

RIFLESSIONI SUL DOPO-TERREMOTO

di Luigi Buzzacchi, Gilberto Turati
12 giugno 2009

^ di questi giorni la notizia che il Governo finanziere al 100% e senza limiti di importo (contrariamente alle prime bozze del decreto legge che prevedevano un limite di 150.000 euro) la ricostruzione o la ristrutturazione dell'abitazione principale delle famiglie duramente colpite dal terremoto del 6 aprile scorso. Il provvedimento si inserisce in un piano che - sulla base dei dati ufficiali forniti dal Governo(1) - prevede uno stanziamento di 8 miliardi di euro da spendere nei prossimi 3 anni, di cui 1,5 miliardi per la gestione dell'emergenza e i rimanenti 6,5 per avviare l'opera di ricostruzione: " quindi probabile che a questi denari se ne aggiungano altri.

Per avere un'idea dell'importanza delle cifre coinvolte, si pensi che le spese della Regione Abruzzo hanno superato i 3,7 miliardi di euro nel 2007, con un debito di dimensioni simili (3,6 miliardi di euro)(2). Pi^ che una valutazione del piano del Governo, peraltro ancora in fase di definizione, in questa sede vogliamo proporre alcune considerazioni generali in merito ai criteri per valutare l'efficienza di una politica di copertura finanziaria dei danni derivanti dalle calamit^ naturali, con particolare riferimento al ruolo dell'assicurazione privata. I commenti dei giorni immediatamente successivi alla tragedia hanno da pi^ parti richiamato la necessit^ di una copertura assicurativa privata su base volontaria, accanto ad un ruolo forte da parte dello Stato. Si tratta di suggerimenti in linea con le raccomandazioni che la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (LaVoce) avanzava tempo fa, che non chiariscono comunque se si ritiene che debba essere trasferito al settore assicurativo privato solo il rischio di danni al patrimonio delle famiglie e delle imprese, o anche al patrimonio pubblico (i danni all'ospedale de L'Aquila ne sono un chiaro esempio). Una prima osservazione considera il ruolo della dimensione del danno: non " la prima volta che si verificano terremoti in Abruzzo. L'Aquila era gi^ stata colpita duramente diverse volte, nel 1349, nel 1703; in numerose altre occasioni, i terremoti sono stati di entit^ lieve. Se ne deduce che la maggior parte dei costi della ricostruzione finiscono per concentrarsi in pochissimi accadimenti estremi, come quello sperimentato nell'aprile scorso. Cos^- che - come sottolineato dalla letteratura economica(3) - gli investimenti strutturali finalizzati a ridurre la probabilit^ o la magnitudo dei peggiori accadimenti pu^2 generare vantaggi molto grandi, mentre i vantaggi ottenuti proteggendosi dagli eventi pi^1 comuni sono tendenzialmente modesti. Quando si discute di danni derivanti da calamit^ naturali la scelta tra politiche alternative dovrebbe quindi avvenire tenendo in debita considerazione le loro conseguenze al verificarsi degli eventi estremi. Una seconda considerazione " legata alla localizzazione dei danni. Le calamit^ naturali colpiscono zone ben delimitate, generalmente all'interno di una piccola parte dell'intera nazione. Ed " normalmente all'interno di tale regione che si collocano le responsabilit^ per attivare le politiche per la prevenzione (p.e., costruzioni antisismiche in zone ad alto rischio di terremoto). Se il Governo centrale interviene poi finanziariamente (come accade peraltro pi^1 o meno in tutto il mondo), da un lato diventa nei fatti l'assicuratore per il rischio da calamit^ naturali, dall'altro per^2 la sua "distanza" dal locus dove si attua l'attivit^ di prevenzione crea lo spazio per eventuali comportamenti opportunistici delle amministrazioni locali. In altre parole, se una Regione sa che - in caso di disastro - i denari arrivano, perch^ dovrebbe impegnarsi in costose politiche di prevenzione dei danni a livello locale? Questo quadro di responsabilit^ allocate in parte al centro e in parte a livello locale configura una difficult^ nella progettazione del sistema di copertura finanziaria dei danni da disastri naturali che gli economisti in modo immaginifico identificano come il "dilemma del samaritano": il Governo centrale vorrebbe ex-ante impegnarsi a non risarcire i danni al fine di incentivare condotte di prevenzione virtuose, ma a posteriori - dopo che i danni si sono verificati - desidera ovviamente intervenire perch^ riconosce il valore della redistribuzione delle risorse pubbliche in misura solidale. Quali alternative per bilanciare queste due opposte tensioni, l'efficienza e la solidarit^ ? Una prima soluzione " quella di centralizzare anche le politiche per la prevenzione: p.e., costruire direttamente l'ospedale o la scuola secondo regole antisismiche. Per il governo centrale, per^2, potrebbe essere una politica troppo costosa e inefficiente. Una seconda via percorribile " quella di disegnare una sorta di fondo pubblico che tenga conto del potenziale opportunismo delle Regioni evitando di promettere il risarcimento integrale delle perdite. In altre parole, lo Stato dovrebbe evitare di ripagare tutti i danni a pi^ di lista: solo impegnandosi a lasciare una sufficiente quantit^ di cocci alla Regione dove " capitato il disastro si manterrebbe un adeguato livello di attenzione per le politiche di prevenzione a livello locale. Il problema " che questa potrebbe non essere una promessa credibile. Cos^- che lo Stato potrebbe mollare i cordoni della borsa alla prima occasione, innescando aspettative perverse per tutti gli altri governi locali che in futuro potrebbero - loro malgrado - sperimentare disastri simili. Una terza via " quella di ricorrere alle assicurazioni private obbligatorie, perch^

lasciando l'adesione volontaria si riproporrebbero problemi di opportunismo nella sottoscrizione. Quali i vantaggi? L'assicuratore porrebbe comunque dei massimali e delle franchigie, cioè lascerebbe parte dei costi agli assicurati per incentivarli a prevenire il rischio. Potrebbe forse essere più attivo dello Stato nel controllo dell'effettiva adozione delle misure di prevenzione. Tuttavia, potrebbe imporre un "prezzo" della copertura più elevato del prezzo implicito nel fondo pubblico in presenza di potere di mercato. Inoltre, per danni molto elevati, anche diversificando il rischio attraverso la ri-assicurazione, l'assicuratore privato potrebbe non essere in grado di ripagare le perdite, in quanto sottoposto al rischio di fallimento. Un'ulteriore differenza col fondo pubblico è legata al meccanismo di contribuzione: nel fondo pubblico i contributi sono fissati ex-post, una volta che è nota l'entità dei danni che si sono verificati; il meccanismo privato, invece, deve necessariamente imporre un prezzo del rischio ex-ante (cioè prima del disastro). Grazie al meccanismo di contribuzione ex-post, il fondo pubblico riesce a garantire un maggior grado di equità a parità di copertura rispetto all'assicuratore privato⁽⁴⁾. Un'ultima soluzione è infine quella mista pubblico-privata, una soluzione ampiamente sperimentata a livello internazionale per diverse tipologie di rischio. In questo caso, le domande da porsi sono almeno due: la prima è chi gestisce la copertura finanziaria dell'emergenza, la seconda è come dovrebbero essere allocati i rischi per dimensione del danno. Alla prima domanda, se fosse vero quanto affermato dalla stessa Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (LaVoce), e cioè che il settore pubblico "si è sempre rivelato un sistema lento, in cui vengono a sommarsi i problemi di cattivo funzionamento di tutte le amministrazioni nazionali e locali" si dovrebbe rispondere in maniera diversa rispetto a quel che si è fatto sinora: viste le lentezze nell'erogazione dei fondi da parte di Governo e Regioni, dovrebbero essere gli assicuratori privati i primi ad intervenire per garantire i fondi necessari a gestire la fase immediatamente successiva al disastro. Lo Stato interverrebbe poi, con tutte le lentezze che la democrazia impone. La risposta alla seconda domanda deve essere pragmatica: i rischi associati agli eventi estremi sono chiamati "non assicurabili" perché nessun assicuratore sarebbe in grado di costruire portafogli ampi e ben diversificati di questi rischi. Conseguentemente, trovare una controparte assicurativa per questi rischi è difficile e assai costoso, e per di più non si può escludere che eventi estremi portino al fallimento l'assicuratore, vanificando la copertura; sono quindi i rischi relativi ad eventi rarissimi ed eccezionalmente rovinosi ad essere destinati alla copertura in capo al fondo pubblico.

1 Si veda il Dossier del Governo http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/ricostruzione_abruzzo/. 2 Il dettaglio di questi dati (di pre-consuntivo) è contenuto nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale 2009-2011, disponibile al sito http://www.regione.abruzzo.it/xprogrammazione/docs/docProgrEF/DPEFR_2009_2011.pdf.

3 Si vedano in particolare le riflessioni di Wildasin (2008), Disaster policies: some implications for public finance in the U.S. Federation, Public Finance Review, 36, 4, 497-518.

4 Un punto questo sottolineato in Buzzacchi e Turati (2009), Collective risks in local administrations: can a private insurer be better than a public mutual fund?, Università di Torino, Dipartimento di Economia e Finanza Pubblica "G. Prato", WP n. 3.