



## Calamità naturali e assicurazioni

Intervento di  
Riccardo Cesari  
Consigliere IVASS

Convegno su "Calamità: nuovi percorsi per la ricostruzione"

Roma, Dipartimento Protezione Civile, Auditorium, 15 maggio 2024

Ringrazio Il Sig. Ministro, Senatore Musumeci, l'Ing. Fabrizio Curcio del Dipartimento Protezione Civile e il Dott. Luigi Ferrara del Dipartimento Casa Italia per l'invito a partecipare a questo importante convegno dedicato ad una tematica di così rilevante attualità.

### **1. L'emergenza climatica**

Il cambiamento climatico rappresenta una delle sfide più urgenti e pressanti del nostro tempo.

Gli eventi metereologici estremi legati ai cambiamenti climatici come tempeste, inondazioni, incendi boschivi, siccità e altri disastrosi fenomeni naturali, sempre più frequenti e intensi, hanno richiamato l'attenzione pubblica sulla necessità di trovare soluzioni, condivise e sostenibili, per rimediare agli enormi danni economici (per tacere di quelli umani) che tali fenomeni producono alle proprietà e alle attività, con conseguenze finanziarie sempre più gravose che pongono a dura prova le risorse pubbliche.

Gli eventi catastrofali hanno un impatto significativo sul bilancio pubblico attraverso i costi di soccorso, aiuto e ripristino, nonché per i danni alle infrastrutture pubbliche.

Il cambiamento climatico impone risposte e strategie politiche complesse, a livello nazionale, europeo e internazionale e richiede significative riallocazioni di risorse.

## **2. Mitigazione dei rischi, ripresa e resilienza**

Innanzitutto, sono importanti gli interventi volti alla **mitigazione dei rischi** catastrofali, per la prevenzione e la preparazione alle calamità, tramite investimenti in infrastrutture resilienti, sistemi di allerta precoce e pianificazione del territorio. Tali investimenti possono certamente contribuire a ridurre i danni causati dagli eventi catastrofali e il conseguente impatto finanziario, ma da soli non sono sufficienti. Nonostante i progressi nella scienza e nella tecnologia, la capacità di prevedere esattamente quando, quanto e dove colpiranno queste calamità rimane comunque limitata.

In secondo luogo, nelle odierne società, fondate su principi e valori di solidarietà, gli eventi catastrofali impongono di intervenire non solo per prestare i primi soccorsi e aiutare le vittime, ma richiedono anche che ci si faccia carico anche delle "sofferenze" materiali" subite, per una efficace "**ripresa e resilienza**" a beneficio di tutti.

In generale, vi sono due modi per condividere gli oneri della ricostruzione: l'intervento pubblico e l'assicurazione privata, ovvero una combinazione dei due.

**L'intervento pubblico**, tipicamente ex post, ripartisce l'onere con le tasse, dopo il fatto. Esso è in qualche misura sempre necessario, perché non tutti i rischi sono prevedibili o assicurabili e perché, nel caso di eventi significativi, solo la mano pubblica può garantire il necessario coordinamento nelle attività di ricostruzione, specie di infrastrutture pubbliche. Ma presenta anche alcuni inconvenienti: è talvolta incerto nel se e nel quanto, oltre che nel quando; agisce sulla base di valutazioni contingenti e secondo criteri assunti di volta in volta, sulla base della natura e della diffusione dei danni (delimitazione geografica, tipologia dei danni risarcibili, etc ...), anziché in modo calibrato sui danni subiti da ciascuna persona o azienda. Inoltre, la distribuzione dell'onere fiscale, per sua natura, non considera il rischio e la sua prevenzione e pertanto non crea i giusti incentivi per le attività di prevenzione e mitigazione dei rischi.

**L'assicurazione privata**, proprio in virtù del suo meccanismo di funzionamento, ripartisce idealmente l'onere in anticipo, prima che l'evento di verifichi; dopo la calamità, chi subisce i danni ha un ristoro a carico di tutti gli assicurati, ovvero da parte di coloro che condividono i medesimi rischi, che sono portatori delle medesime esigenze di protezione. Ha vantaggi speculari agli inconvenienti dell'intervento pubblico: è – con assicurazioni corrette ed efficienti – certa, pronta e direttamente commisurata al danno individualmente subito. Poiché il premio dipende dal rischio, se l'assicurazione è ben congegnata, essa è di incentivo per adottare misure e precauzioni che consentano di contenere i danni.

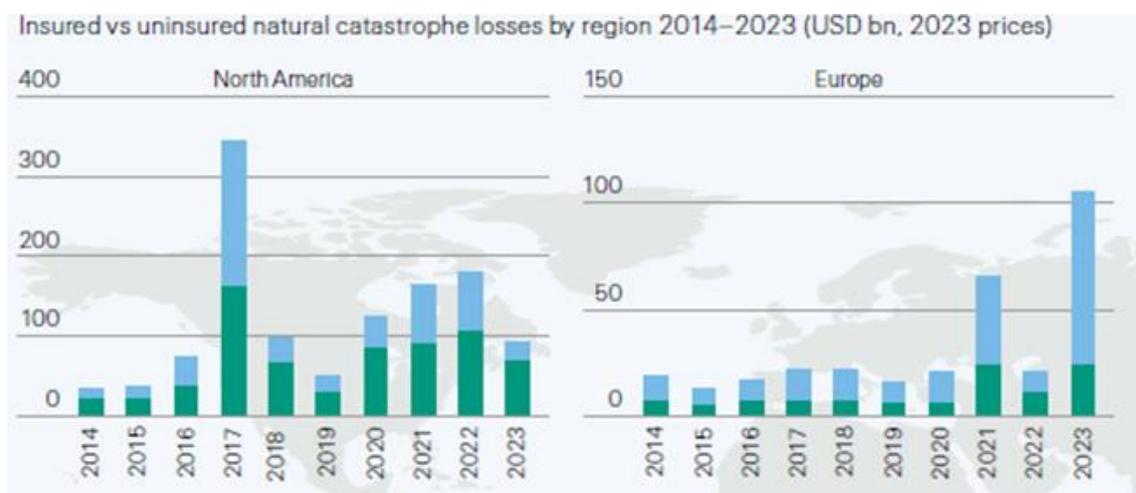
Occorre però che sia sostenuta da adeguate politiche pubbliche, incluse le forme di obbligatorietà, capaci di minimizzare la selezione avversa e le distorsioni percettive che inducono a sottovalutare i rischi futuri: livelli non ottimali di diffusione delle coperture non solo comportano costi maggiori di quelli che potrebbero realizzarsi in presenza di un ampio collettivo di assicurati, ma neppure garantiscono il raggiungimento di minimali obiettivi redistributivi che l'intervento pubblico può invece perseguire.

Va poi considerato un ulteriore aspetto, di non secondaria importanza: la diffusione di tali assicurazioni può contribuire ad aumentare la resilienza delle comunità. Se gli investimenti in questa tipologia di coperture sono incentivati o comunque favoriti, si creano le condizioni per la diffusione di una rete di protezione collettiva che può incoraggiare gli investimenti in aree a rischio, facilitare la ripresa economica dopo una catastrofe e ridurre il peso gravante sui servizi pubblici e sulle risorse pubbliche.

### 3. *L'insurance protection gap*

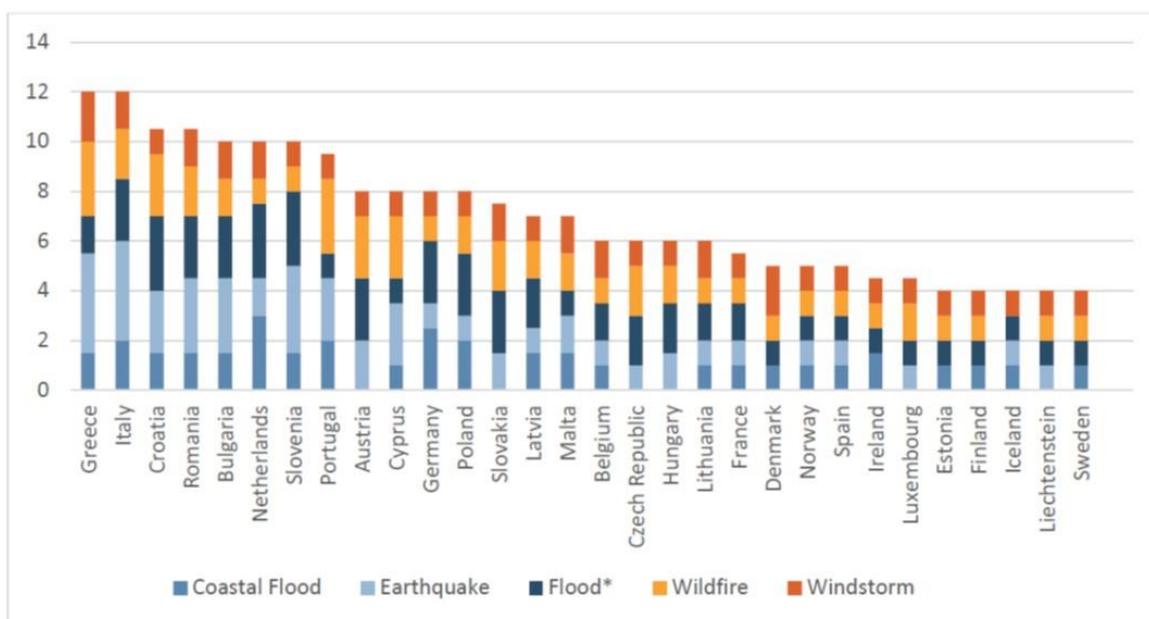
A livello europeo, oggi è assicurato meno di **un quarto** delle perdite dovute a catastrofi climatiche (protection gap; Fig. 1).

**Fig. 1**



Se in Europa vi è in media troppo poca assicurazione contro le calamità naturali, in Italia ve ne è ancora meno. Dalle rilevazioni dell'EIOPA, l'Autorità europea sulle Assicurazioni, emerge che l'Italia, dopo la Grecia, è il Paese europeo con il più ampio divario tra il rischio di calamità naturale (elevato) e il grado di copertura assicurativa attivato (scarso). (Fig. 2).

**Fig. 2 Insurance Protection Gap in Europe**



Fonte: EIOPA Dashboard, October 2023

#### 4. La nuova legislazione italiana contro le catastrofi

In questo contesto, sull'esempio di quanto è già da tempo vigente in diversi paesi del mondo, anche l'Italia, ha recentemente introdotto, per la prima volta, una forma di obbligatorietà assicurativa contro alcuni eventi calamitosi (sismi, alluvioni, frane, inondazioni, esondazioni).

L'articolo 1, commi 101 -112 della legge di bilancio di previsione dello Stato 30 dicembre 2023 n. 213 dispone che, entro il 31 dicembre del corrente anno, le imprese italiane e le imprese con sede legale all'estero ma con una sede secondaria in Italia (con l'esclusione delle imprese agricole) stipulino contratti di assicurazione a copertura dei danni subiti alle **immobilizzazioni materiali** costituite da terreni, fabbricati, impianti e macchinari, attrezzature industriali (beni di cui all'articolo 2424 del codice civile) cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofali verificatisi sul territorio nazionale. Sono esclusi dalla garanzia gli attivi circolanti (magazzino e simili) e gli immobili abusivi.

L'inadempimento dell'obbligo comporterà l'esclusione dall'assegnazione di contributi, sovvenzioni, agevolazioni di carattere finanziario, a valere sulle risorse pubbliche, anche con riferimento a quelle previste in occasione di eventi calamitosi e/o catastrofali.

Considerata la natura, particolarmente gravosa, dell'impegno assicurativo il rischio potrà essere assunto direttamente da ciascuna impresa o in coassicurazione o istituendo consorzi con altre imprese di assicurazione; questi ultimi dovranno tuttavia essere registrati e approvati dall'IVASS che ne valuterà la stabilità. Analogamente alla

responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, le imprese di assicurazione non potranno sottrarsi dall'obbligo a contrarre, a pena di applicazione di una sanzione amministrativa ricompresa tra 100.000 e 500.000 euro.

L'adempimento delle obbligazioni assunte dalle compagnie di assicurazione sarà ulteriormente garantito da SACE, che agirà in qualità di riassicuratore, indennizzando le compagnie di assicurazione e di riassicurazione del mercato privato, fino al 50% degli indennizzi, per un importo comunque non superiore a 5 miliardi di euro per l'anno 2024 e fino a 5 miliardi annui per ciascuno degli anni 2025 e 2026. A garantire ulteriormente la solvibilità complessiva del sistema, si prevede che le obbligazioni assunte da SACE siano garantite dallo Stato.

Ad un successivo decreto MEF e MIMIT è demandato il compito di stabilire modalità attuative e operative della disciplina legislativa

Dunque, la previsione normativa si rivolge esclusivamente alle imprese commerciali e industriali mentre sono escluse le famiglie *[alle quali, secondo le intenzioni rappresentate dal Governo, sarà esteso l'obbligo assicurativo entro la fine della legislatura]*; adotta un sistema di copertura obbligatoria secondo un modello di partecipazione di tipo misto, privato-pubblico, già presente in altri Paesi, in cui, da un lato, le compagnie valutano i rischi, predispongono i contratti e stabiliscono i prezzi delle coperture, dall'altro lo Stato, attraverso la SACE, assume il ruolo di riassicuratore di ultima istanza.

## **5. Il decreto attuativo di MEF e MIMIT**

I lavori per la stesura del decreto di attuazione sono in corso e IVASS sta fornendo il proprio contributo tecnico. Mi limito qui a citare alcuni aspetti chiave che ci sembrano importanti per la riuscita dell'iniziativa normativa:

- declinare e definire con attenzione gli eventi calamitosi e catastrofici che saranno oggetto di copertura, non solo al fine di chiarire ai sottoscrittori cosa è assicurato e cosa non lo è, ma anche per consentire: alle imprese di assicurazione di attivarsi al meglio (es. adesione a forme consortili, utilizzo della riassicurazione privata e del supporto fornito da Sace) per far fronte agli impegni contrattuali; all'IVASS per verificare delle condizioni di solvibilità delle stesse;
- le cinque tipologie catastrofali individuate presentano un diverso grado di esposizione sul territorio italiano. Il prezzo della copertura può variare significativamente da zona a zona per le caratteristiche idrogeologiche delle varie aree. In assenza di un sufficiente grado di mutualità, il costo della copertura può risultare elevato proprio nelle aree ad un tempo più esposte alle calamità naturali e meno forti dal punto di vista economico;

- l'assenza di un contratto-base rende difficile la comparazione dei contratti offerti e quindi la competizione tra compagnie.

L'obiettivo, visto con gli occhi del supervisore, che, come noto, ha come fine ultimo l'adeguata protezione degli assicurati e degli aventi diritto a prestazioni assicurative, è quello di contribuire a mettere in piedi un sistema che sia, ad un tempo:

- sostenibile tanto dal lato dell'offerta quanto in quello della domanda, nel presupposto che una delle leve del successo del progetto sta proprio nella più ampia diffusione della copertura;
- efficiente nella sua attuazione operativa con particolare riferimento alla fase di erogazione delle prestazioni, elemento chiave per assicurare una veloce ed effettiva ripartenza.

Per concludere, credo sia essenziale che le varie Autorità di governo, sia centrale che territoriale, le compagnie assicurative e tutte le parti interessate collaborino tra loro per sviluppare strategie di gestione del rischio e politiche che possano contribuire a proteggere le persone, le comunità e le economie dagli impatti devastanti degli eventi catastrofici e, al tempo stesso, creare le condizioni affinché la ripartenza, sotto il profilo economico sia quanto più rapida ed efficace. La nostra capacità, come operatori pubblici, imprese private e cittadini, di essere e di fare "sistema" ha qui un banco di prova importante.

Affrontare il cambiamento climatico non è solo una questione di responsabilità ambientale, ma anche di sicurezza economica e sociale e di responsabilità di fronte alle generazioni future, che non mancheranno di giudicarci. Dobbiamo essere all'altezza della prova.

Ringrazio per l'attenzione