



Rischi catastrofali e coperture: novità legislative e problematiche attuative

Intervento di

Riccardo Cesari, Consigliere IVASS

Convegno Assiprovider, Unione Industriali

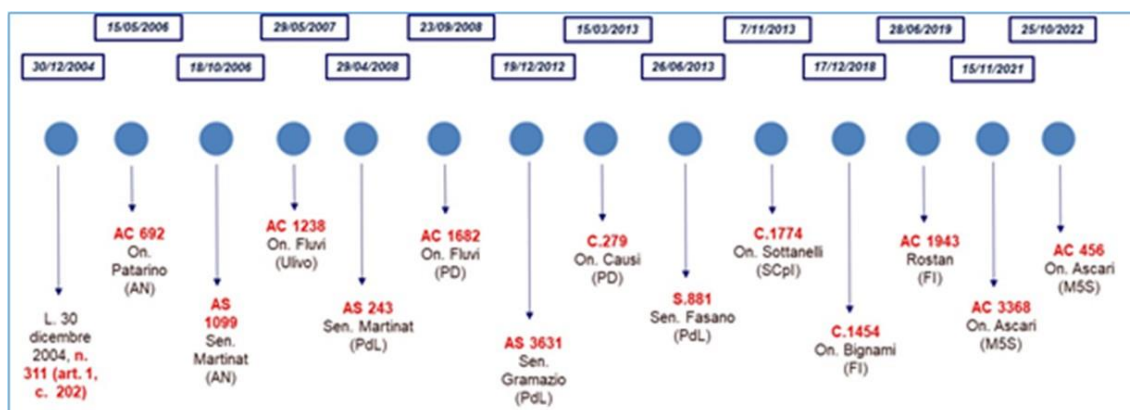
Torino, 27 settembre 2004

Ringrazio Assiprovider e il suo Presidente, Prof. Umberto Bocchino, per questo invito su un tema di grande e purtroppo tragica attualità.

La legge di bilancio n. 213/2023, art. 1, commi 101-112, ha introdotto la copertura obbligatoria per i rischi catastrofali delle imprese commerciali non agricole.

L'iniziativa legislativa ha rappresentato una importante innovazione per almeno due ordini di motivi: innanzitutto, è la **prima legge** che affronta, in Italia, una questione di estrema importanza, a cui altri paesi, in Europa e nel mondo (es. Francia, Spagna, Belgio, Regno Unito, Stati Uniti, Nuova Zelanda, Turchia, Giappone) da tempo hanno dato risposte strutturali, per quanto tra loro eterogenee; in secondo luogo, dopo anni di studi, proposte e disegni di legge per la protezione degli edifici **residenziali** (Fig. 1), la legge impone la copertura sugli immobili **commerciali** e gli impianti produttivi, motore dell'intera economia nazionale e quindi asset primario e delicatissimo da salvaguardare, finora coperto dai rischi catastrofali solo parzialmente e su basi esclusivamente volontarie.

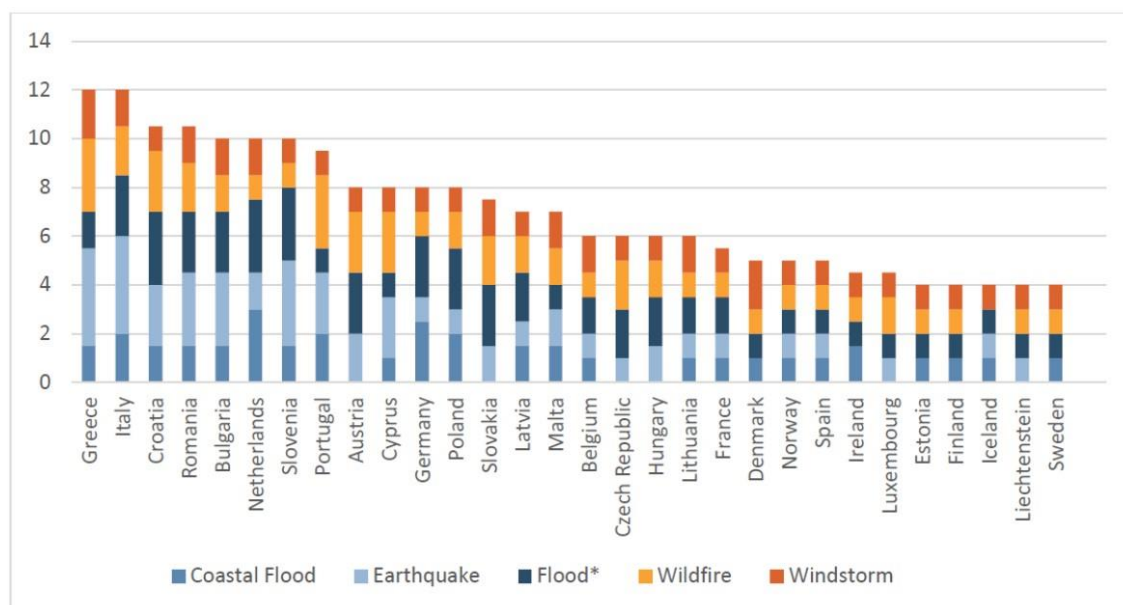
FIG. 1 Iniziative legislative e disegni di legge sui rischi cat-nat (2004-2022)



Che l'Italia soffrisse e soffra da tempo di una pericolosa esposizione ai rischi catastrofali, per di più aggravati dai crescenti movimenti avversi del clima globale, è un dato conoscitivo indiscusso, a cui si aggiunge, a tenaglia, l'altro dato, dell'insufficiente copertura assicurativa attivata dalle famiglie e dalle imprese italiane.

EIOPA, l'Autorità europea di vigilanza su assicurazioni e fondi pensione, ha di recente misurato il "protection gap" (rapporto tra esposizione al rischio e grado di copertura assicurativa)¹ posizionando l'Italia, assieme alla Grecia, in cima alla classifica per mancata copertura: considerando tutti i principali cataclismi naturali che minacciano l'Europa (alluvioni, maremoti, terremoti, incendi e tempeste), l'ammontare assicurato risulta appena un dodicesimo del rischio (Fig. 2).

FIG. 2 Insurance protection gap: rapporto rischio/coperture



Fonte: EIOPA (2023)

¹ Si veda il Dashboard EIOPA di ottobre 2023 in https://www.eiopa.europa.eu/document/download/bbdc653b-e335-41f0-8293-0d8280a09855_en?filename=EIOPA-BOS-23-418%20Dashboard%20on%20insurance%20protection%20gap%20in%20a%20nutshell.pdf

È in questo scenario che si è inserito il provvedimento legislativo di fine 2023, le cui caratteristiche essenziali si possono così riassumere:

- 1) i rischi catastrofali coperti sono essenzialmente di tre tipi: sismi, alluvioni e frane (comma 101). Si noti che sono escluse, tra l'altro, la grandine, le tempeste di vento, gli eventi convettivi;
- 2) l'obbligo assicurativo, da ottemperare entro il 2024, vale per tutte le imprese presenti in Italia, escluse quelle agricole (comma 111), che, *ex lege* 234/2021, hanno una copertura specifica contro alluvione, gelo, brina e siccità (Fondo Agri-Cat), obbligatoria dal 2023;
- 3) come sanzione, si «tiene conto» dell'inadempimento in sede di erogazione di contributi, sovvenzioni, agevolazioni, inclusi quelli connessi ad eventi calamitosi e catastrofali (comma 102). Sono escluse dalla copertura le imprese con immobili gravati da abuso edilizio e non conformità (comma 106);
- 4) vige l'obbligo a contrarre da parte delle compagnie di assicurazione operanti in Italia (Ramo 8 "Incendio ed elementi naturali" di cui all'art. 2 del CAP), che può essere ottemperato anche con coassicurazione, pool e consorzi d'impresa (comma 103);
- 5) in caso di rifiuto o elusione dell'offerta di copertura è prevista, per le compagnie, una sanzione da 100 mila a 500 mila euro (comma 107);
- 6) i beni oggetto di copertura (ex art. 2424 C.C.) sono le immobilizzazioni materiali costituite da: terreni e fabbricati, impianti e macchinari, attrezzature industriali e commerciali. Sono esclusi gli attivi circolanti come il magazzino e simili;
- 7) il contratto assicurativo deve avere premi proporzionali al rischio e può includere uno «scoperto o franchigia» fino al 15% del danno (comma 104);
- 8) SACE spa può fungere da riassicuratore, a prezzi di mercato, fino al 50% degli indennizzi e fino a 5 miliardi annui nel triennio 2024-2026 (comma 108). Tale impegno ha la garanzia dello Stato, esplicita, incondizionata, irrevocabile, a prima richiesta e senza regresso (comma 109);
- 9) un decreto MEF e MIMIT potrà stabilire **ulteriori** e più specifiche modalità attuative e operative (comma 105).

Il Decreto MEF-MIMIT è chiaramente un passaggio indispensabile per la concreta attuazione del provvedimento di legge.

Esso dovrebbe specificare con sufficiente precisione numerosi aspetti pratici:

- a) gli eventi calamitosi oggetto di copertura obbligatoria, indicando se questa vale anche per le catastrofi indotte dalle tre tipologie del comma 101 (es. incendio indotto da frana) e per le catastrofi di cui al comma 101 indotte da altre tipologie di catastrofi (es. frana indotta da un uragano). L'eventuale necessità di un provvedimento ufficiale per lo stato di calamità e la definizione topografica della zona colpita;
- b) il caso degli immobili in affitto da persone fisiche non soggette all'obbligo, con l'eventuale traslazione dell'obbligo sull'utilizzatore/conducente/affittuario;
- c) la non copertura non solo per i beni immobili non regolari ma anche per i beni mobili con difetti di conformità;
- d) il riferimento al valore del bene o somma assicurabile come **valore di ricostruzione**, inclusi i costi di allineamento ai nuovi standard costruttivi (c.d. *build back better*);
- e) la congruità del massimale e l'applicazione del principio del primo rischio assoluto in alternativa alla regola proporzionale²;
- f) la capacità assuntiva delle compagnie che deve riferirsi alla loro specifica propensione al rischio (*risk appetite*) e tolleranza al rischio (*risk tolerance*) come stabilite dalla normativa Solvency II sul governo societario (art. 5 del Regolamento 38/2018 dell'Ivass);
- g) le regole dell'intervento riassicurativo di SACE (proporzionale / non proporzionale) e la ripartizione dei premi e dei costi.

Un aspetto importante da tenere presente è che i rischi catastrofali considerati non sono distribuiti in modo uniforme sul territorio per cui ci sono aree più esposte e altre meno esposte. Inoltre anche il grado di conoscenza e di valutazione dei rischi è molto diverso, con il rischio terremoto valutato con modelli quantitativi relativamente più robusti, il rischio alluvione assai più complesso e incerto da valutare, alla luce anche degli effetti del cambiamento climatico, e il rischio frane su cui è disponibile molta meno informazione ed expertise modellistica.

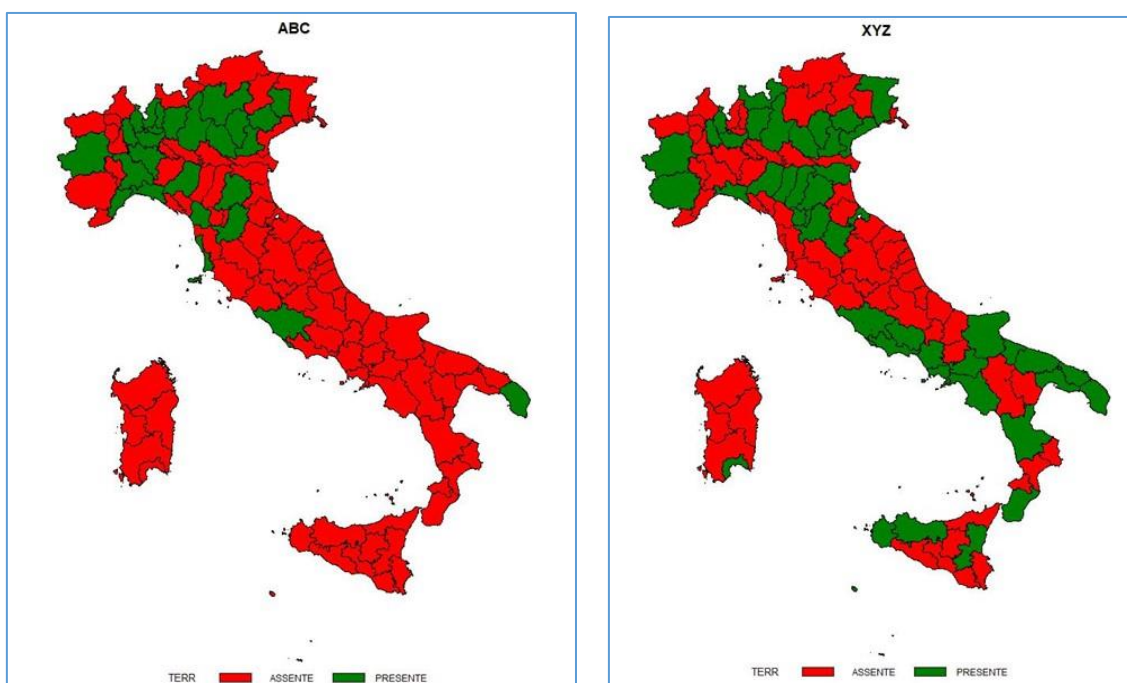
² Se il massimale M è inferiore al valore del bene S al momento del sinistro, la regola proporzionale stabilisce che il risarcimento R del danno D sia $R=DxM/S$.

In queste condizioni, è certamente una buona cosa la creazione di contratti multirischio che dovrebbero ridurre costi e fabbisogni complessivi ma è anche importante far operare un certo grado di mutualità geografica che consenta di spalmare su aree ampie i costi delle coperture a beneficio sia delle imprese assicurate sia delle compagnie di assicurazione.

L'effetto della mutualità può essere molto significativo: ad esempio, considerando il solo rischio terremoto³ per gli edifici residenziali, il premio puro⁴ per una città del Centro-Sud potrebbe essere diverse decine di volte quello di una città del Nord.

Anche le compagnie di assicurazione, in assenza di un *pooling* dei rischi, potrebbero soffrire degli effetti negativi della concentrazione dei contratti su territori ristretti, meno diversificati e quindi più esposti a rischi estremi (Fig. 3).

FIG. 3 Compagnia concentrata e compagnia diversificata nella raccolta dei premi



Un'attenta valutazione delle questioni suddette sarà cruciale per la sostenibilità del costo della copertura, sia dal lato delle imprese che da quello delle compagnie, e quindi sarà determinante per il successo dell'iniziativa legislativa.

³ Si veda il lavoro di R. Cesari e L. D'Aurizio nel Quaderno IVASS n. 27 del 2023: https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/quaderni/2023/iv27/Quaderno_27.pdf

⁴ Il premio puro è ottenuto dal prodotto di danno medio e probabilità di accadimento, senza caricamenti, provvigioni e costi aggiuntivi.