

Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata¹

Luigi Buzzacchi e Marcello Pagnini²

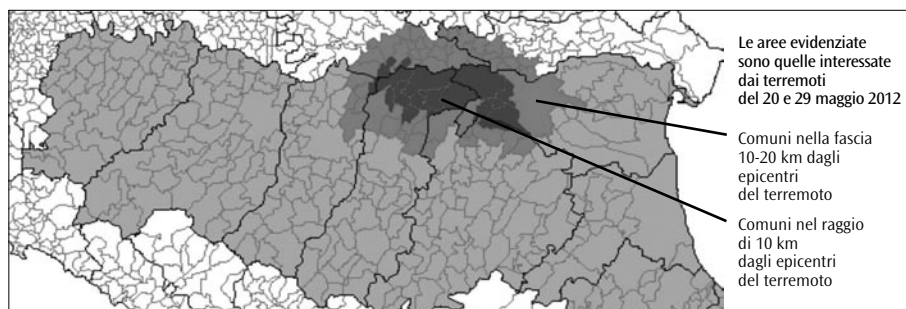
La prassi italiana basata su interventi *ex post* da parte dello Stato nel caso di catastrofi naturali presenta aspetti positivi sul fronte degli effetti solidaristici. Emergono tuttavia difficoltà dal lato dagli incentivi distorti che essa può generare. Inoltre, la sua sostenibilità in futuro è messa in discussione dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Il sisma del maggio 2012

Il terremoto che ha interessato di recente l'Emilia Romagna e, in misura minore, anche alcune aree della Lombardia e del Veneto (l'area è rappresentata in Fig. 1) ha avuto una rilevanza sociale ed economica di assoluto rilievo.³

Se si considerano solo le scosse di magnitudo più elevata, i comuni dell'Emilia Romagna che ricadono all'interno di un raggio di 20 km dagli epicentri dei diversi episodi sismici sono 37; di questi, 17 sono situati entro un raggio di 10 km. La zona colpita ha una superficie di oltre 2.200 km₂ con una popolazione di 550mila residenti (230mila famiglie), il 12,6% del totale della regione. La densità della popolazione nell'area è di 245 abitanti per km₂.

Fig. 1 – Localizzazione del sisma del maggio 2012



Fonte: Banca d'Italia (2012).

¹ Cfr. Luigi Buzzacchi e Gilberto Turati, "Rischi catastrofici e intervento pubblico", in questa rivista 2/2010.

² Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non im-

pegnano in alcun modo le istituzioni di appartenenza.

³ La prima parte di questo articolo attinge ai dati della Banca d'Italia (2012).

Una caratteristica del sisma emiliano-romagnolo che lo rende peculiare rispetto ai precedenti fenomeni sismici che hanno interessato l'Italia è il fatto di aver coinvolto aree, oltre che densamente popolate, anche a elevata densità di attività economica: gli occupati per chilometro quadrato sono in media pari a 37 nelle aree interessate contro 17 della media nazionale.

I dati per sistema locale del lavoro (Sll, in Tab. 1), cioè quelle aree geografiche a prevalente grado di auto-contenimento di domanda e offerta di lavoro, consentono di apprezzare gli effetti di propagazione del sisma per i sistemi economici interessati e, in particolare, individuano nei Sll di Cento, Mirandola, Carpi e Ferrara quelli più direttamente colpiti.

Tab. 1 – Comuni e popolazione dei comuni colpiti dal sisma per Sll di appartenenza

Sll	# Comuni entro 10 km dagli epicentri	# Comuni tra 10 e 20 km dagli epicentri	Popolazione dei comuni entro 10 km	Popolazione dei comuni tra 10 e 20 km	Quota della popolazione sul totale del Sll (1)
Bologna (Bo)	1	3	5.468	27.286	3,9%
Carpi (Mo)	1	4	10.945	113.471	94,5%
Cento (Fe)	2	5	10.580	68.368	100%
Ferrara (Fe)	2	1	17.106	133.005	84,1%
Guastalla (Re)	1	2	4.040	12.198	23,7%
Mirandola (Mo)	10	0	101.043	0	100%
Modena (Mo)	0	4	0	35.121	9,4%
Suzzara (Mn)	0	1	0	9.226	13,2%
Totale	17	20	149.182	398.675	12,6%

Fonte: Banca d'Italia (2012).

(1) Rapporto tra la somma della popolazione dei comuni interessati e la popolazione totale del Sll (Sistema locale del lavoro).

Tra queste aree figurano tra l'altro alcuni dei distretti storici della regione: quello di Mirandola specializzato nel biomedicale, quello di Carpi concentrato sulla maglieria e quello di Cento con un'elevata intensità di attività meccaniche. Quindi, gli effetti del terremoto non solo si sono scaricati su aree con un'alta presenza di unità produttive e occupati, ma hanno colpito anche filiere organizzate in distretti industriali e quindi caratterizzate da profondi intrecci di relazioni produttive capaci di propagare facilmente shock negativi che colpiscono anche solo un sottoinsieme delle imprese dell'area.

Secondo i dati elaborati della Regione Emilia Romagna è stato autorizzato il trattamento di cassa integrazione in deroga per la sospensione o la riduzione di attività lavorativa per 1.538 aziende e 8.988 lavoratori. Più in generale, a causa del terremoto sono stati attivati ammortizzatori sociali per 3.266 aziende e 37.515 lavoratori.

Secondo le stime proposte dalla Regione Emilia Romagna a fine agosto, i danni economici complessivi (trascurando quelli alla salute) ammonterebbero a 13,2 miliardi di euro, 11,5 dei quali per la sola Emilia. Tra questi, 117 milio-

ni sarebbero riferiti alle reti infrastrutturali (rete viaria e ferroviaria, sistema idraulico, rete idrica, fognature, gas e rifiuti), 732 milioni agli edifici pubblici, circa 2,7 miliardi al patrimonio storico e artistico, e 3,5 miliardi agli edifici privati (in gran parte per uso abitativo). Infine, nel complesso, i danni all'apparato produttivo supererebbero i 5 miliardi, di cui circa 2 per danni alle strutture e 3 per mancati introiti. Ai danni elencati vanno aggiunte le spese di prima emergenza, che ammontano a circa 700 milioni.

Chi paga i danni causati dalle catastrofi naturali?

In assenza di qualsivoglia meccanismo riallocativo, il costo di una calamità naturale⁴ colpisce i soggetti (cittadini e imprese) che vivono oppure operano in una specifica area geografica, in quanto subiscono danni alle proprie cose, perdono opportunità di reddito e comunque subiscono limitazioni per i danni ai beni e alle infrastrutture pubbliche.

I molteplici meccanismi per riallocare gli oneri di un evento sismico vanno da quello assicurativo, nell'ambito del quale i soggetti sottoposti a un rischio volontariamente lo trasferiscono a un assicuratore a fronte del pagamento di un premio certo, fino al caso sopra citato della cassa integrazione, che per l'appunto consente di ripartire i costi legati a una perdita temporanea del lavoro tra tutti i contribuenti. Ciò che risulta evidente è che normalmente il design della complessa architettura dei meccanismi che definiscono l'allocatione tra i membri di una collettività dei danni causati da una catastrofe naturale è congiuntamente definito da meccanismi di mercato "volontari" e da una varietà di strumenti di intervento pubblico.

Torneremo fra poco a parlare delle ragioni e delle finalità dell'intervento pubblico: per il momento ci sembra utile sottolineare - in particolare alla luce delle caratteristiche specifiche dell'evento in esame - come le scelte di *policy* per l'allocatione dei costi legati agli eventi sismici debbano opportunamente considerare, oltre a quelli pur rilevanti relativi al patrimonio abitativo per usi civili, anche quelli riferiti ai beni pubblici e all'attività economica, non solo in termini di *asset* fisici presenti sul territorio colpito, ma anche di esternalità che si generano lungo tutte le filiere produttive. In questo senso, gli effetti sul tessuto produttivo possono creare esternalità negative almeno altrettanto rilevanti e complesse di quelle associate alle abitazioni civili. Si pensi, per citarne solo alcuni, agli effetti occupazionali, alla possibilità che un'interruzione temporanea dell'attività produttiva abbia conseguenze durature sulle *performance* delle imprese locali, alle

⁴ Il focus di questo articolo è sugli eventi sismici. In realtà, i principi economici che orientano l'intervento pubblico in caso di calamità naturali (e spesso anche per quelle artificiali, ammesso che sia sempre semplice distinguerle) non fanno differenza, a livello generale,

tra le varie tipologie di calamità. Altrettanto dicasi per i problemi assicurativi che sorgono per la copertura dei rischi da calamità naturali. In questo senso, le riflessioni che seguono (e gli esempi che verranno proposti) si riferiscono più o meno a tutte le tipologie di catastrofi.

ricadute sulla solvibilità e solidità del sistema bancario, particolarmente rilevanti quando si tratta di intermediari locali fortemente esposti nei confronti dei produttori dell'area. Come già rilevato, queste esternalità negative sono amplificate dalla presenza delle reti distrettuali sul territorio.

Venendo ora ai fatti dell'intervento pubblico successivi agli eventi di maggio 2012, il Governo italiano ha approvato dapprima la costituzione di un fondo per la ricostruzione di 2,5 miliardi, cui si è aggiunto con un emendamento al decreto sulla *spending review* un contributo di 6 miliardi (e alcune altre varie misure di sostegno per importi minori). Questi fondi sono disponibili per finanziare fino all'80% a fondo perduto la ricostruzione e l'adeguamento alle norme anti-sismiche delle abitazioni civili principali e degli immobili e impianti a uso produttivo. Queste risorse saranno reperite in primo luogo attraverso la riduzione delle principali voci di spesa della Pubblica amministrazione e in parte dall'aumento delle accise e dal Fondo di solidarietà dell'Ue.⁵ Non va dimenticato, inoltre, che le spese di prima emergenza sono state finanziate dal fondo di dotazione della Protezione civile. Risorse specifiche sono state poi messe a disposizione dalle amministrazioni locali per garantire l'offerta di servizi pubblici (per esempio, la Regione Emilia Romagna ha deliberato uno stanziamento straordinario di 167 milioni per gli edifici scolastici).

Quanto ai risarcimenti provenienti dalle compagnie assicurative, le informazioni circa il grado di copertura dai rischi sismici in Italia sono alquanto frammentarie. Ania (2011) stima che nel nostro Paese siano assicurate circa 30mila unità abitative (su 27,3 milioni), cioè una proporzione trascurabile. Non è nota la distribuzione geografica di tali coperture: in generale l'assicurazione degli immobili presenta un grado di copertura più alto nelle regioni più ricche. Allo stesso modo ci si aspetta una diffusione superiore delle coperture da rischio sismico nelle aree dove tale rischio è più alto, tra le quali non figuravano le zone interessate dai recenti eventi.⁶ Stime dell'Ania⁷ valutano in circa 700 milioni i danni del sisma coperti dal mercato assicurativo e riassicurativo, quasi esclusivamente relativi a danni subiti dalle imprese.

In conclusione, i recenti fatti sismici hanno causato danni economici di entità rilevante e che sono stati in misura quasi esclusiva mutualizzati tra tutti i cittadini italiani (e in parte anche tra quelli comunitari). Questo è il modello ricorrente di allocazione dei danni delle calamità naturali in Italia, anche se va rimarcato che nel nostro Paese non è previsto alcun diritto al risarcimento dei danni ai beni dei privati causati dalle catastrofi naturali, quindi questo meccanismo di mutualità è semplicemente una consuetudine solidale sempre rinnovata.

Venendo a qualche misura dei valori di riferimento, un documento redatto dal Dipartimento della Protezione civile (2010) specifica come *«I terremoti che hanno colpito la Penisola hanno causato danni economici consistenti, valutati*

⁵ Il Fondo di solidarietà dell'Ue - istituito nel 2002 - è rivolto a integrare gli sforzi degli Stati colpiti da eventi calamitosi e facilitare il rapido ritorno alle normali condizioni di vita nell'area colpita.

⁶ L'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia misura la

rischiosità sismica del territorio italiano su quattro livelli (da 1 a 4 con rischiosità decrescente). All'area colpita dal recente sisma era attribuito un livello di rischio pari a 3.

⁷ Aldo Minucci, presidente Ania, ad ADN Kronos il 3 luglio 2012.

per gli ultimi quaranta anni in circa 135 miliardi di euro (a prezzi 2005), che sono stati impiegati per il ripristino e la ricostruzione post-evento. A ciò si devono aggiungere le conseguenze non traducibili in valore economico sul patrimonio storico, artistico, monumentale». A questo valore corrispondono quindi danni causati da eventi sismici in Italia per un valore medio annuo pari a 3,7 miliardi. Sempre con riferimento alle medie degli ultimi quaranta anni, Casucci e Liberatore (2012) stimano una media annua di 5,1 miliardi (a prezzi 2005) di danni alle cose e alla salute causati da terremoti, frane e alluvioni in Italia. All'Ania (2011) utilizzando tecniche di simulazione viene fissato in 2,8 miliardi e 0,2 miliardi il danno annuo atteso al patrimonio abitativo italiano causato rispettivamente da rischio sismico e rischio alluvionale.

Pur nell'approssimazione di queste stime, l'ammontare dei danni causati da eventi calamitosi sul territorio italiano può essere evidentemente messo a confronto con il livello dei risarcimenti a carico della collettività. Una nota della Commissione tecnica per la spesa pubblica (1995) misura la spesa pubblica annua media per la copertura di danni da alluvioni, frane e fenomeni tellurici tra il 1970 e il 1994 in circa 3,5 miliardi di euro (a prezzi 1995). Le calamità naturali in Italia hanno quindi pesato negli scorsi decenni in misura preponderante sul bilancio pubblico secondo un modello di mutualizzazione solidale dei rischi, nel quale i cittadini più fortunati hanno di fatto sussidiato quelli meno fortunati

Le ragioni dell'intervento pubblico

Il modello secondo il quale l'amministrazione centrale interviene a seguito di una catastrofe naturale e risarcisce più o meno "a piè di lista" i danni subiti nell'area colpita dall'evento è da tempo criticato. Almeno a partire dalla già citata nota della Commissione tecnica per la spesa pubblica (1995) si è invocato - con enfasi particolare nei periodi immediatamente successivi al verificarsi di un evento sismico - il passaggio a un regime differente, essenzialmente fondato su principi assicurativi.⁸ Questi richiami un po' generici e talvolta accompagnati da qualche fraintendimento circa la natura della soluzione assicurativa (ricordiamo che - in termini attesi - il costo di una copertura assicurativa è per definizione superiore al risarcimento, quindi il modello assicurativo privato è, *ceteris paribus*, più costoso per i cittadini), colgono comunque i due principali difetti del modello corrente: 1) il ricorso alla spesa pubblica risulta discrezionale e imprevedibile a fronte dell'aleatorietà degli eventi sinistrosi e 2) l'incondizionato intervento pubblico *ex post* genera incentivi perversi (ciò che gli economisti definiscono *charity hazard*).

⁸ Argomenti simili erano già stati proposti a seguito degli eventi sismici in Abruzzo del 2010 (si veda, per esempio, Buzzacchi e Turati, 2010).

Quanto al primo punto, ciò che avviene oggi è esemplare: la spesa per i risarcimenti del terremoto emiliano si colloca proprio nel periodo di massimo sforzo per la riduzione della spesa pubblica in corrispondenza della crisi finanziaria, quando cioè il reperimento di risorse aggiuntive attraverso un aumento della pressione fiscale risulta problematico e particolarmente oneroso.

Quanto al secondo punto, l'aspettativa di un intervento dello Stato spiega ovviamente il trascurabile ricorso al mercato assicurativo privato, e anche il disincentivo a investire in prevenzione, sia da parte di cittadini e imprese sia da parte delle amministrazioni locali. Questo è a nostro parere l'aspetto più grave del modello di "gestione solidale *ex post*" che ha caratterizzato l'intervento pubblico dal dopoguerra: nessuno di coloro che hanno partecipato al dibattito pubblico auspica l'abbandono di un modello di sussidiazione dei cittadini più sfortunati da parte di quelli più fortunati,⁹ tutti però concordano sul fatto che debbano essere introdotti robusti incentivi in grado di stimolare gli investimenti per ridurre la vulnerabilità del Paese ai fenomeni catastrofici naturali. In Italia, per esempio, si stima che il 70% degli edifici (privati e pubblici) non sarebbe in grado di reggere ai terremoti che dovessero interessarli,¹⁰ il che ci pone in una condizione di rischio comparabile con quello di aree geografiche, quali Giappone e California, ove però la pericolosità dei sismi è assai maggiore. In sintesi, l'intervento *ex post* dell'amministrazione centrale può essere considerato equo, ma non certo efficiente.

A fronte di queste istanze, le proposte recentemente avanzate sono state due:

- la prima, contenuta nel D.L. 15.05.12 n. 59 "Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile", all'art. 2 dichiarava «l'esclusione dell'intervento statale... per i danni subiti da fabbricati» in caso di calamità naturali, e contemporaneamente l'auspicio di una pervasiva diffusione delle coperture assicurative private tramite «estensione della copertura assicurativa del rischio calamità naturali nelle polizze che garantiscono i fabbricati privati contro qualsiasi danno» favorita da «incentivazioni di natura fiscale... del premio dalla base imponibile ai fini Irpef e Ires». Si noti che il decreto era stato deliberato prima del sisma di maggio scorso. In fase di conversione tale articolo è stato soppresso;
- la seconda è stata presentata da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di Enea e altre associazioni e prevede l'istituzione di un'assicurazione obbligatoria. Questa assicurazione potrebbe essere dell'ordine dei 100-200 euro all'anno per unità abitativa e consentirebbe di raccogliere quei 3-4

⁹ Si consideri tuttavia che il sentimento collettivo che pure in Italia non ha mai messo in discussione la partecipazione del Paese intero nel ristoro dei danni causati da disastri naturali, potrebbe prima o poi incrinarsi soprattutto nei casi in cui fosse percepito che la "sfortuna" poteva in qualche modo essere evitata. Negli Stati Uniti, per esempio, l'opinione pubblica ha cominciato a criticare gli interventi federali per la ricostruzione delle abitazioni sulla costa caraibica a seguito di uragani e

alluvioni, e infatti sempre più frequentemente gli aiuti forniti dall'Amministrazione centrale vengono erogati solo a patto che la ricostruzione avvenga in zone meno rischiose. Analoghe perplessità potrebbero essere facilmente sollevate anche in Italia, in particolare considerando il dissesto idrogeologico di alcune aree del Paese, sistematicamente colpite da fenomeni alluvionali.

¹⁰ Alessandro Martelli e Paolo Clemente, esperti dell'Enea, in audizione in commissione Ambiente alla Camera.

miliardi (si ricordi che le unità abitative sono un po' più di 27 milioni) che sono l'ammontare annuo atteso dei danni derivanti da fenomeni sismici, e a regime solleverebbe lo Stato dalla necessità di raccogliere nuove risorse a fronte di eventi imprevisi. La proposta prevede genericamente che il premio dell'assicurazione possa variare in funzione della rischiosità dell'immobile.

Per valutare nel merito le due proposte (o più in generale gli opposti principi che in qualche misura esse rappresentano) è forse utile discutere innanzitutto pregi e difetti di una soluzione assicurativa "di mercato" pura. Immaginiamo che fosse credibile una promessa dello Stato di non intervenire in nessun modo in caso di catastrofe naturale. In questo caso, l'incentivo per imprese e cittadini di cercare coperture assicurative private ovviamente aumenterebbe. Il mercato assicurativo, se efficiente, fisserebbe premi perfettamente commisurati al rischio di ciascun assicurato, cioè pagherebbero molto, per esempio, i proprietari di immobili in aree sismicamente critiche e ancor di più, in quelle aree, i proprietari di immobili sismicamente fragili. Questo ovviamente incentiverebbe anche gli investimenti in prevenzione anti-sismica e forse fenomeni migratori dalle aree più rischiose a quelle meno rischiose. Tutti effetti efficienti, insomma. Tuttavia questo meccanismo ha costi superiori per i soggetti più rischiosi e, inoltre, punisce i soggetti più disagiati, che hanno la sfortuna di abitare/operare nelle aree più rischiose, ma non possono permettersi investimenti e coperture. In un mercato assicurativo volontario e senza regolazione di prezzi, le compagnie non possono fare premi uniformi - nei quali cioè i soggetti meno rischiosi sussidiano solidalmente quelli più rischiosi - perché altrimenti i soggetti meno rischiosi non si assicurerebbero.¹¹ D'altro canto, un premio uniforme per tutti i cittadini, commisurato a un rischio "medio" e imposto con l'obbligatorietà della copertura, perderebbe gran parte delle sue virtuose proprietà di incentivare efficientemente i comportamenti preventivi.

Ora, la prima ipotesi, quella che era contenuta nel D.L. di riordino della Protezione civile, è più vicina alla soluzione di mercato sopra descritta, con qualche correzione in senso mutualistico grazie alla presenza degli sgravi fiscali per chi si assicura. In poche parole: molto e poco onerosa, rispettivamente, per i soggetti più e meno rischiosi, quindi moderatamente solidale, efficiente in termini di incentivi, ma solo per chi può permettersi di investire in prevenzione.

La seconda ipotesi, al contrario, non è poi così diversa dallo *status quo*: semplicemente prevede che lo Stato, invece che intervenire a seguito dell'evento sinistro, raccolga riserve negli anni fortunati per avere a disposizione i fondi necessari negli anni sfortunati. Una soluzione certo migliore di quella corrente in termini di imprevedibilità della spesa pubblica (che infatti viene distribuita uniformemente nel tempo), ma non tanto dissimile in termini di scarsa efficacia nell'incentivare la prevenzione. Quest'ultima affermazione è naturalmente

¹¹ Generando il cosiddetto fenomeno di selezione avversa, che comporta perdite per l'assicuratore.

tanto meno vera quanto maggiore è la differenziazione del prezzo dell'assicurazione tra soggetti più e meno rischiosi.

Si evidenzia in questo senso un classico *trade off* tra efficienza ed equità: tanto maggiori sono i sussidi incrociati tra i soggetti sottoposti a diversi livelli di rischio e tanto più solidale, ma anche meno efficiente, è la soluzione.¹²

Le esperienze internazionali di copertura dei rischi catastrofali

Ora, ribadendo la premessa che è urgente ridurre la vulnerabilità del Paese, ma che è altresì necessario che questo obiettivo sia raggiunto con uno sforzo collettivo e solidale, quale sia il mix ottimale di efficienza e solidarietà è una scelta che appartiene alla sfera della politica, più che dell'economia. Coerentemente, le esperienze internazionali nell'ambito della copertura dei rischi da catastrofi naturali mostrano soluzioni alquanto varie. Tuttavia, alcuni elementi in comune possono essere riconosciuti in molte soluzioni di successo, o comunque alcune proposte e tendenze comuni lasciano intravedere quali saranno in futuro le scelte prevalenti. In particolare, nei programmi nazionali di copertura dei rischi catastrofali:

- la copertura è spesso obbligatoria (in Nuova Zelanda, per esempio), o semi-obbligatoria (i rischi da catastrofi naturali sono un'estensione obbligatoria per qualsiasi polizza *property*, il che si verifica per esempio in Francia - dove peraltro la polizza *property* è obbligatoria per i proprietari immobiliari -, Spagna e Belgio); non è così nel Regno Unito, in Giappone in Turchia e negli Stati Uniti, dove la copertura è facoltativa;¹³ l'obbligatorietà è lo strumento principale per realizzare un livello più o meno elevato di sussidiazione tra cittadini;
- la copertura è abitualmente offerta in *partnership* da soggetti pubblici e privati; il settore privato ha competenze di valutazione dei rischi e dei danni, reti di distribuzione e di liquidazione che sarebbe inutilmente costoso duplicare per il soggetto pubblico e che possono essere utilizzate (remunerandole) anche qualora il settore privato non si facesse carico di alcun rischio: questo è quel che succede per esempio in Spagna (dove le compagnie distribuiscono semplicemente le coperture trattenendo il 5% del premio) e negli Stati Uniti

¹² Qualche numero per essere più concreti. In Ania (2011) viene riportata una stima dei danni annui attesi da eventi sismici a livello di provincia, data ovviamente la qualità corrente del costruito. Per un valore assicurato di 100mila euro, si va dal rischio maggiore de L'Aquila e Reggio Calabria con danni attesi di 240 e 202 euro rispettivamente, fino ai rischi minori in Sardegna, con danni attesi a Cagliari di 0,4 euro. La media italiana prevede danni attesi di 73 euro. Assumendo per semplicità che l'unica opportunità di prevenzione sia offerta dalla

migrazione, se fossero richiesti 73 euro a ogni proprietario di unità immobiliare in qualsiasi provincia d'Italia i cagliaritari sussidierebbero solidalmente reggini e aquilani, e i secondi non avrebbero alcun incentivo a trasferirsi in Sardegna. Al contrario, se i reggini pagassero 240 euro per assicurarsi avrebbero uno stimolo a trasferirsi a Cagliari dove si paga meno di un euro per l'assicurazione, riducendo in questo modo la rischiosità media italiana.
¹³ In California però la copertura dei rischi sismici è obbligatoria per tutte le imprese.

con il programma federale contro il rischio alluvionale (Nfip). D'altro canto il settore assicurativo privato non ha mai la capacità finanziaria necessaria per coprire tutti i danni causati dalle calamità naturali, e si rivolgerebbe comunque al mercato riassicurativo o a quello dei capitali (in particolare ci si riferisce alla emissioni dei c.d. *catastrophe-bonds*).¹⁴ Sia perché questi mercati sono sempre meno liquidi (anche a fronte della crescente frequenza degli eventi calamitosi), sia per evitare doppie marginalizzazioni, lo Stato si accolla abitualmente i rischi delle calamità naturali, quantomeno oltre una certa soglia;¹⁵

- anche quando il rischio è a carico del soggetto pubblico, la copertura ha tendenzialmente una forma assimilabile a un contratto assicurativo e ha - vero o figurato - un "prezzo": ciò migliora la percezione e l'educazione alla gestione del rischio dei cittadini;
- il prezzo della copertura può anche gravare in modo non uniforme tra i soggetti sottoposti al rischio, ma tendenzialmente in misura meno che proporzionale rispetto all'effettivo differenziale di rischio cui essi sono sottoposti;¹⁶ qui l'intervento pubblico è indispensabile per definire il desiderato livello di solidarietà.¹⁷ Si può comunque identificare come sussidiate anche quelle situazioni nelle quali il prezzo delle coperture è fissato esattamente proporzionale al rischio, ma vengono forniti sussidi espliciti (*voucher*) o impliciti (sgravi fiscali) ai soggetti più rischiosi e/o meno abbienti. Naturalmente, quando la copertura è volontaria e si è in presenza di sussidi che alzano i premi per i meno a rischio, le coperture finiscono per avere una forte diffusione solo tra i soggetti più a rischio: nell'ultimo decennio la letteratura riporta una diffusione di coperture antisismiche in misura solo del 20% in Giappone, dell'11% in California (abitazioni private) e del 19,6% in Turchia;
- chi investe in prevenzione è premiato da un onere di copertura ridotto (ciò che dovrebbe realizzarsi anche in una soluzione di mercato "pura"), ma i meccanismi che incentivano la prevenzione non si esauriscono con

¹⁴ Spesso, inoltre, i programmi con partnership pubblico-privata per la copertura dei rischi catastrofali prevedono la presenza obbligatoria in pool di tutti le compagnie operanti nel Paese, per aumentarne la capacità assicurativa e non creare trattamenti differenziati tra gli assicuratori. Questo è ciò che si è realizzato, per esempio, nel Regno Unito per la copertura da eventi terroristici, con la costituzione di Pool Re.

¹⁵ Per esempio, in Florida la copertura assicurativa dei rischi catastrofali per le abitazioni private è offerta dal mercato assicurativo ed è volontaria, ma i prezzi sono regolati. Dopo l'uragano Andrew nel 1993, molti assicuratori decisero di uscire da questo segmento del mercato. Ciò condusse alla formazione del fondo pubblico Florida Hurricane Catastrophe Fund, che si fa carico dei danni oltre una certa soglia aggregata. Analogo modello si riscontra in Francia, in Belgio e in Giappone (dove lo Stato si assume l'80% dei rischi) e California (dove nel 1996 fu

fondata la California Earthquake Authority a seguito del Northridge Earthquake) per i rischi sismici.

¹⁶ A titolo puramente esemplificativo, con riferimento ai dati presentati nella nota 11, si potrebbe imporre alla metà di Italia più rischiosa un prezzo della copertura di 100 euro e alla metà meno rischiosa, un prezzo della copertura di 50 euro: in questo modo i soggetti più a rischio pagano di più, ma rimangono pur sempre sussidiati dai soggetti meno a rischio.

¹⁷ Il Nfip, per esempio, fissa prezzi superiori, ma comunque sussidiati, per i proprietari di unità immobiliari localizzate in aree particolarmente rischiose. In Giappone la copertura da rischi sismici varia limitatamente in funzione della localizzazione e della data di costruzione dell'immobile. In Francia e Nuova Zelanda, invece, la copertura dei rischi catastrofali è offerta a prezzi costanti per tutto il Paese.

meccanismi “di prezzo”: per esempio, il Nfip fornisce copertura dai rischi idrogeologici alle comunità locali solo se realizzano programmi di prevenzione concordati;¹⁸ in Francia il soggetto pubblico impone alle compagnie di fissare franchigie crescenti (cioè più rischio a carico dei cittadini) nelle municipalità nelle quali non sono stati intrapresi opportuni programmi di investimento in prevenzione; l'efficacia di questi strumenti è naturalmente condizionata all'osservabilità degli investimenti in prevenzione, cosa non scontata;¹⁹

- in molti contesti si sente proporre o è già stata tradotta in provvedimenti l'ipotesi di una “*comprehensive disaster insurance*”, che può essere obbligatoria o meno, ma che comprende inscindibilmente un portafoglio composto di molti rischi catastrofici differenti: in questo modo è più facile ottenere premi ragionevolmente proporzionali al rischio complessivo, ma allo stesso tempo relativamente accessibili per la maggior parte dei cittadini, perché normalmente ogni soggetto è più vulnerabile per un rischio e meno per un altro, e il prezzo della copertura complessiva può essere immaginato come risultante di una somma di sussidi incrociati di segno opposto che si mediano quindi tra loro. Di una polizza *comprehensive* si parla da tempo negli Stati Uniti (si veda Kunreuther, 2006), e un modello simile è stato introdotto, per esempio in Belgio, Spagna e Francia. In Spagna il Consorcio de Compensation de Seguros, nato inizialmente per offrire copertura pubblica dei rischi agricoli, offre ora una copertura congiunta per rischi straordinari naturali (terremoti, maremoti, uragani, caduta di meteoriti, alluvioni ed eruzioni vulcaniche) e sociali (atti terroristici, sommosse, ribellioni ed eventi militari in tempo di pace) che è obbligatoriamente associata a qualunque polizza venduta da compagnie private nei rami dei danni alle cose, infortuni e vita. Analogamente in Francia la polizza obbligatoria per i proprietari di immobili copre congiuntamente una varietà di rischi da calamità naturali e da atti terroristici.

Considerazioni conclusive

In sintesi, l'attuale prassi italiana basata su interventi *ex post* e a piè di lista da parte dello Stato nel caso di catastrofi naturali, in particolare di eventi sismici, presenta aspetti positivi sul fronte degli aspetti solidaristici. Emergono, tuttavia, difficoltà dal lato dell'efficienza e dagli incentivi distorti che esso può generare. Inoltre, la sua sostenibilità in futuro è messa in discussione dai piani di rientro dal debito pubblico e dalle conseguenti esigenze di contenimento

¹⁸ Il Nfip non riconosce il sussidio citato alla nota precedente neppure se la costruzione dell'immobile è avvenuta dopo che le la specifica area è stata formalmente inserita in una black list di aree particolarmente rischiose.

¹⁹ È agevole verificare, per esempio, la costruzione di un argine, assai meno la qualità del cemento utilizzato per le fondamenta di un immobile.

della spesa pubblica. Si pone, quindi, la necessità di un ripensamento che può beneficiare anche delle esperienze estere nelle quali si combinano in modi e misura diversi aspetti legati alla mutualità con quelli più prettamente ispirati ai contratti assicurativi di natura privatistica.

Nel valutare i termini del *trade off* tra mutualità ed efficienza nel caso del terremoto che ha colpito di recente l'Emilia Romagna c'è da tenere presente l'elevata capacità di propagazione degli effetti del sisma, che dipende a sua volta dalle forti interconnessioni dei sistemi produttivi locali interessati. Da questo punto di vista, verrebbe da chiedersi come le proposte descritte sopra potrebbero attagliarsi al caso di eventi sismici che colpiscono attività produttive capaci di generare forti esternalità sul resto del sistema economico.

In secondo luogo, anche se nell'articolo non è stato trattato, è altrettanto evidente come la scelta del mix tra elementi di mercato e di intervento pubblico dipenda fortemente anche dalle altre dimensioni delle politiche di regolamentazione pubblica. Per esempio, i criteri di edificabilità dei suoli, l'imposizione per via legislativa di criteri antisismici per le costruzioni esistenti e nuove e la capacità dello Stato di disegnare in modo razionale tali normative così come di farle rispettare sono tutti elementi che condizionano la bontà e l'efficienza delle varie soluzioni proposte.

Riferimenti bibliografici

- Ania, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, giugno 2011.
- Banca d'Italia, "Il recente sisma" in *L'economia dell'Emilia Romagna*, Bologna, giugno 2012.
- Buzzacchi, L., Turati, G., "Rischi catastrofali e intervento pubblico", *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2/2010, pp. 112-123.
- Dipartimento della Protezione civile, "Costo dei terremoti degli ultimi 40 anni", www.protezionecivile.gov.it/cms/attach/editor/sismicoappoggio/COSTO_TERREMOTI.ppt.pdf, settembre 2010.
- Casucci, S., Liberatore, P., "Una valutazione economica dei danni causati dai disastri naturali", *eddyburgh.it*, 29 maggio 2012.
- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, "Calamità naturali: intervento pubblico e copertura assicurativa. Note e raccomandazioni", *Economia Pubblica*, pp. 124-131, 1995.
- Kunreuther H., "Reflections on U.S. disaster insurance Policy for the 21st century", *NBER Working Paper 12449*, august 2006.