

GUIDA SULLE POLIZZE PER GLI EVENTI CATASTROFALI

1. QUALI SONO GLI EVENTI CATASTROFALI

L' Italia, per le sue caratteristiche fisiche, è un paese con un territorio a forte rischio idrogeologico e sismico, notevolmente soggetto a eventi naturali spesso catastrofici: terremoti, alluvioni, eventi atmosferici, frane; in alcune zone poi (al sud, in particolare), esiste anche l' eventualità che si verifichino eruzioni vulcaniche.

Un territorio così fragile ha bisogno di regole, normative e comportamenti che rendano possibile un' ampia tutela delle vite umane, del paesaggio e del patrimonio immobiliare (abitativo e non). Infatti, il primo e più grave effetto negativo è la perdita, spesso ingente, di vite umane; ma ci sono anche i notevoli danni economici, al paesaggio e al patrimonio immobiliare e a quello storico-artistico. Per questo è fondamentale avere una buona politica di tutela del territorio e dell' ambiente, che purtroppo in Italia è spesso mancata.

Negli ultimi decenni, poi, anche il cambiamento climatico è stato individuato come causa di disastri.

Classificazione

tre differenti tipi di **catastrofi**:

1. **meteorologiche** (alluvioni, incendi, siccità, temperature estreme)
2. **geofisiche** (, terremoti, eruzioni, valanghe)
3. **tecnologiche** (incidenti industriali, perdite di sostanze tossiche)

Alluvioni

- Causa del 50% dei disastri naturali in Europa. Hanno colpito almeno l'1,5 % della popolazione europea.
- Il nord Italia, il sud-est della Francia e la Germania centrale sono le aree più soggette alle alluvioni
- In Italia l'area più colpita è quella del bacino il Po. Si ricorda l'alluvione del Polesine del 1951.

Terremoti

- L'Italia è nella lista dei paesi soggetti a alta sismicità. Si ricorda il terremoto dell'Irpinia che nel 1980 ha fatto 4.500 vittime e oltre 250.000 senza tetto.

Smottamenti

- A causa abbandono di zone agricole in montagna e della conseguente mancata cura del territorio, del disboscamento e dell'urbanizzazione è a rischio frane o smottamenti circa la metà delle città italiane.

Siccità

- Italia soprattutto, ma anche Spagna e Grecia sono i paesi più soggetti a questa calamità che nella peggiore delle ipotesi rasenta la desertificazione

Incendi

- Almeno fino a qualche anno fa, l'Italia con Francia, Grecia, Portogallo e Spagna sono i paesi più a rischio e più colpiti.

Lista delle alluvioni in Italia dal 2000 al 2017

Sono state 44 e hanno provocato circa 200 morti.

Data	Comune	Morti
24 gennaio 2017	Alluvione in Calabria e Sicilia.	1
25 novembre 2016	Alluvione in Piemonte e Liguria. Nubrifragi anche in Calabria, Sicilia e Sardegna.	
14 settembre 2015	Alluvione in val Nure e val Trebbia e in parte nel comune di Piacenza	3
15 novembre 2014	Alluvione Genova in più zone della città, Savona e Ponente Ligure, sud della Provincia di Alessandria e porzione nord della città di Milano	1
10 novembre 2014	Alluvione di Chiavari	2
5 novembre 2014	Alluvione di Carrara	1
14 ottobre 2014	Alluvione in Maremma Grossetana, Orbetello	2
13 ottobre 2014	Alluvione di Parma	
13 ottobre 2014	Alluvione nel Sud della provincia di Alessandria	
9/10 ottobre 2014	Alluvione di Genova	1
20 settembre 2014	Alluvione a Imola e alta Romagna	
1/6 settembre 2014	Alluvione del Gargano	2
2 agosto 2014	Alluvione di Refrontolo	4
21 luglio 2014	Alluvione in Valfreddana Provincia di Lucca	
8 luglio 2014	Alluvione a Milano	
3 maggio 2014	Alluvione di Senigallia e Chiaravalle	1
31 gennaio 2014	Alluvione a Ponsacco	
19 gennaio 2014	Alluvione di Modena	1
18 novembre 2013	Alluvione in Sardegna	18
28 novembre 2012	Alluvione a Carrara e Ortonovo	0
12 novembre 2012	Alluvione della Maremma grossetana	6
12 novembre 2012	Alluvione di Marsciano ed Orvieto	0
11 novembre 2012	Alluvione di Massa e Carrara	1
22 novembre 2011	Alluvione di Barcellona Pozzo di Gotto, Merì e Saponara	3
4 novembre 2011	Alluvione di Genova	6
25 ottobre 2011	Alluvione dello Spezzino e della Lunigiana	13
11 giugno 2011	Alluvione di Sala Baganza, Collecchio e Fornovo di Taro	1
1 e 2 marzo 2011	Frazioni di Marina di Ginosa del Comune di Ginosa (versante pugliese, la più colpita) e di Metaponto del Comune di Bernalda (versante lucano)	
3 marzo 2011	La frazione di Casette d'Ete, nel comune di Sant'Elpidio a Mare, è la più colpita	5
1 /2 novembre	Alluvione del Veneto	3

2010		
5 ottobre 2010	Prato	3
4 ottobre 2010	Alluvione a Genova Sestri Ponente, Varazze, Cogoleto	1
9 settembre 2010	Alluvione e colata di detrito nel comune di Atrani	1
15 febbraio 2010	Frane di Maierato (Vibo Valentia) e San Fratello (Messina)	
1 ottobre 2009	Alluvione e colata di detrito a Messina, nelle frazioni di Giampileri Superiore, Altolia e Brigate Superiore e nel comune di Scaletta Zanclea	36
18 luglio 2009	Alluvione di Cancia, nel comune di Borca di Cadore, e nei paesi di Valesella, San Vito di Cadore e Acquabona	2
22 ottobre 2008	Alluvione e colata di detrito nel comune di Capoterra (CA)	
29 maggio 2008	Alluvione e colata di detrito nel comune di Villar Pellice	4
30 aprile 2006	Frana a Ischia	4
3 luglio 2006	Alluvione di Vibo Valentia	4
23 settembre 2003	Alluvione di Carrara	2
8 settembre 2003	Alluvione di Palagiano	2
29 agosto 2003	Val Canale e Canal del Ferro	2
6 /23 novembre 2000	Alluvione nella Riviera di Ponente	7
13/16 ottobre 2000	Alluvione del Piemonte	23 e 11 dispersi, 40.000 sfollati.
9 settembre 2000	Alluvione in Calabria	13 e un disperso.

**Lista dei terremoti in Italia dal 2000 al 2017
con una magnitudo di almeno 5,0 Richter.**

Sono stati 22 e hanno causato 685 morti

Data	Epicentro	Scala Richter	Morti
17 luglio 2001	Alto Adige	5,2 ML	4
6 settembre 2002	Palermo, Sicilia	–	2
31 ottobre 2002	San Giuliano di Puglia, Molise	5,8 ML	30
14 settembre 2003	Bologna, Emilia-Romagna	5,0 ML	–
24 novembre 2004	Salò, Lombardia	5,2 ML	–
26 ottobre 2006	Stromboli, Sicilia	–	–
17 dicembre 2008	A largo della Calabria, Mar Tirreno	5,3 ML	–
23 dicembre 2008	Parma, Emilia-Romagna	5,2 ML	–

Data	Epicentro	Scala Richter	Morti
6 aprile 2009	L'Aquila, Abruzzo	5,9 ML	309
3 novembre 2010	A largo di Napoli, Mar Tirreno	5,3 ML	–
27 gennaio 2012	Corniglio, Emilia-Romagna	5,4 M _w	–
20 maggio 2012	Finale Emilia, Emilia-Romagna	5,9 ML	7
29 maggio 2012	Medolla, Emilia-Romagna	5,8 ML	20
26 ottobre 2012	Mormanno, Calabria	5,0 ML	1
21 giugno 2013	Fivizzano, Toscana	5,2 ML	–
29 dicembre 2013	San Potito Sannitico, Campania	5,0 ML	1
5 aprile 2014	Capo Rizzuto, Calabria	5,0 ML	–
24 agosto 2016	Accumoli, Lazio	6,2 ML	299
26 ottobre 2016	Castelsantangelo sul Nera e Visso, Marche	5,4 e 5,9 ML	1
28 ottobre 2016	Mar Tirreno	5,7 ML	–
30 ottobre 2016	Norcia, Umbria	6,1-7,1 ML	2
18 gennaio 2017	Capitignano, Abruzzo	5,5 ML	9 (bilancio non definitivo)

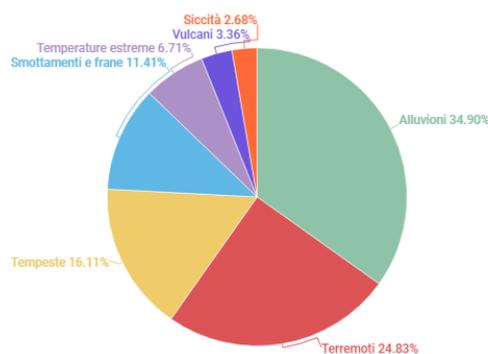
2. I DISASTRI NATURALI DAL 1945 A OGGI

Volendo valutare l'impatto delle catastrofi naturali sull'Italia nel periodo che va dalla fine della seconda guerra mondiale a oggi, quindi nell'Italia repubblicana, dobbiamo tener presenti questi dati:

In settantacinque anni, dalla fine della guerra ad oggi, l'Italia ha subito 149 eventi catastrofici. In media, due disastri l'anno. Il grafico seguente fornisce per causa la frequenza quantitativa dei disastri. Oltre il 75 % dei quali è imputabile alle alluvioni (34,90%), ai terremoti (24,83%), alle tempeste (16,11 %). Il causato da frane e temperature estreme vulcaniche e siccità.

Le calamità naturali in Italia

149 gli eventi totali censiti dal 1945 al 2019.
Dati presentati in percentuale



Il restante quarto è stato causato da smottamenti (11,41%), eruzioni (6,71%),

Ma in termini di costi umani, sociali e finanziari, non sono i disastri causati dalle alluvioni i più gravi ed onerosi. Si consideri, infatti, che oltre la metà delle risorse messe a disposizione per ricostruire e sanare – per quanto possibile – i danni causati dalle catastrofi, è stata assorbita per rimediare ai danni causati da terremoti. I terremoti hanno causato, dal 1950 a oggi, 5.000 vittime; quelli che si sono verificati tra il 1968 e il 2017 hanno prodotto danni diretti per 108 miliardi di euro. Lo stato ha speso 122 miliardi di euro per i sismi avvenuti tra il 1968 e il 2012. Anche le alluvioni hanno spesso colpito in modo devastante il nostro territorio: dal 1950 a oggi hanno provocato 1.200 vittime e dispersi.

Se consideriamo i dieci eventi più disastrosi degli anni 2000, possiamo valutare in 58,739 miliardi il loro costo a carico dell’Erario.

A fronte di tale esborso, la UE ha fornito aiuti per 2,788 miliardi. Bruxelles, infatti, istituì un fondo specifico, denominato European Solidarity Fund, dopo le disastrose alluvioni che colpirono l’Europa centrale nel 2002.

La Tabella che segue mostra i costi sopportati per la ricostruzione dopo le 10 maggiori catastrofi che hanno colpito il nostro paese, e i contributi del Fondo europeo posto in essere per aiutare i paesi membri colpiti.

Maggiori 10 eventi catastrofici dal 2002.
Danni sopportati e contributi del Fondo europeo di solidarietà.
Fonte Commissione europea, European Solidarity Fund.
Elaborazioni Konsumer-Adusbef
In Milioni di euro.

EVENTO	COSTO PER LA RICOSTRUZIONE	CONTRIBUTI EUROPEI	PERCENTUALE DI CONTRIBUZIONE DEL FONDO
Terremoto in Molise (ottobre 2002)	1.558	30	1,93 %
Eruzione dell’Etna (ottobre 2002)	894	16	1,79 %
Terremoto dell’Aquila (aprile 2009)	10.212	493	4,83 %
Alluvione in Veneto (ottobre 2010)	676	16	2,37 %
Alluvione Liguria e Toscana (ottobre 2011)	723	18	2,49 %
Terremoto Emilia Romagna (marzo 2012)	13.274	670	5,05 %
Alluvione Sardegna (novembre 2013)	652	16	2,45 %
Alluvione Genova + altre (ottobre 2014)	2.241	56	2,50 %
Terremoto centro Italia (agosto 2016)	21.879	1.198	5,48 %
Alluvione Dolomiti Bellunesi	6.630	277	4,18 %

(ottobre 2018)			
TOTALI	58.739	2.790	4,75 %

Quindi per gli oltre 58 miliardi di danni subiti, Bruxelles ha contribuito mediamente per il 4,75 %. Si consideri che la dotazione del Fondo di solidarietà ammonta a 5,56 miliardi di euro. La metà è stata destinata al parziale risarcimento dei nostri disastri.

Come si può comprendere dai dati forniti e dall'analisi ora svolta, di fronte a questo panorama desolante, i costi altissimi prodotti da questi eventi catastrofici sono stati a carico dello stato, o comunque del settore pubblico: il comparto dell'assicurazione privata svolge attualmente un ruolo del tutto marginale.

Ma è giusto e opportuno che il prezzo delle catastrofi sia pagato soltanto dalle pubbliche amministrazioni e, in definitiva, da tutti i cittadini?

3. COME INTERVIENE LO STATO A TUTELA DEL PATRIMONIO

Come già accennato in precedenza, l'Italia ha un ricchissimo patrimonio ambientale, storico, artistico, abitativo e, in generale, immobiliare. Patrimonio che, lo abbiamo visto, è fortemente soggetto ai danni provocati dalle catastrofi. Le spese per l'emergenza e la ricostruzione sono per lo più a carico dello stato e delle pubbliche amministrazioni (di tutti i cittadini). Nella tabella che segue, tratta dal Quaderno IVASS n. 13 sulle coperture assicurative per i danni catastrofici, sono evidenziati gli importi a carico dello stato per sostenere i costi dei principali disastri naturali degli ultimi anni:

Tavola 4.3 – Costi attualizzati a carico dello Stato dei principali terremoti in Italia: 1968-2012

Evento	Anno	Periodo attivazione interventi	Importo attualizzato 2014 (milioni di euro)
Valle del Belice(*)	1968	1968-2028	9.179
Friuli V. G. (*)	1976	1976-2006	18.540
Irpinia	1980	1980-2023	52.026
Marche Umbria (*)	1997	1997-2024	13.463
Puglia Molise (*)	2002	2002-2023	1.400
Abruzzo (**)	2009	2009-2029	13.700
Emilia (**)	2012	2012-	13.300
Totale			121.608

(*) Dati a consuntivo sulle risorse effettivamente stanziare dallo Stato
(**) Previsioni di spesa delle autorità locali preposte alla ricostruzione

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 2014.

Come si vede, gli interventi statali si protraggono per alcuni decenni e sostengono la ricostruzione. Finora, l' intervento finanziario dell' amministrazione pubblica è avvenuto per ricostruire e riparare i danni prodotti dagli eventi. E le sovvenzioni dello stato, anche in questo caso, dovrebbero essere utilizzate in maniera più razionale in modo da evitare sprechi.

E' chiaro che, in uno scenario come questo, è fondamentale investire soprattutto sulla prevenzione: mettere in sicurezza tutto il patrimonio immobiliare italiano, costruire i nuovi edifici secondo criteri antisismici, programmare una buona politica del territorio. Negli ultimi anni il nostro paese si sta dotando di strumenti e istituzioni per la programmazione e il finanziamento per interventi di prevenzione. Ad esempio, è stato varato il piano per gli interventi di prevenzione contro il rischio idrogeologico per il periodo 2015-2023. Più recentemente, con DPCM del 20 febbraio 2019, è stato predisposto un Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, articolato in una serie di programmi che fanno capo al Dipartimento della Protezione Civile, alla Presidenza del Consiglio, al Ministero delle Politiche Agricole, al Ministero dell' Ambiente e al Ministero delle Infrastrutture. Nel DPCM è anche presente il prospetto ricognitivo delle risorse economiche destinate al settore.

Inoltre, sempre nel 2019, un altro DPCM (DPCM 15 febbraio 2019) ha istituito 2 organismi:

- La Cabina di regia Italia
- L' organismo denominato Investitalia

La prima verifica lo stato di attuazione dei piani di investimento infrastrutturali e lo stato di attuazione di interventi connessi a situazioni di particolare criticità e rischio per il territorio.

La seconda svolge attività più strettamente connesse con i programmi di investimento infrastrutturale: analisi, valutazione, elaborazione di studi e affiancamento delle Pubbliche amministrazioni.

4. E' GIUSTO CHE LO STATO, CON I SOLDI DI TUTTI, INTERVENGA A TUTELA DEL PATRIMONIO PRIVATO?

Le ultime calamità naturali che hanno sconvolto l' Italia hanno portato l' opinione pubblica e gli addetti ai lavori a riflettere sulle modalità di soluzione dei gravi problemi legati al dissesto idrogeologico e alla politica di tutela del territorio.

Tra le problematiche che investono il dibattito pubblico in materia c'è sicuramente quella legata alle risorse economiche e ai costi, anche economici, che ogni volta che si verifica un evento catastrofico, la comunità nazionale è costretta ad accollarsi. Nei precedenti paragrafi abbiamo visto come questi costi siano coperti soprattutto dallo stato, o comunque dal settore pubblico, essendo le assicurazioni private ancora molto marginali in questo ambito. Questo significa che il maggior peso economico delle ricostruzioni deve essere sostenuto dall' intera cittadinanza, paradossalmente anche da chi non ha proprietà immobiliari o da chi non è minimamente coinvolto nella catastrofe.

Negli ultimi anni si sta prendendo coscienza del fatto che un simile sistema non è equo; pertanto, anche a livello politico e parlamentare è stata portata avanti una proposta di legge che mira a rendere obbligatoria la polizza assicurativa per gli immobili.

Sarebbe più giusto ed equo un sistema “misto”, ossia basato su una sinergia tra intervento pubblico e assicurazioni private, come avviene per esempio in Francia.

5. TENTATIVI DI DARE UNA NORMATIVA ALLE ASSICURAZIONI PER CATASTROFI NATURALI

La proposta di legge dell' Onorevole Rostan rappresenta, oggi, il tentativo più importante di realizzare uno strumento normativo organico per la disciplina delle coperture assicurative per danni derivanti da catastrofi naturali. Il Progetto di legge è stato presentato il 28 giugno 2019. L' atto in discussione in Parlamento ha lo scopo fondamentale di istituire un “programma nazionale per l'assicurazione obbligatoria degli edifici privati contro i danni derivanti da calamità naturali” (art. 1). Per attuare e rendere concreto il piano, sono istituiti, presso la CONSAP (concessionaria dei servizi assicurativi pubblici), un fondo di garanzia obbligatorio per interventi sul patrimonio edilizio privato colpito da calamità naturali e un comitato tecnico per il risarcimento dei danni.

In base al ddl, sono sottoposti all' obbligo di assicurazione i proprietari degli immobili, ad eccezione delle unità “che risultano gravate da abuso edilizio o costruite in carenza delle autorizzazioni previste, ovvero gravate da abuso sorto successivamente alla data di costruzione, per le quali non è previsto né l'obbligo assicurativo né l'indennizzo”. (art. 1).

Anche gli edifici condonati possono essere assicurati.

Per quanto riguarda le caratteristiche della copertura (art. 5), la forma assicurativa adottata è quella del “valore a nuovo”: viene coperto, in caso di sinistro, l' intero danno fino al completo ripristino dell' immobile; possono essere previste franchigie o scoperti per danni di lieve entità che restano a carico dei proprietari.

In base all' art. 7, la copertura è efficace solo se c'è una dichiarazione di stato di calamità naturale. Il disegno di legge Rostan costituisce un primo importante tentativo di dare una normativa organica al settore delle assicurazioni per danni catastrofali e, al fine di non far gravare sull' intera collettività il costo dei disastri naturali, sancisce l' obbligatorietà della copertura in carico a coloro che hanno la proprietà di un immobile. Il disegno di legge è oggetto, al momento, di analisi e discussione da parte del Parlamento.