

IL RICORSO ALLE ASSICURAZIONI PRIVATE PER LA MINIMIZZAZIONE DEL RISCHIO SISMICO NEI CENTRI STORICI: ESPERIENZE, PROBLEMI E PROSPETTIVE

SINTESI:

Il ricorso alla stipula di polizze assicurative private per la salvaguardia dell'abitazione dal rischio sismico può essere, anche nel nostro paese, una strategia pagante. Si pone, comunque, l'esigenza di definire in questo campo una politica di incentivi statali.

La questione sulla opportunità o meno per lo stato di rimborsare i danni prodotti da calamità ha cominciato a meritare l'onore delle cronache nel dicembre 1987 quando l'allora vicepresidente del Consiglio e ministro del Tesoro, Giuliano Amato, di fronte all'inarrestabile fiume di denaro pubblico erogato ai comuni per "interventi di pubblica utilità urgenti ed indifferibili", propose che questi enti stipulassero polizze assicurative con compagnie private sulla scia di quanto succede all'estero.(1) Ben presto la questione se fosse opportuno o meno rimborsare le comunità locali colpite da disastri trabordò sulla opportunità o meno di rimborsare il singolo cittadino proprietario, ad esempio, di una abitazione distrutta o lesionata da un terremoto, sia per le distorsioni che questo provocava nell'intero sistema economico (2), sia per il possibile inserimento di gruppi affaristici e criminali in una "ricostruzione" pilotata dallo stato (3), sia per le distorsioni che può produrre nell'ordinamento legislativo e statale una struttura pubblica preposta ad erogare, in pochissimo tempo e con procedure del tutto atipiche, ingenti quantità di denaro (4) .

Ma, al di là di queste considerazioni (in qualche caso ridottesi a sterili polemiche), ancora oggi in Italia sono poche e non del tutto soddisfacenti le analisi sulla dinamica che una ricostruzione (post-terremoto, o più in generale post-disastro) basata sulle polizze assicurative potrebbe ingenerare. Prima di approfondire la disamina di qualcuno di questi studi é forse opportuno soffermarsi sui limiti strutturali connessi ad una politica di intervento pubblico in questo campo.

Un aspetto di fondamentale importanza nella minimizzazione del rischio riguarda la prevenzione e soprattutto i limiti e i problemi che incontrerà un soggetto pubblico (un governo, una regione, un comune) che voglia intraprendere una politica di prevenzione. (5) Molto spesso, dopo il verificarsi di un disastro é tutto un florilegio di chiacchiere sulla "prevenzione" che "é l'unico strumento atto a scongiurare il verificarsi del disastro" oppure che "é meglio prevenire che curare" e altre ovvietà di questo genere. In realtà, una politica di prevenzione, soprattutto quando dovrebbe essere attuata da strutture pubbliche abbastanza inefficienti quali quelle italiane, é caratterizzata da seri limiti che ne rallentano o addirittura ostacolano l'attuazione e sui quali ci soffermiamo brevemente.

Il primo é il limite della prevedibilità. Non sempre la constatazione di un potenziale rischio da parte degli scienziati si traduce in una consapevolezza diffusa tra la popolazione interessata che preferisce, quindi, ignorare il rischio. Questo si verifica, soprattutto, quando il disastro si abbatte con una frequenza tale da non permettere lo strutturarsi di una "sub-cultura da disastro". Un esempio ci é dato dai terremoti: essi, nel nostro paese, raramente hanno colpito comunità così assiduamente da determinare la nascita di una "memoria storica". In altre parole, i terremoti disastrosi colpivano comunità che già avevano dimenticato cosa significasse un disastro tellurico e che, perciò, non erano disponibili ad investire considerevoli risorse per consolidare le proprie abitazioni per un evento che aveva colpito tre-quattro generazioni prima e del quale, quindi, non era più credibile la minaccia. (6)

A tale riguardo, si é molto ironizzato, ad esempio, sul fatto che scavando tra le macerie di un comune distrutto dal terremoto del 1980 si fosse rinvenuta una lapide nella quale i cittadini "ringraziavano" il sindaco che, decenni addietro, era riuscito a far cancellare il comune dall'elenco di quelli dichiarati sismici. Non molti, comunque, hanno considerato il fatto che quel provvedimento (e la conseguente soppressione delle normative antisismiche che implicano mediamente un aggravio del 30 per cento sui costi della costruzione di un edificio (7)) aveva permesso in quel comune uno sviluppo edilizio incomparabilmente superiore a quello dei comuni limitrofi. Una politica certamente condannabile ma che trovava il suo essere nel sostanziale appoggio politico e quindi elettorale offerto dalla popolazione. A tal proposito vi é da dire che, anche oggi, un amministratore che volesse intraprendere nel proprio comune una politica di prevenzione, in assenza di una attenta ed assidua campagna di informazione e di educazione rischierebbe di pagare un pesante scotto elettorale. (8)

Il secondo ostacolo che si trova ad affrontare un soggetto pubblico é dato dal limite dell'accettabilità sociale. Fare opera di prevenzione, come abbiamo accennato, costa; il consolidamento antisismico di un edificio richiede cifre certamente inferiori a quelle che sarà necessario spendere dopo il sisma ma, comunque, abbastanza ingenti. Questo, soprattutto in considerazione del fatto che buona parte del patrimonio edilizio é di proprietà di piccoli capitalisti ed é

dato in fitto, determina un disinteresse da parte dei privati al rispetto delle normative antisismiche. Ovviamente dovrebbe essere lo stato a promuovere una cultura di prevenzione in questo senso cominciando a rendere antisismici gli edifici di sua proprietà e concedendo mutui a tasso agevolato a quanti volessero consolidare la propria abitazione. In realtà, quasi niente è stato fatto in questo campo in Italia anzi, la relativamente recente legislazione di "condono edilizio" (che ha permesso di accatastare anche edifici costruiti in difformità alle norme antisismiche in aree soggette a terremoti) ha finito per premiare chi, in spregio ad ogni considerazione sociale e umanitaria, aveva costruito abusivamente, edifici destinati a crollare al prossimo terremoto. (9)

Un altro ostacolo ad una politica di prevenzione è dato dal limite dell'opportunità sociosistemica, in particolare dal fatto che, come abbiamo già detto, l'Italia è uno tra i pochissimi paesi industrializzati che concede contributi ai privati danneggiati da calamità naturali. Nelle altre nazioni l'inesistenza o quasi di una politica assistenziale, se da un lato può apparire spietata, dall'altra, certamente, ha i suoi risvolti positivi in quanto determina un rispetto delle normative di prevenzione obbligando il privato al consolidamento dell'abitazione (o alla non edificabilità di costruzioni particolarmente esposte alle violenze dell'ambiente) per evitare di stipulare polizze assicurative con premi elevatissimi. (10)

In Italia, invece, l'intervento statale per rimborsare danni prodotti dalle calamità naturali può avere conseguenze clamorose così com'è stato per il rimborso dei danni prodotti (su edifici costruiti abusivamente) dall'eruzione dell'Etna del 1983 (che rischia di inficiare qualsiasi politica di prevenzione del rischio vulcanico in aree come quella vesuviana) o come gli 800 miliardi spesi nel 1985 per rifondere i proprietari di villette e complessi turistici (edificati in taluni casi sui bagnasciuga) dei danni prodotti da una mareggiata sulle coste tirreniche (che rischia di spingere ad una ulteriore urbanizzazione delle nostre già compromesse coste). Stante, quindi, questa situazione, una amministrazione comunale che volesse operare nel campo della prevenzione rischierebbe di perdere consenso politico ed elettorale. (11)

Una sintetica disamina del rapporto che nel nostro paese è intercorso tra emergenza sismica e intervento pubblico può essere di ausilio per meglio comprendere i complessi meccanismi che regolano la gestione del territorio dopo il verificarsi del disastro. (12) Il terremoto, come già detto, è una costante del territorio italiano che si perpetua da millenni. (13) e che ha determinato, soprattutto negli ultimi decenni una spesa gigantesca per l'erario. (14)

Al di là di queste considerazioni strettamente finanziarie, altre sono state le argomentazioni che hanno spinto alcuni studiosi a proporre, per il nostro paese l'abbandono, della politica di indennizzo statale dei danni provocati dalle calamità naturali (il terremoto in primo luogo). (15) Intanto la quasi certezza da parte del privato che lo stato interverrà per rimborsare i danni prodotti dalle calamità naturali rischia di estendere nel nostro paese la già diffusa inosservanza di norme preventive. Un esempio è dato dalla eruzione dell'Etna nel 1983 che distrusse vari edifici (principalmente villette per la villeggiatura e alberghi) imprudentemente (e senza alcuna concessione edilizia) costruiti in aree ad altissimo rischio vulcanico. Nonostante ciò, i proprietari degli edifici distrutti o danneggiati ottennero dall'allora Ufficio per il Ministro alla Protezione Civile lo stanziamento di contributi. Caso analogo si verificò nel 1985 quando una mareggiata sulle coste tirreniche spazzò via numerose costruzioni edificate sulle spiagge, addirittura, in alcuni casi, sui bagnasciuga. Anche in quella circostanza i privati ottennero il rimborso dei danni.

Va da sé che questi provvedimenti possono spingere i privati ad edificare in aree che, essendo a rischio, sono o dovrebbero avere un costo ridotto, con il conseguimento degrado del territorio. E' quello che è successo, ad esempio, nell'area vesuviana dove l'elargizione dei contributi erogati per l'eruzione dell'Etna ha spinto all'urbanizzazione di aree ad altissimo rischio vulcanico. (16)

Il ricorso ad assicurazioni private per tutelarsi da danni provocati da calamità naturali, (che garantisce, tra l'altro un rapido e soddisfacente rimborso dei danni) del resto, è una realtà già abbastanza consistente nel nostro paese. Secondo uno studio prodotto dall'Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici (ANIA) (17) il ricorso ad assicurazioni private per tutelarsi da danni prodotti da calamità naturali è in netta espansione. L'ANIA sulla base di studi effettuati dal C.N.R ha già approntato delle prime tabelle per la quantificazione del rischio sismico in determinate aree del nostro paese ed ha istituito una banca dati al fine di poter ulteriormente perfezionare i parametri per definire i premi assicurativi. Secondo l'ultimo studio reso pubblico dall'ANIA e risalente al 1988 il territorio italiano viene suddiviso in 9 "zone di cumulo" così definite

n. zona	regioni comprese	Somma Assicurata (in miliardi di lire)	Esposizione (*)
n 1 zona	Piemonte, valle d'Aosta, Liguria	14.298	3.093
n 2 zona	Lombardia, Emilia Romagna	36.530	10.163
n 3 zona	Veneto, Trentino A.A., Friuli	10.798	2.458
n 4 zona	Toscana, Lazio	21.600	5.911
n 5 zona	Marche, Umbria, Abruzzo, Molise	5.983	1.550
n 6 zona	Puglia	3.520	860
n 7 zona	Campania, Basilicata, Calabria	11.083	2.606
n 8 zona	Sicilia	5.350	1.180
n 9 zona	Sardegna	2.559	1.085
	Varie	8.130	2.337
	TOTALE	118.671	31.243

(*) Intesa come "Stop-Loss" e cioè sommatoria dei limiti di indennizzo pattuiti nelle singole polizze.

Questi dati, (18) ovviamente, non sono strettamente correlati al livello di sismicità delle regioni italiane ma riflettono la diffusione in queste di polizze assicurative per le abitazioni (di cui le clausole "calamità naturali" o "terremoto" risultano essere solitamente complementari a quelle contro il furto o l'incendio). Contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, tenendo conto delle caratteristiche sismiche del territorio italiano, infatti, la massa maggiore di somme assicurate si trova nell'Italia nord occidentale. (19) mentre nella settima zona oltre il 50 per cento dei capitali assicurati sono concentrati nella provincia di Napoli la quale presenta un non elevato livello di sismicità (mediamente $S=9$), inferiore a quello della settima zona. E' da sottolineare parimenti che dei 5.350 miliardi assicurati in Sicilia soltanto 1.849 riguardano la sua area più sismica e cioè Messina e Catania. Colpiscono infine i circa 3.700 miliardi assicurati in Sardegna, zona considerata, insieme alla Puglia, sostanzialmente antisismica o quanto meno a basso rischio. (20)

La stipula di polizze assicurative contro il rischio sismico, nonostante sia in continua crescita, copre, ancora oggi, una parte irrisoria del patrimonio edilizio del nostro paese. I motivi di ciò sono da ricercare, oltre che nella scarsa diffusione dell'istituto della polizza assicurativa per le abitazioni che caratterizza la situazione italiana rispetto ad differenza di quanto avviene in altri paesi occidentali, nell'elevatissimo livello di esposizione a rischio sismico che caratterizza buona parte dei centri storici del nostro paese e che richiederebbe la stipula di polizze con premi assicurativi così alti da tagliare fuori buona parte dei proprietari degli immobili. (21) Si tratta quindi di individuare alcuni strumenti legislativi e finanziari che possono agevolare la stipula di polizze assicurative. (22) Uno di questi può essere dato dal ridimensionamento del danno massimo assicurabile superato il quale non è più la compagnia assicurativa ma lo stato a coprire i costi del sisma; si tratta di un tipo di polizza già presente in Italia e che copre, ad esempio, i danni, che possono essere provocati da impianti chimici e centrali elettronucleari (23). Un'altra proposta per favorire la crescita del settore assicurativo nel campo della protezione civile potrebbe essere dato dalla detrazione dal computo per le imposte della quota della polizza (24).

Ma al di là di queste e altre proposte che possono essere elaborate, l'aspetto forse più importante per la minimizzazione del rischio sismico resta la sensibilizzazione a questo da parte dell'opinione pubblica. Da questo punto di vista, purtroppo, ben poco viene fatto e, scomparso -o quasi- dai mass-media ogni accenno alle catastrofi sismiche che verosimilmente colpiranno nei prossimi decenni il nostro paese e promulgata nel febbraio di quest'anno una pessima legge di protezione civile il dibattito sul come mitigare il rischio sismico in Italia continua a restare nel chiuso degli "addetti ai lavori".

Referencias:

1) La stipula di polizze per assicurare i beni della collettività in caso di calamità é, ad esempio presente in Gran Bretagna (dove le comunità locali stipulano con compagnie private polizze assicurative contro gli incendi e i fulmini) o negli USA (dove gli enti locali si assicurano prevalentemente contro i danni prodotti dalle alluvioni). Su questo argomento vedi: G. Gallardo "The Markets for Disaster Insurance" in <<The Geneva Papers on Risk and Insurance>> vol. 9. n. 31, aprile 1984; vedi anche F. Russo "La polizza antidisastro" in <<L'Espresso>> 13 dicembre 1987. Su questo argomento si veda anche S. Cacciaguerra "La vulnerabilità dei sistemi insediativi. Criteri urbanistici di analisi ed attenuazione" F. Angeli 1990

2) Cfr. G. De Rosa, G. Barbieri "Le politiche industriali dell'emergenza", Edizioni Laterza, 1990.

3) Cfr. A. Becchi Collidà "Terremoti ed affari" in <<Politica ed economia>> n. 6 1988; vedi anche A. Becchi Collidà "Catastrofe: una droga per l'economia" in <<Politica ed Economia>> n. 3 1989

4) Cfr. G. B. Barbera "Ricostruzione: un'analisi sociosistemica" Quaderni dell'Istituto di Sociologia Internazionale - Dipartimento di Sociologia dei Disastri, Gorizia 1987

5) PELANDA C. "Ruolo della prevenzione nella protezione civile" in <<L'Ufficio tecnico Dossier>>, luglio-settembre 1985

6) I terremoti hanno pesantemente condizionato la storia del nostro paese anche se, verificandosi a distanza di parecchie generazioni nella stessa area, raramente hanno stratificato quella "subcultura da disastro" o "folklore sismico" diffusi, ad esempio, in aree come il Giappone o la Cina. Una eccezione a questa regola la si ebbe all'interno della confederazione delle città etrusche. Dall'ottavo al quinto secolo avanti Cristo continui sciami sismici permisero, infatti, nell'Italia centro settentrionale di strutturare un sistema di allarme sismico che aveva come perno il sacerdote, al quale veniva riferito ogni fenomeno atipico, quali l'improvvisa comparsa di vipere, nervosismo tra gli animali, inspiegabili intorpidimenti delle acque, boati sotterranei... Quando queste segnalazioni raggiungevano una certa soglia, il sacerdote compiva i cosiddetti "auspici", squartando un vitello ed esaminandone la schiumosità o meno delle viscere. Oggi sappiamo che prima di un terremoto l'aria si riempie di un gas radon ionizzato, circostanza che nei grandi mammiferi provoca un aumento del tasso di serotonina e quindi una schiumosità delle viscere; ma per il sacerdote etrusco il responso positivo dell'auspicio indicava che la collera degli dei si sarebbe abbattuta sulla comunità. Ordinava, quindi, ai fedeli di effettuare, per giorni e giorni, processioni di penitenza all'esterno delle mura e al Senato di riunirsi all'aperto. Ma nonostante i segnali premonitori, il terremoto poteva anche non verificarsi. In questo caso il "merito" andava alla misericordia degli dei commossi dalle cerimonie ordinate dal sacerdote; in caso contrario la "colpa" era dei fedeli poco convinti nelle preghiere. (Cfr. H. Tribush "I profeti del terremoto" Armenia 1979 p. 83) In ogni caso non moriva nessuno e, la credibilità di questo sistema di previsione sismica (a differenza di altri tentati anche recentemente come l'allarme sismico diramato nel febbraio 1985 per la Garfagnana) rimaneva intatta.

7) STRASSOLDO M. "I costi economici dei disastri geonaturali ed il rapporto costi benefici in una adeguata politica di previsione e prevenzione del rischio" in AA.VV. "Disastri naturali e protezione civile", CCSA ISAMEPS, 1985, p. 25; vedi anche D. Benedetti "La difesa delle costruzioni" in <<Sapere>> n. 821.

8) Cfr BATTISTI F. "L'impatto sociale del terremoto" in <<L'ufficio Tecnico>>, n. 3, settembre 1981; vedi anche BATTISTI F. "Organizzazione sociale e protezione civile" in AA.VV. "Disastri naturali e protezione civile", CCSA ISAMEPS, 1985; vedi anche BRUNO F. "Imprevedibilità del rischio e vulnerabilità sociale al disastro" in AA.VV. "Disastri naturali e protezione civile", CCSA ISAMEPS, 1985

9) Vedi Ada Becchi Collidà "Arriva una catastrofe, che fortuna" in <<Politica ed Economia>> n. 6 1988.

10) Nella stragrande maggioranza delle nazioni occidentali il disastro è considerato Act of God e cioè un evento strettamente personale per il quale, solo in alcuni casi del tutto eccezionali, sono previste provvidenze da parte dello stato; va sottolineato, comunque, il fatto che il ricorso a forme assicurative da parte di privati e da parte di enti territoriali contro il rischio di calamità è prassi corrente. In tale senso sono indirizzate numerose leggi di protezione civile di paesi facenti parte della CEE. Cfr. Consiglio d'Europa "Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa" Tredicesima sessione" 20-22 giugno 1988, Strasburgo 1988 pag. 4, cit in C. Boffi "La protezione Civile nei paesi della Comunità europea" in <<Confronti>> n. 1991 n. 3 pag. 38. Su questo tema vedi V. Karnik "Existing Recommendations and Definitions on Disaster Insurance in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. I>> vol. 9, n. 30, gennaio 1984; vedi anche S.T. Algermissen, K.V. Steinbrugge "Seismic Hazard and Risk Assessment: Some Case Studies in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. I>> vol. 9, n. 30, gennaio 1984; vedi anche G. Berz "Research and Statistics on natural Disasters in Insurance and

In California, ai sensi della legge Anderson-Loma Prieta 33-1955, un privato che volesse costruire un edificio non antisismico è padronissimo di farlo; basta che l'edificio non sia destinato ad usi collettivi. Nonostante ciò la quasi totalità degli edifici costruiti negli ultimi trent'anni in California rispetta le normative antisismiche e questo perché il privato, non potendo sperare in alcun contributo statale, è spinto per cautelarsi contro un futuro disastro a stipulare una polizza assicurativa con compagnie private che, ovviamente, richiederanno un premio assicurativo più elevato se l'immobile risulta vulnerabile. Analogo principio è presente in Giappone con la legge 15-11-1961 "Disaster Counter Measures Basic Law".

Cfr. G. Fera, A. Riggio "Pianificazione territoriale e mitigazione del rischio sismico negli Stati Uniti" DEI, Roma 1990, p. 197

11) Cfr. DE MARCHI B. "Comunicazione ed accettabilità del rischio" in Atti del VIII Convegno Associazione Analisti di Affidabilità e Sicurezza "I rapporti di sicurezza nella CEE", Milano 18 settembre 1991; vedi anche VILLA F. "Gli eventi naturali in Italia ed i rischi per le popolazioni", in AA.VV. "Disastri naturali e protezione civile", CCSA ISAMEPS, 1985; vedi anche BATTISTI F. (a cura di) "La città e l'emergenza", Franco Angeli 1991, cap. 2 e 3.

12) Su questo argomento si vedano i seguenti testi: BECCHI A. "Catastrofi, sviluppo e politiche del territorio: alcune riflessioni sull'esperienza italiana" in <<Archivio di Studi urbani e regionali>> n. 3 1988; BECCHI A. "Terremoti ed affari", in <<Politica ed economia>> n. 6, 1988; CICCONE F. "La questione terremoto. La risposta delle istituzioni alla periodicità delle catastrofi", in <<Urbanistica informazioni>> n. 3, 1980; TEROVSKY J., MILUTINOVIC Z. "Vulnerabilità sismica e valutazione del rischio per la pianificazione" in <<Edilizia Popolare>>, n. 187, 1985; BATTISTI F. "L'impatto sociale del terremoto" in <<L'ufficio Tecnico>>, n. 3, settembre 1981; BATTISTI F. (a cura di) "La città e l'emergenza", Franco Angeli 1991; CACCIAGUERRA S. "La vulnerabilità dei sistemi insediativi. Criteri urbanistici di analisi ed attenuazione", F. Angeli, 1990; CALDARETTI S., FABIETTI W, REGGIO A. "La vulnerabilità dei sistemi territoriali", Edizioni DEI, Roma 1984; CALDARETTI S., FABIETTI W, REGGIO A. "Vulnerabilità sismica dei sistemi territoriali" Edizioni DEI, Roma 1987; FERA G., RIGGIO A. "Pianificazione territoriale e mitigazione del rischio sismico negli Stati Uniti", DEI, 1990; GEIPEL R. "Friuli: aspetti sociogeografici di una catastrofe sismica", F. Angeli, 1979; LATINA C. "La vulnerabilità dell'ambiente costruito agli eventi eccezionali: genesi, analisi e problematiche dei disastri" in AA.VV. "Ambiente costruito e calamità", Edizioni Fiera di Bologna, 1982; SANTOIANNI F. "La pianificazione dell'emergenza nelle aree urbane" in <<Parametro>>, giugno 1991; STRASSOLDO M. "I costi economici dei disastri geonaturali ed il rapporto costi benefici in una adeguata politica di previsione e prevenzione del rischio" in AA.VV. "Disastri naturali e protezione civile", CCSA ISAMEPS, 1985; STRASSOLDO R., CATARINUSSI B. "Friuli: la prova del terremoto", F. Angeli, 1978; TRUPIANO G. "Pianificazione territoriale e prevenzione dei disastri", Fratelli Fiorentino 1991.

13) Da sempre il nostro paese é flagellato da terremoti. Non a caso il termine *Enotria* che denominava anticamente la Calabria e successivamente l'intera penisola deriva dall'ebraico *Nother* che significa "terra tremante. Negli ultimi 1.000 anni si sono determinati in Italia almeno 20.000 eventi sismici superiori al terzo grado della scala MCS e, quindi, avvertiti dalla popolazione e registrati dagli storici. Di questi, almeno 200 sismi sono ascrivibili come disastrosi e più della metà si sono verificati nel sud della penisola e in Sicilia (quest'ultima regione con la Calabria ne conta 82, mentre 23 hanno colpito la Campania); circa un terzo dei disastri sismici si sono verificati nel centro Italia (con in testa l'Abruzzo e la Toscana) e i restanti nel nord (soprattutto Friuli e, a distanza, Liguria, Lombardia e Veneto). Per una disamina del rapporto tra emergenza sismica e sviluppo del territorio si veda il testo di R. Solbiati e A. Marcellini "Terremoto e società", Garzanti 1983, in particolare i capitoli 8, 10 e 11

14) SANTOIANNI F. "Disaster Management - Protezione Civile. La pianificazione e la gestione delle emergenze nelle aree urbane", UNICOOP, 1991, cap. 4

Le varie stime finora effettuate sul costo delle ricostruzioni post-terremoto variano notevolmente. Tra le più autorevoli quella elaborata dalla Confindustria (cit. in G. Rosa, G. Barbieri, op. cit p. 9) secondo la quale per opere in dipendenza di calamità naturali sono stati spesi tra il 1968 e il 1991 circa 100.000 miliardi a valori costanti del 1987. Un'altra stima é quella della Corte dei Conti che, nella relazione del 1990, valutava in 50.000 miliardi la cifra spesa nel decennio 1980-1990 per interventi di protezione civile. Un aspetto non secondario di questa é politica é, così come sottolineato nella suddetta relazione, l'insorgere di una "cultura dell'emergenza" tramite la quale vengono finanziate a carico del fondo per interventi straordinari opere che dovrebbero essere realizzate, invece, attraverso i normali strumenti legislativi e urbanistici. Tra l'altro questa situazione rischia di produrre clamorosi problemi nell'applicazione della direttiva CEE 89/440 "Ordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici" ed in particolare con l'art. 3, comma c di questa direttiva, regolante la procedure di appalto in caso di "urgenza imperiosa". Cfr. A. Centulani "La normativa europea in materia di pubblici appalti" in <<Nuova Rassegna>> 1991 n. 5

15) Per una disamina di questo aspetto si veda: V. Karnik "Existing Recommendations and Definitions on Disaster Insurance in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. I>> vol. 9, n. 30, gennaio 1984; vedi anche S.T. Algermissen, K.V. Steinbrugge "Seismic Hazard and Risk Assessment: Some Case Studies in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. I>> vol. 9, n. 30, gennaio 1984; vedi anche H.D. Foster "Reducing Vulnerability to Natural Hazards" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. I>> vol. 9, n. 30, gennaio 1984; vedi anche D.G. Friedman "Natural Hazard Risk Assessment for an Insurance Program" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. I>> vol. 9, n. 30, gennaio 1984; vedi anche C. Boissonnade, C. Shah "Seismic Vulnerability and Insurance Studies" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. III>> vol. 9, n. 32, luglio 1984; vedi anche V.I. Keilis-Borok, T.L. Kronrod, G.M. Molchan "Seismic Risk for the Largest Cities of the World" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. III>> vol. 9, n. 32, luglio 1984; vedi anche Y. Morimiya "Demand for Natural Disaster Insurance in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. III>> vol. 9, n. 32, luglio 1984.

16) Cfr. F. Santoianni "La pianificazione urbanistica nelle aree a rischio: l'area vesuviana" in <<Politica Urbanistica>> n. 1, 1990

17) Per una rapida disamina di questo studio vedi F. S. Timo (responsabile del Centro Studi dell'Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici) "Assicurarsi contro il terremoto" in <<Antincendio>> luglio 1989. Sono particolarmente grato al dott. Timo per l'interessantissima documentazione prodotta dall'ANIA messi a disposizione e che, costituendo materiale di una ricerca tuttora in corso ho ritenuto doveroso qui non pubblicare.

18) Questa suddivisione permette la formulazione di una attendibile stima del "danno massimo probabile" per ciascuna area per cui, essendo noti i capitali sotto rischio attenuati dalle franchigie ed eventualmente dai limiti, risulta agevole predeterminare quale sarebbe il massimo costo da sostenere per evento sismico. In tal modo é possibile soddisfare da un lato l'esigenza primaria di controllare le esposizioni per aree geografiche e, quindi, a livelli differenti di rischio e, dall'altro, di intervenire tempestivamente quando si fosse ormai prossimi a raggiungere la soglia ritenuta massima, oltre la quale non vi sarebbe che la saturazione delle possibilità assuntive. Cfr. A. Andreini in <<Notizie ANIA>> gennaio 1989.

Per la determinazione dei criteri di tassazione e, quindi del "tasso puro" per la garanzia terremoto si veda l'algoritmo riportato in ANIA "Assicurazione Terremoto: progetto di disciplina, Documento A" febbraio 1982.

19) In effetti Piemonte, Val d'Aosta, Liguria, Lombardia ed Emilia Romagna hanno il 41,84 del totale delle somme assicurate in Italia.

20) Per una dettagliata disamina dell'esposizione a rischio sismico dei comuni italiani si veda l'atlante redatto dall'ITALECO "Per un sistema informativo della protezione civile" ITALECO 1987

21) Va da sé che, se dall'oggi al domani, si decretasse l'abbandono da parte dello stato di ogni provvidenza in caso di sisma delegando questo compito alle compagnie private di assicurazioni, questo, inevitabilmente produrrebbe una rovinosa accelerazione del già grave processo di migrazione dalle aree appenniniche o alpine (fortemente sismiche) a quelle costiere e padane che ha caratterizzato finora lo sviluppo urbanistico italiano. Cfr. F. Santoianni "Le città del disastro" in <<Parametro>> dicembre 1992

22) Cfr. P. Wallich "No Accountig for Disaster" in <<Scientific American>> novembre 1991; vedi anche PETRACCO F. "Incubo mondiale per le Compagnie. Come assicurarsi dalle catastrofi" <<Il Sole - 24 ore>> n. 196 del 19/7/1990; vedi anche FALCIAI G. Protezione civile privata e assicurata <<Il Sole - 24 ore>> n. 244 10/8/1991.

23) Il D.P.R. 59, G.U. 6/11/1975 fissa i massimali a carico delle compagnie di assicurazione (7,5 miliardi). In caso di danni accertati di maggiore gravità, lo stato concorre al risarcimento fino alla cifra di 43,75 miliardi e, nel caso di danni maggiori la comunità dei paesi contraenti la Convenzione di Parigi (legge 294 del 12/2/1974) concorre con un massimo di 75 miliardi. Questa legge ripropone sostanzialmente le direttive contenute nel Price-Anderson Act, emanato negli Stati Uniti nel 1957 che si rese indispensabile per garantire lo sviluppo dell'industria elettronucleare. Cfr. F. Santoianni "Le fabbriche della paura" Dick Peerson 1987 p. 38.

24) Su questo tema vedi B. Porro "Natural Disaster Insurance, Problems of Capacity and Solvency" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. II>> vol. 9, n. 31, aprile 1984; vedi anche N. J. Thorne "Reinsurance and Natural Disasters" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. II>> vol. 9, n. 31, aprile 1984; vedi anche G. Guillard "The markets for Disaster Insurance" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. II>> vol. 9, n. 31, aprile 1984; vedi

anche M.W. Jones-Lee "Natural Disasters: A comparison of Alternative Methods for Evaluating Preventive Measures" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. II>> vol. 9, n. 31, aprile 1984; vedi anche H. Kunreuther "Causes of Underinsurance against Natural Disasters" in <<Geneva papers on Risk and Insurance - Natural Disaster and Insurance vol. II>> vol. 9, n. 31, aprile 1984.