. LE OPINIONI DI ANIA E DEI SOGGETTI DEL MERCATO ASSICURATIVO SULLE CATASTROFI NATURALI**

Nonostante il tema sembri per lo più ignorato dalle fonti ufficiali, la sua urgenza è in effetti notevolmente considerata – almeno a livello teorico - da parte del mondo assicurativo.

A testimonianza di ciò, si deve necessariamente rievocare quanto espresso nel corso della conferenza stampa svoltasi a L'Aquila il 10 novembre 2009, proprio all'indomani di quei fatti che, come noto, hanno coinvolto la regione Abruzzo nel mese di aprile dello stesso anno.

I soggetti istituzionali (allora ISVAP oggi IVASS, ANIA, PROTEZIONE CIVILE) coinvolti dimostrarono una forte attenzione per l'argomento trattato, unita alla volontà di individuare soluzioni condivise tra tutti loro<sup>203</sup>.

Giancarlo Giannini, che nel 2009 presiedeva l'ISVAP, segnalò infatti l'opportunità di 'creare un tavolo operativo coinvolgente istituzioni, mercato assicurativo ed associazioni di consumatori per approfondire il tema e proporre gli strumenti più idonei allo scopo'. E si premurò altresì di affermare, probabilmente per attenuare la diffidenza generale verso questo tipo di polizze da parte delle Compagnie, che un'eventuale assicurazione sulle abitazioni civili non avrebbe dovuto né poter consentire loro extraprofiti né costituire una minaccia per la generale stabilità del mercato<sup>204</sup>.

L'opinione di Fabio Cerchiai, all'epoca Presidente dell'ANIA, fu altrettanto interessante perché manifestò una notevole propensione alla copertura dei rischi da catastrofe naturale. E dal momento che l'ANIA costituisce uno degli esponenti più significativi per l'individuazione di linee guida del mercato assicurativo, il suo parere favorevole fece sperare in mutamenti positivi.

L'intervento di Cerchiai, a pochi mesi dal terremoto in Abruzzo, si poneva del resto in continuità con quello della precedente relazione sullo stato generale dell'assicurazione in Italia nel 2008.

---

<sup>203</sup> *Notiziario, L'Assicurazione nella prassi, in Assicurazioni, n.2 - Anno LXXVI, Aprile-Giugno 2009.*

<sup>204</sup> *ibidem;*

La posizione di ANIA sul tema delle catastrofi naturali si orientava da tempo alla creazione di un sistema a partecipazione mista che prevedesse la sinergia tra soggetti privati, quali assicuratori e riassicuratori, e l'ente pubblico dello Stato in veste di assicuratore di ultimo livello. Ciò veniva considerato d'aiuto soprattutto a fronte di casi molto gravi e che necessitassero di un supporto economico ulteriore rispetto a quello offerto dal mercato assicurativo. In questo senso, si proponeva di fare riferimento, in chiave comparatistica, a sistemi stranieri come quello francese o quello spagnolo che contemplano discipline a partecipazione mista, pubblica e privata<sup>205</sup>.

Ad ogni modo, ancora nel lontano 2008 si riscontrarono<sup>206</sup> una serie di problematiche interne allo Stato italiano, da considerarsi tuttora attuali, che impedivano un tempestivo adeguamento della materia assicurativa alle problematiche emergenti sul piano internazionale ed ai relativi rischi connessi.

In primo luogo, le difficoltà che l'Italia manifesta tuttora del resto devono ricondursi alla scarsa lungimiranza delle sue politiche; infatti, laddove l'intervento delle assicurazioni potrebbe essere di grande aiuto, come ad esempio a fronte di catastrofi naturali, il legislatore non ha mai previsto che esse abbiano un ruolo significativo<sup>207</sup>.

Di norma, per porre rimedio alle conseguenze di esse, si attinge infatti a finanziamenti pubblici che oggi rappresentano pressoché l'unica soluzione al problema. E naturalmente, come si è già avuto modo di osservare, non è contemplata alcuna misura preventiva sufficientemente efficace.

Lo scarso appoggio al mercato delle assicurazioni, a parere dell'ANIA, ora come allora non è più accettabile perché i finanziamenti pubblici non possono costituire l'unica fonte di provenienza dei fondi per il ripristino dei danni da calamità naturali. E ciò, a maggior ragione nell'attuale condizione di crisi economica in cui versa ormai da circa un lustro il nostro paese, il cui bilancio potrebbe essere appesantito da ulteriori aggravii finanziari<sup>208</sup>.

All'epoca, l'intervento di Cerchiai fece già riferimento al progressivo aumento dei cambiamenti climatici a livello globale, che determinerà

---

<sup>205</sup> *ibidem*;

<sup>206</sup> *L'assicurazione nel 2008*, in *Assicurazioni*, Anno LXXVI – n. 2, Aprile- giugno 2009, p. 138;

<sup>207</sup> *ibidem*;

<sup>208</sup> *ibidem*;

senz'altro un aumento della frequenza e della gravità dei danni da catastrofe naturale.

Per questa ragione, è oggi della massima urgenza ed importanza implementare soluzioni condivise tra mercato assicurativo e settore pubblico, così da suddividere tra loro gli obblighi risarcitori.

In Italia, la diffidenza nei confronti dell'introduzione di una norma che prevedesse l'obbligo di assicurare tutte le abitazioni civili è stata piuttosto ferma.

Infatti, troppe volte essa è stata considerata un'ulteriore tassa a carico dei cittadini e non un'occasione per ridurre un costo che di fatto grava sull'intera collettività.

La messa a punto di un sistema di tipo misto che preveda la partecipazione di Stato ed assicurazioni, sempre a parere di Cerchiai, potrebbe agire in positivo in due sensi differenti. Innanzitutto, per consentire alle compagnie assicurative l'accumulo di riserve e l'aumento delle risorse disponibili al momento del disastro.

E secondariamente perché avrebbe di riflesso l'effetto di incentivare la creazione di misure di prevenzione, mediante l'aumento degli standard che costruttori e proprietari devono attuare per tutelare gli immobili dalle conseguenze disastrose delle catastrofi.

Alle posizioni espresse dagli esponenti del mercato assicurativo, si sono affiancate quelle della politica. Sul tema delle catastrofi naturali infatti ci fu una convergenza di opinioni (On. Scajola) perché si è affermato che la collaborazione tra pubblico e privato avrebbe potuto offrire 'promettenti margini di sviluppo'<sup>209</sup>.

In special modo, si è osservò che le competenze tecniche del comparto assicurativo potrebbero contribuire a migliorare il settore, soprattutto se supportate dallo Stato con strumenti legislativi ed economici.

La spesa dello Stato italiano a fronte degli episodi di calamità naturali è infatti sempre piuttosto elevata. In media, si devono mettere in conto 5 miliardi l'anno per porre rimedio a terremoti ed alluvioni ed effettuare i necessari interventi di ricostruzione. E, poiché circa il 30% di queste somme è relativo ad edifici privati, si potrebbe pensare di assicurarli, con una copertura obbligatoria in grado di aumentare la sicurezza di tutti e valorizzare il patrimonio immobiliare<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> *Notiziario*, in *Assicurazioni*, Ottobre – Dicembre 2009, n. 4, anno LXXVI, p. 297.

<sup>210</sup> *Ibidem*;

Alla luce di quanto esposto, la sinergia tra settore pubblico e settore privato sembra essere considerata positivamente. Almeno a livello programmatico. Altro è, invece, il piano legislativo che non offre finora riscontro di progetti effettivamente approvati.

## CAPITOLO IV

### ASSICURAZIONI E CALAMITA' NATURALI: SOLUZIONI, PROPOSTE, PROSPETTIVE

#### 1. LE STRATEGIE DI RISK ASSESSMENT E MITIGATION DELLE CALAMITA' NATURALI PROPOSTE A PIU' VOCI NEL CONTESTO EUROPEO

Si è già ripetutamente osservato nel corso di questo lavoro che la fenomenologia dei cambiamenti climatici e delle calamità naturali, che come noto sono in costante ed associato aumento, non consente di avere il controllo assoluto sull'eventualità che si verifichino, tanto più se si considera che la comunità scientifica non si esprime unanimemente sulle cause che li generano<sup>211</sup>.

Tuttavia, è un dato di fatto che benché l'investimento da parte delle autorità pubbliche e dei privati sulla prevenzione dei rischi, nonché sull'adattamento e la mitigazione delle loro conseguenze, determini vantaggi da due a quattro volte superiori in considerazione dei danni che si evitano a persone, beni ed ambiente, le risorse spese dallo Stato per tali misure non siano ad oggi sufficienti a concretizzarne la realizzazione<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> GENEVA ASSOCIATION a cura di FALK NIEHORSTER, *Warming of the Oceans and Implications for the (Re)insurance Industry*, 2013; SWISS RE, *Mind the risk – A global ranking of cities under threat from natural disasters*, 2013; STEFANIA RIGHI, *Assicurazioni, rischi ambientali e cambiamenti climatici*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 6/2008, p. 561; si vedano poi le approfondite riflessioni in tema di interazione tra i cambiamenti climatici, gli strumenti di tutela dell'ambiente in termini di adattamento e di mitigazione, nonché l'implementazione di soluzioni assicurative in SEAN B. HECHT, *Climate change and the transformation of risk: insurance matters*, in HEINONLINE, 55 UCLA REVIEW 1559, 2008; ed anche in CHRISTINA ROSS, EVAN MILLS, SEAN B. HECHT, *Limiting liability in the greenhouse: insurance risk-management in the context of global climate change*, in STANFORD ENVIRONMENTAL LAW JOURNAL AND THE STANFORD JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, SYMPOSIUM ON CLIMATE CHANGE RISK, VOL. 26A/43A: 251-334, 2007; H. KUNREUTHER, *Mitigating Disaster Losses through Insurance*, in *Journal of Risk and Uncertainty*, 12: 171-187, 1996.

<sup>212</sup> L. BUZZACCHI e G. TURATI, *Rischi catastrofali ed intervento pubblico*, in *Consumatori, diritti e mercato*, n. 2/2010, p.10; CLAUDIO MEOLI, in *Digesto*, UTET, voce *Calamità Pubbliche*.



I rilievi finora effettuati contribuiscono a delineare le ragioni fondanti ed il quadro ambientale e politico in cui si iscrive il Libro Verde della Commissione Europea emesso nel 2013, pubblicato per sistematizzare la legislazione in tema di assicurazione delle calamità naturali nel contesto europeo, nonché per incoraggiare un'azione congiunta di tutti gli Stati membri<sup>213</sup> allo scopo di realizzare un intervento condiviso, che contempra la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato<sup>214</sup>. Al suo interno, tra gli altri aspetti, si sottolinea l'importanza di strategie di *risk assessment*, cruciali per le istituzioni pubbliche sia per la gestione delle emergenze, sia per la pianificazione e distribuzione delle risorse finanziarie.

Stante l'evidente impatto che le catastrofi naturali esercitano sugli Stati colpiti, la gestione del rischio correlato ad esse può evidentemente contribuire a mitigare le gravi conseguenze che incidono sul tessuto socio-economico dei singoli paesi interessati, riducendo i danni da essi patiti.

In aggiunta, gli investimenti nelle misure di gestione dei rischi possono rappresentare un'occasione di crescita per gli Stati, le cui potenzialità si snodano in tempi differiti. Nel breve periodo, si rivelano interessanti perché aumentano le offerte di lavoro nei settori tecnologico, di ricerca e sviluppo, infrastrutturale ed edilizio, nonché finanziario per lo studio di nuove soluzioni. Nel medio periodo, perché alleviano le pesanti perdite economiche, sollevando le finanze pubbliche dai costi integrali dei risarcimenti. Ed infine, nel lungo periodo, perché l'investimento nella gestione può contribuire allo sviluppo economico sostenibile, offrendo altresì un tasso di rendimento elevato<sup>215</sup>.

Effettuando un esame delle fonti europee, si evince che l'allarme relativo alla necessità di dotarsi di uno strumento comunitario

---

<sup>213</sup> Del resto è lo stesso Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che prevede la cosiddetta clausola di solidarietà tra gli Stati membri in casi in cui, tra le altre ipotesi, siano coinvolti da una calamità naturale:

*"TITOLO VII - CLAUSOLA DI SOLIDARIETÀ - Articolo 222: 1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. [...]"*

<sup>214</sup> DIANA CERINI, *Assicurazioni contro i rischi di catastrofi naturali: profilature italiane dopo il Green Paper UE*, in DFA - Diritto e Fiscalità dell'Assicurazione, 4-2013, p. 460-467.

<sup>215</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013.

strategico e a scopo preventivo rispetto alle conseguenze dei cambiamenti climatici era già stato in realtà manifestato nella Comunicazione della Commissione<sup>216</sup>. Essa, in relazione al periodo compreso tra il 1990 ed il 2007, individuava tra i fattori di maggior pericolosità e rischio per il futuro ambientale del continente europeo l'uso intensivo del terreno, lo sviluppo industriale, la proliferazione urbana, la costruzione di infrastrutture e, non da ultimo, i fenomeni meteorologici connessi ai cambiamenti climatici, quali ad esempio l'aumento di ondate di calura e di pioggia<sup>217</sup>. In particolare, si rilevava la carenza di un approccio coerente, in grado di far fronte alla gravità emergente di tali fenomeni, evidenziando la presenza di direttive dedicate a singoli aspetti della tutela ambientale, senza che tuttavia vi fosse tra le stesse un collegamento funzionale tale da individuare una strategia unitaria<sup>218</sup>.

In tale contesto quindi, la Commissione, sollecitata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'anno 2008, intendeva muoversi per costruire strumenti di prevenzione, volti sia ad impedire il verificarsi di catastrofi, sia a mitigarne quanto più possibile le conseguenze.

Il contributo più significativo offerto dalla Comunicazione del 2009 riguarda le ragioni fondanti di un approccio integrato tra le diverse istituzioni europee, nonché tra i singoli Stati, focalizzato sulla mitigazione delle conseguenze delle catastrofi naturali.

In particolare, infatti, le calamità naturali hanno per loro natura una vocazione transnazionale e il superamento dei confini statali spesso comporta il coinvolgimento di molteplici settori operativi, quali ad esempio quello economico e quello agricolo, nonché le aree connesse alle infrastrutture, portando in sé il rischio di paralizzare i segmenti coinvolti nei casi in cui non si riesca a far fronte all'emergenza.

---

<sup>216</sup> COM (2009) 82, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, 23 febbraio 2013.

<sup>217</sup> Gli stessi moniti sono stati poi oggetto della raccomandazione OCSE del 10 dicembre 2010 in tema di *Good Practices for mitigating and financing catastrophic risks*.

<sup>218</sup> Ci si riferisce alla direttiva 85/377/CEE, modificata dalle direttive 1997/11/CE e 2003/35/CE in relazione alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), nonché alla cosiddetta direttiva Seveso 1996/82/CE.

In aggiunta, il ripristino delle aree interessate dalle calamità naturali necessita di norma di un finanziamento europeo, motivo ancor più evidente dell'opportunità di investire in efficaci politiche di gestione delle catastrofi naturali.

A tale riguardo, l'impegno dell'Unione Europea nel prestare aiuto agli Stati a fronte delle grandi calamità naturali è stato convogliato nel Regolamento del Consiglio 2012/2002 dell'11 novembre 2002, che ha istituito il Fondo di solidarietà dell'Unione Europea, nato per ragioni di solidarietà alle regioni europee colpite dalle catastrofi<sup>219</sup>.

Di recente, nel 2013 vi è stata poi una proposta di revisione dei criteri di accesso al Fondo di Solidarietà, allo scopo di facilitare l'erogazione dei contributi<sup>220</sup>.

I binari entro i quali si muove l'Unione Europea con riferimento all'adattamento ai cambiamenti climatici ed alla mitigazione degli effetti delle calamità naturali si articolano in tre fondamentali linee guida, da attuarsi tra gli Stati membri, in merito ai quali si rinvia un intervento più completo anche agli strumenti di diritto internazionale<sup>221</sup>.

Considerando che le strategie di prevenzione attengono innanzitutto alle politiche di gestione locale del territorio e che, come si osservava<sup>222</sup> - almeno con riferimento alla situazione italiana - spesso le misure di precauzione sono sacrificate ad esigenze più strettamente economiche, il primo obiettivo profilato dalla Commissione riguarda proprio la diffusione di conoscenze a tutti i livelli amministrativi che consentano di analizzare e comprendere correttamente le problematiche delle calamità naturali.

---

<sup>219</sup> Il Fondo è stato istituito a seguito delle gravi inondazioni che hanno devastato l'Europa centrale nell'estate del 2002. Da allora è stato utilizzato ben 56 volte in risposta a diversi tipi di catastrofi, tra cui inondazioni, incendi forestali, terremoti, tempeste e siccità. Finora sono stati erogati oltre 3.5 miliardi di euro a favore di 23 paesi europei.

<sup>220</sup> 2013/0248 (COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) n. 2012/2002 establishing the European Union Solidarity Fund.

<sup>221</sup> COM(2009)82 del 23 febbraio 2009.

<sup>222</sup> ROSARIO FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, Giuffrè, anno LV, fasc. 2, marzo-aprile 2012, p. 61.

La strategia proposta, a più riprese rinnovata anche nelle raccomandazioni OCSE, nonché auspicata a più voci dal mercato assicurativo, prevede un investimento di lungo periodo<sup>223</sup> che crei una sinergia su più fronti, costruita sullo scambio di informazioni tra diversi operatori del mercato.

Essa è pensata per unire i dati relativi ai singoli episodi di calamità naturali - da convogliarsi in banche dati la cui creazione è demandata alla Commissione stessa - alla diffusione delle cosiddette buone pratiche, di cui possano avvalersi anche realtà locali distanti tra loro, perfino per affrontare catastrofi di diversa origine se a fronte di un determinato provvedimento si sono riscontrate conseguenze positive.

A ciò si collega poi un'ulteriore iniziativa, consistente nella mappatura dei rischi e dei pericoli relativi al territorio dei singoli Stati membri, molto utile per la gestione delle catastrofi. Tale profilo negli ultimi anni è stato notevolmente implementato da parte di operatori del mercato assicurativo e riassicurativo, mediante *software*<sup>224</sup> che consentono di rilevare i rischi e di catalogarli; tali informazioni sono inoltre sviluppate ad opera del Dipartimento della Protezione Civile, che a partire dal terremoto de L'Aquila ha agito in questa direzione<sup>225</sup>.

Lo studio dei dati si conferma utile sia dal punto di vista politico sia dal punto di vista delle imprese, che necessitano di informazioni appropriate per la costruzione di infrastrutture, nonché per la diffusione di polizze assicurative.

---

<sup>223</sup> 2007-2013 era il periodo di riferimento per il gruppo di ricerca del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico.

<sup>224</sup> Per il rischio sismico in Italia, i tre software maggiormente utilizzati sono RMS, AIR Worldwide e EQECAT, tutte e tre di origine americana e nati tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Il loro utilizzo si è rapidamente diffuso a seguito dell'uragano Andrew del 1992 e si sono enormemente sviluppati, arrivando a modellizzare molteplici tipologie di catastrofi in numerosi paesi. Si veda sul tema MARSH MAGAZINE, n. 19 – dicembre 2013, *I rischi del riscaldamento globale e le prospettive future*, p. 28.

<sup>225</sup> Il Dipartimento di Protezione Civile si occupa della mappatura di numerose tipologie di rischi, tra cui il rischio sismico, vulcanico, meteo-idrogeologico, di maremoto, di incendi, sanitario, nucleare, ambientale e industriale. Tali attività sono svolte altresì con la collaborazione di specifici Centri Funzionali, dedicati alle categorie di rischio meteo-idrogeologico e idraulico, vulcanico e di incendi boschivi.  
<http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/rischi>

Con riferimento alla valutazione dei rischi (*risk assessment*) anche l'OCSE raccomanda<sup>226</sup> ai Governi interessati di incrementare programmi, da rivalutarsi ogni cinque anni, ai fini di costruire una base culturale forte in merito ai fenomeni di rischio, specialmente con riferimento ai cambiamenti climatici.

In aggiunta a tali aspetti divulgativi, la stessa Organizzazione esorta le autorità a quantificare, proprio con gli strumenti di studio e mappatura dei rischi, le conseguenze dirette in termini di danni al patrimonio e di numero di vittime, nonché quelle secondarie più strettamente connesse agli effetti socio-economici delle catastrofi<sup>227</sup>.

A tale riguardo - e più recentemente - a seguito della divulgazione da parte della Commissione Europea del Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali ed antropogeniche<sup>228</sup>, anche l'ANIA in risposta al questionario ad esso associato ha affermato che la maggiore disponibilità dei dati e la possibilità di ricorrere a modelli simulativi per valutare gli eventi catastrofali sta determinando *trend* positivi nel mercato delle assicurazioni. Infatti, la diffusione delle informazioni consente da un lato di conoscere più approfonditamente i rischi e proporre quindi offerte contrattuali più adatte alla circostanza, dall'altro di aumentare la consapevolezza sociale e la domanda di tali coperture assicurative<sup>229</sup>.

È evidente che questo tipo di valutazioni sia più realizzabile, nonché utile allo stesso mercato, nei paesi in cui le assicurazioni sono maggiormente sviluppate, anche per valutarne il grado di penetrazione e di reazione a fronte di calamità naturali.

Le considerazioni finora effettuate si collegano poi al secondo obiettivo individuato dalla Commissione<sup>230</sup>, che invece riguarda la

---

<sup>226</sup> *Good Practices for mitigating and financing catastrophic risks*, cit.

<sup>227</sup> *Good Practices for mitigating and financing catastrophic risks*, cit.; si veda anche SWISS RE, *Mind the risk – A global ranking of cities under threat from natural disasters*, 2013.

<sup>228</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013.

<sup>229</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche* (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – *Risposte ANIA alle domande*, in *CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA*, 2013/2, p. 944.

<sup>230</sup> Commissione Europea, COM(2009)82 del 23 febbraio 2009.

creazione di una rete di soggetti, le cui attività si esplicano nella prevenzione e gestione delle catastrofi – *in primis* la Protezione Civile - che possano entrare in collegamento tra di loro ed estendere reciprocamente gli insegnamenti appresi di volta in volta dalle emergenze.

In tal senso, la strategia prevista si estrinseca su due livelli.

Il primo, più importante, potrebbe unire un gruppo di operatori pubblici e privati, rappresentanti dei diversi Stati membri, che a vario titolo si siano da sempre interfacciati alle calamità naturali. Ciò al fine di collazionare le conoscenze in tema di pianificazione territoriale, mappatura di rischi e pericoli, tutela dell'ambiente, preparazione e risposta in caso di emergenza, giungendo per tale via ad una positiva circolazione di soluzioni e prassi.

Il secondo livello invece riguarda le amministrazioni locali, impegnate nell'ottica della formazione e sensibilizzazione di un vasto pubblico, ad esempio allo scopo di istruire i cittadini sui terremoti ed altri eventi catastrofici che possano impattare sulla loro vita. È quindi prevista l'istituzione di fondi e investimenti nell'ambito della cooperazione, al fine di sostenere progetti scolastici e programmi politici sia comunitari sia nazionali. Lo scopo ultimo di tale linea di azioni è di giungere ad un buon livello di collaborazione tra i soggetti interessati, così da attivare un sistema collaudato di risposte alle calamità naturali, che si avvalgano anche dell'operato dei centri di ricerca e monitoraggio, quali la rete dei servizi meteorologici, nonché i sistemi che allertano le autorità in caso di incendi boschivi o alluvioni.

Infine, il terzo obiettivo individuato dalla Commissione riguarda l'aspetto che più interessa all'interno di questo lavoro, ossia lo studio e l'implementazione di strumenti finanziari e legislativi che favoriscano le politiche degli Stati membri nella prevenzione.

Innanzitutto, ricordando che la comunicazione è del 2009, al suo interno si prevede l'esame degli strumenti finanziari presenti nei singoli ordinamenti statali, destinati alla spesa per le attività di prevenzione delle catastrofi naturali, così da poter stilare un elenco di possibili voci in relazione alle quali chiedere in futuro un finanziamento all'Unione Europea<sup>231</sup>.

---

<sup>231</sup> in particolare si prevede il riesame sotto il profilo della prevenzione delle normative contenute nella direttiva 85/377/CEE modificata dalle direttive

Le ben note conseguenze delle calamità naturali, in termini di entità dei danni e di costi connessi al ripristino in fase di emergenza delle aree colpite, comportano naturalmente anche per gli Stati membri dell'Unione europea la necessità di adottare strumenti assicurativi utili a farvi fronte.

Questa è in sintesi la posizione espressa dalla Commissione in occasione della pubblicazione del Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche, in continuità con il Libro Bianco per l'adattamento ai cambiamenti climatici ed altresì con quanto già sostenuto precedentemente dal Consiglio<sup>232</sup> ed in continuità con quanto già espresso dalla Commissione nella Comunicazione<sup>233</sup> a cui si è già fatto ampio riferimento.

Il Consiglio sollecitava infatti la Commissione affinché si occupasse di implementare la diffusione di servizi assicurativi, nonché di agevolare scambi di esperienze operative e di studio tra le diverse aree regionali coinvolte, che eventualmente avessero già adottato sistemi finanziari ed assicurativi finalizzati a migliorare la risposta del territorio e delle istituzioni a fronte delle calamità naturali.

Le ragioni di una strategia, oltre che per le evidenti potenzialità in termini di sgravio per le istituzioni pubbliche, si trovano anche nei dati relativi alle perdite che le catastrofi naturali hanno causato all'Europa nel suo complesso nel periodo compreso tra il 1980 ed il 2011, pari a 445 miliardi di euro (dati Unione EU). Gli eventi di impatto maggiore in tale quadro sono stati i fenomeni cosiddetti idrologici, quali alluvioni e smottamenti.

Si prevede inoltre che la frequenza e l'intensità delle catastrofi naturali sia destinata ad aumentare nel tempo, in ragione dell'incidenza dei cambiamenti climatici, determinando un'esposizione maggiore di zone che attualmente non sono soggette in particolar modo alle calamità. Tali aspetti, a parere della Commissione, potrebbero comportare nel lungo periodo mutamenti a livello assicurativo, incidendo sulla disponibilità delle polizze soprattutto in zone in cui vi è scarsa diffusione delle stesse.

---

1997/11/CE e 2003/35/CE in relazione alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) ed anche nella cosiddetta direttiva Seveso 1996/82/CE.

<sup>232</sup> 3043 sessione, Bruxelles 8 e 9 novembre 2010

<sup>233</sup> COM(2009)82 del 23 febbraio 2009

Gli strumenti assicurativi costituiscono forme di gestione delle calamità naturali che operano sia *ex ante*, nella fase di adattamento ai cambiamenti climatici che si concretizza con la prevenzione e pianificazione di modelli di gestione del rischio, sia *ex post* nella fase di ricostruzione ed effettivo risarcimento dei danni, che invece attiene più specificatamente agli strumenti di mitigazione.

L'assicurazione, come si avrà modo di esporre nei successivi paragrafi, non costituisce naturalmente una soluzione in grado di impedire le perdite dovute alle catastrofi, sia in termini di vite umane sia in termini di patrimonio immobiliare, ma senz'altro limita le conseguenze economiche e facilita la ricostruzione a seguito della catastrofe<sup>234</sup>.

---

<sup>234</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013.



## **2. RISCHI CATASTROFALI E STRUMENTI ASSICURATIVI NEL CONTESTO ITALIANO ED EUROPEO**

### **2.1. Considerazioni preliminari**

Nonostante le evidenti potenzialità positive<sup>235</sup>, sottolineate anche dall'OCSE<sup>236</sup>, di un sistema di assicurazione delle calamità naturali, le offerte del mercato assicurativo sono tuttavia poco incrementate a causa di una domanda scarsamente incisiva<sup>237</sup>. In questo paragrafo si intende affrontare il tema esaminando l'attuale scenario italiano nel più ampio contesto europeo, prestando attenzione anche alle reazioni espresse dagli esponenti del settore assicurativo, in particolare dall'ANIA. Ciò anche alla luce dei recenti impulsi provenienti dalla Commissione in seguito all'approvazione del "Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche"<sup>238</sup>.

A testimonianza dell'importanza della questione, si ricorda che essa è stata affrontata attraverso reiterate proposte di legge<sup>239</sup>, di cui l'ultima è contenuta nel disegno di legge n. 881 del 26 giugno 2013, mai giunto a definitiva approvazione, che prevedeva un'assicurazione obbligatoria contro i rischi da calamità naturale,

---

<sup>235</sup> SWISS RE, *Insurance principles: a yardstick for insurability*, in *Flooding-an insurable risk?*, 1998; in tale studio sono indicati come key principles in materia assicurativa gli aspetti di *mutuality, need, assessibility, randomness, economic viability, similarity of threat*.

<sup>236</sup> OECD Recommendation, *GOOD PRACTICES FOR MITIGATING AND FINANCING CATASTROPHIC RISKS*, 2010.

<sup>237</sup> ALBERTO MONTI, *Il danno catastrofale. Strumenti giuridici e modelli istituzionali per la gestione dei rischi estremi*, PAVIA, 2012.

Si veda altresì M. ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni-le assicurazioni contro i danni*, CEDAM, PADOVA, 2012, vol. II, p. 399.

<sup>238</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande*, in *CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA*, 2013/2, p. 944.

<sup>239</sup> Si ricorda di recente il disegno di legge n. 881 del 26 giugno 2013; da ultimo, a seguito della mancata conversione in legge del DL 126 del 31 ottobre 2013, è stato emanato il DL 151 del 31 dicembre 2013 avente ad oggetto *Disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali*, a sua volta non ancora convertito in legge.

compresi i terremoti e le alluvioni, per tutti gli immobili pubblici e privati.

Si può rilevare che il comune denominatore delle pur numerose, ma sempre sospese, proposte di legge in tema di assicurazione delle catastrofi naturali<sup>240</sup> consiste nell'obiettivo virtuoso di ridurre il carico della finanza pubblica, attraverso l'incentivo all'adozione di strumenti assicurativi, grazie ai quali lo Stato potrebbe effettivamente beneficiare di uno sgravio.

Tra le considerazioni programmatiche contenute nei progetti mai decollati, si ipotizza che lo Stato stesso mantenga un ruolo di controllo e definizione delle regole operative, senza tralasciare i già richiamati principi di previsione e prevenzione degli eventi catastrofali, nonché di adattamento ai cambiamenti climatici e di mitigazione delle loro conseguenze, consegnando invece alle Compagnie la gestione della fase di liquidazione dei relativi risarcimenti<sup>241</sup>.

È noto che ad oggi nessuna delle proposte formulate in sede legislativa sia stata elevata a normativa di rango ordinario, con ciò proseguendo in una condizione di sostanziale incertezza e vulnerabilità del sistema sociale ed ambientale, pur a fronte di un certificato aumento degli episodi di calamità naturali<sup>242</sup>.

Infatti, secondo i dati di Swiss Re<sup>243</sup>, il terremoto in Emilia nell'anno 2012 ha causato danni per circa 16 miliardi di dollari, di cui soltanto 1,6 miliardi assicurati, inserendosi in un quadro assai critico, caratterizzante l'intero continente europeo, che

---

<sup>240</sup> Per citarne solo alcune, disegno di legge Senato Leg. XIII n. 292 del 9.12.1997, disegno di legge Senato XIII Leg. N. 3306 del 28.5.1998, nonché n. 3662 ter del 23.11.1998.

Si veda l'Allegato II al presente lavoro.

<sup>241</sup> E. INCHINGOLO, *op. cit.*, p. 293.

<sup>242</sup> Sigma 2/2013, *Natural catastrophes and man-made disasters in 2012: a year of extreme weather events in the US*; si veda anche, con specifico riferimento agli effetti del riscaldamento globale e degli oceani con riferimento all'aumento dei fenomeni di catastrofi naturali, lo studio della GENEVA ASSOCIATION a cura di FALK NIEHORSTER, *Warming of the Oceans and Implications for the (Re)insurance Industry*, 2013.

<sup>243</sup> Sigma 2/2013, *Natural catastrophes and man-made disasters in 2012: a year of extreme weather events in the US*. Si veda anche V. RIZZO, *Metodologie per la gestione del rischio di frana e dei movimenti del suolo con scenari di politica assicurativa*, pubblicazione Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2006.

complessivamente ha registrato - nel solo 2012 - perdite per oltre 27 miliardi di dollari.

Proprio in considerazione della crescita esponenziale delle calamità naturali, è utile ribadire che le Istituzioni dell'Unione Europea, tra cui principalmente il Consiglio<sup>244</sup> e la Commissione<sup>245</sup>, hanno promosso molteplici iniziative nel solco della tutela del bene ambiente dalle conseguenze dei cambiamenti climatici.

In tal senso, da lungo tempo<sup>246</sup>, ed ancor prima del Libro Bianco<sup>247</sup> per l'adattamento ai cambiamenti climatici, gli strumenti finanziari ed assicurativi, adoperati in sinergia con le strategie di prevenzione dei rischi e di pianificazione territoriale, sono stati promossi come soluzione pressoché necessaria per migliorare la risposta istituzionale e la resilienza delle singole aree colpite. Il tenore di questi interventi pone infatti l'accento su una possibile collaborazione tra il settore pubblico e privato, confermando come l'assicurazione sia uno strumento del mercato e di *policy* ed assuma indubbiamente rilievo anche in relazione alla copertura dei danni catastrofali<sup>248</sup>. Il tema è stato altresì centrale in numerosi studi provenienti dallo stesso settore assicurativo e dal comparto delle riassicurazioni<sup>249</sup>.

---

<sup>244</sup> 3043 Sessione, Bruxelles 8 e 9 novembre 2010.

<sup>245</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013.

<sup>246</sup> Già con la Comunicazione della Commissione COM(2009)82 del 23 febbraio 2009.

<sup>247</sup> Commissione delle Comunità Europee, COM (2009) 147 definitivo, LIBRO BIANCO - *L'adattamento ai cambiamenti climatici*.

<sup>248</sup> DIANA CERINI, *Assicurazioni contro i rischi di catastrofi naturali: profilature italiane dopo il Green Paper UE*, in DFA - Diritto e Fiscalità dell'Assicurazione, 4-2013, p. 460-467.

<sup>249</sup> ANIA, *L'Assicurazione italiana 2012/2013*; ANIA e GUY CARPENTER e CONSAP, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, 2011.

## 2.2. Interazione tra strumenti legislativi e soluzioni assicurative per le calamità naturali

Come già si osservava, l'esortazione ad implementare gli strumenti di mitigazione, attraverso la valutazione e la prevenzione dei rischi e delle loro complesse conseguenze socio-economiche, non si limita ad impulsi del diritto interno, ma proviene anche da soggetti che operano a livello internazionale quali l'OCSE e l'ONU<sup>250</sup>.

Nello specifico, incentivando la prevenzione e la mitigazione dei rischi, l'OCSE intende sollecitare un intervento pubblico, che di concerto con il settore privato operi su due fronti. Da un lato, consegnando alle istituzioni statali il compito di occuparsi della gestione delle catastrofi attraverso la legislazione e la messa in circolo di buone prassi amministrative, in considerazione dei danni di lungo periodo che compromettono il territorio ed i fabbricati<sup>251</sup>. Dall'altro lato, in parallelo - per poter realizzare una sinergia tra strumenti pubblicistici e privatistici, nonché per rendere effettivamente utili le strategie di prevenzione per la collettività - con un impegno statale volto ad avvicinare i cittadini alle soluzioni di mercato, e segnatamente alle assicurazioni, dando concretezza alle considerazioni poste sul piano teorico e già ripetutamente effettuate<sup>252</sup>.

È del tutto evidente che, a fronte dell'impegno economico richiesto per rimediare alle conseguenze delle calamità naturali, sia necessario ipotizzare un intervento legislativo volto a creare una forma di collaborazione tra lo Stato e le imprese che esercitano attività assicurativa.

---

<sup>250</sup> A questo proposito si deve menzionare l'attività svolta all'interno del Segretariato ONU dall'UNISDR (*United Nations Office for Disasters Risk Reduction*), che ha messo a punto strategie di riduzione dei rischi di calamità naturali già istituendo l'iniziativa del "1990-2000: *International decade for natural disasters reduction*" che trovò un punto saldo nella World Conference on Natural Disasters reduction, Yokohama 23-27 Maggio 1994. Si veda anche il contenuto programmatico dello "Hyogo Framework for Action 2005-2015/*Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*".

<sup>251</sup> OECD Recommendation, *GOOD PRACTICES FOR MITIGATING AND FINANCING CATASTROPHIC RISKS*, 2010; In ordine a ciò, la proposta dell'OCSE demanda allo Stato e alle politiche interne la promozione di norme edilizie che rispettino criteri di sicurezza e di resilienza nella costruzione dei fabbricati e che facciano un uso del territorio più oculato, mediante la mappatura dei rischi e la pianificazione territoriale locale. Si vedano altresì: R. FERRARA, *cit.* e P. TANDA, *Profili sanzionatori della normative antisismica, cit.*

<sup>252</sup> A. MONTI, *cit.*

Secondo un recente studio infatti, si è stimato che il costo medio annuo generato dagli eventi catastrofici (sismi e alluvioni) in Italia è pari a 2,8 miliardi di euro, a fronte di un costo totale per la ricostruzione del patrimonio abitativo che ammonta a circa 3.900 miliardi di euro<sup>253</sup>.

A tale proposito, è impensabile che il solo sistema assicurativo privato, senza una forma di collaborazione con lo Stato, possa calibrare i premi delle polizze soddisfacendo le esigenze di garanzia e mantenendosi al contempo entro limiti di prezzo che le rendano appetibili per i privati. Se così fosse, le Compagnie rischierebbero costantemente di subire forti perdite economiche, che potrebbero portarle letteralmente al tracollo finanziario; senza contare che esse si sostituirebbero al ruolo delle istituzioni pubbliche nelle opere di prevenzione, di intervento e di completo risarcimento dei danni catastrofici<sup>254</sup>.

A questi aspetti si aggiunge quindi da parte degli assicuratori il timore di una grave crisi di legittimità ed immagine, qualora essi non riuscissero a farsi carico della gestione di un'enorme mole di risarcimenti, tanto più in un momento di insufficiente capitalizzazione complessiva del sistema assicurativo privato<sup>255</sup>.

Per ovviare a ciò, un possibile scenario sarebbe quello della collaborazione tra Stato e mercato delle assicurazioni, creando i presupposti per la costituzione di consorzi con funzione riassicurativa, come già avviene in altri paesi dell'UE quali ad esempio la Francia<sup>256</sup>.

In tal senso, se il costo delle coperture delle calamità naturali, a maggior ragione nell'eventualità che esse dovessero diventare obbligatorie, rappresenta uno dei maggiori fattori di allontanamento dei consumatori, offrire ai cittadini meno abbienti significative agevolazioni economiche contribuirebbe a rendere più accessibili le relative polizze<sup>257</sup>.

---

<sup>253</sup> ANIA, GUY CARPENTER, CONSAP, cit.; si veda altresì lo studio condotto da MARSH, in MARSH MAGAZINE, n. 19 – dicembre 2013, p. 26 ss.

<sup>254</sup> V. RIZZO, *Metodologie per la gestione del rischio di frana e dei movimenti del suolo con scenari di politica assicurativa*, pubblicazione Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2006.

<sup>255</sup> *ibidem*.

<sup>256</sup> A. MONTI, cit.; D. CERINI, cit.

<sup>257</sup> BUZZACCHI e TURATI, cit.; si veda altresì *amplius* DIANA CERINI, cit.

È importante sottolineare che in questi casi le soluzioni proposte per temperare le spese dei privati non contemplano una riduzione dei premi da parte degli assicuratori, riduzione che potrebbe indurre a sottovalutare i rischi in ragione di una scarsa percezione del pericolo per l'esiguità dei premi.

Piuttosto, le misure proposte prevedono un sostegno economico, che potrebbe concretizzarsi in forme di sussidi trasparenti, come ad esempio prestiti a basso tasso di interesse o sgravi fiscali, attingendo a fondi statali che incentivino i privati sia a tutelarsi attraverso le coperture, sia ad impegnarsi nella prevenzione<sup>258</sup>.

Tali rilievi di principio sono stati confermati anche dal comparto assicurativo, osservando che, per poter aumentare la quota degli immobili assicurati contro le calamità naturali, sarebbero necessari interventi legislativi che concedessero incentivi fiscali sui premi, ovvero consentissero di costituire sistemi pubblico-privati in grado di rivolgersi al più ampio numero di cittadini- proprietari<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> OCSE, *op.cit.*

<sup>259</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande, in CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA, 2013/2, p. 944.*

## **2.3. Eterogeneità e percezione del rischio nello scenario europeo in rapporto alle tecniche assicurative**

### **2.3.1. La valutazione dei rischi**

In merito alla diffusione delle polizze contro le calamità naturali nel panorama europeo, i dati disponibili rivelano costantemente una notevole sproporzione tra le cifre relative ai danni subiti complessivamente dal continente di anno in anno e le corrispettive coperture assicurative<sup>260</sup>.

Ciò sottolinea, oltre alla scarsa propensione assicurativa dei privati, l'inadeguatezza dell'offerta contrattuale, anche e soprattutto a fronte dell'eterogeneità dei rischi che minacciano i diversi Stati membri, aspetto che non contribuisce a standardizzare le polizze in commercio e ad uniformare i prodotti disponibili all'interno delle singole realtà nazionali<sup>261</sup>.

A tale riguardo infatti, si è osservato che i tassi di penetrazione delle coperture delle calamità naturali cambiano da paese a paese, variando anche all'interno dello stesso Stato per motivi che dipendono da fattori molteplici, tra cui la natura dei rischi da assicurare, nonché la differenza culturale tra i cittadini in ambito di prevenzione e previdenza, che li porta ad accedere agli strumenti assicurativi, ovvero ad evitarli.

Attenendosi ai dati disponibili, si evince che in generale sono maggiormente diffuse le coperture dei rischi più frequenti, quali vento e grandine, rispetto a quelle dei rischi minori, come terremoto ed alluvione, a cui si ricorre soprattutto nelle aree dove il pericolo viene percepito con più allarme<sup>262</sup>.

Per quanto riguarda lo scenario dei rischi, infatti, volgendo lo sguardo all'intero continente europeo, diversi sono i fenomeni di calamità naturale che incidono sul territorio, in relazione alle

---

<sup>260</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013. Al suo interno, si riportano dati che attestano che nel periodo compreso tra il 1980 ed il 2011 le calamità naturali hanno determinato per l'Europa danni complessivi con un costo pari a 445 miliardi di euro, a fronte di soli 126 miliardi di perdite assicurate.

<sup>261</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013.

<sup>262</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande, in CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA, 2013/2, p. 944.*

singole aree geografiche. Mentre il rischio di terremoti è più forte nelle aree dell'Europa meridionale e orientale, il rischio legato a venti e tempeste affligge le zone centrali<sup>263</sup> ed infine le alluvioni minacciano potenzialmente l'intero continente<sup>264</sup>.

Considerando poi che l'Europa è caratterizzata da un'elevata densità abitativa e dalla stretta vicinanza tra le diverse città, i consueti fenomeni di alluvione, tempesta e terremoto sono amplificati quando incidono, talora anche congiuntamente, sulle cosiddette città o aree metropolitane, che solo in Europa si calcola siano novanta. Le città metropolitane rappresentano indubbiamente focolai di calamità molto pericolosi, nella misura in cui uniscono un'elevata densità abitativa alla fitta concentrazione di imprese ed attività economiche, che possono essere letteralmente paralizzate dal verificarsi di una catastrofe naturale<sup>265</sup>. E ciò, in misura ancora maggiore quando si tratti dei cosiddetti *multiple perils*<sup>266</sup>.

È quindi evidente che vi sia un significativo allarme proveniente dal comparto assicurativo, in vista della prospettiva che tali fenomeni catastrofali possano determinare un effetto "domino", data la complessità delle aree su cui ricadono, coinvolgendo molteplici rami assicurativi, perfino a seguito di un singolo episodio che sia a sua volta foriero di una concatenazione di eventi diffusi. Con riferimento a tali ipotesi, lo studio del rischio aggregato pone problemi di calcolo agli assicuratori, stante la difficile ricostruzione del nesso di causalità tra l'evento e il danno. Per quanto esso sia una condizione cruciale nell'architettura delle clausole assicurative, la sua definizione si rivela alquanto ardua con riferimento agli eventi più complessi, soprattutto quando essi siano riconducibili

---

<sup>263</sup> Le città metropolitane più minacciate dalle tempeste invernali sono Londra, Parigi, l'area del Reno-Ruhr in Germania e l'area di Amsterdam-Rotterdam.

<sup>264</sup> SWISS RE, *Floods – an insurable risk?*, 1998.

<sup>265</sup> In questo senso, valga come esempio universale il caso dell'uragano Katrina dell'agosto del 2005 che secondo i dati di SWISS RE, oltre ad essere costato la vita a 1200 persone, ha creato effetti concatenati tra loro dovuti alla tempesta stessa ed all'alluvione con una perdita complessiva di 135 miliardi di dollari, provocando altresì a fabbricati, infrastrutture e veicoli danni stimati nell'ordine di 225 miliardi di dollari.

<sup>266</sup> SWISS RE, *Mind the risk - A global ranking of cities under threat for natural disasters*, 2013, p. 18



indistintamente alle interazioni tra uomo, ambiente e cambiamenti climatici<sup>267</sup>.

L'impatto delle catastrofi ha posto infatti un ulteriore problema di classificazione, perché le clausole delle singole polizze utilizzano un *wording* che non consente di includere in modo chiaro i singoli eventi catastrofali che si verificano, spesso con tratti di "originalità". Vi è da osservare ad ogni modo che in Europa è molto raro che si verificano casi simili al terremoto di Tohoku, che ha dato luogo ai fatti di Fukushima in Giappone del 2011<sup>268</sup>. Tuttavia, qualora dovessero accadere realmente, le coperture assicurative diffuse sul territorio potrebbero rivelarsi inadatte se il rischio garantito dal contratto fosse diverso da quello ritenuto eziologicamente connesso ad esse<sup>269</sup>. Ad esempio, per quanto riguarda il caso dello tsunami giapponese, alcune polizze lo qualificavano nelle condizioni generali come evento assimilabile alle alluvioni, mentre altre lo consideravano tra i terremoti; tali distinzioni di carattere classificatorio si traducono in differenze di trattamento a livello assicurativo. Attualmente, numerose compagnie stanno infatti tentando di classificare i fenomeni degli tsunami tra i terremoti, senza lasciare spazio a dubbi, perché dal punto di vista della liquidazione dei relativi danni tale operazione

---

<sup>267</sup> il tema della responsabilità dell'uomo a fronte dei fenomeni di cambiamento climatico e le relative implicazioni legali è stato ampiamente trattato in SWISS RE, *Mind the risk - A global ranking of cities under threat for natural disasters*, 2013, p. 18; MYLES ALLEN, *The scientific basis for climate change liability*, in *Climate Change Liability - Transnational law and practice*, a cura di R. LORD, S. GOLDBERG, L. RAJAMANI, J. BRUNEE, 2012, Cambridge University Press, Cambridge, p. 8-22; JUTTA BRUNEE, SILKE GOLDBERG, RICHARD LORD QC AND LAVANYA RAJAMANI, *Overview of legal issues relevant to climate change*, in *Climate Change Liability - Transnational law and practice*, a cura di R. LORD, S. GOLDBERG, L. RAJAMANI, J. BRUNEE, 2012, Cambridge University Press, Cambridge, p. 23-49; MIRIAM HARITZ, *An Inconvenient Deliberation*, 2011, Wolters Kluwer Law International, The Netherlands, p. 11-74; si veda inoltre sul tema ROSS, C., E. MILLS and S. HECHT, *Limiting Liability in the Green house: Insurance Risk-Management in the Context of Global Climate Change*, in *Stanford Environmental Law Journal and The Stanford Journal of International Law, Symposium on Climate Change Risk*, 2007, vol: 26A/43A, p. 251-334.

<sup>268</sup> Si veda in proposito anche lo speciale in WORLD ECONOMIC FORUM, *GLOBAL RISKS 2012 - settima edizione*, p. 28 ss.

<sup>269</sup> SWISS RE, *Mind the risk - A global ranking of cities under threat for natural disasters*, 2013, p. 18

comporta una notevole convenienza economica, rispetto a considerarli parte della categoria dei fenomeni alluvionali<sup>270</sup>.

Secondo recenti studi della Geneva Association, ad aggravare il quadro già precario del continente europeo dal punto di vista del rischio atteso di calamità naturali, contribuisce in larga parte anche il riscaldamento del globo, in superficie ma soprattutto negli oceani, dovuto principalmente all'emissione imputabile ad attività antropiche dei cosiddetti gas climalteranti, comunemente indicati come GHG<sup>271</sup>.

Il fenomeno sarebbe inarrestabile, anche qualora le emissioni di tali gas dovessero subire una drastica riduzione. I principali corollari di ciò, dal punto di vista ambientale, consistono nell'innalzamento del livello degli oceani, nell'evaporazione più rapida dell'acqua disponibile sul pianeta, nonché infine nella più generale catalizzazione di fenomeni di mutazione climatica<sup>272</sup>.

### 2.3.2. Le coperture assicurative multirischio

I rilievi finora effettuati costituiscono i presupposti delle valutazioni di principio, nonché delle soluzioni assicurative, contenute nel già menzionato Libro Verde della Commissione Europea del 2013<sup>273</sup>. In merito si deve rilevare che la gestione dei rischi di calamità naturali da parte delle assicurazioni postula almeno due possibili alternative.

La prima soluzione prevede una copertura assicurativa che ricorra a strumenti cosiddetti mutualistici, diversificando i soggetti coinvolti sia dal lato degli assicurati "a valle", sia dal lato degli assicuratori e riassicuratori "a monte". In questi termini, si prevede un sistema che faccia ricorso a *pool* assicurativi che consentano di aggregare una molteplicità di rischi, raccogliendo per questa via un maggior

---

<sup>270</sup> MARSH, *Insurance Market Update, Spring 2011 e Second Quarter 2011*. Un'analisi approfondita dei rami assicurativi che potrebbero essere coinvolti dai cambiamenti climatici si trova in ROSS, C., E. MILLS and S. HECHT, *Limiting Liability in the Green house: Insurance Risk-Management in the Context of Global Climate Change*, in *Stanford Environmental Law Journal and The Stanford Journal of International Law, Symposium on Climate Change Risk*, 2007, vol: 26A/43A, p. 295.

<sup>271</sup> l'Unione Europea alla Conferenza di Copenhagen del 2009 si è dichiarata disponibile alla riduzione delle emissioni dei cosiddetti *gas climalteranti* nella misura del 30% entro l'anno 2020, percentuale poco dopo ridotta al 20%.

<sup>272</sup> GENEVA ASSOCIATION a cura di FALK NIEHORSTER, *Warming of the Oceans and Implications for the (Re)insurance Industry*, 2013.

<sup>273</sup> D. CERINI, *cit.*

capitale di partenza attraverso i premi di tutti i contraenti coinvolti. Al contempo il *pool* di assicuratori conferisce solidità nel caso in cui si verificano eventi catastrofali, poiché consente di suddividere il carico dei risarcimenti su una molteplicità di imprese, ivi inclusi i riassicuratori<sup>274</sup>.

La seconda soluzione prevede invece la commercializzazione di prodotti assicurativi cosiddetti multirischio, che contemplano la copertura assicurativa di una pluralità di rischi indipendenti tra loro, che tendenzialmente non potrebbero verificarsi contemporaneamente, quali ad esempio terremoto e tempesta, ovvero alluvione ed incendio. Per questa via, riducendo al minimo l'eventualità che gli eventi assicurati si manifestino congiuntamente, gli assicuratori scongiurano la possibilità che siano coinvolti contemporaneamente diversi rami.

Questa soluzione offre altresì alle Compagnie il vantaggio di poter concentrare le spese amministrative e di gestione in un unico contratto, avente ad oggetto un ventaglio diversificato di rischi. In questo modo infatti, si evita una duplicazione di tali costi, per effetto dell'aggregazione dei rischi in un unico prodotto assicurativo, guadagnando altresì in termini di efficienza del mercato.

Proprio con riferimento a tali profili, il settore assicurativo potrebbe manifestarsi contrario all'imposizione legislativa di obblighi volti ad imporre che i contratti prevedano una copertura degli eventi catastrofali disaggregata, ovvero aggregata, e senz'altro sarebbe preferibile consegnare al mercato e alla libera concorrenza tra le Compagnie l'individuazione di equilibri ottimali<sup>275</sup>.

---

<sup>274</sup> La riassicurazione secondo la dottrina italiana e straniera, assume la funzione di strumento per la traslazione totale o parziale sul riassicuratore dell'esposizione finanziaria che incombe sull'assicuratore, che per tale via diventa riassicurato. La riassicurazione è uno strumento che consente all'assicuratore, entro i limiti contrattuali, di recuperare gli indennizzi dovuti agli assicurati così tamponando le proprie esigenze di liquidità a fronte di eventi di grande impatto, quali ad esempio le calamità naturali. Si veda sul tema ANGELO BOGLIONE, *La Riassicurazione*, GIUFFRÈ, MILANO, 2012, p. 43 ss.

<sup>275</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande, in CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA, 2013/2.*

### **2.3.3. Le coperture assicurative basate su un indice parametrico**

Un'ulteriore tecnica che il Libro Verde fa propria per l'assicurazione delle calamità naturali concerne la cosiddetta modalità basata su un indice parametrico.

Essa, a differenza della più tradizionale forma di compensazione pagata in ragione della perdita effettivamente subita dall'assicurato<sup>276</sup>, prevede la liquidazione del risarcimento quando un determinato indice atmosferico, che si riferisce ad uno o più eventi di calamità naturale, si discosti dalla media storica, a prescindere dal calcolo dei danni realmente patiti. Ad ogni modo, sebbene tale indice abbia un andamento valutato autonomamente rispetto alle conseguenze che genera al contraente-assicurato, esso è evidentemente in stretta correlazione con i danni dovuti alla calamità ed è possibile, entro i limiti della libertà contrattuale, integrare le due forme di assicurazione ora richiamate.

Tale tipologia di copertura presenta inoltre notevoli vantaggi in termini economici per l'assicurato. Infatti, l'assenza di procedure di valutazione del sinistro occorso in ragione dell'automatica liquidazione delle somme in seguito ai fatti dannosi, consente un'erogazione più rapida dei rimborsi ed azzerare i costi amministrativi, traducendosi in una diminuzione di premio e quindi in maggiori incentivi alla copertura. In aggiunta, esternalizzando la definizione degli indici parametrici atmosferici a soggetti terzi<sup>277</sup>, il sistema in esame oggettivizza l'operatività della polizza, sottraendola in parte alla discrezionalità degli assicuratori, contribuendo altresì a ridurre i rischi di un'asimmetria informativa tra questi ultimi ed i contraenti-beneficiari.

In merito all'assicurazione con indici parametrici si è espresso tutto sommato positivamente anche il settore assicurativo, sebbene lo stato dell'arte degli strumenti di valutazione del rischio, con riferimento alla situazione italiana, non sia ancora considerato sufficientemente maturo per una proposta che contempli

---

<sup>276</sup> ANIA, GUY CARPENTER, CONSAP, *cit.*

<sup>277</sup> quali segnatamente i centri di ricerca meteorologica di cui al Regolamento UE 911/2010 del Parlamento e del Consiglio relativo al programma di monitoraggio della terra (GMES).

l'interazione tra il mercato e gli enti deputati alla ricerca scientifica<sup>278</sup>.

L'assicurazione con indici parametrici può essere studiata attraverso l'esame dell'unico modello conosciuto, adottato dalla Caribbean Community con la sigla di CCRIF<sup>279</sup> (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*), che costituisce un *unicum* mondiale.

La sua creazione si deve all'investimento di capitali da parte di governi stranieri e *stakeholders* in buona parte non beneficiari della garanzia, in seguito a studi coordinati dal riassicuratore Swiss Re. Attualmente ne fanno parte ben sedici governi<sup>280</sup>, già ripetutamente interessati da fenomeni di calamità naturali - si pensi ad esempio al terremoto di Haiti del 2010 - che a fronte degli eventi storicamente occorsi hanno potuto attingere ai capitali investiti.

Il sistema prevede la combinazione dell'uso degli strumenti tradizionali dell'assicurazione con strumenti dei mercati finanziari, ossia i cosiddetti *cat-bonds*, che consentono di investire i capitali messi a disposizione dal pool di assicuratori e raccolti con i premi delle polizze, ottenendo così una disponibilità di capitale che è direttamente proporzionale al buon andamento dei titoli.

È quindi evidente che modelli di tal specie, necessitando di un ingente capitale iniziale per la loro costituzione, piuttosto che incidere sull'offerta contrattuale indirizzata ai privati consumatori, opererebbero in prospettiva con maggiori possibilità di riuscita in casi in cui ad esempio lo Stato, o altri soggetti pubblici, volessero garantirsi grandi disponibilità di denaro per finanziare interventi in fase di emergenza<sup>281</sup>.

---

<sup>278</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande, in CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA, 2013/2.*

<sup>279</sup> CCRIF/SWISS RE, *Excess Rainfall Product, A Guide to Understanding*, 2012 ([www.ccrif.org](http://www.ccrif.org)); in argomento si veda altresì SWISS RE, *Weathering climate change: Insurance solutions for more resilient communities*, 2010, p. 10 ss.

<sup>280</sup> Anguilla, Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Cayman Islands, Dominica, Grenada, Haiti, Jamaica, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent & the Grenadines, Trinidad & Tobago and Turks & Caicos Islands.

<sup>281</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande, in CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA, 2013/2, p. 944.*

#### 2.3.4. Il ricorso a strumenti del mercato finanziario. Cenni.

Il ricorso a strumenti del mercato finanziario non si limita affatto alla soluzione da ultimo richiamata. Le Compagnie di assicurazione infatti, stante l'insufficienza della capacità assicurativa nel garantire la copertura dei rischi catastrofali, ormai dai primi anni novanta investono nella ricerca di soluzioni di trasferimento del rischio alternative a quelle tradizionali, facendo appello al mercato dei capitali<sup>282</sup>.

Tra gli strumenti finanziari si segnalano in particolar modo i cosiddetti *cat-bonds*, ossia una forma particolare di obbligazioni emesse dall'assicuratore o dal riassicuratore, che offrono al risparmiatore-investitore interessi particolarmente convenienti, salvo però il rischio di erosione dei margini di guadagno qualora si verifici realmente l'evento di calamità naturale dedotto nella corrispondente copertura assicurativa<sup>283</sup>.

I *cat-bonds* rientrano nella più ampia categoria dei *risk-bonds*, che costituiscono una delle possibili forme di *liability hedging*, con cui le Compagnie accumulano capitali di debito prima che l'eventuale sinistro si verifichi. In generale i *risk-bonds* hanno sostanzialmente la struttura di un titolo obbligazionario, il cui rendimento non dipende dal tasso di mercato ma da un indice specifico di sinistralità determinato da un *pool* di rischi.

In sostanza, con tali strumenti le compagnie riescono ad incrementare le proprie perdite sia con i premi pagati dagli assicurati sia con le somme provenienti dagli investitori che acquistano i prodotti. I capitali così raccolti vengono poi investiti sui mercati finanziari. In Europa attualmente manca una regolamentazione relativa ai *cat-bonds*.

Altri possibili strumenti di natura finanziaria che interessano le assicurazioni delle catastrofi naturali sono le cosiddette opzioni catastrofali, in forma di *cat futures* o *cat call options*<sup>284</sup>.

---

<sup>282</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013. Si veda anche E. INCHINGOLO, cit.

<sup>283</sup> MARCO ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni, volume II, Le assicurazioni contro i danni*, CEDAM, 2012, Padova, p. 399.

<sup>284</sup> MICHEL M. DACOROGNA, HANSJORG ALBRECHER, MICHAEL MOLLER, SUZANNE SAHITI, *Equalization Reserves for Natural Catastrophes and Shareholder Value: a Simulation Study*, in *European Actuarial Journal*, 2012. Si veda anche E. INCHINGOLO, cit.

## 2.4. Premi e prezzi delle coperture assicurative

Secondo recenti studi, il mercato assicurativo italiano, rispetto agli altri esempi europei, ha il più basso tasso di diffusione delle polizze per la copertura dei danni agli immobili, aspetto dovuto in gran parte alle elevate imposte sui premi delle polizze incendio, che raggiungono anche il 22,25 %, a fronte di altri Stati come Spagna e UK dove rispettivamente ammontano al 5% e 6%<sup>285</sup>.

I dati disponibili hanno poi evidenziato che se la diffusione di polizze *property*, ossia quelle che assicurano i beni contro i rischi di incendio, eventi atmosferici o altro, è molto scarsa, la loro estensione per effetto della clausola che preveda la copertura assicurativa dei rischi di catastrofi naturali è addirittura inferiore, soprattutto per gli immobili residenziali<sup>286</sup>.

Infatti, sebbene circa il 44% dei proprietari di questi ultimi abbia una polizza incendio, tuttavia solamente lo 0,5% ha un'estensione di copertura anche per i danni catastrofali e soltanto lo 0,3% ha la copertura per i danni da alluvioni<sup>287</sup>.

Ad ogni modo, come si diceva, la diffusione di tali polizze è ancora piuttosto scarsa per una serie complessa di ragioni, in buona parte ricollegabili alla disinformazione sul tema ed ai costi molto elevati di questo genere di coperture. Inoltre, per quanto si sia più volte tornati a livello politico sul progetto di istituire un sistema assicurativo che possa effettivamente agire sia per prevenire sia per risarcire le conseguenze disastrose delle catastrofi, questa necessità è avvertita significativamente soltanto dai privati che risiedono nelle zone particolarmente a rischio<sup>288</sup>.

Nelle aree molto critiche, proprio in ragione della scarsa commercializzazione delle coperture per le calamità naturali, che non consente dal lato delle assicurazioni di accumulare una quantità di premi sufficientemente elevata, le polizze registrano premi molto cospicui. Quindi, anche laddove esse sarebbero realmente vitali per evitare i danni, non sono appetibili per i cittadini minacciati da

---

<sup>285</sup> SWISS RE, *The Italian Insurance Market: opportunities in the land of the Renaissance*, August 2012.

<sup>286</sup> GUY CARPENTER, ANIA, CONSAP, *cit.*

<sup>287</sup> SWISS RE, *The Italian Insurance Market: opportunities in the land of the Renaissance*, August 2012.

<sup>288</sup> CNR, V. RIZZO, *cit.*

ingenti fattori di rischio. Nel gergo degli assicuratori tale aspetto si definisce “antiselezione”.

Per quanto concerne nello specifico le tecniche assicurative, la fissazione del prezzo della copertura per le calamità naturali costituisce un aspetto rilevante, al quale si associano differenti opzioni, fermo restando che per giurisprudenza costante vige un principio di libertà tariffaria per gli assicuratori<sup>289</sup>.

Una prima soluzione consegna al mercato e ai meccanismi della libera concorrenza la determinazione dei prezzi, il cui andamento è necessariamente collegato ai fattori di rischio. Una seconda opzione, agli antipodi, prevede invece che il prezzo della copertura debba essere indipendente rispetto ai rischi. Esistono poi strategie intermedie, che integrano le due modalità. A titolo di esempio, si possono ipotizzare premi determinati fissando limiti alla crescita e alla differenziazione del prezzo, oppure consentendone variazioni solo in ragione di alcune caratteristiche selezionate, quali ad esempio la tipologia costruttiva dell’immobile e le sue condizioni di conservazione; oppure l’adozione da parte del contraente di misure preventive che si orientino alla mitigazione dei rischi, ma che prescindono da altri parametri come la posizione dell’immobile<sup>290</sup>.

Sul territorio italiano sarebbe molto intelligente la differenziazione del prezzo in ragione dei fattori di rischio, variabili a seconda delle singole zone abitate. Tanto più che le tecniche ingegneristiche di rilevamento dei fattori ambientali a cui il territorio è esposto sono molto avanzate nel nostro paese<sup>291</sup>.

Come si è sottolineato anche nel Libro Verde<sup>292</sup>, la fissazione del premio della polizza in funzione del rischio potrebbe avere ricadute positive sull’adozione di misure di prevenzione e mitigazione rispetto alle catastrofi naturali, volte a proteggere il bene assicurato

---

<sup>289</sup> Causa C-59/01, *Commissione contro Italia*.

<sup>290</sup> ANIA, CONSAP, GUY CARPENTER, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, 2011, p. 35 ss.

<sup>291</sup> Per il rischio sismico in Italia, i tre software maggiormente utilizzati sono RMS, AIR Worldwide e EQECAT, tutte e tre di origine americana e nati tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Il loro utilizzo si è rapidamente diffuso a seguito dell'uragano Andrew del 1992 e si sono enormemente sviluppati, arrivando a modellizzare molteplici tipologie di catastrofi in numerosi paesi. Si veda sul tema MARSH MAGAZINE, n. 19 – dicembre 2013, p. 28.

<sup>292</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013.



da parte dei proprietari. Così, se il premio fosse calcolato sulla base delle esatte condizioni di rischio dei beni garantiti e se, contemporaneamente, le Compagnie offrissero sconti proprio in ragione delle misure di prevenzione adottate dai contraenti, si instaurerebbe un meccanismo virtuoso, utile sia all'assicurato sia all'assicuratore. Infatti, se il premio fosse più basso ed incentivato in virtù delle precauzioni rispetto alle calamità, i consumatori si avvicinerebbero agli strumenti assicurativi; al contempo, le Compagnie a fronte del sinistro si troverebbero ad erogare cifre minori per i risarcimenti, poiché mitigate dalla prevenzione dei proprietari assicurati.

In tal senso, entrando nel merito dei possibili parametri di riferimento, se il premio variasse in base alla tipologia costruttiva, ne sarebbero influenzati in termini di prudenza gli stessi criteri edificatori; se invece esso mutasse in ragione delle caratteristiche territoriali, ciò potrebbe comportare una maggiore responsabilizzazione individuale nella scelta di costruire in zone sicure, scoraggiando lo sviluppo laddove vi fossero fattori di rischio molto incisivi<sup>293</sup>.

Viceversa, se si optasse per prezzi non modulati in base ai fattori di rischio territoriale, facendo ricorso ad una suddivisione mutualistica dei costi che sostanzialmente uniformasse i premi per tutti i potenziali contraenti, indipendentemente dall'area di residenza, si potrebbero commercializzare prodotti più convenienti per i destinatari. Ciò consentirebbe altresì di ridurre il fenomeno della sottoassicurazione nelle zone più rischiose, per il già richiamato principio di antiselezione.

La realizzazione di sistemi che - in linea con le valutazioni di solidarietà territoriale tra diverse aree più o meno esposte ai rischi - prevedano meccanismi mutualistici dovrebbe essere necessariamente affiancata da altre iniziative. In ordine a ciò, si dovrebbe ipotizzare o la costituzione di un fondo (o riassicuratore) pubblico al quale trasferire tutti i rischi a titolo oneroso, con la funzione di gestire i capitali derivanti dai premi, raccolti dagli assicuratori attraverso l'estensione delle polizze *property* anche alla copertura delle calamità naturali; oppure, se nel sistema vi fosse l'obbligo di non differenziare i prezzi in base alle caratteristiche del territorio, sarebbe auspicabile consegnare un ruolo importante, a scopo di mutualità dei premi, a consorzi di co-riassicurazione che

---

<sup>293</sup> *Ibidem.*

potrebbero consentire di azzerare le differenze di costo tra le diverse aree coinvolte.

In tal senso, il ruolo positivo svolto da consorzi di *risk-takers* costituiti da assicuratori e riassicuratori, oltre che in termini di uniformazione dei prezzi, si riscontra nell'aggregazione della capacità degli operatori assicurativi<sup>294</sup>.

In merito alle tecniche di *pricing* delle coperture di calamità naturali gli assicuratori rivelano una maggior propensione per un regime di libero mercato, in cui possano fissare i premi in correlazione ai rischi. All'imposizione di precisi parametri normativi si preferisce un sistema di responsabile valutazione del pericolo di calamità naturali, attraverso gli strumenti di mappatura e rilevamento dei rischi che prendano in considerazione elementi quali ad esempio la tipologia costruttiva, l'anno di costruzione, la zona di edificazione. Sotto questo profilo, sebbene la soluzione della fissazione del prezzo in funzione del rischio possa effettivamente incentivare i meccanismi virtuosi a cui si è fatto cenno poc'anzi, essa potrebbe rivelarsi costosa per le Compagnie. Queste ultime sarebbero infatti gravate economicamente dalla definizione di processi sofisticati per il rilevamento dei rischi, nonché dagli inevitabili costi amministrativi delle perizie per la personalizzazione delle tariffe in relazione ai singoli contratti stipulati<sup>295</sup>.

In ordine poi alla responsabilizzazione dell'assicurato, è noto che gli assicuratori abbiano una certa esperienza nell'architettura delle franchigie e degli scoperti, strumenti già ampiamente testati e volti altresì ad incentivare comportamenti di prevenzione da parte dell'assicurato in relazione alle possibili conseguenze delle calamità<sup>296</sup>.

Tali tecniche sino ad ora si sono rivelate utili soprattutto per scongiurare il cosiddetto rischio di *moral hazard*, con esso intendendo nel lessico assicurativo la modifica del comportamento dell'assicurato che, una volta stipulata la garanzia abbassa il livello di precauzione rispetto agli eventi dedotti in esso, rendendo più probabile che i sinistri si verifichino. È evidente che tale tendenza possa essere in parte corretta facendo in modo che, con i

---

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013.

<sup>296</sup> D. CERINI, *cit.*

meccanismi di esclusione, di franchigia e di scoperto ne rimanga traccia all'interno del contratto, secondo una logica di responsabilizzazione del contraente.

Come già si anticipava, l'adozione di una scelta di libera fissazione dei prezzi in ambito di rischi catastrofali fa altresì affermare che il costo delle polizze potrebbe effettivamente aumentare in virtù della loro elevata personalizzazione, più che altro in ragione delle spese di perizia e valutazione dei rischi nella fase precontrattuale. Con riguardo a ciò, l'ANIA escluderebbe l'imposizione di premi forfettari, se non nei casi in cui non dovesse essere possibile valutare i rischi in modo puntuale, aspetto tuttavia scongiurato dall'impegno di implementare i sistemi di mappatura e rilevamento dei fattori di rischio, ormai espresso in più sedi.

Per quanto riguarda poi la durata delle polizze assicurative in oggetto, sarebbe possibile un impegno sia annuale sia pluriennale, ma quest'ultimo, sebbene più vantaggioso in ragione di un premio iniziale più alto, sarebbe tuttavia più sensibile alle fluttuazioni dei fattori di rischio e di conseguenza tendenzialmente più incerto, oltre che costoso per i contraenti<sup>297</sup>.

Dal punto di vista delle Compagnie, infine, la modulazione dei costi delle polizze offerte è direttamente proporzionale anche alla necessaria allocazione di riserve prevista dall'art. 37 (*Riserve tecniche del ramo danni*) del Codice delle Assicurazioni Private<sup>298</sup>, oggi ancor più rinforzata in osservanza della Direttiva 2009/138/CE cosiddetta *Solvency II*. Tali accantonamenti di capitale hanno la funzione di fronteggiare rischi soggetti ad un elevato rischio di fluttuazione, quali segnatamente le calamità naturali, per consentire

---

<sup>297</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande*, in *CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA*, 2013/2, p. 944.

<sup>298</sup> Art. 37 C.A.P. comma 7: “Le riserve di perequazione comprendono tutte le somme accantonate, conformemente alle disposizioni di legge, allo scopo di perequare le fluttuazioni del tasso dei sinistri negli anni futuri o di coprire rischi particolari. L'impresa autorizzata ad esercitare l'attività assicurativa nel ramo credito costituisce una riserva di perequazione, destinata a coprire l'eventuale saldo tecnico negativo conservato del ramo credito alla fine di ciascun esercizio. L'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività assicurativa nei rami danni, salvo che nel ramo credito e cauzioni, costituisce una riserva di perequazione per rischi di calamità naturali, diretta a compensare nel tempo l'andamento della sinistralità. Le condizioni e le modalità per la costituzione della riserva di perequazione per rischi di calamità naturale e per i danni derivanti dall'energia nucleare sono fissate con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISVAP”.

alle imprese che esercitano attività assicurativa di dotarsi del capitale di cui necessitano per la liquidazione agli assicurati di tutti i danni conseguenti ai sinistri che dovessero verificarsi<sup>299</sup>.

---

<sup>299</sup> Sul tema si veda MASSIMO PROCOPIO, *Rischi catastrofali: regime assicurativo e tributario*, in *Diritto ed Economia dell'Assicurazione*, n. 3-4, 2007, p. 675 ss.

## 2.5. La distanza tra consumatori ed assicurazioni dei rischi catastrofali

Si è già osservato che, sebbene non esista alcuna norma che attribuisce un diritto al risarcimento dei danni conseguenti alle catastrofi naturali, la prassi governativa che ha promosso l'intervento a sostegno delle popolazioni danneggiate<sup>300</sup> ha finora vicariato la mancanza di una significativa offerta del mercato, erogando le cifre necessarie a ristorare le vittime delle calamità.

Tale aspetto costituisce senz'altro una delle ragioni fondanti della scarsa propensione da parte dei consumatori<sup>301</sup> ad assumere iniziative contrattuali autonome, sebbene non sia l'unica.

Stando a quanto affermano le Associazioni dei Consumatori e gli studi di settore<sup>302</sup> infatti, in Italia la propensione all'assicurazione delle calamità naturali è molto scarsa, non solo per l'erronea seppur radicata convinzione dell'indennizzo statale più volte rievocato, ma anche per l'esigua cultura assicurativa e la disinformazione sul tema. Ciò si spiega, se non altro, col fatto che campagne di sensibilizzazione volte a promuovere tale tipologia di polizze sono piuttosto dispendiose e rare, quindi non abbastanza incisive.

Non è infatti casuale l'intervento rinnovato in più sedi dall'Unione Europea, che sia nel Libro Bianco in tema di adattamento ai cambiamenti climatici, sia nella comunicazione della Commissione del 23 febbraio 2009, nonché di recente nel Libro Verde del 2013 prevede che si implementino strumenti di conoscenza in materia di calamità naturali. A tale scopo, sono previsti incentivi e progetti di comunicazione e circolazione di buone prassi già testate, che possano influenzare le singole amministrazioni locali a ciò deputate; inoltre si preme per il miglioramento delle banche dati in parte già esistenti e per campagne informative di sensibilizzazione, ad esempio per il tramite dello sviluppo della cosiddetta piattaforma CLIMATE-ADAPT<sup>303</sup>.

---

<sup>300</sup> E. INCHINGOLO, *cit.*

<sup>301</sup> F. PREMUTI, *Consumatori e cultura assicurativa*, in CINEAS - *Calamità naturali: agire o reagire?*, atti del convegno tenutosi a Roma il 27 ottobre 2005.

<sup>302</sup> CINEAS - *Calamità naturali: agire o reagire?*, atti del convegno tenutosi a Roma il 27 ottobre 2005.

<sup>303</sup> <http://climate-adapt.eea.europa.eu/web/guest>.

A tali considerazioni si deve associare poi un ulteriore fattore, per così dire scomodo, costituito dal timore che l'eventuale obbligatorietà della polizza assicurativa possa comportare un aggravio ulteriore sul bilancio familiare, percepito come spesa sostanzialmente vana, anche per i motivi di scarsa cultura assicurativa già accennati<sup>304</sup>.

Infine i profili tributari non sono d'aiuto, dal momento che in Italia i premi relativi alle coperture *property* sono sottoposti ad imposte pari al 22,25%, aspetto che in prospettiva si auspica venga corretto da un'opera legislativa di sgravio fiscale.

Vi è poi un ulteriore profilo interno all'ordinamento italiano, che si sostanzia nel limite dell'indebito arricchimento del danneggiato, che segna la distanza tra privati e copertura assicurativa delle calamità naturali, sconfinando altresì in ragioni di uguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost.. Infatti, a fronte di una catastrofe, il criterio compensativo non consentirebbe al soggetto danneggiato di percepire sia le somme erogate dall'assicurazione in esecuzione del contratto sia quelle eventualmente erogate dallo Stato a titolo di risarcimento per lo stato di emergenza occorso. Quindi, coloro che dovessero pagare un premio per assicurarsi dai rischi catastrofali non avrebbero diritto ad accumulare i risarcimenti provenienti dalle Compagnie con le somme erogate dallo Stato. Con ciò si genererebbero violazioni del principio di uguaglianza nella misura in cui, a parità di danni subiti, i soggetti non assicurati paradossalmente potrebbero avere maggior giovamento dall'indennizzo statale, non avendo anticipato il premio della copertura assicurativa, mentre gli assicurati non ne beneficerebbero. Questi ultimi giocoforza, evidentemente non avrebbero alcun interesse a preferire l'opzione assicurativa, rispetto a quella pubblicistica che in più sedi si è ritenuta inutilmente dispendiosa per le finanze dello Stato nonché viziata da un erroneo convincimento<sup>305</sup>.

Sulle questioni finora messe in luce anche gli esponenti del mercato assicurativo hanno espresso il proprio parere in risposta al

---

<sup>304</sup> ANIA, GUY CARPENTER, CONSAP, *op. cit.*, p. 19 ss; F. PREMUTI, *cit.*; si vedano anche le considerazioni in tema di eventuale obbligo assicurativo (*mandatory coverage*) in DAN R. ANDERSON, *All risk rating within a catastrophe insurance system*, in *The Economics of Natural Hazards* – vol. II, a cura di HOWARD KUNREUTHER e ADAM ROSE, ELGAR REFERENCE COLLECTION, 2004.

<sup>305</sup> ANIA, GUY CARPENTER, CONSAP, *op. cit.*, p. 19 ss.

questionario del Libro Verde, confermando che i motivi che limitano la diffusione della copertura dei rischi catastrofali per le abitazioni, oltre alla consuetudine degli interventi effettuati dallo Stato *ex post*, sono l'assenza di incentivi per i premi, nonché soprattutto il rischio di selezione avversa dovuto alla diversità dei pericoli ai quali sono sottoposte le diverse aree territoriali coinvolte. Quest'ultimo aspetto è particolarmente incisivo con riferimento al territorio italiano, data l'effettiva gravità dei rischi attesi, soprattutto in considerazione della diffusa fragilità degli edifici<sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande, in CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA, 2013/2, p. 944.*

### **3. LA DISPONIBILITA' DI COPERTURE ASSICURATIVE PER I RISCHI DA CATASTROFE NATURALE NEL SISTEMA ITALIANO**

#### **3.1. Valutazioni preliminari**

Come si è ripetutamente osservato, l'Italia è esposta ad un ventaglio molto differenziato di calamità naturali, tra cui alluvioni, eruzioni vulcaniche, siccità e valanghe, ma il fattore di maggior rischio è costituito dal terremoto, considerato il numero di episodi che storicamente hanno interessato il nostro territorio<sup>307</sup>. Tuttavia, gli ostacoli all'approvazione di una legge che introduca un'assicurazione obbligatoria o semi-obbligatoria nel sistema italiano hanno finora prevalso sulle ragioni di una copertura assicurativa delle catastrofi naturali, seppur sollecitata a più voci dalle istituzioni europee e dalle organizzazioni internazionali<sup>308</sup>.

Dal punto di vista dell'offerta contrattuale, dal lato delle Compagnie di assicurazione, si è già osservato che un significativo elemento che ha agevolato la mancata inclusione nelle polizze danni della copertura degli eventi catastrofali risiede nell'art. 1912 c.c.. Si ricorda che esso prevede che non sussista alcun obbligo per gli assicuratori di inserirla nei contratti, facendo comunque salvo il patto contrario. Con tale soluzione, il legislatore italiano ha lasciato sostanzialmente all'assicuratore predisponente l'autonoma scelta se includere o no all'interno delle polizze tale forma di garanzia<sup>309</sup>.

Vi è poi da osservare che la norma richiamata si applica al ramo danni, mentre la disciplina codicistica non fa alcuna menzione delle corrispettive coperture nel ramo vita. Tuttavia, rimarcando ulteriormente l'avversione - per così dire - dell'ordinamento italiano e del mercato assicurativo nei confronti degli eventi catastrofali, il Reg. ISVAP 40/2012 (ora IVASS) in tema di contenuti minimi dei contratti vita collegati ai mutui, ha previsto espressamente l'esclusione del risarcimento in caso di decesso dell'assicurato per evento catastrofale<sup>310</sup>. Da tale previsione discende un'ulteriore

---

<sup>307</sup> 400 circa negli ultimi due millenni, per quanto è noto. Si veda: SWISS RE, *The Italian Insurance Market: opportunities in the Land of the Renaissance*, August 2012.

<sup>308</sup> A. MONTI, *cit.*

<sup>309</sup> SARA LANDINI, *Assicurabilità e indennizzabilità dei rischi catastrofali ambientali*, in *Assicurazioni*, n. 1/2013.

<sup>310</sup> SARA LANDINI, *cit.*



conferma del fatto che solo l'assicurato che stipuli una polizza danni è tutelato in caso di evento catastrofe, ciò accadendo comunque soltanto per espressa integrazione del contratto, come previsto dall'art. 1912 c.c..

La situazione legislativa è tuttavia differente con riferimento agli obblighi informativi che, ai sensi dell'art. 182 del Codice delle assicurazioni private, l'intermediario deve soddisfare a favore di contraente, assicurato e beneficiario. L'art. 31 del Reg. ISVAP 35/2010 prevede che le esclusioni di garanzia siano messe in evidenza in modo inequivocabile, con ciò comportando in caso di mancata osservanza della regola, una responsabilità dell'assicuratore. A parere della dottrina maggioritaria, tale aspetto si traduce nell'obbligo in capo a quest'ultimo di risarcire il danno all'assicurato, a fronte di una violazione della regola, come se l'esclusione non fosse stata indicata<sup>311</sup>.

L'importanza della cosiddetta *disclosure* in fase contrattuale e precontrattuale è stata notevolmente sottolineata, oltre che dalla dottrina, anche dal Libro Verde. Anche in tale sede infatti si è ribadito che i contraenti devono sapere esattamente di quale copertura godono e come essa si attivi in caso di calamità e devono aver chiaro gli esatti confini della polizza. Questo aspetto è di importanza centrale in relazione ad eventi quali le calamità naturali che, sul territorio italiano e non solo, come si è già ripetutamente osservato rappresentano una minaccia molto seria. È pertanto cruciale che il contraente sia al corrente del fatto che la polizza da cui è garantito includa o no la relativa copertura assicurativa.

---

Si veda l'art. 1 reg. ISVAP 40/2012 lettera c) *"limitazioni della prestazione: copertura del rischio di morte qualunque ne sia la causa, senza limiti territoriali. Esclusione dalla garanzia del solo decesso causato da dolo del contraente, dell'assicurato o dei beneficiari e, salvo patto contrario, del decesso per suicidio avvenuto nei primi due anni dall'entrata in vigore del contratto di assicurazione, ovvero del decesso dovuto a rischi catastrofici"*.

<sup>311</sup> SARA LANDINI, *cit.*: a fronte della violazione degli obblighi informativi da parte dell'intermediario, la tesi maggioritaria, in continuità con quanto espresso da Cassazione SS.UU. nella sentenza del 19 dicembre 2007 nn. 26724 e 26725, non sostiene la nullità del contratto per violazione di norme imperative, ma ritiene che l'assicuratore abbia responsabilità sul piano risarcitorio. Si veda la nota di SCODITTI, *La violazione delle regole di comportamento dell'intermediario finanziario e le Sezioni Unite*, in *Foro it.*, 2008, I, 784. Più recentemente, Cass. 24 maggio 2012, n. 8237, in *Foro it.*, 2012, 3409.

*Contra* l'autrice sottolinea che vi è una seconda tesi minoritaria che invece propende per la nullità del contratto per violazione di norme imperative ex art. 1418 c.c.

Il quadro che emerge dagli studi di ANIA in relazione ai rischi catastrofali ha rivelato la presenza sul mercato italiano di differenti tipologie di polizze *property* (cioè polizze che assicurano i beni contro i rischi da incendio ed altri eventi atmosferici), in parte destinate alla tutela delle attività produttive e in parte destinate alla tutela delle abitazioni civili<sup>312</sup>. All'interno di tali contratti, i rischi connessi alle catastrofi naturali sono contemplati da una specifica clausola che allarga le maglie della copertura, inserendovi anche i danni derivanti da catastrofi naturali, come alluvioni e terremoti.

Proprio in ragione dell'elevata esposizione del territorio italiano, che comporta un elevato rischio di selezione avversa, le assicurazioni hanno finora mostrato una discreta distanza dalla promozione di contratti che comprendessero la copertura dei rischi catastrofali. Con riferimento a ciò, oltre all'impegno economico per l'accantonamento di riserve perequative di cui all'art. 37 Cod. Ass. Priv.<sup>313</sup>, l'assenza di un quantitativo sufficiente di premi che possano legittimamente costituire una base assicurativa per i rischi suddetti rappresenta una delle ragioni di rinuncia dell'inclusione dei medesimi all'interno delle polizze<sup>314</sup>. Si è già ripetutamente osservato che tra i motivi dello scarso impegno da parte degli assicuratori vi è anche la constatazione della diffidenza nei confronti delle coperture dei rischi catastrofali, mostrata generalmente dai cittadini, frutto di una cultura assicurativa ad uno stadio ancora embrionale, che si traduce in una domanda scarsa di tali prodotti.

Tanto più che, in assenza di un obbligo legislativo e a fronte dell'elevato costo delle coperture, solo la diffusione di un'elevata percezione del rischio potrebbe in futuro avvicinare i consumatori,

---

<sup>312</sup> GUY CARPENTER, ANIA, CONSAP, *cit.* Si vedano altresì: SWISS RE, *The Italian Insurance Market: opportunities in the land of the Renaissance*, August 2012; ALBERTO MONTI e FILIPPO CHIAVES, *Financial Compensation for Victims of Catastrophes*, in *Tort and Insurance Law Yearbook*, 2006, Vol. 14, Part. 2, p. 45-194; V. RIZZO, *Metodologie per la gestione del rischio di frana e dei movimenti del suolo con scenari di politica assicurativa*, pubblicazione Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2006.

<sup>313</sup> MASSIMO PROCOPIO, *Rischi catastrofali: regime assicurativo e tributario*, in *Diritto ed Economia dell'Assicurazione*, n. 3-4, 2007, p. 675 ss. in cui l'autore affronta compiutamente il tema delle riserve tecniche e perequative, obbligatorie ex art. 37 del Codice Assicurazioni Private per i rischi particolarmente variabili quali i rischi catastrofali e ambientali.

<sup>314</sup> CERCHIALI, *Corporate social responsibility e sostenibilità*, in *Calamità naturali: agire o reagire?*, atti del convegno tenutosi a Roma il 27 ottobre 2005.

a condizione però che vengano incentivati attraverso un sistema di sgravi fiscali.

A seguito dei rilievi effettuati finora, in questa sede può essere utile un breve esame della disciplina e dei contratti disponibili nel sistema italiano, valutando le soluzioni in cui effettivamente i rischi catastrofali di origine naturale sono considerati rilevanti.

### **3.2. L'assicurazione contro l'incendio**

In via preliminare, è opportuno ribadire che l'assicurazione delle catastrofi naturali è normalmente un'estensione della polizza incendio, previo adeguamento del premio. La garanzia per l'incendio è attualmente sussunta nel ramo 8 di cui all'art. 2, comma 3, Cod. Ass. Priv., insieme ai danni causati da rischi quali tempesta, elementi naturali diversi dalla tempesta, energia nucleare e cedimento del terreno<sup>315</sup>.

L'assicurazione contro l'incendio, sebbene possa essere stipulata come contratto autonomo, è di norma integrata in polizze cosiddette multirischio, ad esempio in associazione al furto per gli autoveicoli, ovvero nelle "polizze globali fabbricati" per quanto riguarda gli immobili. Attualmente tale forma di copertura contribuisce in buona parte a determinare gli utili delle Compagnie, trattandosi di un ramo molto florido e ampiamente diffuso su scala nazionale.

La copertura contro gli incendi può avere ad oggetto qualunque bene suscettibile di ardere. Quindi, ai fini della stipulazione delle polizze e in special modo se si tratta di immobili, è molto importante che il futuro contraente dichiari all'assicuratore tutte le caratteristiche del bene oggetto di garanzia, all'interno del questionario che gli viene sottoposto. In tal senso, sono assai rilevanti i tratti dell'intero edificio, la sua ubicazione, il contenuto ed il suo valore, l'esistenza di eventuali forme di precauzione, nonché le tecniche, l'epoca ed i materiali di costruzione. Qualora l'assicurato dovesse mostrarsi reticente sotto alcuni profili, ovvero effettuasse dichiarazioni mendaci, il contratto potrebbe essere annullabile ai sensi dell'art. 1892 c.c. oppure potrebbe esserci una diminuzione di indennizzo in caso di colpa lieve ex art. 1893 c.c.<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> MARCO ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni, volume II, Le assicurazioni contro i danni*, CEDAM, 2012, Padova, p. 367 ss.

<sup>316</sup> ROSSETTI, *op.cit.*

Il premio in questi casi è commisurato al rischio a cui è esposto il bene assicurato, nonché al suo valore ed alla durata della garanzia. Con riferimento a ciò, potrebbe essere interessante osservare che le possibili estensioni con coperture catastrofali incentiverebbero il contraente non solo a testare l'effettivo stato di sicurezza dell'immobile, ma anche a mettere a punto già in fase precontrattuale, per ottenere un abbassamento del premio, misure di mitigazione rispetto ai danni dovuti agli eventi atmosferici ed alle calamità naturali<sup>317</sup>.

Per quanto concerne il valore assicurabile del bene, esso è di norma rimesso alla libertà delle parti e costituito al momento della stipula del contratto dal valore commerciale, mentre in fase di indennizzo è commisurato al momento in cui si è verificato il sinistro. Per quanto riguarda gli immobili poi, qualora sia previsto l'indennizzo in base al valore a nuovo, il calcolo delle relative somme si effettua con coefficienti ed indici previsti dal contratto<sup>318</sup>.

Il rischio coperto dalla garanzia incendi è rappresentato dall'eventualità che la cosa subisca danni a causa del fuoco. Di norma, le polizze in commercio escludono dal punto di vista causale, tra gli altri, anche i danni derivanti da terremoti, eruzioni vulcaniche, inondazioni, maremoti ed alluvioni, ossia in sintesi gli eventi catastrofali naturali dei quali finora si è fatta menzione. Tuttavia, se l'assicurato ha interesse a proteggere il bene oggetto della garanzia rispetto a tali potenziali fonti di danno, può optare per un'estensione della cosiddetta "assicurazione globale fabbricati civili" che di norma esclude tali ipotesi ma può adattarsi alle specifiche esigenze del privato attraverso un'espressa pattuizione, spingendosi finanche ai danni da grandine o da sovraccarico di neve<sup>319</sup>.

In dettaglio, per quanto riguarda l'inclusione nella garanzia dei danni causati da eventi atmosferici, il relativo rischio subisce forti delimitazioni, che lo rendono indennizzabile quando vi siano danni direttamente provocati da eventi atmosferici violenti e di intensità anomala.

Di norma, stante l'evidente impatto diffuso dei danni cosiddetti catastrofali, le Compagnie hanno interesse a che le clausole dei

---

<sup>317</sup> ROSSETTI, *op.cit.*

<sup>318</sup> ROSSETTI, *op.cit.*

<sup>319</sup> ROSSETTI, *op.cit.*

contratti assicurativi siano formulate in maniera molto oculata con riferimento a tali aspetti. In tal senso sono infatti assai precise le esclusioni sia dal punto di vista oggettivo sia dal punto di vista causale che vengono inserite all'interno delle polizze per arginare gli obblighi dell'assicuratore. A titolo di esempio, possono essere esclusi danni per così dire indiretti rispetto all'evento dedotto nel contratto, come quelli a piante e coltivazioni, oppure ai serramenti ed alle vetrate e via dicendo. Con riferimento a ciò, il tema dei danni da allagamento costituisce un problema aperto nel settore assicurativo che ci occupa. Infatti, sovente le polizze prevedono clausole che escludono i danni causati da "formazione di ruscelli, accumulo esterno d'acqua, rottura o rigurgito dei sistemi di scarico" sebbene spesso tali eventi, ancorchè indirettamente, siano evidentemente riconducibili all'azione di fenomeni quali tempeste violente o uragani. Ed in tal senso emergono le difficoltà da parte degli assicuratori di attagliare precisamente al singolo profilo dell'assicurato ed al bene oggetto di garanzia le clausole dei contratti, senza subire eccessive perdite economiche<sup>320</sup>.

### 3.3. Le assicurazioni dei rischi agricoli

Si ritiene intuitivo associare il rischio di calamità naturali alle attività agricole, la cui produttività è necessariamente influenzata dai fattori climatici che di anno in anno si avvicendano. Le assicurazioni agricole prevedono la garanzia rispetto ai rischi che riguardano i beni destinati all'esercizio dell'attività, i prodotti dei raccolti nonché i ricavi.

Con riferimento a ciò, il legislatore italiano si è occupato di tutelare gli agricoltori colpiti da calamità naturali già con la legge n. 364/1970 (ora abrogata) che prevedeva sia forme di risarcimento *ex post*, sia aiuti economici a favore di chi intendesse proteggersi mediante la stipula di una polizza assicurativa. Tuttavia tale sistema di natura compensativa si era rivelato poco incentivante e la propensione alle misure di prevenzione si era comunque rivelata ininfluente<sup>321</sup>.

Di conseguenza, fu istituito nel 2000 il "Fondo per la riassicurazione dei rischi agricoli" dall'art. 127 della legge n. 388/2000, allo scopo di riassicurare i rischi agricoli assunti dalle

---

<sup>320</sup> ROSSETTI, *op.cit.*

<sup>321</sup> ROSSETTI, *op.cit.*

assicurazioni italiane; nonché nel 2004 il “Piano assicurativo agricolo” con il d.l. 102/2004 che ha la funzione di stabilire per ogni annata agricola l’entità del contributo statale sui premi assicurativi, i parametri per il loro calcolo e tutti gli altri elementi utili a garantire un impiego efficace delle risorse pubbliche.

Per quanto concerne infine la disponibilità dei prodotti assicurativi per il settore agricolo, si distingue tra le coperture che riguardano i danni alle colture e agli impianti e quelle che invece hanno ad oggetto i danni al bestiame. Per quanto concerne la prima categoria, si osserva che sono diffuse le polizze che coprono i rischi tradizionali come furto o responsabilità civile, mentre trovano scarsa adesione quelle che contengono la garanzia per i danni alle coltivazioni dovuti a calamità naturali. In questo senso, come si è già affermato, il Fondo per la riassicurazione agricola, in virtù della disciplina legislativa che ne regola il funzionamento (art. 2, d.m. 7.11.2002), gioca un ruolo centrale nell’indirizzare i contributi statali agli agricoltori per i premi, valutando i rischi e le caratteristiche delle polizze<sup>322</sup>.

---

<sup>322</sup> SARA LANDINI, *Assicurabilità e indennizzabilità dei rischi catastrofali ambientali*, in *Assicurazioni*, n. 1/2013.

#### **4. MODELLI ASSICURATIVI PROPOSTI DAL MERCATO**

Con riferimento alla copertura per i danni da catastrofe naturale, il mercato assicurativo ha predisposto e studiato almeno due proposte di copertura, che contemplano la collaborazione tra pubblico e privato. In appresso se ne riepilogano i tratti fondamentali.

##### **4.1. Proposta di assicurazione obbligatoria**

La formulazione della proposta in esame prende le mosse dalla considerazione che i privati e le aziende spesso tendono a non volersi assicurare contro i rischi da catastrofe naturale, ritenendo che tali eventi siano poco probabili.

Il modello studiato contempla l'imposizione, per il tramite di un intervento legislativo statale, dell'obbligo di stipulare una polizza che preveda la copertura degli immobili non abusivi per i rischi da incendio e catastrofe naturale, in modo congiunto.

Il limite principale che emerge da essa è tuttavia che, a fronte di un costo effettivamente contenuto per la copertura dei danni da incendio, le cifre aumenterebbero considerevolmente in relazione ad eventi sismici ed alluvionali. E ciò, proprio in ragione delle osservazioni più volte effettuate nel corso di questo lavoro sull'incidenza di tali fattori di rischio sul territorio italiano<sup>323</sup>.

Quest'ultimo aspetto renderebbe particolarmente onerosa la stipula di simili contratti per i cittadini; infatti, per la copertura dell'intero patrimonio abitativo italiano sarebbe necessaria una capacità del comparto assicurativo di circa 35 miliardi di euro all'anno che, tradotti in termini di premio, significano circa 73 euro ogni 100.000 euro assicurati. Tali cifre effettivamente sono oggi confermate dai

---

<sup>323</sup> GUY CARPENTER, ANIA, CONSAP, *cit.* Si vedano altresì: SWISS RE, *The Italian Insurance Market: opportunities in the land of the Renaissance*, August 2012; ALBERTO MONTI e FILIPPO CHIAVES, *Financial Compensation for Victims of Catastrophes*, in *Tort and Insurance Law Yearbook*, 2006, Vol. 14, Part. 2, p. 45-194; V. RIZZO, *Metodologie per la gestione del rischio di frana e dei movimenti del suolo con scenari di politica assicurativa*, pubblicazione Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2006.

numerosi modelli simulativi che le Compagnie offrono sui propri siti internet per calcolare i preventivi dei relativi premi<sup>324</sup>.

Per ridurre i costi a carico dei privati, il sistema potrebbe operare con il meccanismo della franchigia e dello scoperto, meccanismi che gli assicuratori sono in grado di manovrare con esperienza e successo per responsabilizzare i contraenti. Infatti, oltre ad avere un risvolto sul piano economico del premio, ciò sarebbe utile per indurre i privati ad adottare misure di precauzione efficaci per evitare i danni<sup>325</sup>.

Il paradigma della copertura obbligatoria postula dunque una collaborazione tra assicuratori ed assicurati, che comprende necessariamente il rispetto dell'obbligo economico di stipulare la polizza. L'inottemperanza a tale previsione, infatti, potrebbe avere delle conseguenze nel generale equilibrio del sistema perché determinerebbe, come ovvio, minori introiti e quindi una minore disponibilità di risorse per le Compagnie.

Da parte di queste ultime, un possibile incentivo ad assicurarsi potrebbe essere l'esplicito rifiuto *ex ante* di liquidare un risarcimento per i danni a beni che, sebbene debbano per imposizione legislativa essere oggetto di copertura, in realtà non siano assicurati per negligenza o violazione del relativo obbligo da parte del proprietario.

Dal lato dei privati poi, l'inosservanza del dovere potrebbe avere ripercussioni in termini di antiselezione. Si prevede infatti con maggior probabilità che a non assicurarsi siano gli abitanti di zone a basso rischio di calamità, a causa della minore percezione dei rischi, comportando così le conseguenze già prospettate in caso di diminuzione della disponibilità di risorse per gli assicuratori<sup>326</sup>.

Il modello ora descritto è stato oggetto del Disegno di legge n. 881 del 26 giugno 2013, che prevedeva la copertura assicurativa di tutti

---

<sup>324</sup> GUY CARPENTER, ANIA, CONSAP, *cit.*; ad esempio l'estensione della garanzia incendio per un immobile di 70 m<sup>2</sup> sito in Monza ha un prezzo di 69 euro all'anno. I valori dei premi sono calcolati in base al Comune di appartenenza e variano a seconda dei fattori di rischio stimati.

<sup>325</sup> D. CERINI, *cit.*

<sup>326</sup> I dati sono tratti interamente dallo studio di Ania in collaborazione con Guy Carpenter, "Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi", 2010.

Si veda anche il saggio di BUZZACCHI e TURATI, *cit.*



gli immobili pubblici e privati contro i rischi derivanti da qualsiasi genere di calamità naturale, compresi gli eventi sismici e i dissesti idrogeologici, a cui era altresì associata la costituzione di un Fondo permanente per la realizzazione di interventi sugli edifici finalizzati alla sicurezza strutturale ed all'efficienza energetica degli stessi<sup>327</sup>.

Tra le ragioni programmatiche di tale progetto, del resto in linea con i contenuti delle precedenti proposte, i redattori hanno sottolineato innanzitutto il possibile sgravio delle finanze pubbliche. Esse infatti, hanno finora subito a seguito delle catastrofi un carico molto pesante, trovandosi di volta in volta a dover approvare l'imposizione di nuovi tributi.

In questo senso, dunque, anche i cittadini otterrebbero vantaggi economici dall'assicurazione, a patto che essa non venga considerata un'ulteriore forma di tassazione sulla casa, bensì un investimento per il futuro che può invece sostituire i tributi. Infatti l'assicurazione non porta benefici immediati, ma se inserita all'interno di un sistema ben strutturato, se non altro consente di non dover contribuire al dovere di solidarietà esercitato dallo Stato, con il pagamento delle imposte successive ai singoli eventi occorsi.

I premi stimati per coprire i danni dovuti agli eventi naturali, se si riuscisse ad evitare l'effetto di selezione avversa e si potesse ricorrere a sistemi di mutualizzazione, potrebbero ammontare a circa 100 euro all'anno per l'estensione della polizza che copre i danni da incendio, cifra non certamente eccessiva in vista delle sue virtuose potenzialità.

In aggiunta, l'obbligatorietà dell'assicurazione gioverebbe anche ai fini del miglioramento complessivo del livello di sicurezza degli edifici e della loro efficienza energetica, incentivando i privati ai già noti meccanismi di prevenzione delle calamità. Ne conseguirebbe altresì un complessivo aumento di valore degli immobili stessi, nonché uno sviluppo in termini di conoscenze e di creazione di posti di lavoro per il settore industriale e ingegneristico, coinvolti professionalmente nell'implementazione dell'impiantistica per l'efficienza energetica e la tutela del territorio dalle catastrofi naturali.

---

<sup>327</sup> Disegno di legge del Senato n. 881 comunicato alla Presidenza il 26 giugno 2013.

#### 4.2. Proposta di assicurazione semi-obbligatoria

Il modello in esame prevede l'obbligo, non già di assicurarsi, ma di estendere la copertura assicurativa contenuta nelle polizze incendio anche ai rischi connessi alle catastrofi naturali.

Con riferimento a tale inclusione, è in via preliminare necessario richiamare quanto previsto dall'art. 1912 c.c. che, come si è già osservato, lascia all'assicuratore predisponente la facoltà di inserire all'interno dei contratti la copertura delle catastrofi naturali, oppure di escluderla. Si richiama in tema il dibattito dottrinale relativo alla questione se tale elenco debba considerarsi tassativo, aspetto al quale la tesi prevalente dà risposta affermativa<sup>328</sup>.

La previsione di un regime semi-obbligatorio di assicurazione si ispira in larga parte alla corrispondente legge francese che prevede la copertura assicurativa delle calamità naturali mediante la cooperazione tra Stato e Compagnie<sup>329</sup>.

Gli immobili previsti dalla proposta sono individuati come unità abitative civili comprese le attività commerciali. Essa può essere studiata mediante l'analisi dei dati forniti ad Ania dal 28% delle Compagnie italiane, che hanno aderito alla specifica rilevazione statistica relativa alle polizze incendio.

#### 4.3. Lo Stato come riassicuratore finale

Secondo una uniforme indicazione della dottrina, un ulteriore modello previsto dal comparto assicurativo in relazione alla copertura delle calamità naturali riguarda la funzione che può assumere lo Stato rispetto a tali rischi sia in qualità per così dire di contraente sia in qualità di assicuratore, ovvero riassicuratore<sup>330</sup>.

In merito si è espresso anche il Libro Verde, sottolineando l'eventualità che le autorità pubbliche possano innanzitutto

---

<sup>328</sup> F.ROSELLI, *L'assicurazione nei codici - art. 1912 c.c.*, in LE ASSICURAZIONI, a cura di A. La Torre, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 196-198; DONATI, cit. e SANTI, *Il contratto di assicurazione, commento agli artt. 1882-1932 c.c.*, Roma, 1965, 371; ANTIGONO DONATI, *Trattato del diritto delle assicurazioni, II*, Milano, 1954; Si vedano gli autori citati da GUIDO ALPA, VINCENZO MARICONDA, in *Codice Civile Commentato, tomo I-II-III*, IPSOA, 2013 p. 2082, ossia VITTORIO SALANDRA, *Delle Obbligazioni artt. 1891-1932*, in Commentario del Codice Civile a cura di Scialoja e Branca, Zanichelli, Bologna, 1966; MASSIMO FRANZONI, *Dell'assicurazione contro i danni, Com.* UTET, IV, Torino 1999, p. 1664.

<sup>329</sup> Legge n. 82-600 del 13 luglio 1982 e successive modifiche.

<sup>330</sup> D. CERINI, cit.

rivolgersi al mercato assicurativo per ottenere, attraverso meccanismi di mutualizzazione e con la costituzione dei già menzionati *pool* per le calamità. In questo caso, mentre le istituzioni pubbliche mettono a disposizione il capitale da investire, il comparto assicurativo può mettere a loro servizio la propria esperienza in termini di valutazione del rischio, di vendita e creazione delle polizze, nonché attraverso una consulenza su come effettuare gli investimenti. In questi termini, può quindi realizzarsi una forma di collaborazione, o partenariato pubblico-privato, che dà luogo all'assicurazione dei rischi catastrofali.

In alternativa, ed è sostanzialmente il caso della CCR in Francia, lo Stato può fungere da riassicuratore di ultima istanza rispetto al settore privato, assumendo i rischi del settore privato stesso, quando essi siano superiori ad un determinato tasso-soglia definito dai contratti. In questo modo, si lascia che il settore privato operi nella propria sfera di competenza, potendo altresì contare sul contributo delle finanze pubbliche, a fronte di importanti necessità di capitale ovvero di eventi particolarmente intensi.

## **CAPITOLO V**

### **REALTA' STRANIERE**

#### **1. SOLUZIONI DEL MERCATO ASSICURATIVO E MODELLI STRANIERI**

Il mercato assicurativo conosce due possibili sistemi o tecniche per affrontare i casi di calamità naturali con gli strumenti assicurativi: (i) i sistemi tradizionali che contemplano la stipulazione di polizze da parte dei privati, i quali assicurano individualmente i propri beni e percepiscono un indennizzo da parte degli assicuratori in relazione agli effettivi danni patiti a causa dell'evento catastrofe; e (ii) i cosiddetti sistemi di “*contingent capital*” che operano su scala più ampia, mediante l'accantonamento di fondi, destinati a provvedere su larga scala alle conseguenze delle catastrofi, liquidando i relativi rimborsi non tanto in ragione dei danni effettivamente subiti bensì in relazione ad indici parametrici rispetto ai quali il singolo evento si sia discostato per gravità.

Tali tecniche, più che altro descrittive dell'operatività dei modelli, si combinano poi nei vari sistemi con le scelte effettuate a livello governativo sulla facoltatività ovvero obbligatorietà dell'assicurazione contro i rischi da catastrofe naturale.

Procedendo con ordine (i) i sistemi tradizionali coinvolgono i soggetti e gli strumenti classici del mercato assicurativo: le istituzioni pubbliche, che non riescono a farsi carico della prevenzione e della limitazione dei danni catastrofali, lasciano che i privati decidano autonomamente se assicurarsi. Di norma questi sistemi sono associati a scelte politiche che contemplano la facoltatività rispetto al ricorso agli strumenti assicurativi da parte dei privati, come ad esempio accade nel Regno Unito, negli Stati Uniti ed in Germania. Vi è tuttavia da osservare che si tratta normalmente di nazioni in cui si riscontra una forte propensione verso gli strumenti assicurativi, sia per ragioni culturali sia per fattori che spingono i cittadini a tutelarsi con meccanismi di prevenzione.

Le singole Compagnie prevedono coperture volte a proteggere beni specifici dalla possibile azione dannosa di eventi atmosferici che generano catastrofi naturali, attraverso la stipula di contratti di assicurazione a ciò destinati.

Gli attori principali dei cosiddetti sistemi tradizionali, che prevedono la scelta individuale se tutelarsi o no dai danni da catastrofe naturale sono le imprese di assicurazione e le reti di intermediari, oltre naturalmente ai privati contraenti, proprietari dei beni oggetto di copertura.

Il mercato assicurativo privato dispone infatti di conoscenze<sup>331</sup> e contatti che, rispetto alle istituzioni, gli consentono di agire sul territorio in modo studiato, secondo le esigenze dei singoli contesti ambientali e naturalmente a seconda delle caratteristiche del clima, che varia da zona a zona. A tale proposito, si è già ampiamente esaminato nel corso del presente lavoro il tema della percezione e gestione dei rischi collegati ai fenomeni ambientali e catastrofali.

La scelta da parte del settore pubblico di demandare al mercato assicurativo privato la gestione dei rischi e dei sinistri legati alle catastrofi naturali risponde ad esigenze di efficienza ed anche al principio di sussidiarietà, prevedendo una delega di funzioni a chi sia in grado di svolgere il compito con maggiori competenze.

Mediante la stipula di contratti con soggetti privati che tutelano i beni di loro proprietà, calibrati in base alle esigenze territoriali, si riesce a raggiungere un buon livello di sicurezza relativamente ai rischi da catastrofe naturale.

L'efficienza delle Compagnie di assicurazione, dotate di una rete di liquidatori e periti sul territorio, è senz'altro evidente nella fase successiva alle catastrofi, in cui è necessario porre rimedio all'impatto dei fenomeni di carattere catastrofico e provvedere alla erogazione dei risarcimenti.

Tale scelta risponde alla consapevolezza che se tale ruolo fosse affidato al settore pubblico i tempi di attesa sarebbero

---

<sup>331</sup> In tal senso oggi i cosiddetti *modelli simulativi* hanno grande rilievo, perché consentono alle singole Compagnie di studiare i fenomeni di cambiamento climatico ed i rischi legati all'ambiente e al territorio al fine di proporre polizze assicurative adatte e commercializzarle nelle zone più interessate.

In Italia si fa ricorso allo strumento detto SIGRA (Sistema Integrato per la Gestione del Rischio Alluvionale); si tratta di un software che mappa il territorio italiano in relazione ai rischi alluvionali ed unisce competenze di carattere ingegneristico, statistico ed assicurativo.

Inoltre, ha avuto successo il software RMS, che valuta il rischio sismico sul territorio dell'Europa ed include l'Italia.

notevolmente superiori anche in presenza di riserve economiche e fondi dedicati espressamente a provvedere in tal senso<sup>332</sup>.

I principali aspetti tecnici che caratterizzano i modelli assicurativi tradizionali si configurano come segue.

Per quanto concerne il prezzo della garanzia assicurativa, si ritiene che esso sia equilibrato nella misura in cui riesca a valutare l'entità del rischio non soltanto in base ai pericoli del territorio, ma piuttosto in maniera combinata relativamente alla tipologia costruttiva e agli standard edilizi impiegati.

Se si riuscisse a determinare tale aspetto con queste modalità, ciò motiverebbe i costruttori a fornire prestazioni migliori per evitare di concorrere nella responsabilità per i danni, incentiverebbe i privati ad assumersi la responsabilità di scegliere di vivere in un luogo maggiormente soggetto a rischi catastrofali e non determinerebbe l'effetto di antiselezione su cui ci si è già soffermati.

Dal punto di vista della valutazione del danno, poi, un sistema equilibrato di assicurazione dei rischi da catastrofe naturale dovrebbe prevedere una copertura che faccia riferimento al valore della ricostruzione a nuovo, prendendo in considerazione l'ipotesi di massimali e franchigie a seconda delle caratteristiche della polizza, dei beni e in ogni caso a carico dell'assicurato.

(ii) I modelli di *contingent capital* (ad esempio è il caso del Messico e della CCRIF dei paesi Caraibici) invece funzionano con il coinvolgimento di soggetti non privati, quali ad esempio uno Stato, un consorzio o un ente, che si garantiscono attraverso il pagamento di un premio la disponibilità di somme ingenti, destinate ai risarcimenti in caso di catastrofi naturali da parte di altri soggetti "finanziatori". Si è già avuto modo di approfondire le caratteristiche di questi modelli in riferimento al modello delle assicurazioni con indici parametrici.

Questi ultimi possono essere compagnie di assicurazione, di riassicurazione oppure investitori istituzionali che collocano i

---

<sup>332</sup> GUY CARPENTER in collaborazione con ANIA, *DANNI DA EVENTI SISMICI E ALLUVIONALI AL PATRIMONIO ABITATIVO ITALIANO: STUDIO QUANTITATIVO E POSSIBILI SCHEMI ASSICURATIVI*, 2010.

cosiddetti *cat-bonds* sul mercato finanziario e da ciò ottengono ricavi idonei ad accantonare le somme necessarie per detti capitali<sup>333</sup>.

---

<sup>333</sup> *Ibidem.*

## **2. LA NOZIONE DI DANNO CATASTROFALE NELLA LEGISLAZIONE FRANCESE**

L'ordinamento francese, ben diversamente da quello italiano, ha posto le basi per un sistema che disciplini l'indennizzo e la tutela dagli effetti delle calamità naturali con l'introduzione della legge n. 82-600 del 13 luglio 1982 che ancora oggi, resistendo alle modifiche stratificatesi nel tempo, è considerata il testo di riferimento in materia<sup>334</sup>.

L'approvazione di tale normativa ha determinato l'inserimento all'interno del *Code des Assurances* degli articoli da 125-1 a 125-6335, che dettano gli aspetti essenziali in tema di assicurazione dei rischi da catastrofe naturale, nonché i parametri di riferimento entro i quali le imprese di assicurazione sono tenute a strutturare la propria offerta contrattuale.

Innanzitutto, la tutela dei cittadini a fronte delle calamità che coinvolgono l'intera nazione francese è sancita già a livello costituzionale nel Preambolo della Costituzione del 1946. Al suo interno è contenuto un riferimento alla solidarietà ed all'uguaglianza che devono uniformare i cittadini nella presa in carico delle conseguenze di fatti calamitosi<sup>336</sup>.

La sensibilità per il tema delle catastrofi naturali ha poi trovato un canale nei primi studi sistematici degli anni 60 del XX secolo, aventi ad oggetto il regime di copertura assicurativa dei rischi catastrofali.

All'epoca, la situazione assicurativa del paese in questo specifico settore era caratterizzata da tre aspetti fondamentali: (i) assenza di statistiche affidabili su questo tipo di rischi, (ii) pericolo di antiselezione a carico degli assicuratori (soltanto i soggetti residenti nelle zone più colpite sarebbero stati interessati a stipulare polizze di questo genere) e (iii) rischio di cumulo di sinistri di difficile controllo<sup>337</sup>.

---

<sup>334</sup> JEAN-MARIE DELHAY, *L'assurance des catastrophes naturelles*, EDITIONS DU PUIITS FLEURI, Héricy - France, 2005.

<sup>335</sup> nella specie nel libro primo, titolo secondo, capitolo quinto rubricato "*L'assurance des risques de catastrophes naturelles*".

<sup>336</sup> « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* », Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

<sup>337</sup> Dati COPIT, "PROBLEMI DELLA PREVENZIONE DELLE CATASTROFI E DELLA INTRODUZIONE DEL SISTEMA



In un primo momento, al rilevamento di tali problematiche, non fu data risposta attraverso un effettivo progetto di legge. Il tema fu poi nuovamente preso in considerazione negli anni 80, soprattutto a seguito di gravi inondazioni verificatesi nel 1981 nelle valli della Saona e del Rodano.

Le idee iniziali in materia prevedevano la creazione di Fondi Pubblici dedicati al risarcimento dei danni di carattere catastrofale, ma poi si giunse nel 1982 ad un definitivo disegno legislativo avente ad oggetto un sistema misto di partecipazione dello Stato e del mercato assicurativo.

L'esito finale di questo iter si è avuto con la legge promulgata il 13 luglio 1982, successivamente modificata dalle leggi del 25 giugno 1990, 16 luglio 1992 e 2 febbraio 1995 relativa al rafforzamento della protezione dell'ambiente<sup>338</sup>.

Con l'approvazione di tale normativa il legislatore francese ha unito in un unico testo la già esistente menzione costituzionale della tutela dalle calamità agli strumenti mutualistici previsti dal mercato assicurativo, creando le basi per un'efficace solidarietà che coinvolge al contempo gli operatori privati e lo Stato<sup>339</sup>.

Tale disciplina è caratterizzata da tre aspetti fondamentali: (i) una politica di generalizzazione delle garanzie tramite lo strumento dell'assicurazione diretta, (ii) una politica di prevenzione delle catastrofi naturali e (iii) una politica di sostegno da parte dello Stato per il tramite della CCR (Caisse Centrale de Réassurance) con una garanzia illimitata.

Le condizioni di operatività della legge del 13 luglio 1982 sono piuttosto chiare perché i cittadini possono avere diritto all'indennizzo dei danni da catastrofe naturale se ricorrono due presupposti imperativi: 1) la presenza dello stato di catastrofe naturale constatato per decreto interministeriale; 2) la presenza di una polizza "danni ai beni" che copra i beni sinistrati.

E, naturalmente, questi due presupposti devono relazionarsi secondo un rapporto di causa-effetto che individui un nesso tra di loro.

---

ASSICURATIVO PER LA PROTEZIONE DELLE COMUNITA'", 15 giugno 2001.

<sup>338</sup> Y. LAMBERT-FAIVRE, *Droit des Assurances*, 9<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 1995, p. 18-34.

<sup>339</sup> « *La cobertura aseguradora de las catàstrofes naturales. Diversidad de sistemas* », Consorcio de Compensación de Seguros, Madrid, 2008.

In questa sede, e prima di esaminare nello specifico le disposizioni legislative che disciplinano l'assicurazione delle catastrofi naturali, è necessario effettuare alcune premesse definitorie che inquadrino l'argomento.

### **La nozione legale di *catastrophes naturelles***

Il tema che ci occupa può essere introdotto facendo riferimento a quanto espresso nel Dictionnaire de la Gestion des Risques et des Assurances, che offre una definizione chiara e sintetica dei termini essenziali della materia.

«Qu'est-ce qu'une catastrophe? Nous utiliserons ce mot pour définir un "renversement" destructeur et brutal de l'ordre préétabli d'un ensemble naturel et humain provoquant, avec une soudanéité plus ou moins grande, non seulement des dégâts matériels immenses, mais encore une masse de blessés (et des morts)»<sup>340</sup>.

Per catastrofe in generale si intende, secondo una prospettiva assicurativa, un evento di origine naturale o umana che abbia coinvolto numerose vittime e provocato danni importanti suscettibili di estendersi e che richiede interventi di assistenza e di salvataggio urgenti<sup>341</sup>. Con il termine catastrofe naturale invece ci si riferisce ad un evento di intensità anormale, causato dalla natura e che sopraggiunge in modo inatteso e brutale come le inondazioni, i terremoti, lo slittamento dei terreni, le valanghe (etc.) e le cui conseguenze in termini materiali sono indennizzabili per legge<sup>342</sup>.

Tradizionalmente i danni catastrofali, proprio in ragione del loro carattere massivo, non sono stati considerati suscettibili di copertura assicurativa.

Tuttavia, atteso che la legge francese del 13 luglio 1982 ha cominciato ad aprire a questa possibilità, è essenziale comprendere a quali condizioni possa effettivamente operare la garanzia che li contempla.

L'articolo 125-1 della legge del 1982 definisce danni catastrofali la tipologia di "danni materiali diretti non assicurabili che abbiano avuto per causa determinante l'intensità anormale di un agente naturale, nei casi in cui le misure adottate abitualmente per

---

<sup>340</sup> J. CHARBONNIER, *Dictionnaire de la Gestion des Risques et des Assurances*, sub voce « Catastrophe », La Maison du Dictionnaire, PARIS, 2004.

<sup>341</sup> *ibidem*

<sup>342</sup> *ibidem*

prevenire questa tipologia di danni non abbiano potuto impedire la loro sopravvenienza o non abbiano potuto essere prese”.

I danni catastrofali, seguendo la lettera dell’articolo citato, possono essere risarciti solo qualora siano direttamente riconducibili ad un evento catastrofe e ne devono essere l’effetto.

Invece, i criteri che connotano ed individuano le catastrofi naturali contemplate dal regime della legge del 1982 sono l’anormalità e l’inassicurabilità.

La novità apportata da questa normativa consiste infatti nel superamento dei tradizionali parametri in materia, che escludevano l’assicurabilità dei rischi connessi alle catastrofi naturali in ragione del loro carattere massivo<sup>343</sup>.

Dal 1982 la garanzia legale si estende ai danni di per sé non assicurabili e causati dall’intensità anomala di un evento catastrofe; il legislatore scelse pertanto in questo settore di estendere la copertura assicurativa a queste fattispecie di danni non secondo il criterio della natura del fatto generatore ma secondo il criterio della loro intensità. Il legislatore francese non ha allegato alla disciplina di questa materia un elenco tassativo di fenomeni naturali oggetto della garanzia, né ha fornito una lista di “esclusioni”.

A titolo di esempio, senza pretese di esaustività, si considerano comunemente inclusi nell’alveo di questa normativa i fenomeni di inondazioni o colate di fango, sismi, movimenti tellurici, subsidenze (sprofondamento di terreno dovuto all’abbassamento improvviso della falda freatica), marea eccezionale, scorrimento d’acqua o di fango o di lava, masse di ghiaccio o di neve in movimento.

La nozione di catastrofi emergente dalla legge del 1982 coincideva soltanto in parte con quella precedente, che invece riteneva inassicurabili i danni catastrofali derivanti da tempeste (ad esempio verificatesi in Bretagna nel 1987) oppure uragani.

Da questa parziale sovrapposizione emergevano difficoltà nell’inquadrare correttamente le singole fattispecie di danno catastrofe verificatesi concretamente; gli interpreti, caso per caso si trovavano a dover comprendere se la copertura fosse possibile o

---

<sup>343</sup> Y. LAMBERT-FAIVRE, *op. cit.*

no senza un chiaro riferimento normativo all'interno della legge del 1982 ed incorrendo spesso in una diversità di trattamento.

A dirimere le ambiguità interpretative intervenne quindi la legge n. 90-509 del 25 giugno 1990 che aprì esplicitamente all'assicurabilità dei danni derivanti da tempeste, uragani e cicloni mediante l'estensione delle polizze che coprono l'incendio o le perdite di esercizio che ne derivano.

Inoltre, è necessario tenere presente che il sistema di copertura assicurativa dei danni da catastrofe naturale è complementare all'assicurazione privata, poiché unisce gli strumenti privatistici alla solidarietà dello Stato.

In questo senso, per individuare correttamente l'area di applicazione della legge del 1982, era indispensabile comprendere se i danni verificatisi di volta in volta fossero assicurabili oppure no, poiché soltanto quelli inassicurabili di per sé avrebbero potuto beneficiare del regime di solidarietà misto (privati-Stato) previsto dalle nuove disposizioni.

Le difficoltà nascenti dall'interpretazione di questo parametro resero per anni incerta l'area di applicazione della disciplina; infatti, si verificavano casi in cui i danni derivanti da catastrofe erano oggetto di copertura assicurativa, quindi esclusi dal regime di solidarietà della legge dell'82, ma le Autorità dichiaravano ugualmente lo stato di calamità naturale e così aprivano la via all'applicazione di tale disciplina.

Così, a risolvere definitivamente le incertezze, intervenne la legge n. 92-665 del 1992 che stabilì che soltanto i danni non assicurabili causati da un fatto naturale di intensità anormale avrebbero potuto essere inclusi nel regime previsto per le catastrofi naturali dalla normativa del 1982.

### **I beni garantiti dalla legge del 13 luglio 1982**

La legge in esame prevede la copertura assicurativa per i danni da catastrofi naturali che abbiano coinvolto beni mobili ed immobili (compresi i veicoli terrestri a motore) che siano già assicurati contro l'incendio o contro gli altri danni ai beni.

Generalmente, sono oggetto di garanzia le abitazioni e i beni contenuti in esse; le installazioni industriali e commerciali ed i loro contenuti; gli edifici appartenenti alle comunità locali e i loro contenuti; gli edifici agricoli (compresi i raccolti, i macchinari e gli

animali che si trovano al loro interno); le serre (considerate come edifici o impianti ma escluse le colture ivi contenute); i veicoli a motore; gli accessori degli autoveicoli purché coperti dalla garanzia “di base” (incendio o altri beni); le coperture, i muri di sostegno o fondazioni se sono coperti dalla garanzia “base”; eventualmente le foreste se coperte dalla garanzia “danni ai beni”; i costi di demolizione, pompaggio e ripulitura<sup>344</sup>.

Cenni alle condizioni contrattuali della garanzia

Il legislatore, con la legge del 13 luglio 1982, non ha imposto un vero e proprio obbligo a stipulare un contratto di assicurazione, ma ha preferito introdurre la garanzia per le catastrofi naturali all'interno dei contratti preesistenti che coprono i danni ai beni (incendio, furto etc.).

Essi sono ampiamente diffusi e si possono suddividere in due distinte tipologie: da una parte i contratti che coprono i danni ai veicoli terrestri a motore, dall'altra parte quelli che coprono le altre tipologie di danni ai beni (edifici ad uso abitativo, industriale, rischi di carattere agricolo, perdite pecuniarie di altro genere e via dicendo). Quindi, se manca una copertura assicurativa “di base” per un determinato bene, sarà correlativamente esclusa anche la garanzia per le catastrofi naturali<sup>345</sup>.

---

<sup>344</sup> Dati COPIT, *cit.*

<sup>345</sup> Y. LAMBERT-FAIVRE, *op. cit.*

**Allegato 1**

**LE FASI DI SVILUPPO DELLA TUTELA AMBIENTALE NEL DIRITTO EUROPEO**

<b>Fase storica e politica</b>	
<b>Trattato Istitutivo della CEE (1957)</b>	La tutela del bene ambiente non è contemplata tra gli obiettivi delle istituzioni comunitarie.
<b>anni '70 del XX secolo (consiglio delle Comunità Europee 1972)</b>	Si manifestano i primi segni di sensibilizzazione alle tematiche ambientali nell'ambito delle politiche comunitarie. Gli strumenti proposti sono di natura pubblicitaria e privatistica.
<b>Gravi incidenti: ICMESA (Seveso, 1976) CENTRALE NUCLEARE (Chernobyl, 1986) SANDOZ (Basilea, 1986)</b>	I gravi fatti di cronaca che danneggiano pesantemente l'ambiente e la salute pubblica catalizzano l'interesse delle istituzioni comunitarie per il tema.
<b>Atto Unico Europeo (1986)</b>	Primo riconoscimento ufficiale della tutela ambientale.
<b>Trattato di Maastricht (1992)</b>	All'interno del Trattato si fissano i caratteri delle politiche comunitarie in tema di tutela ambientale.
<b>Trattato di</b>	Ulteriore precisazione degli obiettivi

<p><b>Amsterdam (1998)</b></p>	<p>in materia di ambiente e dei suoi principi ispiratori, quali <i>precauzione, azione preventiva, chi inquina paga.</i></p>
<p><b>Libro Verde sulla responsabilità civile per danno all'ambiente (1993)</b></p> <p><b>Libro Bianco sulla responsabilità ambientale (2000)</b></p>	<p>All'interno di essi la Commissione europea ha ulteriormente approfondito il principio <i>chi inquina paga.</i></p>
<p><b>Direttiva Europea 04/35 (2004)</b></p>	<p>Il contenuto fondamentale di questo atto legislativo è la responsabilizzazione dell'<i>operatore</i> la cui attività economica abbia determinato un <i>danno ambientale.</i> La direttiva predispone una disciplina quadro generale per la prevenzione e la riparazione dei danni all'ambiente, fondata sul principio "<i>chi inquina paga.</i>"</p>

**EVOLUZIONE DELLA RESPONSABILITA' AMBIENTALE  
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

<b>Costituzione</b>	Articoli di riferimento: 9, 32, 41 e 42
<b>Legge n. 349/1986</b>	L'art. 18 introduceva una clausola generale di responsabilità ambientale, attraverso la responsabilizzazione dell'autore del fatto illecito generatore di danno ambientale e della apposizione in capo ad esso del relativo obbligo risarcitorio nei confronti dello Stato.
<b>Decreto Ronchi n.22/1997</b>	Introduce novità in tema di rifiuti e di siti inquinati
<b>Decreto legislativo n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente)</b>	Tale atto legislativo, alla parte VI, recepisce la direttiva UE 04/35 in materia di responsabilità ambientale

	Danno ambientale	Danno catastofale
Nozione	Art. 300 D.lgs. 152/2006	Assente, ma ricavabile indirettamente dall'articolo 1912 c.c.
Disciplina di riferimento della responsabilità extracontrattuale	Codice dell'ambiente che ricalca il sistema della direttiva UE 04/35	Completamente asistemica



**ALLEGATO 2****Progetti di legge in tema di assicurazioni contro le catastrofi naturali**

I progetti di legge susseguitisi nel corso delle legislature dello Stato italiano hanno avuto fino ad oggi un esito fallimentare.

Tuttavia, ripercorrere le singole tappe che hanno segnato la materia può essere interessante per comprendere in che termini sia stata affrontata finora la questione.

ANNO	TESTO LEGISLATIVO	PRINCIPALI CONTENUTI
1993	Progetto di legge GOLFARI (1164/93)	Addizionale obbligatoria sull'ICI dell'1% riscossa dai Comuni, i quali avrebbero dovuto stipulare una polizza con un Consorzio assicurativo Obbligatorio
1996	Progetto CASSINELLI (235/96) di legge delega al Governo in materia di protezione civile e di intervento dello Stato in materia di calamità naturali e di assicurazione dei rischi derivanti	Il progetto si incentra sul criterio di ADESIONE VOLONTARIA al sistema di assicurazione contro i rischi di catastrofi naturali e prevede che i premi siano determinati dallo Stato, in relazione alle diverse fasce di rischio sul territorio
1999	Progetto CIAMPI/TREU (5809-ter), art. 38	La delega al Governo prevede l'emanazione di uno o più decreti legislativi per il recupero degli immobili distrutti o danneggiati a seguito di calamità naturali.

		<p>L'idea centrale è l'assicurazione obbligatoria per i rischi derivanti da calamità naturali, come estensione della polizza incendio.</p>
2001	<p>Progetto di legge MANFREDI (533/2001), art. 27</p>	<p>Il disegno riprende il progetto del 1996 e prevede la delega al Ministro dell'Industria a stipulare una convenzione con le Compagnie di assicurazione private, avente ad oggetto la definizione delle modalità per la riassicurazione del rischio mediante la costituzione di un Consorzio tra Compagnie di Riassicurazione.</p> <p>All'interno del progetto Manfredi non è prevista la definizione delle funzioni né dello Stato né delle Compagnie; non è prevista l'obbligatorietà della stipula da parte del privato di una polizza per la copertura dei rischi da calamità naturali; si prevede che una parte del premio possa essere fiscalmente detraibile nei limiti del 50% della rendita catastale dell'immobile</p>

		ed anche che le compagnie prevedano riserve tecniche per questa tipologia di rischi.
2002	Progetto n. 533/2002 al vaglio del Senato	In questo progetto si distinguono i processi post-calamità da quelli relativi all'emergenza, al fine di rendere veloce ed uniforme la fruizione delle risorse specificatamente dedicate e delle misure di riparazione sul territorio nazionale.
2004	Finanziaria 2004, art. 40	La finanziaria dell'anno 2004 si pone nei confronti del tema con un approccio maggiormente sistematico rispetto alle precedenti tappe. Infatti fissa i principi fondamentali per la creazione di un sistema pubblico e privato per l'assicurazione contro i rischi da calamità naturale. Nello specifico, si tratta: dell'inserimento dell'obbligo della garanzia per rischi da calamità naturale all'interno dei contratti di assicurazione contro l'incendio stipulati su immobili per uso

		<p>abitativo, ad esclusione di quelli abusivi;</p> <p>dell'esclusione dell'intervento dello Stato per i fabbricati privati non assicurati di proprietà di persone giuridiche private;</p> <p>della creazione di un Consorzio tra Compagnie per la definizione delle modalità di riassicurazione, al fine di risarcire i danni dovuti alle calamità naturali entro un limite prefissato;</p> <p>dell'intervento dello Stato nel caso in cui i danni superino l'importo entro il quale è previsto il risarcimento da parte del Consorzio.</p> <p>Il dibattito parlamentare relativo a questo progetto è stato acceso e, a causa delle critiche nei suoi confronti, ne ha poi determinato l'accantonamento.</p>
<p>2005</p>	<p>Finanziaria 2005, art. 26 prima e art. 202 poi.</p>	<p>Tale progetto, approvato dal Parlamento, prevede soltanto in origine l'OBBLIGATORIETA' della garanzia per i danni causati dalle</p>

		<p>calamità naturali ai fabbricati di abitazione civile all'interno dei contratti incendio; in un secondo momento infatti il requisito di obbligatorietà si perde in favore dell'adesione volontaria, incentivata con l'istituzione di un fondo di garanzia creato ad hoc.</p> <p>La copertura assicurativa si riferisce ai rischi connessi alle catastrofi naturali in base alle indicazioni fornite dalla Protezione Civile (Commissione Nazionale Grandi Rischi).</p> <p>In sintesi, l'articolo 202 della legge Finanziaria prevede l'avvio di un sistema caratterizzato da volontarietà e la contestuale creazione di una Compagnia di Riassicurazione con capitale a partecipazione pubblica, al fine di aumentare le generali capacità riassicurative del mercato; ed infine, la destinazione di risorse per la costituzione di un apposito Fondo di Garanzia gestito dalla CONSAP allo scopo di contribuire al risarcimento dei danni</p>
--	--	--

		<p>da calamità naturale.</p> <p>Il limite evidente del progetto è rappresentato dal fatto che, all'epoca della sua discussione, in Italia esisteva soltanto una compagnia di riassicurazione, peraltro smantellata nel 1996. Perciò, esso non ha avuto evidentemente seguito.</p>
2005	<p>Proposta di legge Benvenuto-Fluvi (5921/2005)</p>	<p>L'idea centrale del progetto è l'estensione automatica e obbligatoria della copertura rischi catastrofali sulle polizze incendio di nuova emissione, il cui bene assicurato sia un fabbricato destinato ad abitazione privata.</p> <p>Il disegno di legge propone un sistema misto, che preveda l'intervento dei settori assicurativi sia nazionali sia internazionali e postula la costituzione di un'apposita commissione di studio presso la Presidenza del Consiglio.</p> <p>I punti principali sviluppati all'interno del progetto sono (i) la</p>

		<p>costituzione di un Consorzio di riassicurazione, eventualmente integrato dall'intervento dello Stato attraverso una società privata a partecipazione pubblica;</p> <p>(ii) l'agevolazione fiscale in termini di riduzione dell'imposta su queste polizze, portata dal 21,35% al 12,5%;</p> <p>(iii) l'individuazione di premi stabiliti dal Governo e calibrati in base al rischio delle singole aree;</p> <p>(iv) intervento dello Stato per i cittadini non assicurati e privi di mezzi sufficienti;</p> <p>(v) riserve tecniche delle singole Compagnie destinate a questa tipologia di rischi;</p> <p>(vi) esclusione del risarcimento da parte dello Stato per i fabbricati abusivi.</p>
2006	DDL 3363 del Sen. Maurizio Eufemi	<p>Tale disegno di legge prevede la creazione di un Programma a livello nazionale per la ricerca, lo sviluppo e l'applicazione di tecnologie e metodi per l'adattamento ai cambiamenti climatici ed agli eventi catastrofici; in</p>

		particolare, esso si concentra sulle strategie di prevenzione e di tutela della salute del pubblico.
--	--	--



## **BIBLIOGRAFIA**

- DONATI e G. VOLPE PUTZOLU, *Manuale di diritto delle assicurazioni*, X ed., Giuffré, Milano, 2012;
- A. PIEROBON, *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente, analisi giuridica, economica, tecnica ed organizzativa*, MAGGIOLI, Santarcangelo di Romagna, 2012;
- M. ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni, vol. II- Le Assicurazioni contro i danni*, CEDAM, Padova, 2012;
- P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2° ed., 2011;
- R. GIOVAGNOLI e C. RAVERA, *Il contratto di assicurazione, percorsi giurisprudenziali*, GIUFFRÉ, Milano, 2011;
- L. DESIDERIO, *Temi e problemi di diritto delle assicurazioni*, GIUFFRÈ, Milano, 2010;
- L. FARENGA, *Diritto delle assicurazioni private*, GIAPPICHELLI, Torino, 2010;
- G. VOLPE PUTZOLU, *Commentario breve al diritto delle assicurazioni*, CEDAM, Padova, 2010;
- M. GAGLIARDI, *Il contratto di assicurazione, Spunti di atipicità ed evoluzione del tipo*, GIAPPICHELLI, Torino, 2009;
- A cura di V. ITALIA, *Ambiente, Inquinamento, Responsabilità*, in *Enciclopedia degli enti locali*, GIUFFRÈ, Milano, 2009;
- D. MORGANTE, *La responsabilità per il danno all'ambiente*, in *La responsabilità civile*, a cura di P. FAVA, Giuffré, Milano, 2009;
- PARTENZA, *L'assicurazione di responsabilità civile generale*, GIUFFRÈ, Milano, 2009;
- R. CELLERINO, *L'Italia delle alluvioni*, Franco Angeli, Milano, 2008;
- G. COFRANCESCO, *Il diritto dell'ambiente, tra natura e cultura*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2008;

- LACROIX, *La réparation des dommages en cas de catastrophes*, Bibliothèque de droit privé tome 490, L.G.D.J., Paris, 2008 ;
- LA TORRE, *Le Assicurazioni*, seconda edizione, GIUFFRÈ, Milano, 2007;
- G. ALPA, *Le assicurazioni private*, UTET Giuridica, Torino, 2006;
- P. GROSSI e H. KUNREUTHER, *Catastrophe modeling: a new approach to managing risk*, Springer, 2005;
- Y. LAMBERT-FAIVRE, L. LEVENEUR, *Droit des assurances*, 12e éd., Dalloz, Paris, 2005 ;
- B. POZZO, *La responsabilità ambientale : la nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, GIUFFRÈ, Milano, 2005;
- E. INCHINGOLO, *Assicurazioni dei rischi catastrofali*, in *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale*, a cura di P. CENDON, *Assicurazioni*, vol. XXI, tomo I, UTET, Torino, 2004;
- S. LANDINI, *Assicurazione e responsabilità*, GIUFFRÈ, Milano, 2004;
- M.R. MOTTOLA, *Incidenti, calamità, sistemi di prevenzione e di indennizzo*, in *Il risarcimento del danno non patrimoniale*, a cura di P. CENDON, vol. II, tomo II, UTET, Torino, 2003;
- F. X. ALBOUY, *Le temps des catastrophes*, Descartes & Cie, Paris 2002
- P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile*, a cura di R. SACCO, UTET, Torino, 1998;

Articoli e pubblicazioni:

- M. PROCOPIO, *Rischi catastrofali: regime assicurativo e tributario*, in *DEA*, n. 3-4, 2007, p. 675.
- F. DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, n. 3-4;
- A. MONTI, *La gestione assicurativa e finanziaria del rischio terremoto in Cile:*

*analisi giuridica del corrente assetto istituzionale e delle prospettive di riforma alla luce dell'esperienza in area OCSE, in Diritto ed economia dell'assicurazione, 2011, n. 4;*

- S. MEZZACAPO, “Stato di emergenza” circoscritto in ambiti temporali e limitato alle sole attività di soccorso e assistenza, in *Guida al diritto - Il Sole 24 ore*, 2012, n. 23;
- F. MARTINI, *Calamità: danni a carico dei proprietari di casa*, in *Guida al diritto – Il Sole 24 ore*, 2012, n. 23;
- SWISS RE, *Natural catastrophes and man-made disasters in 2011*, n. 2/2012;
- MARSH ITALY, *Comunicati stampa*;
- GUY CARPENTER e ANIA, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, 2011;
- G20/OECD Methodological framework, *Disaster risk assessment and risk financing*, 2012;
  
- GENEVA ASSOCIATION a cura di FALK NIEHORSTER, *Warming of the Oceans and Implications for the (Re)insurance Industry*, 2013;
- SWISS RE, *Mind the risk – A global ranking of cities under threat from natural disasters*, 2013;
- STEFANIA RIGHI, *Assicurazioni, rischi ambientali e cambiamenti climatici*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 6/2008, p. 561;
- SEAN B. HECHT, *Climate change and the transformation of risk: insurance matters*, in *HEINONLINE*, 55 *UCLA REVIEW* 1559, 2008;
- CHRISTINA ROSS, EVAN MILLS, SEAN B. HECHT, *Limiting liability in the greenhouse: insurance risk-management in the context of global climate change*, in *STANFORD ENVIRONMENTAL LAW JOURNAL AND THE STANFORD JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, SYMPOSIUM ON CLIMATE CHANGE RISK*, VOL. 26A/43A: 251-334, 2007;

- H. KUNREUTHER, *Mitigating Disaster Losses through Insurance*, in *Journal of Risk and Uncertainty*, 12: 171-187, 1996.
- L. BUZZACCHI e G. TURATI, *Rischi catastrofali ed intervento pubblico*, in *Consumatori, diritti e mercato*, n. 2/2010, p.10;
- CLAUDIO MEOLI, in *Digesto*, UTET, voce *Calamità Pubbliche*.
- DIANA CERINI, *Assicurazioni contro i rischi di catastrofi naturali: profilature italiane dopo il Green Paper UE*, in *DFA - Diritto e Fiscalità dell'Assicurazione*, 4-2013, p. 460-467.
- Commissione Europea, *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM (2013) 213, 16 aprile 2013.
- ROSARIO FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Giuffrè, anno LV, fasc. 2, marzo-aprile 2012, p. 61.
- MARSH MAGAZINE, n. 19 – dicembre 2013, p. 28.
- SWISS RE, *Mind the risk – A global ranking of cities under threat from natural disasters*, 2013.
- *Libro Verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Commissione Europea, 16 aprile 2013) – Risposte ANIA alle domande*, in *CONTRATTO E IMPRESA/EUROPA*, 2013/2, p. 944.
- SWISS RE, *Insurance principles: a yardstick for insurability*, in *Flooding-an insurable risk?*, 1998
- OECD Recommendation, *GOOD PRACTICES FOR MITIGATING AND FINANCING CATASTROPHIC RISKS*, 2010.
- M. ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni - Le assicurazioni contro i danni*, CEDAM, PADOVA, 2012, vol. II.
- Sigma 2/2013, *Natural catastrophes and man-made disasters in 2012: a year of extreme weather events in the US*.
- V. RIZZO, *Metodologie per la gestione del rischio di frana e dei movimenti del suolo con scenari di politica assicurativa*, pubblicazione Consiglio Nazionale

delle Ricerche, 2006.

- Commissione delle Comunità Europee, COM (2009) 147 definitivo, *LIBRO BIANCO – L’adattamento ai cambiamenti climatici*.
- ANIA, *L’Assicurazione italiana 2012/2013*;
- ANIA e GUY CARPENTER e CONSAP, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, 2011.
- SWISS RE, *Floods – an insurable risk?*, 1998.
- SWISS RE, *Mind the risk - A global ranking of cities under threat for natural disasters*, 2013.
- MYLES ALLEN, *The scientific basis for climate change liability*, in *Climate Change Liability – Transnational law and practice*, a cura di R. LORD , S. GOLDBERG, L. RAJAMANI, J. BRUNEE, 2012, Cambridge University Press, Cambridge;
- JUTTA BRUNNEE, SILKE GOLDBERG, RICHARD LORD QC AND LAVANYA RAJAMANI, *Overview of legal issues relevant to climate change*, in *Climate Change Liability – Transnational law and practice*, a cura di R. LORD , S. GOLDBERG, L. RAJAMANI, J. BRUNEE, 2012, Cambridge University Press, Cambridge;
- MIRIAM HARITZ, *An Inconvenient Deliberation*, 2011, Wolters Kluwer Law International, The Netherlands;
- ROSS, C., E. MILLS and S. HECHT, *Limiting Liability in the Green house: Insurance Risk-Management in the Context of Global Climate Change*, in *Stanford Environmental Law Journal and The Stanford Journal of International Law*, Symposium on Climate Change Risk, 2007, vol: 26A/43A.
- WORLD ECONOMIC FORUM, *GLOBAL RISKS 2012* - settima edizione;
- SWISS RE, *Mind the risk - A global ranking of cities under threat for natural disasters*, 2013;
- MARSH, *Insurance Market Update*, Spring 2011 e Second Quarter 2011.

- CCRIF/SWISS RE, *Excess Rainfall Product, A Guide to Understanding*, 2012 (www.ccrif.org);
- SWISS RE, *Weathering climate change: Insurance solutions for more resilient communities*, 2010;
- MICHEL M. DACOROGNA, HANSJORG ALBRECHER, MICHAEL MOLLER, SUZANNE SAHITI, *Equalization Reserves for Natural Catastrophes and Shareholder Value: a Simulation Study*, in *European Actuarial Journal*, 2012.
- SWISS RE, *The Italian Insurance Market: opportunities in the land of the Renaissance*, August 2012.
- F. PREMUTI, *Consumatori e cultura assicurativa*, in CINEAS - *Calamità naturali: agire o reagire?* - atti del convegno tenutosi a Roma il 27 ottobre 2005.
- DAN R. ANDERSON, *All risk rating within a catastrophe insurance system*, in *The Economics of Natural Hazards – vol. II*, a cura di HOWARD KUNREUTHER e ADAM ROSE, ELGAR REFERENCE COLLECTION, 2004.
- SARA LANDINI, *Assicurabilità e indennizzabilità dei rischi catastrofali ambientali*, in *Assicurazioni*, n. 1/2013.
- ALBERTO MONTI e FILIPPO CHIAVES, *Financial Compensation for Victims of Catastrophes*, in *Tort and Insurance Law Yearbook*, 2006, Vol. 14, Part. 2;
- F.ROSELLI, *L'assicurazione nei codici - art. 1912 c.c.*, in *LE ASSICURAZIONI*, a cura di A. La Torre, Giuffrè Editore, Milano, 2007;
- GUIDO ALPA, VINCENZO MARICONDA, in *Codice Civile Commentato*, tomo I-II-III, IPSOA, 2013;
- VITTORIO SALANDRA, *Delle Obbligazioni artt. 1891-1932*, in *Commentario del Codice Civile* a cura di Scialoja e Branca, Zanichelli, Bologna, 1966;
- MASSIMO FRANZONI, *Dell'assicurazione contro i danni*, Com. UTET, IV, Torino, 1999;
- E. INCHINGOLO, *Assicurazioni dei rischi catastrofali*, in *I nuovi contratti nella*

prassi civile e commerciale, Tomo I – Assicurazioni, UTET, Torino, 2004.

- SWISS RE, *Catastrophes naturelles et catastrophes techniques en 2009: baisse du nombre de victimes des catastrophes et des dommages assurés*, SIGMA n. 1/2010.
- SWISS RE, *Natural catastrophes and man made disasters in 2011: historic losses surface from record earthquakes and floods*, SIGMA 2/2012.
- M.R. MOTTOLA, *Incidenti, calamità, sistemi di prevenzione e indennizzo*, in Il risarcimento del danno non patrimoniale – parte speciale, tomo II, 2009, UTET Giuridica, Torino.
- FULVIO DI DIO, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2011, 3-4.
- *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)*, <http://www.unisdr.org/index.php>.
- SWISS RE, *Natural catastrophes and man-made disasters in 2011: historic losses surface from record earthquakes and floods*, Sigma n. 2/2012.
- D. MORGANTE, *La responsabilità per danno all'ambiente*, in La Responsabilità Civile, Trattato teorico-pratico, a cura di P. FAVA, GIUFFRÉ, Milano, 2009.
- V. DI GREGORIO, *La valutazione equitativa del danno*, CEDAM, Padova, 1999.
- B. POZZO, *La responsabilità ambientale in Europa: modelli di applicazione della direttiva 2004/35/CE*, Assonime, 2009.
- T. BALLARINO, *I beni ambientali*, in Manuale di diritto privato europeo, vol. II, a cura di C. CASTRONOVO e S. MAZZAMUTO, GIUFFRÉ, Milano, 2007.
- TRIMARCHI, *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Giuffré, Milano, 1994.
- GIOVANNA VOLPE PUTZOLU, *Commentario breve al diritto delle*

*assicurazioni*, CEDAM, Padova, 2010.

- Centro comune di ricerca, Commissione Europea, *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*, 2010.
- F.ROSELLI, *L'assicurazione nei codici - art. 1912 c.c.*, in LE ASSICURAZIONI, a cura di A. La Torre, Giuffrè Editore, Milano, 2007.
- PATRICIA GROSSI e HOWARD KUNREUTHER, *Catastrophe modeling: a new approach to managing risk*, SPRINGER, New York, 2005.
- E. INCHINGOLO, *Le assicurazioni dei rischi catastrofali*, in I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale, Assicurazioni, XXI, Tomo I, UTET, Torino, 2003.
- GIOVANNI BONILINI, MASSIMO CONFORTINI, CARLO GRANELLI, *Codice civile commentato, art. 1912*, UTET Giuridica, Torino, 2012.
- SANTI, *Il contratto di assicurazione*, commento agli artt. 1882-1932 c.c., Roma, 1965, 371.
- ANTIGONO DONATI, *Trattato del diritto delle assicurazioni*, II, Milano, 1954.
- F.ROSELLI, *L'assicurazione nei codici - art. 1912 c.c.*, in LE ASSICURAZIONI, a cura di A. La Torre, Giuffrè Editore, Milano, 2007.
- PAOLO TANDA, *Profili sanzionatori della normativa antisismica*, in Rivista giuridica dell'edilizia: 2013, parte II;
- Pubblicazione ANIA, *L'assicurazione italiana 2012-2013*.
- LUIGI BUZZACCHI e MARCELLO PAGNINI, *Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata*, in Consumatori, diritti e mercato, n. 3/2012.
- LUIGI BUZZACCHI e GILBERTO TURATI, *Rischi catastrofali e intervento pubblico*, in Consumatori, diritti e mercato, n. 2/2010.
- A. CROSETTI, *La normativa antisismica quale strumento preventivo dell'incolumità pubblica*, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2011, II.
- FILIPPO MARTINI, *Calamità: danni a carico dei proprietari di casa*, in Guida al Diritto, n. 23, 2012.
- Notiziario, *L'Assicurazione nella prassi*, in Assicurazioni, n.2 - Anno LXXVI,



aprile-giugno 2009.

- *L'assicurazione nel 2008*, in *Assicurazioni*, Anno LXXVI – n. 2, aprile- giugno 2009.
- *Notiziario*, in *Assicurazioni*, Ottobre – Dicembre 2009, n. 4, anno LXXVI.