

**On. Fabio Ciani**  
VIII Commissione  
Permanente della  
Camera dei Deputati,  
Roma Ambiente,  
Territorio e Lavori  
Pubblici



## Italia: Soluzioni e Prospettive

**N**egli ultimi 30 anni il numero e il costo annuale delle catastrofi è fortemente aumentato.

Molti parametri possono spiegare questa tendenza:

- un aumento della popolazione mondiale e della sua densità in aree costiere altamente vulnerabili;
- un aumento dei valori assicurati che riflettono un pronunciato bisogno di sicurezza;
- la difficoltà nel controllare l'aumento dei prezzi dei costi di riparazione subito dopo la catastrofe;
- insufficienti misure di prevenzione;
- il fenomeno del riscaldamento globale.

Il problema è particolarmente rilevante nel nostro Paese sia per la situazione geologica e morfologica dell'Italia, sia per alcuni fattori che si sono sviluppati nel tempo specificatamente nel nostro Paese, come un diffuso abusivismo edilizio, un graduale spopolamento delle aree montane con conseguente abbandono dei territori e quindi della loro manutenzione; una edilizia sviluppatasi soprattutto negli anni '60 e '70 che ha privilegiato un tipo di costruzione a basso costo senza preoccuparsi della qualità e della sicurezza delle costruzioni stesse.

Per suffragare quanto detto basti pensare al recente disastro di Soverato che è stato causato dalla sommatoria dei fattori fin qui citati: abusivismo, mancata manutenzione dell'alveo del torrente, abbandono del territorio.

L'insieme di questi fattori, quindi, ha fatto sì che negli ultimi 30 anni il Paese ha speso circa 7.000 miliardi di lire l'anno a seguito di calamità.

Si consideri che, ovviamente, i 7.000 miliardi non sono stati erogati anno dopo anno, ma sono stati versati in funzione della gravità delle calamità. Si parla dunque di un valore

medio, il che dal punto di vista della finanza pubblica è rilevante, perchè non si tratta di reperire sul bilancio dello Stato settemila miliardi l'anno, ma si tratta di reperirne qualche volta 40.000, altre volte 20.000, anche se poi mediamente il costo per la collettività è quello dichiarato. Un altro aspetto da considerare è che queste cifre ingenti - tenuto conto che i costi medi annuali si prolungano per decenni - non sono servite a rimuovere la causa dei problemi, ma sono servite soltanto al risarcimento dei danni, senza intervenire sulle cause organiche che costituiscono il pericolo e il rischio di queste zone. Dunque, questa è la fotografia del nostro Paese, fotografia che, proprio per la gravità del livello di rischio, è tale da dover essere affrontata sotto molti punti di vista.

Certamente una prospettiva rilevante e importante è quella di cercare di trovare un meccanismo attraverso il quale la finanza pubblica, in prospettiva futura, possa essere messa almeno parzialmente al riparo da questo tipo di problemi.

Consideriamo infatti che qualche evento calamitoso, mi riferisco in particolare al terremoto, certamente il più serio dei rischi che abbiamo nel nostro Paese, potrebbe in un istante solo vanificare tutti gli sforzi di risanamento della finanza pubblica che stiamo faticosamente conducendo da qualche anno a questa parte.

Inoltre, grosse alluvioni, come quelle che abbiamo avuto nel novembre del '94 in Piemonte e in altre regione dell'Italia settentrionale, non rappresentano certo un'inezia sotto il profilo del danneggiamento del tessuto produttivo e della vita sociale delle aree colpite. È un problema che non può essere assolutamente ignorato nè ulteriormente rinviato. C'è quindi la questione del che cosa fare per cercare di mettere al riparo la finan-

za pubblica da queste esposizioni future, ma c'è anche, e soprattutto, il problema di quali interventi devono essere fatti per ridurre il rischio e per fare adottare delle misure di protezione della vita e della sicurezza dei cittadini.

È quindi importante pianificare l'emergenza. Perché pianificare l'emergenza vuol dire avere una mappa attendibile dei rischi attesi e quindi, sulla base di questa, decidere quali misure preventive adottare e quali misure devono scattare in caso di allerta o allarme (quando questo è possibile), o in caso di emergenza.

Perché pianificare l'emergenza significa evitare ritardi e distrazioni a livello locale, soprattutto da parte degli amministratori.

Avere questi strumenti significa non avere mano libera sul territorio e non poter più consentire tutti quegli scempi che nei decenni, negli ultimi in particolare, sono stati fatti in Italia. Non è casuale il fatto che non ci si è dedicati all'analisi dei rischi del territorio e alla conseguente pianificazione dell'emergenza, perché è ovvio che un'amministrazione comunale che avesse da un lato, identificato i rischi del proprio territorio, avrebbe, dall'altro lato, pianificato l'emergenza e non avrebbe quindi potuto concedere licenze edilizie nelle zone che aveva identificato come zone a massimo rischio.

Non conoscere è sempre stato un elemento che consentiva l'apparente ignoranza e la libertà di fare scempio del territorio. Ci sono zone nelle quali il livello di rischio è così elevato che la stessa pianificazione dell'emergenza è un problema di estrema difficoltà.

È ovvio quindi che il problema delle calamità naturali prospetta uno scenario articolato su due momenti:

- a) quello della **prevenzione** che sommariamente abbiamo esaminato;
- b) quello dell'**intervento economico**, successivo all'evento che è più attinente al tema della discussione.

Fino ad oggi gli oneri relativi agli interventi successivi ad un evento calamitoso sono stati a totale carico delle pubbliche amministrazioni vuoi attraverso finanziamenti diretti da parte dello Stato, vuoi attraverso interventi degli Enti Locali (Regione, Provincia, Comune).

Questo ha comportato e potrebbe comportare, come detto, in futuro la necessità di erogare somme tali da vanificare anni di sforzi economici per il risanamento della finanza pubblica del nostro Paese o la necessità di ricorrere a nuove imposte in un momento nel quale è invece necessario ridurre la pressione fiscale. Di qui l'attenzione posta dai due rami del Parlamento circa la possibilità di attuare una forma di assicurazione contro le calamità naturali. Si è a lungo dibattuto sui problemi che questa forma potrebbe comportare: cito tra tutti il dibattito tra le obbligatorietà o la volontarietà di questo tipo di assicurazione sul quale non mi dilungo; o la differenziazione dei premi a seconda della valutazione del rischio nelle varie zone del Paese; o l'aspetto relativo alla necessità che un eventuale fondo obbligatorio venga utilizzato anche nella fase di prevenzione; o che nel momento del risarcimento ci sia comunque l'autorità pubblica che determini appunto lo stato di calamità naturale e tanti altri aspetti che più volte sono stati dibattuti e approfonditi.

La complessità dell'argomento in discussione, nonostante vi siano una serie di disposizioni normative che regolano la materia, quali il Decreto Ministeriale 19 novembre '96 n. 705, il Decreto Legge n. 576/96 - convertito dalla Legge n. 677/96 - fa sì che l'assicurazione contro i rischi derivanti da calamità naturali rimanga sostanzialmente su base volontaristica. Non esiste infatti nell'ordinamento giuridico italiano alcuna forma di assicurazione obbligatoria contro i danni derivanti da calamità naturali (anzi, salvo patto contrario, in base all'art. 1912 del c.c. l'assicuratore non è obbligato per i danni determinati dai movimenti tellurici, da guerra, da insurrezione o da tumulti popolari); esistono invece singole fattispecie di contratti di assicurazione contro i danni, disciplinate comunque su base volontaristica e dal cui ambito vengono di regola esclusi i danni derivanti da eventi catastrofici dovuti a terremoti, alluvioni, uragani, eruzioni, etc..

Successivamente il Senato, nell'esame del provvedimento, ha ritenuto di stralciare tale articolo e di invitare il Governo a proporre una legge che provvedesse a regolare in maniera complessiva la problematica relativa alle calamità naturali, sia dal punto di vista degli interventi preventivi, sia dal punto di vista del-

la fase dei risarcimenti e che soprattutto corresse i due momenti in maniera inscindibile.

Tale provvedimento è attualmente all'attenzione della commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici.

I lavori sono avviati ed è ormai opinione largamente condivisa che un mercato assicurativo per i danni da calamità naturali è tecnicamente realizzabile, così come già avviene in molti altri paesi con risultati operativi soddisfacenti in termini di redditività e di equilibrio di lungo periodo. La sua introduzione richiede un progressivo adeguamento delle imprese assicurative presenti sul territorio nazionale. L'introduzione deve quindi avvenire gradualmente e devono essere definite le modalità tecniche di applicazione dell'assicurazione.

La copertura del rischio potrà essere solo parziale, richiedendo quindi all'assicurato la compartecipazione ai sinistri. L'applicazione di opportune franchigie e scoperti e di adeguati massimali garantisce, inoltre la fattibilità tecnica dell'assicurazione. Sono anche possibili clausole di esclusione, definibili per legge, a condizione che queste non siano tali da mettere in discussione il meccanismo basilare di assicurazione del rischio da calamità naturali.

Saranno inoltre necessari interventi volti all'ampliamento della capacità finanziaria degli assicuratori, ossia all'allargamento di fatto della dimensione del mercato di riferimento. A tal fine, non è sufficiente il semplice ampliamento della base assicurativa relativa alla singola compagnia. La ripartizione del rischio tra compagnie assicurative si potrà quindi ottenere attraverso i meccanismi di coassicurazione (integrazione e compensazione tra aree, operatori e tipo di rischio assicurato) e riassicurazione sul mercato internazionale o nazionale.

Si suggeriscono inoltre la creazione di un apposito consorzio con la funzione di procedere alla riassicurazione realizzata direttamente dalle compagnie. Tale consorzio può assumere altre funzioni di primaria importanza, quali la raccolta ed elaborazione degli elementi informativi di base, la definizione dei tassi netti di riferimento, la gestione di un conto consortile finalizzato all'intervento di subentro alle compagnie quando i sinistri da

liquidare oltrepassino una certa soglia.

Attualmente, pertanto, l'oggetto della disciplina delle assicurazioni contro i danni è costituito da una pluralità di fattispecie contrattuali, ciascuna delle quali dà luogo alla formazione ed alla gestione di un cosiddetto "ramo" della medesima.

Per quanto attiene il regime dei singoli contratti che fanno capo a ciascun ramo fatta eccezione per le assicurazioni dei rischi relativi ai trasporti marittimi ed aerei, alla R.C. auto ed all'assicurazione dei crediti all'esportazione, nonché per le altre assicurazioni di minore importanza previste da disposizioni isolate del codice civile e di leggi speciali - esso è costituito da un insieme organico di norme di cui agli artt. 1904-1918 del codice civile relativo agli aspetti generali e comuni di tutte le assicurazioni contro i danni, lasciando all'autonomia privata la determinazione di ogni specifico contenuto contrattuale sia in generale (le c.d. condizioni generali di polizza) sia nei singoli casi concreti (le c.d. condizioni particolari).

La tipologia dei contratti di assicurazione contro i danni ha un carattere essenzialmente composito sia per quanto attiene il profilo giuridico, sia per il profilo tecnico-economico; essa infatti è costituita da una pluralità di tipi o sottotipi contrattuali più o meno rilevanti sul piano dell'ordinamento e su quello della prassi.

In base al dettato legislativo, l'assicurazione contro i danni risulta qualificata sia positivamente, attraverso la precisazione della prestazione dell'assicuratore, il quale è tenuto "a rilevare l'assicurato, entro i limiti convenuti, del danno ad esso prodotto da un sinistro", sia negativamente, nel senso che ad essa si contrappone l'assicurazione sulla vita.

Secondo la definizione data dall'art. 1882 c.c. e la successiva disciplina indicata dagli artt. 1904-1918 c.c., le assicurazioni contro i danni sono qualificate dalla funzione indennitaria assoluta dalla prestazione dell'assicuratore, mentre non è altrettanto rilevante ai fini della qualificazione casuale del rapporto la prestazione della controparte (ovvero il c.d. "premio").

La normativa civilistica risulta essere particolarmente rigida in materia di autonomia negoziale, al punto che la dottrina è concorde nell'attribuire a tali disposizioni, che

risultano essere il logico corollario di quanto indicato nell'art. 1882 c.c., la qualifica di "disposizioni di ordine pubblico".

Per questa serie di ragioni era stato inserito nel collegato alla Finanziaria del '99, denominato misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, l'art. 39, attraverso il quale si tendeva a normare in maniera definitiva questa fattispecie, anche alla luce di quanto realizzato in altri paesi europei ed extraeuropei.

I vantaggi della soluzione assicurativa sarebbero di due tipi: in primo luogo di benessere, in quanto il sistema assicurativo può garantire maggiore rapidità ed efficacia dell'intervento, offrendo inoltre l'opportunità di rilocalizzare attività produttive o unità abitative nelle fasi di ricostruzione.

In secondo luogo, la soluzione assicurativa garantisce la prevedibilità e stabilità nel tempo dei flussi finanziari legati alle calamità naturali, mentre la spesa pubblica in questo campo è oggi discontinua, imprevedibile e soggetta a violente pressioni di carattere contingente.

Due forme di intervento pubblico possono facilitare la formazione di un sistema assicurativo per danno da calamità naturale.

In primo luogo, possono essere definite forme di incentivazione a favore delle zone a maggiore rischio, onde evitare una eccessiva sperequazione tra il costo dell'assicurazione nelle diverse aree del paese. Lo stesso obiettivo si potrà ottenere con un adeguato disegno delle aree territoriali di riferimento per la definizione delle tariffe stesse.

In secondo luogo, è consigliabile che il sistema assicurativo venga introdotto con la previsione di una parziale e temporanea agevolazione fiscale sul premio.

Questa forma di intervento pubblico - oltre a rendere meno forte il costo iniziale del sistema assicurativo per i nuclei familiari interessati e a coprire indirettamente quella quota dei danni privati di cui lo Stato, specialmente in passato con le sue inerzie, si è reso responsabile - dovrebbe ridurre le aspettative di interventi pubblici di indennizzo di tipo tradizionale che i cittadini potrebbero conservare anche dopo l'introduzione del sistema assicurativo.

Altre due condizioni di contorno sono infine essenziali per lo sviluppo di un mercato nazionale dell'assicurazione per danni da calamità

naturale; una apposita struttura di regolazione controllo (un ISVAP debitamente rafforzato) e un adeguato grado di sviluppo complessivo del sistema assicurativo nazionale, garantendo forme di concorrenza tra soggetti nazionali e esteri presenti sul mercato italiano.

In tale contesto, il ruolo pubblico rimane quindi prioritario, ma viene a centrarsi più sul piano della definizione delle regole e dell'attuazione dei controlli che non sul versante della gestione diretta degli interventi, dove le forze di mercato opportunamente guidate hanno ripetutamente dimostrato di sapersi muovere con maggior rapidità ed incisività.

La condizione prioritaria per realizzare il passaggio dall'intervento diretto al sistema assicurativo rimane comunque la credibilità del processo, ossia la trasmissione di segnali chiari sulla sua non reversibilità, al fine di evitare il riproporsi di sollecitazioni alla riapertura dei canali di spesa da fornire ad ogni catastrofe naturale.

A tale obiettivo deve essere prioritariamente orientata la formulazione di un provvedimento quadro che separi il ruolo dello Stato da quello del mercato assicurativo e disciplini criteri e forme di intervento per entrambi.

In conclusione, ritengo che sia ormai improcrastinabile l'approvazione di una legge che regoli in maniera unitaria la materia inerente le calamità naturali nella direzione indicata e, sostanzialmente, contenuta all'interno del Disegno di Legge all'esame del Parlamento.

Mi auguro che prima della fine dell'attuale legislatura all'iter possa essere definito.