

Un contributo di idee per il dopo-terremoto

di Piercamillo Falasca

A due settimane dal terremoto de L'Aquila, cerchiamo di fornire un modesto contributo al dibattito su ciò che sarà il "dopo-sisma", in Abruzzo e in Italia. Non parleremo del terremoto in sé e non entreremo nelle polemiche principali sollevate all'indomani della tragica calamità: la prevedibilità dell'evento, le condizioni di sicurezza degli edifici privati e pubblici, le responsabilità specifiche. Rivolgeremo la nostra attenzione al tema del risarcimento ai terremotati, a come questo verrà finanziato e allargheremo la nostra analisi ad un'ipotesi che pare entrata (per la verità, rientrata) nel dibattito pubblico e politico: l'adozione di meccanismi assicurativi contro le calamità naturali. Una precisazione è d'obbligo: in questa sede non parliamo del rifacimento di infrastrutture, di edifici pubblici, di patrimonio artistico. Parliamo del patrimonio immobiliare privato, in primis quello residenziale.

Prima di entrare nel vivo, ci limitiamo ad una breve riflessione sull'immediato dopo-terremoto. Da più parti è stato sottolineato come la reazione della macchina della protezione civile sia stata, rispetto agli altri eventi calamitosi degli ultimi decenni, rapida e incisiva. Questo è sicuramente un bene. Chi ha vissuto o ricorda eventi come il terremoto dell'Irpinia o, appena undici anni fa, l'alluvione di Sarno, sa che interventi immediati, lucidi e mirati sono capaci di arginare gli effetti nefasti dell'avvenuta catastrofe, in termini di vite umane, di disagio per la popolazione e di tutela della sicurezza e della legalità. L'attivazione immediata di severe misure anti-sciacallaggio è stata fondamentale in Abruzzo, anzitutto per evitare l'esplosione di tensioni tra la popolazione civile: il desiderio di molti sfollati di restare il più possibile vicini ai luoghi del disastro ha motivazioni eminentemente emotive, ma è anche incentivato dalla paura di subire furti nelle proprietà pericolanti e di perdere, oltre ciò che si è già perduto, pure il resto; nei campi di accoglienza, ogni forma di speculazione sul cibo o sul vestiario può sfociare in tentativi di linciaggio. E' inoltre positivo che, fin dal secondo giorno, i tecnici governativi abbiano intrapreso la mappatura completa dell'area terremotata, grazie a rilievi aereofotografici ad elevata definizione che permetteranno di compiere stime abbastanza accurate sui danni e sul valore dei risarcimenti. Oggi l'avanzamento tecnologico permette, in tempi rapidi e costi limitati, operazioni inimmaginabili in passato: aver "fotografato" lo status quo in modo dettagliato a poche ore dal disastro, permetterà di arginare la speculazione sulla ricostruzione, che dovrà avere carattere risarcitorio e non tradursi in una distribuzione a pioggia di risorse sulla base di danni presunti e non certificati. Irpinia docet.

Piercamillo Falasca è fellow dell'Istituto Bruno Leoni e vicepresidente dell'associazione di cultura politica Libertiamo.

Risarcire, non necessariamente ricostruire

Finora, quindi, il Governo è stato solerte: speriamo che continui ad esserlo. Segnali più confusi arrivano in materia di ricostruzione. Se il responsabile della Protezione Civile Guido Bertolaso ha chiesto in più occasione una “regia unica” per la ricostruzione, il premier Silvio Berlusconi ha lanciato l’idea dei “cento cantieri”: suddividere tra le province italiane le opere di ricostruzione delle proprietà private e di quelle pubbliche; ogni amministrazione provinciale italiana, utilizzando i propri uffici tecnici, dovrebbe occuparsi della progettazione e dei bandi di gara per l’esecuzione dei lavori di una porzione, in una sorta di gara di efficienza tra le diverse aree del Paese. La proposta del presidente del Consiglio ha il suo “fascino” mediatico, ma ha molte controindicazioni. Le amministrazioni provinciali italiane hanno livelli di efficienza troppo diversi tra loro: non si vede perché un certo comune dell’aquilano dovrebbe accettare che la progettazione e la realizzazione dei lavori di ricostruzione siano gestiti da un ente notoriamente inefficiente quale la provincia Alfa o quella Beta. Questa “competizione” tra Province, auspicata da Berlusconi, è un’applicazione a dir poco “confusa” dei principi del federalismo e della competizione tra territori. Più in generale, pare concettualmente sbagliato che il settore pubblico (sia nella soluzione berlusconiana che in quella di Bertolaso) debba gestire materialmente l’intera ricostruzione delle aree terremotate, pianificando ex ante cosa ricostruire e dove. Si arriva a questa soluzione solo se si pensa che la “ricostruzione” sia l’unica forma possibile di risarcimento ai terremotati. Compito dello Stato sarebbe quello di fornire alla cittadinanza e al mercato tutte le informazioni sullo stato di sicurezza dei luoghi in questione, dettare regole di qualità e di sicurezza per le ricostruzioni e implementare una importante azione di controllo del rispetto di tali regole. Ad ogni famiglia e ad ogni impresa, dovrebbe essere affidato un indennizzo monetario di importo parametrato al danno stimato, ma non vincolato alla ricostruzione dell’immobile. Come ha scritto Marco Faraci su Libertiamo.it, promuovendo l’idea, si tratterebbe di “passare da un modello interamente gestito dallo Stato ad un modello finanziato dallo Stato, ma affidato nelle scelte implementative agli individui ed al mercato”.

Tre i meriti di questa soluzione:

- 1) risarcire direttamente i soggetti danneggiati, affidando loro le risorse necessarie ed evitando che queste siano “preda” delle inefficienze, dei ritardi e degli sprechi delle macchine burocratiche e politiche;
- 2) consentire – per coloro che lo vorranno – scelte diverse dalla “ricostruzione”, quale l’acquisto di un’abitazione già esistente in un luogo diverso, una diversa tipologia di abitazione, l’avvio di un’attività economica, anche diversa da quella svolta in precedenza;
- 3) alleggerire i compiti per lo Stato, che potrebbe investire le proprie risorse umane nel controllo degli standard di qualità di ciò che viene costruito o riparato.

Conosciamo le obiezioni ad una siffatta soluzione: implementandola, si condannerebbero alcuni borghi o quartieri a non essere ricostruiti o a perdere una parte degli abitanti. Può essere spiacevole dirlo, ma il ripristino dello status quo ante si scontra a volte con la razionalità, l’efficienza economica e la libertà individuale, che non può essere sacrificata sull’altare di una visione romantica della conservazione. Con il risarcimento monetario, chi volesse ricostruire la propria casa, lo potrebbe ovviamente fare. Ma si potrebbero lasciare liberi coloro che volessero assumere decisioni diverse, più rapide, diverse dal passato. Insomma, bisognerebbe affidare i soldi del risarcimento ai terremotati direttamente nelle mani delle persone e non della burocrazia o della politica: i

tempi della normalizzazione si ridurrebbero e non si condannerebbero le persone ad una dipendenza di medio-lungo periodo dall'intervento pubblico.

Sul finanziamento della ricostruzione, non si possono chiedere altre tasse

Tiene banco il problema del finanziamento della ricostruzione (ma noi avremmo preferito che si parlasse più in generale di risarcimento). Essa impiegherà alcuni anni e avrà un costo valutato in diversi miliardi di euro (nonostante il proliferare di cifre, è difficile fare oggi stime attendibili).

Nel prossimo paragrafo discuteremo della desiderabilità o meno di un sistema di assicurazioni in grado di coprire il rischio delle calamità naturali, pagando gli eventuali danni. Ad oggi, però, questo meccanismo assicurativo non c'è e l'unica possibilità di finanziamento è nella completa assistenza offerta dallo Stato. Una parte delle risorse necessarie sarà sicuramente resa disponibile attraverso variazioni di bilancio, ma resta aperta l'ipotesi di un prelievo fiscale ad hoc. Tante le soluzioni ipotizzate negli ultimi dieci giorni: un contributo di solidarietà una tantum sui redditi medio-alti, una riedizione dello scudo fiscale, l'inclusione della ricostruzione tra le opzioni del 5 o dell'8 per mille, l'introduzione di un'accisa sul prezzo dei carburanti (come già avvenuto in occasione di eventi sismici del passato).

A nostro giudizio, nessuna di queste soluzioni è accettabile. Anzitutto, l'esperienza mette in dubbio la natura temporanea di eventuali prelievi aggiuntivi: si pensi appunto alle accise sul prezzo dei carburanti introdotte per il finanziamento di grandi calamità naturali, delle una tantum poi consolidate e divenute parte integrante del gettito fiscale. Soprattutto, riteniamo che il risarcimento ai terremotati dell'Abruzzo dovrebbe avvenire in virtù dell'imposizione generale cui i contribuenti sono già sottoposti, la fiscalità generale con la quale si finanzia genericamente la macchina statale. Come ha asserito l'Autorità Antitrust nel novembre del 2003 (nella segnalazione AS270 relativa all'introduzione di un sistema di polizze anti-calamità obbligatorie), "fino ad oggi lo Stato si è reso garante dell'intervento a seguito di calamità naturali, fornendo di fatto una sorta di assicurazione implicita. Le risorse utilizzate sono quelle derivanti dalla fiscalità generale e, pertanto, il premio di tale forma di assicurazione implicita è risultato collegato al reddito degli individui (...)". Le tasse che i contribuenti italiani pagano sono il premio assicurativo sottostante al "contratto assicurativo implicito": se vuole tener fede a questo contratto, lo Stato non può chiedere ai contribuenti un "extrapremio", ma far fronte ai costi con le proprie risorse, ad esempio – ma è un'idea tra tante - tramite un piano di dismissione del patrimonio o rivedendo il proprio piano di investimenti pubblici. Per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, previsto dall'ultimo decreto anti-crisi, il Governo (con il concorso delle Regioni) ha individuato nelle pieghe del bilancio pubblico circa 8 miliardi di euro, distogliendoli dagli impieghi originari. Per il finanziamento della ricostruzione in Abruzzo, è opportuno che si segua almeno in parte la stessa strada, tagliando spese inutili e improduttive e destinando i risparmi all'Abruzzo. Evitare il ricorso ad una tassazione straordinaria, coperta dal manto della solidarietà, significherebbe evitare che i costi del terremoto siano pagati due volte dai contribuenti, prima con le imposte generali (ad oggi, un premio assicurativo implicito) e poi con la tassa particolare. È preferibile che il taglio di spesa sia una tantum, anziché la tassa: ci sarebbe almeno la possibilità che negli anni si consolidi la minore spesa e non la maggiore entrata.

Allo stesso modo, sarebbe altrettanto sbagliato privare il "mercato della solidarietà" delle consuete risorse proveniente dal 5 e dall'8 per mille: di fatto, si finirebbe per

finanziare la ricostruzione con i fondi che i contribuenti destinano normalmente ad iniziative meritevoli.

E dopo l'Abruzzo?

Si è palesata nel dibattito pubblico l'ipotesi dell'introduzione di una polizza obbligatoria per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali. "L'Italia è uno dei pochi Paesi industrializzati dove il costo dei disastri naturali viene messo interamente in conto allo Stato", ha scritto ad esempio il ministro Renato Brunetta. Ci ripetiamo: lo Stato ha fornito fino ad oggi un'assistenza piena ai proprietari di immobili attraverso la fiscalità generale. L'inevitabile conseguenza è stata quella di ridurre o annullare la domanda di specifiche coperture assicurative da parte dei proprietari immobiliari e, conseguentemente, l'assenza di comportamenti virtuosi di prevenzione, sia da parte dello Stato che dei privati. Brunetta propone il modello della Federal Emergency Management Agency, l'agenzia federale statunitense che "raccolge le compagnie assicurative che aderiscono al programma, fornisce ai cittadini la possibilità di assicurarsi, chiamandoli a pagare premi tanto più bassi quanto migliori sono sia la loro adesione ai criteri di sicurezza sia l'applicazione, da parte dell'amministrazione locale, dei piani territoriali che prevengono i disastri". Secondo il ministro, per potere pagare il meno possibile, sono gli stessi proprietari di immobili, premendo perché le autorità locali non siano omissive o in ritardo nell'implementazione dei piani di sicurezza, a permettere la riduzione dell'entità dei danni.

Con molto più zelo dello Stato, le assicurazioni private interverrebbero sul fronte della prevenzione, premendo – attraverso il valore dei premi assicurativi - perché siano rispettati gli standard di sicurezza rispetto ai terremoti, alle inondazioni, alle alluvioni e alle altre tipologie di calamità. L'istituzione di una "Rc Casa" avrebbe certamente dei vantaggi. Le polizze vanno viste anzitutto come strumento per mitigare gli effetti dei disastri, dal momento che per proprio interesse spingerebbero gli assicurati a comportamenti responsabili tesi a contenere gli effetti della calamità. Ma l'esperienza degli Stati Uniti, che da decenni si confrontano con il tema delle "disaster policies", ci ricorda che nella pratica simili meccanismi hanno più di una falla. La colpa è l'eccesso d'intrusione dello Stato nelle dinamiche assicurative. Volgendo lo sguardo a ciò che avviene nel resto dei paesi avanzati, notiamo soluzioni diverse tra loro,¹ ma accomunate da una caratteristica comune: in nessun caso lo Stato "abbandona" il settore alle libere dinamiche di mercato. Dovunque prevalgono forme più o meno spinte di intervento pubblico, in prima battuta perché si ritiene socialmente inaccettabile un "disinteresse" statale in una funzione ritenuta "costitutiva" dello Stato stesso, la sicurezza e la difesa dei cittadini dalle forze della natura. D'altronde, pare esserci una sorta di "sindrome da disastri naturali", per usare la definizione di Howard Kunreuther del Wharton Center for Risk Management: prima di un disastro gli individui di regioni a rischio non si assicurano volontariamente, perché ritengono altamente improbabile un disastro futuro, per i loro personali vincoli di bilancio, perché confidano nell'eventuale intervento del governo. Data l'assenza d'interesse per una protezione volontaria – questo è l'argomento di Kunreuther – non c'è alternativa all'istituzione di forme di cooperazione tra pubblico e privato.

In Italia è molto forte il rischio che l'intervento pubblico finisca per distorcere pesantemente il mercato assicurativo. Facciamo degli esempi per capirlo. In un libero mercato,

1 Ad esempio, non tutte ispirate all'obbligatorietà della polizza anti-calamità: in Germania, nel Regno Unito e negli Stati Uniti l'assicurazione è su base volontaria, più o meno "incentivata" ma non obbligatoria.

chi vive in un'area relativamente sicura (pensiamo alla città di Torino, la meno esposta al rischio sismico tra le grandi città) pagherebbe un premio molto contenuto, mentre gli abitanti di zone ad alto rischio (pensiamo alle falde del Vesuvio, dove risiede qualche milione di abitanti) sopporterebbero un premio talmente alto da rendere anti-economica la proprietà dell'immobile. Senza ricorrere ai casi estremi, ci sarebbero comunque forti differenze nei premi pagati da chi vive in una zona a rischio di esondazione rispetto a chi risiede in luoghi relativamente più sicuri. L'esperienza (e la conoscenza delle dinamiche italiane) ci porta a sostenere che una soluzione del genere sarebbe difficile da sostenere politicamente. Emergerebbe probabilmente una domanda di "redistribuzione", possibile solo spalmando il rischio su tutti i proprietari di casa o immaginando forme di sussidio pubblico dei premi troppo alti. Non ci sono dubbi sul fatto che verrebbe in qualche modo rivendicato il "diritto" a vivere in una certa zona, con la conseguente intromissione della politica nella determinazione dei rischi cui le compagnie assicurative dovrebbero riferirsi nella formazione dei premi. Ancora, l'arbitrarietà con cui lo Stato può dichiarare lo stato di calamità naturale rappresenta un elemento d'incertezza a carico delle compagnie assicurative: non esistono solo le calamità naturali "oggettive", quale può essere un terremoto, ma vi sono molti eventi naturali il cui stato di "calamità" è nei fatti oggetto di una valutazione discrezionale.

E così, prevedendo troppi vincoli di "redistribuzione" dei premi e pagamenti troppo frequenti, c'è il rischio di imporre alle compagnie assicurative un mestiere che da sole non sceglierebbero, perché anti-economico. Non si chiederebbe loro di fare le assicurazioni, ma di fare supplenza dello Stato assistenziale. Per riassumere, nell'ambito delle calamità naturali l'ipotesi di trasferimento al mercato di una serie di funzioni oggi garantite dallo Stato pare scontrarsi nel mondo con l'impossibilità dello Stato stesso di astenersi da interventi distorsivi di carattere "solidaristico". Detto in altri termini, l'adozione di un sistema di polizze obbligatorie regolato dallo Stato con tetti ai premi e redistribuzione dei rischi appare più simile ad una forma di tassazione obbligatoria sugli immobili che ad un meccanismo assicurativo. In presenza di totale discrezionalità del Governo nella dichiarazione dello stato di calamità naturale (anche in virtù della forte pressione dell'opinione pubblica affinché i criteri adottati per la dichiarazione siano quanto più ampi possibile), le compagnie assicurative sarebbero costrette ad includere nel premio il costo della forte incertezza. Negli Stati Uniti, il modello FEMA soffre esattamente di questi problemi, tanto da portare pensatori di chiara ispirazione libertaria, come Scott E. Harrington della University of South Carolina, a chiedersi (in una pubblicazione del Cato Institute³):

Se le autorità eliminassero i sussidi assicurativi e fornissero semplicemente un'assistenza gratuita in caso di disastro, i costi per il contribuente aumenterebbero o diminuirebbero? Se i rischi coperti dall'assicurazione fossero relativamente ristretti e il costo complessivo dei sussidi fosse ridotto, l'assicurazione pubblica farebbe diminuire i costi. Viceversa, mano a mano che la copertura e i sussidi aumentano, si arriva al punto in cui il costo complessivo di un programma di sussidi più assistenza diretta supera quello di un sistema di sola assistenza. Non è così ovvio che un programma di sola assistenza costerebbe di più.

Siffatte considerazioni non escludono la possibilità dell'implementazione di meccanismi assicurativi in sostituzione del regime di assistenza statale rispetto ai disastri naturali, ma cercano di evidenziare come la possibile distorsione del mercato assicurativo da parte dello Stato possa trasformare un buon sistema in un cattivo sistema. E allora

3 <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv23n1/harrington.pdf>.

che fare? Una soluzione potrebbe essere quella prospettata da Alberto Mingardi su *Il Riformista*: il modello neozelandese, dove un ente pubblico assicura da sinistri fino a un tetto massimo (nel caso del paese oceanico, circa 100.000 dollari americani). Sopra quella soglia, sono le compagnie private in concorrenza tra loro ad offrire forme integrative di assicurazione. L'implementazione di uno schema assicurativo sul modello neozelandese avrebbe più di un pregio:

- anzitutto, sottrarrebbe all'arbitrio della politica le risorse accantonate (oggi il terremoto appare una priorità, ma tornerà a non esserlo), destinandole ad un bilancio separato;
- lo schema assicurativo potrebbe rappresentare un buon viatico per un sistema di indennizzi monetari, come l'abbiamo prospettato in un paragrafo precedente;
- non s'imporrebbe alle compagnie assicurative l'ingresso in un settore eccessivamente "inquinato" dalla presenza ingombrante delle regole e dell'intervento statale, lasciando campo libero nel mercato della copertura dei rischi sopra la soglia coperta dall'assicuratore pubblico;
- il mercato delle coperture sopra la soglia assicurata dallo Stato potrebbe fornire informazioni utili allo Stato stesso, non sempre capace di reperirle autonomamente, e di rivelare le preferenze individuali.

Per sfruttare economie di scale e di esperienza, nel nostro paese si potrebbe replicare il modello della Nuova Zelanda affidando il ruolo di assicuratore anti-calamità ad una società pubblica già esistente, quale – ad esempio - può essere la CONSAP, che attualmente gestisce servizi assicurativi su concessione dei ministeri delle Attività Produttive, dell'Interno e dell'Economia e presso la quale è istituito il Fondo di garanzia per le vittime della strada.

Importare in Italia il modello neozelandese sarebbe possibile a due sole condizioni: che l'agenzia pubblica faccia bene il suo mestiere di assicuratore (anche se questo dovesse comportare conseguenze "dolorose", come l'imposizione di premi molto alti ai proprietari di abitazioni in aree a maggior rischio) e che lo Stato limiti al minimo il suo intervento. Il verificarsi delle due condizioni sarebbe responsabilità della classe politica. Come ha sottolineato Franco Debenedetti su *Il Sole 24 Ore*, c'è anzitutto necessità di fare chiarezza sulla "linea di confine" dello Stato.

IBL Focus

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.