

# Anche frane, vulcani, alluvioni – La fotografia del Metà Italia convive da dec Ora, costruzioni sicure e as

Il parere di Adolfo Bertani, presidente del Cineas

## Bertani: "Danni, impossibile che paghi sempre lo Stato"

**P**er una cultura del rischio" sintetizza la missione del Cineas, un Consorzio che ha oggi tra i suoi soci il mondo accademico, il mondo industriale, le primarie compagnie di assicurazioni, i brokers, le associazioni professionali e di categoria e ha i seguenti obiettivi: diffondere cultura e formazione professionale nella gestione integrata dei rischi di impresa; essere cerniera tra il mondo delle imprese, il mondo delle istituzioni e il mondo accademico; creare nuove professionalità; sviluppare la ricerca sui temi della sicurezza del terzo millennio.

Il suo presidente è **Adolfo Bertani**, che a *La Gazzetta dell'Economia* analizza il fenomeno delle calamità naturali e il fatto che, mentre in altri Paesi esistono forme di assicurazione obbligatoria per i cittadini e le compagnie assicuratrici, in Italia la situazione è ben diversa: "Non siamo un Paese normale – sottolinea – Da vent'anni si affronta il problema ma non si trova una soluzione. Le cause principali sono tre: esiste una rimozione collettiva, cioè ci si emoziona nell'emergenza, come sta accadendo in questi giorni, ma poi ci si dimentica tutto; manca una cultura della prevenzione da parte dello Stato e dei cittadini; c'è un approccio corporativo e non sistemico visto che ognuno porta avanti una sua idea senza avviare un tavolo e cercare rimedi condivisi. Bisogna, invece, partire da un dato inequivocabile: le calamità naturali sono certe e siamo sicuri che si verificheranno terremoti o preoccupanti eventi idrogeologici come alluvioni, frane o smottamenti. L'unica cosa incerta è rappresentata dal luogo e dal tempo.



ADOLFO BERTANI

Bisogna, allora, dar vita ad una legge che sia strutturata in modo semplice: da una parte il rischio a carico del cittadino con una franchigia sulla polizza (500-1.000 euro) e dall'altra una fascia a copertura delle compagnie di assicurazione. Solo se l'entità del danno è elevato bisogna far intervenire lo Stato come assicuratore. Questo sistema funziona in altri Paesi e non vedo perché non possa essere adottato anche in Italia".

Non mancano le prese di posizione: "I consumatori temono che ci sia una nuova

tassa come per l'Rc auto ma ipotizzare che lo Stato paghi tutte le calamità naturali è un'utopia perché noi siamo lo Stato e così facciamo il danno di noi stessi. È molto, meglio, invece assicurarsi con un importo molto limitato e garantirsi una forma certa di risarcimento".

Il Cineas propone, allora, l'istituzione di un tavolo in cui far sedere rappresentanti del Governo, esponenti della maggioranza e dell'opposizione, personalità del mondo assicurativo e dei consumatori con il coordinamento della Protezione Civile (che ha già un accordo con il Cineas per la formazione di 1.000 periti abilitati alla valutazione dei danni da rischi sismici e idrogeologici) "per arrivare ad una proposta condivisa e concordata e passare, poi, la palla al Parlamento perché si legiferi".

Il Cineas ha anche partecipato al progetto del Politecnico di Milano "Casa sicura", che prevede un'innovativa forma di certificazione per gli immobili: "In questo modo si assegna alle costruzioni un rischio alto, medio o ridotto e si aiutano i cittadini nella prevenzione. Ad esempio, alle falde del Vesuvio, abitano migliaia di persone. Sappiamo che l'esplosione ci sarà ma non conosciamo se accadrà domattina o tra duecento anni. Bisogna, allora, fermare la politica della costruzione selvaggia e trasferire quelle persone in altre zone a rischio". Il monito finale di Bertani è emblematico: "Dobbiamo passare dalla rimozione collettiva – oggi piangiamo e domani dimentichiamo – alla prevenzione collettiva". f.t.



**I** principali rischi naturali da considerare per l'Italia sono certamente terremoti, fenomeni vulcanici, frane e alluvioni. Secondo un rapporto del Cineas (un Consorzio universitario, nato su iniziativa del Politecnico di Milano, che si pone come obiettivi la diffusione e il consolidamento della cultura del rischio attraverso l'erogazione di corsi formativi altamente professionalizzanti, l'organizzazione di convegni e la sensibilizzazione del mondo politico su queste tematiche) quasi la metà dei comuni, ossia 3.500, sono sottoposti al rischio di inonda-

zioni e almeno i due terzi, vale a dire 5.500, vivono sotto l'incubo delle frane. Insomma, su 57 milioni di italiani, oltre la metà vivrebbe in zone a rischio.

A partire dal 1998, smottamenti, alluvioni e terremoti si sono susseguiti ad un ritmo tale da considerare il Belpaese, nel panorama generale europeo, come uno dei Paesi a più alto rischio di catastrofi. In base ad uno studio dell'Agenzia europea per l'ambiente, negli ultimi anni si è assistito ad un brusco aumento di catastrofi naturali che rischia di confermarsi nei prossimi anni, in modo parti-

## In Italia lo Stato è assicuratore unico. La situazione in Spagna, Norvegia, Usa e Francia Calamità, l'obbligatorietà della copertura assicurativa presente da tempo in molti Paesi europei ed extraeuropei

**A**ttualmente lo scenario italiano continua a vedere impegnato lo Stato nel ruolo di assicuratore unico per fronteggiare il costo dei danni da catastrofe naturale. Al contrario, l'obbligatorietà della copertura assicurativa è presente già da tempo in numerosi Paesi europei ed extraeuropei. È quanto emerge da un dettagliato rapporto del Cineas. Particolare importanza assumono le legislazioni di Spagna, Norvegia, Stati Uniti e Francia, Paesi i cui governi hanno voluto definire severe regolamentazioni per cercare di far fronte al problema dei danni provocati da calamità naturali.

Negli Stati Uniti opera la Federal Emergency Management Agency (FEMA), ovvero l'Agenzia federale per la gestione delle emergenze, che amministra il Programma nazionale per l'assicurazione contro le inondazioni (Nfip), istituito nel 1968, ma che trae origine da



Feriti soccorsi nell'Ospedale distrutto dal sisma

una serie di interventi per aiutare le zone colpite da catastrofi. La Fema è attiva con un intenso programma di riduzione dei rischi che non si limita a gestire il problema inondazioni, ma opera anche in occasione di terremoti, uragani ed incendi. L'attività dell'Agenzia sul territorio è volta a stimolare la cittadinanza ad aderire al programma a li-

vello locale. L'obiettivo è quello di ridurre i rischi elevando alcuni standard che sono sotto controllo del governo locale: qualità degli insediamenti, delle infrastrutture, dell'educazione della cittadinanza, prevenzione e gestione dei rischi delle catastrofi attraverso comportamenti cooperativi. Il programma relativo alle inondazioni garantisce

ai cittadini delle aree a maggior rischio l'accesso all'assicurazione a condizioni di favore (fino al 45% di sconto sulla polizza), purché il governo locale abbia aderito agli standard indicati dal programma di prevenzione. La Fema, inoltre, individua le mappe di rischio a cui corrispondono specifiche mappe dei premi assicurativi. All'interno di queste aree ogni forma pubblica di aiuto o di incentivo agli insediamenti produttivi e residenziali non può essere erogata se manca l'assicurazione.

Il modello francese si basa praticamente sull'obbligatorietà: infatti il legislatore ha imposto a tutti i privati e alle imprese l'obbligatorietà di stipulare la polizza antincendio sugli immobili. E la polizza deve contenere la clausola che copre le calamità naturali. Si tratta di un sistema ibrido: da una parte si rinvia al meccanismo classico dell'assicurazione, per cui i

risarcimenti vengono erogati direttamente dalle società assicuratrici; dall'altra allo Stato, che interviene in maniera significativa, stabilendo l'obbligatorietà dell'assicurazione da catastrofe naturale, la definizione di un premio unico per tutti gli assicurati, la declaratoria di catastrofe naturale ed offrendo una garanzia. Per sollecitare le società assicuratrici private a garantire rischi tradizionalmente ritenuti non assicurabili da parte dei privati, quali quelli da catastrofe naturale, il governo francese ha infatti istituito la Caisse Centrale de Reassurance, società di riassicurazione di proprietà pubblica, che offre alle imprese assicuratrici la possibilità di riassicurarsi contro il rischio da calamità naturale, ad un tasso fisso di cessione pari al 50%. Qualora, poi, i fondi della Caisse Centrale de Reassurance non risultassero sufficienti a coprire i danni da indennizzare,

interviene lo Stato nella forma di una garanzia patrimoniale illimitata.

L'esperienza spagnola è da tempo caratterizzata dal massimo intervento da parte dello Stato per quanto riguarda i danni provocati dai cosiddetti "rischi straordinari". Alla gestione di questo settore assicurativo è preposto un ente di natura puramente pubblica, denominato Consorcio de Compensación de Seguros. Si tratta di un'organizzazione statale, con un proprio stato giuridico e piena capacità di operare, che regola le sue attività in base alle leggi in vigore e alle norme del settore privato. I mezzi finanziari del Consorcio sono propri ed indipendenti dallo Stato. L'unica sua entrata viene rappresentata dai premi. Come una qualsiasi altra compagnia di assicurazioni, il Consorcio deve mantenere adeguate riserve tecniche. f.t.

# Belpase nell'analisi del Cineas anni col rischio terremoto sicurazioni obbligatorie



colare nel Centro Nord (Toscana/Emilia Romagna) e nel Sud (dalla Campania in giù). Il 38% delle vittime delle inondazioni e delle alluvioni in tutta Europa sono italiane. Per il nostro Paese la calamità naturale legata alle alluvioni rappresenta un grave problema che, secondo le stime, comporta costi annui pari allo 0,2% del Pil. Negli ultimi anni la frequenza del fenomeno è addirittura aumentata del 50%.

Un discorso analogo può essere fatto per frane e smottamenti: tra i motivi che hanno determinato l'incremento di questi fenomeni vi sono l'urbanizzazione e l'abbandono delle terre agricole. L'impatto socio-economico che ne consegue è molto rilevante e fa sì che il nostro Paese sia tra i primi al mondo nella classifica dei danni da frane e smottamenti in termini economici e in termini di perdita di vite umane. Il rapporto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e dell'Unione delle Province d'Italia indica come nel nostro Paese le aree a rischio elevato e molto elevato di frana siano diverse migliaia e coprono una superficie di 13.760 chilometri quadrati, pari a ben il 4,5% del territorio italiano.

Notizie poco incoraggianti anche per quanto riguarda i terremoti: l'Italia è situata nella zona di collisione tra le placche

africana ed euroasiatica e ciò ovviamente comporta un elevato rischio sismico. Tale linea parte dalla dorsale oceanica atlantica, passa per il Nord Africa, taglia la Sicilia, risale la penisola lungo gli Appennini, volge a est in Veneto e in Friuli e ridiscende lungo le coste slave finendo contro le coste della Turchia, al confine con la Siria. È facile quindi capire i motivi per cui le zone italiane più soggette a terremoti sono l'Appennino centro-meridionale, alcune aree settentrionali e l'area orientale della Sicilia.

Quanto al vulcanismo nell'Italia meridionale le aree di maggiore rischio sono il Napoletano, la fascia costiera dell'Etna e l'area stromboliana. In queste aree si stima che eventi avversi potrebbero interessare una popolazione di quasi 5 milioni e mezzo di abitanti. Nell'Italia centrale e nel Lazio c'è una significativa presenza di aree vulcaniche, interessate anche da attività sismica. I laghi di Bolsena, Vico, Nemi, Albano, Bracciano si sono formati in aree caratterizzate da una forte attività vulcanica avvenuta milioni di anni fa. La situazione di maggior rischio rimane quella rappresentata dal Vesuvio, le cui eruzioni sono sempre state a carattere esplosivo.

FABIO TRAVERSA

**Da undici anni smottamenti, alluvioni e sismi si susseguono a un ritmo tale da fare dell'Italia uno dei paesi a più alto rischio sismico in Europa. Situazione molto delicata per 3.500 Comuni, quasi la metà del totale**

Stefanelli, presidente Ordine ingegneri

## "Il piano casa utile per la ricostruzione"

**Ci** troviamo di fronte ad una ritardata mappatura corretta della situazione sismica in Italia. In particolare, fino al 1974 a L'Aquila l'accelerazione da ipotizzarsi in caso di terremoto a monte della progettazione di un edificio era di 0,1 g. Oggi, invece, è stimata a 0,48-0,55 g, cioè cinque volte superiore a ciò che era previsto per legge in quegli anni. Va poi chiarito che l'ospedale del capoluogo abruzzese, preso a simbolo della cattiva tecnica di costruzione, ha comunque retto ben oltre le aspettative, fermo restando che ci sono stati dei gravi errori nell'iter di realizzazione di quell'edificio":

**Paolo Stefanelli**, presidente del Consiglio dell'Ordine nazionale degli ingegneri, inquadra così a *La Gazzetta dell'Economia* la situazione determinatasi in Abruzzo dopo il drammatico terremoto che ha provocato quasi 300 morti.

"C'è stato un diffuso crollo - ha aggiunto - in un'area particolare nella quale i fattori di amplificazione hanno aggravato la situazione per molte costruzioni antiche, risalenti a prima degli anni Settanta e quindi maggiormente esposte al rischio, e per alcuni fabbricati di recente edificazione".

**In Puglia qual è la situazione? Cosa accadrebbe in caso di un terremoto di uguale intensità?**

"Difficile dirlo con esattezza. Bisognerebbe valutare la situazione di ogni singolo edificio. Di sicuro ci sono delle zone a maggior rischio sismico e delle altre in cui possono

verificarsi solo fenomeni di modesta entità. Ciò non significa che bisogna abbassare la guardia anche perché solo negli anni Settanta sono stati resi obbligatori alcuni controlli ma gli edifici realizzati prima di quella fase temporale - soprattutto dopo il secondo conflitto mondiale nel periodo del 'boom edilizio' - sono potenzialmente a rischio".

**Dal punto di vista normativo quali regole sono necessarie?**

"Esiste già una normativa anti-sismica per la costruzione di nuovi edifici e la trasformazione di quelli esistenti ma non c'è nessuna legge che imponga alcunché sugli edifici regolarmente realizzati. Di sicuro uno strumento che occorre introdurre urgentemente come obbligo normativo, ma per il quale si erano precedentemente opposte le associazioni dei grandi proprietari degli immobili, è il libretto del fabbricato, cioè un documento dinamico che non solo ricostruisce la storia documentale del fabbricato ma ne stabilisce la durata nel tempo, lo stato di salute e gli interventi di manutenzione necessaria. Bisogna, poi, valutare la consistenza e l'invecchiamento del cemento armato, che è composto da ferro e calcestruzzo. Si deve, dunque, imporre una seria mappatura del patrimonio edilizio italiano per capire dove sono le aree di maggior vulnerabilità".

**Il piano casa presentato dal Governo può contribuire a porre in sicurezza edifici pericolanti?**



PAOLO STEFANELLI

"Sicuramente sì. È una scelta che condividiamo e che riteniamo ottima soprattutto per le opportunità che offre e per gli incentivi che prevede per chi sostituisce, demolisce e ricostruisce l'edificio. Ho qualche perplessità sulle ipotesi di ampliamenti che aprono a rischi maggiori e necessitano di più controlli per evitare fenomeni di abusivismo. Ma per la prima volta ci si è posto il problema di rimpiazzare edifici che si avvicinano alla fine del loro 'corso di vita'. Dobbiamo avere, infatti, un approccio moderno con le costruzioni così come avviene in altri Paesi (si pensi agli Stati Uniti o alla Germania) dove si realizzano abitazioni stabilendone dall'inizio la durata e tenendo conto di una serie di fattori (tra cui quelli energetici e ambientali) che si evolvono nel tempo".

f.t.

### Calamità naturali: alcuni tra gli eventi di maggiore entità negli ultimi anni

Anno	Evento	Zona	Danno economico*
1994	Alluvione	Nord-Italia	5.500
1996	Alluvione	Calabria	100
1997	Terremoto	Umbria e Marche	8000
1998	Frana	Sarno -Campania	380
1998	Alluvione	Liguria	10
2000	Alluvione	Nord-Italia	5000
2000	Alluvione	Calabria	50
2000	Terremoto	Emilia	50
2002	Alluvione	Liguria	12
2002	Terremoto	Molise e Puglia	5
2002	Alluvione	Lombardia	500
2003	Alluvioni e frane	Molise, Puglia, Abruzzo, Basilicata	800
2003	Alluvione	Friuli, Valcanale, Canal del Ferro	519
2004	Terremoto	Nord-Italia	20

Fonte:Cineas  
\*cifre in milioni di euro