

Il danno ambientale e le implicazioni assicurative

Daniele de Strobel *

1. Premessa

Per tutti gli operatori interessati ai problemi dell'ambiente, l'istituzione del Ministero dell'ambiente assume un rilievo del tutto particolare, in quanto finalmente essi trovano un interlocutore centrale, un punto sicuro di riferimento tanto per i problemi specifici dell'ambiente, quanto per l'impostazione generale della tutela dell'ambiente, un bene sempre più importante nella società attuale.

Se il carattere fondamentale del nuovo organismo è quello di ridurre l'attuale frammentarietà delle competenze, di importanza non trascurabile è il ruolo che possono assumere, nell'ambito del "Consiglio Nazionale per l'Ambiente", i Rappresentanti delle Associazioni protezionistiche della natura e quelli degli enti regionali e locali, nonché, su invito del Ministro, i Rappresentanti delle imprese, del lavoro e degli ordini professionali.

In questo quadro e in questa prospettiva diventa importante anche l'atteggiamento assunto dal mercato assicurativo italiano per fronteggiare il rischio "inquinamento", presentando le funzioni e le possibilità operative del "Pool" per l'Assicurazione di Responsabilità Civile Inquinamento.

L'esigenza di costituire le basi tecniche dell'assicurazione di R.C. Inquinamento, anche perchè il nuovo settore dell'assicurazione di responsabilità civile prendesse avvio all'insegna di quella professionalità e credibilità che l'Associazione assunse come punto qualificante del proprio programma, determinò l'incarico all'Istituto Donegani di studiare una metodologia per la valutazione di un indice di rischio, nei confronti di possibili danni da inquinamento, calcolato sulla base di dati obiettivi riguardanti le attrezzature specifiche antinquinamento dell'unità produttiva presa in esame, la pericolosità delle sostanze trattate nonché l'impatto di uno scarico (liquido o aeriforme) sul-

* Dott., Presidente del "Pool" per l'Assicurazione R.C. da Inquinamento.

l'ambiente circostante.

Lo studio è sfociato in un'opera originale per la determinazione dei parametri caratterizzanti il rischio di inquinamento, che sono utilizzati oggi dai tecnici del Pool per la fase applicativa di valutazione del danno e nel contempo ha messo in luce le caratteristiche potenzialmente catastrofiche del rischio.

Le procedure operative subordinano la copertura assicurativa a previe ispezioni dello stabilimento da assicurare, ad opera di un tecnico specializzato il cui rapporto costituisce la base della valutazione tecnico-assicurativa anche ai fini della determinazione del tasso di premio.

Grazie alla mobilitazione delle capacità sottoscrittive delle 76 Compagnie oggi aderenti, il Pool ha una capacità sottoscrittiva diretta di 27 miliardi.

L'ampiezza delle capacità del mercato italiano, ancora più apprezzabile se rapportata alle ben più modeste capacità di 5-6 miliardi degli altri Pool attivi sul mercato mondiale, consente altresì una pressoché completa emancipazione del mercato italiano dai mercati assicurativi internazionali, con vantaggio anche per il volume delle cessioni di premi all'estero ridotti, per il rischio che ci riguarda, a importi modesti e di scarsissima rilevanza.

Pertanto non riteniamo che la capacità sottoscrittiva del Pool, che non raggiungerà che tra qualche anno i 50 miliardi, consenta di risolvere assicurativamente la problematica dei rischi di inquinamento.

Si dovranno pertanto individuare soluzioni nazionali o internazionali integrative (come la costituzione di fondi o altre soluzioni simili).

2. Il danno ambientale

E' noto che in linea generale i danni ecologici possono essere ricondotti a due diverse tipologie.

Il danno ecologico può infatti derivare da un avvenimento repentino e accidentale oppure da emissioni continue e da azioni inquinanti che si manifestano lentamente e progressivamente, in seguito all'accumularsi dei residui.

Nel primo caso l'evento può assumere le caratteristiche di un

vero e proprio "disastro ecologico", come vengono definiti i casi clamorosi e drammatici connessi con il naufragio di superpetroliere o la rottura di oleodotti per tacere delle note e dolorose vicende di Seveso e di Bohpal.

Al di fuori di questi eventi eccezionali, il danno da inquinamento è, per così dire, polverizzato, nel senso che colpisce una pluralità di soggetti - si pensi per esempio al danno risentito da una comunità di pescatori, in seguito ad un inquinamento da idrocarburi che rende le acque meno pescose - e il danno risentito dai singoli è di entità piuttosto modesta, tale in definitiva da scoraggiarli dall'intraprendere azioni giudiziarie.

E' stato peraltro correttamente rilevato che il danno all'ambiente non può essere ridotto ad una semplice somma di danni individuali di norma il danno all'ambiente lede interessi che non hanno la natura di diritti individuali e soggettivi.

Si parla in questo caso di interessi "superindividuali" o, secondo l'accezione più ricorrente, "diffusi".

Il nostro ordinamento giuridico contemplava sino ad oggi, in un'ottica strettamente privatistica, una disciplina del risarcimento del danno mirata alla tutela dei danni di natura individuale, di quei danni cioè che colpiscono singoli individui nella persona o nelle cose.

Ora, in assenza di una specifica disciplina del danno ambientale, e dei soggetti legittimati ad agire in giudizio, la magistratura si è fatta carico di rivisitare, non senza qualche forzatura, norme giuridiche (quali per esempio quelle poste a tutela del diritto di proprietà: art. 844 cod. civ.) in origine concepite per fini lontani e forse del tutto diversi da quelli che ora si volevano perseguire: il diritto alla salute inteso come diritto ad un ambiente salubre e il diritto a godere del paesaggio e dell'ambiente naturale.

In questa situazione si è inserita la legge 8 luglio 1986, n. 349 la quale, nell'istituire il Ministero dell'ambiente fissa specifiche "norme in materia di danno ambientale" (art. 18).

3. Il danno coperto dall'assicurazione

Nella polizza di assicurazione il danno da inquinamento dell'ambiente è individuato come "conseguenza della contaminazione dell'acqua, dell'aria e del suolo, congiuntamente o disgiuntamente da

parte di sostanze di qualunque natura emesse, scaricate, disperse, deposte o comunque fuoriuscite dagli stabilimenti dell'Assicurato".

Sono compresi pertanto in garanzia sia gli inquinamenti derivanti da un avvenimento repentino e accidentale, sia quelli derivanti da emissioni continue e da azioni inquinanti che si manifestano lentamente e progressivamente, in seguito all'accumularsi dei residui.

Circostanza quest'ultima che assume maggior rilievo se si considera che non è prevista da altre polizze offerte sul mercato europeo, e che solo di recente è stata introdotta sul mercato americano.

Summary

When the insurance industry approached the pollution phenomenon in order to assess, in a positive way, to what extent it was an insurable risk, the knot to undo was to identify, also from an insurance point of view, what should be meant for "damage caused by pollution".

While the phenomenon is perhaps easy to be determined from a theoretic-scientific point of view, insurers needed to find a clearly defined term, also of easy interpretation, to insert in insurance conditions.

Pollution does not directly harm humans but causes damages through the air, the water and the soil: a part from the organic-structural pollution of those industries that do not take any preventive measure to avoid harmful effects, insurers found their scope of intervention in the residual and accidental pollution (meaning for this latter the pollution due to anomalous and sudden causes).

The damages included in the insurance warranty are then those taken into consideration by the provisions concerning the liability arising from unlawful acts and can be indemnified within the usual limits of cover.

In other words the damages that can be indemnified, as being included in the special cover drawn up, are:

- death and bodily injuries
- property damages (including animals)
- financial losses (as a consequence of the above-mentioned damages) causing the stoppage or the interruption of industrial / commercial / agricultural activities and of service performances

but also involving, within certain limits, the refund of the expenses borne to neutralize or to limit the consequences of a casualty.

The act no. 349, issued on 8th July 1986, setting up the Ministry responsible for the Environment, provided for a compulsory compensation to the State. This act seems however to leave out of consideration the damages that can be subject to subjective rights (therefore governed by the general rules about the damages arising from unlawful acts and on this basis insurable) referring, on the other hand, to damages to the environment taken in its complex, worth as healthiness, cultural and natural resource in its physical / chemical and biological components.

From this point of view the whole insurance problem is still to be analysed with the utmost care.

Clear reference parameters are then expected from government and law provisions to evaluate these kinds of damages and to translate them into objective criteria of economic measuring.

Should the damage compensation result in a restoration of the original environmental conditions and then in the refund of the relevant expenses, the insurance initiative would have the opportunity to succeed.

On the contrary if subjective criteria should be adopted, with all the doubts that may arise, a precise economic and historical reference would be missing, in order to manage, with the assistance of actuarial sciences, to outline the cost of these damages and express them in premiums to collect in advance, carrying out in this way the necessary insurance function.

Resumé

Lorsque l'industrie de l'assurance s'approcha du phénomène de la pollution pour trancher d'une manière positive la question s'il était ou non assurable, le noeud à dénouer avait été celui d'identifier, même dans l'optique de l'assurance, ce qu'il fallait entendre pour dommages du à la pollution.

Alors que, sous l'aspect théorique et scientifique, il était vraisemblablement facile d'aboutir à une définition du phénomène de la pollution, il y avait toutefois la nécessité pour les assureurs de traduire

ce phénomène en une notion susceptible d'être ramenée à un instrument contractuel de facile interprétation, dont l'énonciation littérale aurait dû être la plus claire que possible.

La pollution ne produit pas directement d'atteintes à la victime, mais détermine les dommages à travers la dégradation de l'atmosphère, des eaux et du sol: en laissant de côté la pollution organique-structurelle d'un établissement industriel qui n'adopte aucune mesure visant à éviter les effets nuisibles des substances polluantes, les assureurs ont essayé de récupérer leur possibilité de garantir la pollution résiduelle ou accidentelle (en entendant pour celle-ci la pollution produite par des causes anormales et soudaines).

Les dommages compris dans la garantie sont donc ceux pris en considération par les dispositions concernant la responsabilité du fait illicite et sont réparables dans les limites habituelles, définies "maximaux de police".

En d'autres termes, sont réparables - en tant que dommages compris dans la garantie spécifique prêtée - tous les dommages à la personne (décès ou lésions corporelles), les dommages aux choses (y compris les animaux) et les dommages patrimoniaux qui sont la conséquence desdites préjudices et qui provoquent l'interruption ou la suspension d'exploitations industrielles, commerciales, agricoles ou de services. La garantie s'applique également au remboursement des dépenses entraînées par l'accomplissement d'opérations visant à neutraliser ou à réduire les effets dommageable du sinistre.

Par contre, la loi n. 349 du 8 juillet 1986 (instituant en Italie le "Ministère dell'Ambiente") et sa prévision d'une obligation de réparation vis-à-vis de l'Etat sembleraient ne tenir pas compte des préjudices qui peuvent faire l'objet de droits subjectifs (et, par là, rentrer dans la discipline générale du dommage du fait illicite et être assurables), pour se référer plutôt à une atteinte causée à l'environnement dans son ensemble, dans sa valeur de patrimoine de ressources naturelles, dans ses composantes physico-chimiques et biologiques et enfin, dans sa valeur de salubrité et culturelle.

Sous cet aspect, le problème de l'assurance reste entièrement à examiner avec toute l'attention qu'il mérite.

On s'attend donc que des initiatives législatives et jurisprudentielles fournissent de précis paramètres de référence pour consentir une évaluation de ces types de dommages et aboutir à des critères objectifs de quantification.

Si la réparation devait se résoudre par la remise en état de l'environnement et, donc, par l'attribution d'un montant correspondant aux dépenses soutenues à ce titre, le discours de l'assurance pourrait se prêter à une prévision de faisabilité.

Si, par contre, l'on allait vers de critères de subjectivité avec toutes les incertitudes qui en pourraient découler, il n'y aurait aucune précise référence économique et historique pour pouvoir, à l'aide des sciences actuarielles, se préfigurer le coût de ces dommages et les traduire en des primes à recueillir à l'avance, ainsi en remplissant la fonction de mutalité, qui est propre de l'assurance et dont il faut tenir compte.