

Terremoto e catastrofi naturali

Rischio e danni da catastrofe: i compiti dello Stato

di Stefano Nespor e Paola Brambilla

Le catastrofi naturali sono fenomeni prevedibili e i danni possono essere contenuti. Questo breve articolo esamina le conseguenze economiche delle catastrofi e indica i tre compiti dello Stato al riguardo: istituzione di un'assicurazione obbligatoria, istituzione di un albo di tecnici, informazione.

Catastrofi naturali, prevedibilità e impatto economico

Il terremoto che ha colpito il 24 agosto 2016 il Lazio e le Marche, distruggendo alcuni paesi, provocando alcune centinaia di morti e lasciando migliaia di abitanti privi delle loro abitazioni, ha provocato sgomento, solidarietà e anche, come di consueto, rimpianti, recriminazioni, accuse e l'avvio di accertamenti giudiziari per abusi e illeciti commessi nella costruzione o nell'adeguamento alle regole antisismiche di edifici pubblici.

Molto è stato scritto e detto in proposito. Ma può essere opportuna qualche considerazione aggiuntiva.

Prima di tutto, le catastrofi e i terremoti non sono fenomeni imprevedibili: sono prevedibili, non nell'intensità o nella localizzazione, ma nella *periodicità* del loro verificarsi: secondo dati delle Nazioni Unite ogni *tre settimane* si verifica una catastrofe di dimensioni superiori a quelle sostenibili dal paese in cui essa accade; muoiono ogni anno centomila persone e un milione subisce gravi danni. Ha osservato in proposito Kofi Annan che i terremoti e le inondazioni sono inevitabili, ma le vittime e i danni non lo sono e possono essere ridotti al minimo.

Sempre secondo dati delle Nazioni Unite, l'impatto economico delle catastrofi è in continuo aumento. Nei venti anni decorsi tra il 1960 e il 1980 i danni sono triplicati, passando da 40 a 120 miliardi di dollari. E la tendenza si è accentuata: basti pensare che i danni provocati nel 2005 dal solo uragano Katrina negli Stati Uniti ammontano a oltre 100 miliardi di dollari.

Anche a livello comunitario l'aumento significativo, per numero e per gravità, delle catastrofi naturali e provocate dall'uomo, in gran parte dovute al cambiamento climatico, ha portato all'adozione di nuove misure dirette ad ottenere un maggiore livello di protezione e di resilienza alle catastrofi, con azioni supplementari e un approccio integrato alla gestione del rischio di catastrofi, che colleghi le attività di prevenzione dei rischi, preparazione e risposta.

Dal gennaio 2014 è in vigore la Decisione n. 1313/2013/EU del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile in base alla quale gli Stati membri hanno concordato di svolgere una serie di azioni di prevenzione delle catastrofi. In particolare, si è deciso di condividere la valutazione delle rispettive capacità di gestione dei rischi a livello nazionale o a livello subnazionale ogni tre anni sulla base di linee guida (2015/C 261/03) relative alla valutazione della capacità di gestione dei rischi, volte a fornire agli Stati membri una metodologia completa e flessibile, non vincolante, per valutare la propria capacità di gestione dei rischi.

Catastrofi naturali e crescita economica

Un altro aspetto da considerare è che, contrariamente a quanto si ritiene, nei paesi sviluppati, se forniti di una efficiente Pubblica amministrazione, ai danni non corrisponde sempre un impatto negativo sull'economia complessiva e sulle prospettive di crescita economica.

Opinioni

Intervento dello Stato

Addirittura, secondo uno studio pubblicato sulla rivista *Economic Inquiry* dell'aprile 2008, in molti casi le catastrofi possono avere un impatto positivo sulla crescita, perché impongono l'adozione e la diffusione di conoscenze tecnologiche e di investimenti mirati. È una conferma del paradosso del vetro della finestra rotto da una sassata durante una manifestazione popolare: l'economista francese Frédéric Bastiat all'inizio del XIX secolo osservò (anticipando Keynes) che è un danno per il proprietario, ma un vantaggio per l'economia, perché dà lavoro a vetrai e artigiani.

In molti casi, le catastrofi hanno permesso (in particolare in Giappone), di compiere progressi tecnologici altrimenti difficili, sostituendo soluzioni o produzioni obsolete con altre innovative: è un fenomeno noto come effetto Jacuzzi, che induce a sostituire vecchi impianti con nuovi tecnologicamente più avanzati ed è più facile farlo quando si deve ripartire da zero (è quanto è successo in molte attività produttive dell'Emilia, a seguito del terremoto del 2013).

Il terremoto di agosto e i compiti dello Stato

Infine, e per ciò che riguarda il terremoto che ha colpito Amatrice e i paesi vicini, il problema, ampiamente esaminato negli organi di stampa, è dato dal patrimonio edilizio esistente, spesso realizzato cento o duecento anni orsono o comunque prima che entrassero in vigore normative antisismiche. Qual è in questo caso il compito dello Stato?

L'aspettativa diffusa in queste situazioni è che lo Stato si faccia carico della maggior parte delle necessità successive alla catastrofe. Ma questa aspettativa, oltre a essere economicamente irrealizzabile, riduce inevitabilmente la propensione e all'investimento volontario per la prevenzione dei rischi. In questo modo, in caso di evento catastrofico, si verificano danni che avrebbero potuto essere evitati.

Se si vuole evitare questo circolo vizioso, tre interventi sono necessari e non più rinviabili.

Primo. La predisposizione di un sistema assicurativo che consenta ai privati, a un costo controllato, ed eventualmente con la partecipazione dello Stato (che comunque ridurrebbe i costi a suo carico), di far fronte a eventuali danni provocati da catastrofi. Dopo il terremoto, ci sono stati numerosi interventi su questo tema. Ma non è un tema nuovo: in

passato, sono stati presentati molti disegni di legge in merito, tutti senza seguito: il primo disegno di legge in merito risale al 1996. Più recentemente è stato presentato un disegno di legge al Senato nella XVI legislatura (d.d.L n. 3631) nel dicembre 2012, poi ripresentato nella XVII legislatura (d.d.L. n. 881) nel giugno 2013.

In molti paesi, anche sottoposti a rischi sismici minori di quelli presenti nel nostro paese, è prevista un'assicurazione obbligatoria contro le catastrofi. In genere, si utilizza un sistema misto pubblico-privato. Così, in Nuova Zelanda, lo Stato interviene e risarcisce i danni subiti fino a un ammontare predeterminato, mentre nei casi di danni superiori al limite scatta la copertura assicurativa: si riduce così l'onere per l'erario e nello stesso tempo il rischio per le assicurazioni e quindi il premio da pagare, ai soli danni di maggiore entità.

Invece in Francia è obbligatoria un'assicurazione che, al contrario, prevede l'intervento delle compagnie assicurative per tutti i casi di danni di importi che si collocano entro determinati limiti; l'intervento pubblico è previsto così solo per gli eventi più gravi o estesi.

In entrambi i casi, con modalità diverse, c'è quindi una condivisione del rischio (1).

Secondo. La predisposizione di un albo (o di albi regionali) di tecnici (geologi, ingegneri, architetti ed altre professioni utili) e di imprese selezionate per l'analisi dei rischi e gli eventuali interventi antisismici da attuare sull'esistente: un albo utilizzabile dai privati con sicurezza e con costi contenuti e controllati.

Terzo. La promozione di una politica di informazione adeguata e capillare in tutte le zone a rischio con l'obiettivo di incoraggiare e sviluppare la capacità dei soggetti che sono potenziali vittime di catastrofi di adottare le necessarie misure di prevenzione e poi di essere preparati nelle situazioni di emergenza. A questo proposito, non bisogna dimenticare che il rischio da catastrofe è distribuito sul territorio e sulla popolazione in modo non equo, con intensità che in alcune zone si aggraverà in futuro per gli effetti del cambiamento climatico. E' allora proprio nella dimensione del rischio che deve trovare attuazione concreta quel compito delle istituzioni che la Costituzione fissa al comma 2 dell'art. 3: rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e

(1) Su questo tema rinvio a: G.M. Calvi, *Terremoti, norme e assicurazioni*, in *Progettazione sismica*, n. 2 del 2011 e all'intervento, nei giorni immediatamente successivi al terremoto, di

Costantino De Blasi, *Assicurazioni obbligatorie contro i danni da terremoto*, in <http://noisefromamerika.org/articolo/assicurazioni-obbligatorie-contro-danni-terremoto>.

l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. È un compito che richiede la messa a disposizione di strumenti di intervento sostenibili economicamente e volontari, prima che imposti. Uomo avvisato, mezzo salvato, dice un buon vecchio proverbio, ma informare non è comandare (2).

Infine, è necessario tenere presente che nelle varie fasi della prevenzione, dell'emergenza e infine della ricostruzione, gli interventi pubblici confliggono spesso con gli ordinari meccanismi decisionali democratici e partecipativi.

Sul tema si stanno confrontando da alcuni anni sociologi e antropologi, che hanno posto al centro dei propri studi proprio le derive umanitarie e il fondamentalismo umanitario, o lo "stato di eccezione" in cui attori pubblici e organizzazioni non governative pongono in essere interventi giustificati da ragioni di ordine etico-umanitarie ascrivibili alla c.d. cultura dell'emergenza, spesso tuttavia interpretate in chiave espropriativa della capacità decisionale dei suoi destinatari (3).

Questi ultimi si trovano schiacciati così due volte, dalla catastrofe e dall'omogeneizzazione dei modelli di riorganizzazione propri del diritto di ingerenza umanitaria, come è stato definito questo approccio (4).

(2) Cfr. N. Bonifati, *Storie di ordinaria catastrofe. L'informazione come strumento di prevenzione*, in Stefano Gattei, *Natura senza dogmi: Per un approccio razionale al dibattito sull'ambiente*, 2013.

(3) Vedi M. Pandolfi, *Sovranità mobile e derive umanitarie:*

emergenza, urgenza, ingerenza, in *Oltre lo Sviluppo: Le Prospettive dell'Antropologia*, 2005.

(4) Quanto alla ricostruzione, cfr. anche G.J. Frisch, *L'Aquila. Il trionfo dell'urbanistica d'emergenza*, in *Democrazia e diritto*, 2009.