

# ASSICURAZIONE PUBBLICA CONTRO LE CALAMITÀ NATURALI

di Angelo Baglioni, Michele Grillo  
12 giugno 2009

Il terremoto a L'Aquila ha riproposto il tema dell'assicurazione contro le calamità naturali (che includono non solo terremoti, ma anche maremoti, eruzioni vulcaniche, alluvioni, inondazioni e frane). Al contrario che in altri paesi europei, in Italia manca una regolamentazione. La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica propose nel 1995 una disciplina del fenomeno, con l'introduzione di una assicurazione privata obbligatoria. Inserita negli anni successivi nelle prime versioni di diverse leggi finanziarie, questa proposta per<sup>2</sup> non ha mai avuto uno sbocco normativo.

Così, ai disastri di origine naturale si fa oggi fronte in Italia con interventi statali decisi in emergenza, caratterizzati da discrezionalità e scarsa trasparenza, e facendone ricadere i costi sulla fiscalità generale. La discrezionalità ex post rende incerti l'ammontare e i tempi dei risarcimenti e diventa terreno favorevole alla dispersione di risorse a favore di soggetti che non avrebbero titolo a riceverle.

Per altro verso, il ricorso a un sistema di assicurazione privato desta numerose perplessità: per le difficoltà tecniche [descritte nell'articolo parallelo di Buzzacchi-Turati] e per ragioni più generali che attengono al confine appropriato tra ambito dello Stato e ambito del privato<sup>(1)</sup>. Se si escludono la Gran Bretagna (dove il rischio di calamità naturali è basso) e alcuni cantoni svizzeri la cui esperienza è stata sottoposta a critiche severe<sup>(2)</sup>, negli altri Paesi avanzati l'assicurazione contro le calamità naturali vede un ruolo ampio e rilevante del settore pubblico.

La seguente proposta di un'assicurazione pubblica contro le calamità naturali tiene conto di una valutazione comparata delle differenti soluzioni istituzionali vigenti in molti Paesi europei ed è costruita su cinque elementi essenziali.

1. Istituzione di un Fondo pubblico di assicurazione. Lo Stato è l'unico soggetto che, agendo da assicuratore, è in grado di far fronte alla diversificazione intertemporale dei rischi che è essenziale nel caso di calamità naturali. Lo Stato deve per<sup>2</sup> intervenire con un Fondo autonomo di assicurazione per garantire la trasparenza che oggi manca, dando agli assicurati la certezza delle prestazioni e al decisore pubblico la capacità di programmare in modo efficiente i propri interventi. Il Fondo potrebbe fare ricorso alla fiscalità generale solo nella fase iniziale; a regime, deve essere autosufficiente (a parte catastrofi di dimensioni eccezionali) affidandosi soltanto all'accumulazione nel tempo dei premi raccolti e accantonati a riserva.

2. Finalità mutualistica (i premi non devono riflettere i rischi individuali). Il principio mutualistico è appropriato all'assicurazione di rischi indipendenti dai comportamenti individuali (come sono, in ampia misura, i rischi da calamità naturali, per i motivi richiamati più sotto al punto 4) e giustifica il ricorso a sussidi incrociati. Ma questa è una seconda ragione che sconsiglia di affidare l'assicurazione al settore privato. L'esperienza insegna che le imprese private tendono a investire ampie risorse in attività di screening, per separare la clientela più rischiosa da quella meno rischiosa e applicare condizioni diverse. L'attività di selezione per<sup>2</sup> un puro spreco quando i rischi non dipendono dai comportamenti individuali (a meno che, in questo caso, non si vogliano introdurre incentivi alla migrazione territoriale interna).

3. Obbligatorietà. L'obbligo ad assicurarsi si accompagna necessariamente alla mutualità. In questo caso, poi, lasciare agli individui la scelta se assicurarsi oppure no avrebbe un ulteriore inconveniente. Infatti, per la lunga tradizione di interventi pubblici ex post a seguito di disastri naturali, ciascuno potrebbe farvi affidamento, evitando di pagare il costo dell'assicurazione e scaricandolo interamente sulla collettività (free-riding). Non ha senso per<sup>2</sup> introdurre l'obbligo attraverso forme di tying (abbinandolo per esempio, come è stato più volte proposto, all'assicurazione contro gli incendi). Se si vuole evitare sia un eccesso di "dirigismo" sia una vasta evasione, si potrebbe limitare l'obbligo all'assicurazione della "prima casa" (abbinandolo al trattamento fiscale più favorevole). I proprietari di altri immobili sarebbero indotti ad aderire al Fondo, poiché le aspettative di un intervento pubblico ex post - aggiuntivo rispetto ai risarcimenti erogati dal Fondo - sarebbero assai minori rispetto alla esperienza corrente.

4. Franchigia legata alle scelte pubbliche locali. Il comportamento umano può modificare il rischio economico delle calamità naturali attraverso le attività di prevenzione e queste possono essere incentivate ponendo una franchigia a carico degli assicurati. Il punto importante è che le decisioni in merito alla prevenzione da calamità naturali sono prese, in ampia misura, non dai singoli individui, ma dalle collettività locali. Il Fondo dovrebbe allora imporre franchigie diverse in proporzione inversa alle misure concrete adottate dalle Amministrazioni locali per prevenire i danni da catastrofe (per esempio, fissando severe regole anti-sismiche e controllandole scrupolosamente)<sup>(3)</sup>.

5. Distribuzione affidata al settore privato. Mentre molte ragioni sconsigliano il ricorso alla concorrenza tra privati nell'attività "pura" di assicurazione, il Fondo pubblico potrebbe limitare i costi amministrativi lasciando alla concorrenza tra imprese l'attività di distribuzione delle polizze. Le imprese private godrebbero di vantaggi comparati, perché già offrono prodotti simili, come l'assicurazione contro il rischio di incendio degli edifici; inoltre, se lasciate libere di offrire coperture integrative, avrebbero forti incentivi a svolgere tale attività in modo efficiente.

1 Si rinvia all'intervento di Franco Debenedetti su Il Sole 24 ore del 15 aprile 2009. 2 Si veda Thomas von Ungern-Sternberg, Efficient Monopolies. The Limits of Competition in the European Property Insurance Market, Oxford University Press, 2007. 3 Un sistema di questo tipo "in vigore in Francia e sembra funzionare efficacemente.