



Rete nazionale interdottorato in Urbanistica, Pianificazione Territoriale ed Ambientale

DOTTORATI DI RICERCA A CONFRONTO

LA RICERCA IN EUROPA E NEL MEDITERRANEO: METODI FORME ESPERIENZE

Reggio Calabria – 9/10/11 novembre '05

Sessione “Le forme” - Tavolo Tematico di Discussione B

AMBIENTE ED ENERGIA

Assicurazioni contro le calamità naturali: da problema economico a opzione per la gestione della sicurezza territoriale.

Paper a cura di:

*Ing. **Daniele F. Bignami**, dottore di Ricerca in Pianificazione Urbana territoriale e Ambientale – PUTeA - XVII° Ciclo; titolo conseguito nel 2005, presso il **Politecnico di Milano** (e-mail: daniele.bignami@polimi.it).*

La sicurezza territoriale: bene pubblici o privato?

Alcuni beni, chiamati beni pubblici (in quanto non “godibili” in maniera esclusiva dai singoli cittadini e in quanto originariamente non soggetti, per la loro abbondanza, a rivalità nel consumo), sono disponibili liberamente e non sono soggetti ad un mercato. Tali beni non hanno un prezzo e in talune circostanze sono sfruttati in maniera eccessiva. Le acque pulite di un fiume sono un esempio di bene pubblico, sfruttato liberamente per smaltire inquinanti a costi nulli. L’economia ambientale ha cercato di assegnare prezzi di “diritto d’uso” a questi beni, che sostituissero la spesa della collettività per il loro ripristino. L’introduzione dei prezzi dovrebbe spingere gli utilizzatori del bene a recuperare efficienza, per risparmiare, investendo in tecnologie meno inquinanti o sfruttando in maniera più equilibrata la risorsa. Tali tentativi incontrano delle difficoltà ed è noto come i cittadini a cui vengano proposte somme di denaro a compensazione dell’esposizione ad un rischio, spesso le rifiutano. E’ per questo motivo che, in molti casi, all’analisi monetaria degli interventi, realizzata con l’analisi costi/benefici, risulta preferibile l’analisi multicriteri, che tiene conto dell’impossibilità di paragonare effetti diversi utilizzando la sola unità di misura monetaria.

In certi casi la sicurezza territoriale è sicuramente un bene pubblico. La corretta regimazione di un fiume (nel senso del rispetto delle aree di esondazione naturale o della manutenzione delle sponde) ai fini della diminuzione del rischio alluvionale è un “bene” di cui gode, senza rivalità ed esclusioni, tutta la collettività. In altri casi essa è un bene privato. Comprando una casa per ripararci dalle avversità atmosferiche, come la pioggia e il freddo, noi acquistiamo un bene di nostro uso esclusivo.

Come classificare quindi la sicurezza territoriale rispetto alle calamità? Proponiamo due considerazioni principali. La prima è che in molti paesi una parte della sicurezza territoriale viene acquistata dai cittadini, per scelta, stipulando polizze (è il caso della Francia, degli U.S.A., della Germania, ecc.). Di conseguenza essa si caratterizza come un bene privato. La seconda è che però, nonostante la diffusione di queste polizze, anche perché le conseguenze di una calamità non sono tutte monetizzabili e riguardano anche responsabilità pubbliche (basti pensare all’incolumità della vita) e di solidarietà sociale, è sempre presente una quota di intervento dello Stato, almeno volto alla riduzione dei rischi (un bene solitamente pubblico).

Il risarcimento dei danni quindi non è, e non può essere, il solo strumento di difesa dalle calamità e rappresenta inevitabilmente solo una parte. E’ però corretto discutere su quanto può essere internalizzato a proposito dello sfruttamento del bene pubblico “sicurezza” per quel che riguarda la parte monetizzabile dei danni.

Scegliere tra alternative

Gli obiettivi da perseguire (o i criteri di scelta tra un sistema pubblico e uno privato) ci sembrano almeno due: a fianco dell'obiettivo economico dobbiamo porre la salvaguardia dei beni non monetizzabili (vite, affetti, opere d'arte, ecc.). L'analisi dovrà quindi essere, anche in questo caso, del tipo multi criteri, non solamente costi/benefici e (siccome ci sembra di poter interpretare in questo senso la volontà collettiva) e come vincolo poniamo che nessuno dei due nostri obiettivi peggiori rispetto alla situazione attuale. I casi ottimi da perseguire che ne derivano sono quindi: risparmi a parità di sicurezza o pari investimenti a sicurezza accresciuta. In entrambi i casi la collettività spende meno per "unità di sicurezza" e la sua spesa complessiva non cresce. Tali soluzioni sarebbero "efficienti" e quindi sicuramente accettabili. Ovviamente una situazione tecnicamente accettabile sarebbe anche quella generata da una maggiore sicurezza ottenuta attraverso maggiori investimenti, pur non avendo il pregio di essere sempre "ottima", quanto ad efficienza, dal punto di vista dell'allocazione delle risorse per "unità di sicurezza".

Le proposte delle finanziarie 2004 e 2005 sulle polizze contro le calamità sono apparse invece perseguire un solo obiettivo (quello economico), a causa della mancata presentazione dei costi e delle motivazioni (eccezion fatta per i soli obiettivi di finanza pubblica) come una "privatizzazione" delle attività di promozione della sicurezza o come una "tassazione aggiuntiva sui rischi". E' un fatto che lo Stato storicamente non ha gestito in una maniera percepita come impeccabile gli investimenti a difesa dei cittadini e questa opinione, legata alla convinzione diffusa che si dovrebbe fare di più per evitare le calamità, ha reso impopolare l'idea di non risarcire chi non fosse assicurato, di fatto costringendo a costi aggiuntivi per un servizio ritenuto già incluso nelle tasse¹.

Per non incorrere più in errori già commessi, di errata comunicazione e negativa percezione dei provvedimenti proposti, sarebbe meglio che il dibattito non fosse impostato con urgenza². Gli effetti diretti sul bilancio dello Stato e delle famiglie del resto, per essere significativi, indipendenti dalla stocasticità dei fenomeni naturali e non un mero aumento di costi per i cittadini (e di entrate per le compagnie di assicurazione), si evidenziano solo nel lungo periodo.

Opzioni di gestione del territorio

Attualmente però gli enti responsabili delle politiche per gli assetti territoriali non sono quelli tenuti a risarcire i danni in caso di calamità. Questa situazione potenzialmente rischia di favorire la deresponsabilizzazione di chi governa il territorio. Occorre discutere quindi non solo del lato economico del problema, ma anche e contemporaneamente di come, attraverso sistemi di tipo assicurativo (ma eventualmente anche attraverso alternative diverse, come mirati trasferimenti di competenze) generare comportamenti più responsabili anche da parte delle amministrazioni locali, non solo da parte dei singoli cittadini o proprietari.

Nell'ipotesi di responsabilizzare degli enti locali rispetto ai risarcimenti, essi dovrebbero ricevere le risorse oggi raccolte tramite la fiscalità generale dallo Stato, come dovrebbe avvenire per le famiglie che stipulassero una polizza (che dovrebbero ricevere sgravi fiscali). Se questo non avvenisse l'operazione sarebbe sostanzialmente un'operazione finanziaria di taglio della spesa pubblica e aumento indiretto della pressione fiscale a livello locale. Oggi i cittadini italiani pagano con le proprie tasse, per le calamità naturali, una cifra che mediamente, ad una prima stima, può essere quantificata in 130 € per abitazione l'anno.

Per questo motivo alcune proposte presentate in parlamento hanno ipotizzato la raccolta finanziaria per la stipula delle polizze attraverso un'imposta addizionale alla tassazione sulla casa, gestita dai comuni. L'ipotesi sarebbe interessante in quanto potrebbe dare strumenti ai comuni per diminuire i rischi e per risparmiare sulle polizze per riuscire ad usare le risorse ottenute per altri interventi. Inoltre, tramite la raccolta assicurativa, potrebbero essere trovate risorse aggiuntive per gli investimenti in sicurezza.

Queste considerazioni, che si inseriscono nel solco delle politiche di sussidiarietà e decentramento delle attività e dei poteri dello Stato, dovrebbero prevedere sistemi impostati sul modello statunitense del *National Flood Insurance Program* o sul modello francese delle franchigie relative alle polizze legate all'attuazione dei *Plan de Prévention des Risques*, nei quali l'ente locale è spinto a comportamenti

¹ Si vedano in proposito i numerosi articoli contenuti nella rassegna stampa del **Dipartimento della Protezione Civile** presso la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** disponibile al sito <http://www.protezionecivile.it/rstampa/index.php>, parola chiave per la ricerca "assicurazioni".

² Come è avvenuto con la proposta governativa, definita "balorda" anche da Renato Brunetta, Consigliere economico del Governo, sostenitore delle assicurazioni (in Brunetta, Dal Co, "Perché assicurare la casa contro le calamità naturali", Il Sole 24 ORE, p. 22, 27 ottobre 2004).

responsabili. Di conseguenza il dibattito dovrebbe essere ampliato e riguardare anche quali relazioni instaurare tra il sistema delle polizze e gli strumenti per la sicurezza territoriale (come la pianificazione e la programmazione di protezione civile, di bacino e antincendi boschivi, ecc.) e gli strumenti di pianificazione territoriale, e, allo stesso modo, ai fini di una misurazione dei comportamenti degli enti locali per una eventuale correlazione con i premi delle polizze, con gli strumenti di gestione ambientale applicati alle calamità.

Sarebbe inoltre necessario capire come supportare l'attività di riduzione del rischio e gli studi necessari da parte degli enti locali, attività complesse e dispendiose. Le forze del Dipartimento della Protezione Civile (DPC) oggi non sono in grado di svolgere questo ruolo di supporto. Dovrebbe essere ripresa la discussione sulla creazione dell'Agenzia di Protezione Civile, abolita con la legge 401 del 2001. Parte delle attività in più che l'Agenzia dovrebbe svolgere rispetto al DPC potrebbero essere finanziate con una piccola percentuale dei fondi raccolti attraverso i premi assicurativi, che in questo modo sarebbero destinati ad attività di riduzione del rischio e non solo ad accantonare risorse per il rimborso dei danni (perseguendo così l'obiettivo di aumentare la sicurezza). Tali fondi potrebbero anche essere assegnati al finanziamento degli interventi individuati come prioritari dai Programmi di Previsione e Prevenzione ed essere aggiunti, con destinazione vincolata, ai fondi stanziati dalle amministrazioni nella programmazione delle opere pubbliche. L'Agenzia potrebbe inoltre svolgere un ruolo di governo del sistema per garantire i processi di stima dei danni e l'equo e rapido rimborso da parte delle compagnie private, definendo i casi in cui gli abusi edilizi sanati costituiscono una potenziale pregiudiziale per l'assicurazione.

A nostro parere il dibattito dovrebbe riguardare la creazione eventuale di una articolata politica di assicurazione, gestita in collaborazione tra le imprese assicurative, i cittadini e le amministrazioni e regolata con finalità di interesse pubblico, per promuovere diffusamente informazione, formazione, responsabilizzazione, cultura, risparmi e interventi di riduzione del rischio.

Caratteri, spazi inclusi: 9.906.

BIBLIOGRAFIA:

- Burby R.J., 2002, *Flood insurance and floodplain management: the Usexperience*, Department of City and Regional Planning, University of North Carolina at Chapel Hill, USA.
- DD.LL., *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (leggi finanziarie 2004 e 2005), N. 2512 e 5310.
- *Plans de prévention des risques naturels prévisibles – Guide Général*, La documentation Française, Paris, 1997.
- Severino M., Di Pasquale G., 2002, *Procedura per la ricostruzione post-sisma: analisi e proposte*, Alinea, Roma.
- Science, Vol. 309 – No. 5737, *Special section “Dealing with disasters”*, pp. 1029-1047, 12 agosto 2005, & <http://www.sciencemag.org/sciext/katrina/#katrina> .