

L'assicurazione obbligatoria delle imprese per i danni da catastrofi naturali

Contributo agli atti di

Stefano De Polis - Segretario Generale IVASS

Sapienza Università di Roma - Convegno di studi "L'assicurazione dei rischi catastrofali"

Roma, 12 febbraio 2025

La legge di bilancio 2024 (legge n. 213/2023) ha introdotto per tutte le imprese italiane tenute all'iscrizione nel registro previsto dall'art. 2188 del c.c., escluse quelle agricole, un sistema di assicurazione obbligatoria per i rischi fisici derivanti da catastrofali naturali. La disposizione delinea uno schema volto ad attivare sinergie e un partenariato tra pubblico e privato, attento a valorizzare il ruolo del mercato. Per il primo triennio è previsto che la SACE possa concedere una copertura fino al 50% degli indennizzi pagati dalle compagnie, per un ammontare massimo di 5 miliardi di euro per ciascuno dei tre anni. A fronte di tale copertura è accordata di diritto a favore di SACE la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso.

L'importanza di un sistema integrato di gestione delle catastrofi naturali. Il nuovo corso italiano sui rischi catastrofali delinea un approccio universalistico e mutualistico, in grado di modificare e ammodernare in misura significativa il sistema nazionale di gestione dei rischi fisici e di resilienza, intesa come capacità di assorbire e superare situazioni di shock. Esso inoltre pone le premesse per ridurre la

sottoassicurazione nel settore danni e accrescere ruolo e responsabilità sociale del settore assicurativo.

Come hanno sottolineato nel 2023 e a fine 2024 in due documenti congiunti la BCE e l'EIOPA¹, l'assicurazione contro i rischi catastrofici contribuisce anche alla stabilità finanziaria del sistema: garantire liquidità in modo tempestivo dopo un evento catastrofico è fondamentale per velocizzare la ripresa economica delle aree colpite e ridurre il carico sulle finanze pubbliche. Le due Autorità hanno inoltre proposto di affiancare agli schemi di protezione nazionali, come quello definito di recente in Italia, due ulteriori pilastri a livello europeo (cd. *ladder approach*):

- i) uno schema di riassicurazione pubblico-privato a livello UE, per aumentare la copertura e per diversificare i rischi tra gli Stati membri;
- ii) un fondo pubblico UE per le catastrofi naturali, finalizzato a sostenere la ricostruzione post-evento, il cui utilizzo è vincolato all'adozione di misure preventive di mitigazione.

Non sappiamo ancora quali saranno le sorti di questa proposta, ma il mercato assicurativo potrà essere in grado di fare la sua parte nella gestione di un rischio sistemico di tale rilevanza, specie con l'intensificarsi di eventi climatici estremi, solo in presenza di schemi che consentano il trasferimento e la condivisione dei rischi assunti con controparti pubbliche e di mercato.

Lo schema italiano. L'intervento legislativo italiano segna uno spartiacque nell'approccio alla gestione dei danni derivanti dalle catastrofi: si passa da interventi esclusivamente *ex-post* per lo più a carico delle finanze pubbliche a una nuova "cultura" improntata alla prevenzione e alla mutualizzazione assicurativa dei rischi.

I beni oggetto di copertura sono le immobilizzazioni materiali indicate nell'art. 2424,

¹ Discussion paper "Policy options to reduce the climate insurance protection gap", 2023; Towards a European system for natural catastrophe risk management. The possible role of European solutions in reducing the impact of natural catastrophes stemming from climate change, 2024.

primo comma, sezione Attivo, voce B-II, numeri 1), 2) e 3), del Codice civile utilizzate nell'esercizio dell'impresa: terreni, fabbricati, impianti e macchinari, attrezzature industriali e commerciali. Sono esclusi dalla garanzia gli attivi circolanti (magazzino e simili), ci tornerò più avanti. Per superare alcune incertezze applicative l'art. 1-bis, comma 2, L. 189/2024², , precisa che l'obbligo riguarda i beni *"a qualsiasi titolo impiegati per l'esercizio dell'attività d'impresa, con esclusione di quelli già assistiti da analoga copertura assicurativa, anche se stipulata da soggetti diversi dall'imprenditore che impiega i beni"*; con ciò la norma sembra chiarire che la copertura assicurativa debba comunque essere presente sui beni aventi natura di immobilizzazioni materiali utilizzati dall'impresa, anche quando detenuti in affitto, usufrutto o *leasing*. In questo caso, ove alla copertura assicurativa non abbia già provveduto il proprietario, dovrà essere l'impresa a stipulare la polizza; in questo caso i contratti assicurativi dovranno opportunamente disciplinare obiettivi, forme, modalità e beneficiari dei risarcimenti.

Per espressa previsione normativa non rientrano poi nel perimetro dell'obbligo gli immobili abusivi ossia quelli *"che risultino gravati da abuso edilizio o costruiti in carenza delle autorizzazioni previste"*; sarà pertanto utile prevedere convenzioni applicative che riducano le contestazioni in fase di liquidazione dei sinistri.

L'adempimento dell'obbligo di assicurarsi da parte delle imprese è assistito da una specifica conseguenza *lato sensu "sanzionatoria"* che si discosta dalle ordinarie sanzioni a cui siamo abituati, infatti: *"dell'eventuale mancata stipulazione della copertura assicurativa si tiene conto nell'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"*³.

Sul fronte delle imprese assicuratrici, sono obbligate a contrarre le compagnie danni

² L'articolo è stato introdotto in sede di conversione del D.L. 155/2024.

³ A tale riguardo, è bene ricordare che il Consiglio dei Ministri ha recentemente approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo che introduce il Codice degli incentivi. Il testo, volto a riordinare l'offerta degli incentivi statali e a semplificare le procedure, prevede tra l'altro, l'esclusione dall'accesso alle agevolazioni in caso di mancata assicurazione per danni da calamità naturale.

abilitate ad operare nel ramo incendio ed elementi naturali (ramo 8); la violazione dell'obbligo comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa tra 100.000 e 500.000 euro, comminata dall'IVASS.

È previsto⁴ che le imprese di assicurazione possano offrire la copertura "catastrofale" sia assumendo direttamente l'intero rischio, sia in coassicurazione ovvero in forma consortile con una pluralità di imprese.

L'entrata a regime del sistema di assicurazione obbligatoria è oramai in dirittura d'arrivo: il D.L. 202/2024, cd "milleproroghe", ha differito al 31 marzo 2025 il termine di entrata in vigore dell'obbligo assicurativo; il decreto interministeriale⁵ attuativo della legge è stato pubblicato lo scorso 27 febbraio.

Il Decreto interministeriale individua con maggiore dettaglio il perimetro soggettivo e oggettivo della copertura attraverso la definizione puntuale delle calamità naturali e degli eventi da assicurare, i limiti di indennizzo e le modalità per individuare la capacità e i limiti di assunzione del rischio da parte delle imprese assicuratrici e degli eventuali gruppi di appartenenza.

Mi soffermerò sugli aspetti più significativi.

Eventi assicurabili. Il Decreto dà una definizione puntuale degli eventi catastrofici da cui deriva il danno oggetto della copertura assicurativa (alluvione, inondazione, esondazione, sisma e frana) e delle esclusioni che non danno luogo ad indennizzo. Queste ultime sono state elaborate in linea con le prassi e le condizioni comunemente seguite dal settore assicurativo.

Alcune considerazioni. Per l'evento sisma, il Decreto richiede che i beni assicurati si trovino nell'area colpita individuata dalle Autorità, così come rilevata dalla Rete sismica nazionale dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV). Per chiarezza, negli ultimi cinquant'anni sono stati emanati provvedimenti di

⁴ Legge n. 213/2023, art. 1, co. 103.

⁵ Ministero dell'economia e delle finanze, Decreto 30 gennaio 2025, n. 18.

perimetrazione delle aree colpite in tutti gli eventi tellurici più catastrofici che hanno colpito l'Italia: il sisma del Friuli del 1976, dell'Irpinia del 1980, dell'Aquila del 2009; dell'Emilia del 2012 e del centro Italia del 2016. Vedremo se i contratti offerti dalle compagnie attribuiranno ai provvedimenti delle Autorità la funzione di delimitare l'area della copertura della polizza ovvero di presunzione della sussistenza del nesso di causalità tra evento e danno.

Anche la definizione di alluvione (inondazione, esondazione) adottata dal Decreto avrebbe ricompreso gli eventi di questo tipo che hanno colpito l'Italia negli ultimi anni: ad es. quelli del bacino del Po del 2000, in Piemonte del 2008 e del 2016; l'alluvione in Emilia-Romagna del 2023 (comprese le frane attivate dall'evento alluvionale) e quella in Toscana del 2023. Invece, non rientrano nella copertura le c.d. "bombe d'acqua" ovvero gli allagamenti dovuti all'impossibilità del suolo di drenare e/o assorbire l'acqua e il conseguente accumulo causato da piogge brevi ma di elevatissima intensità che tuttavia non sono causa di fuoriuscita d'acqua da laghi, bacini, corsi d'acqua.

Un cenno alla "frana", evento meno conosciuto anche per gli addetti ai lavori. È incluso nella copertura assicurativa l'evento che si manifesta in maniera "rapida", ma non il movimento, scivolamento o distacco "graduale" di roccia, detrito o terra. Si tratta di una scelta richiesta dalla tecnica assicurativa che, come noto, si basa sul principio della aleatorietà dell'evento, ossia, che per assicurare un rischio deve esservi incertezza in merito al suo verificarsi; nello scivolamento o distacco graduale di roccia l'evento avverso non è più incerto in quanto è già parzialmente avvenuto anche se i suoi effetti non si sono ancora del tutto manifestati.

L'obbligo assicurativo può essere assolto anche aderendo a polizze collettive stipulate da associazioni di categoria a beneficio degli associati/assicurati. Si pensi al ruolo chiave che tali polizze collettive possono assolvere per il mondo delle piccole imprese; la gestione "accentrata" dei rapporti con le compagnie assicurative consente di negoziare condizioni contrattuali omogenee con ricadute positive in termini di premio e di fornire agli aderenti supporto tecnico-legale; è però

importante sottolineare che i contratti di assicurazione stipulati in forma collettiva devono comunque assicurare – anche per scaglioni - che le coperture dei singoli beneficiari siano comunque adeguate.

Danno indennizzabile. Il decreto definisce anche il danno indennizzabile che rimane a carico dell'assicurato, prevedendo che sia determinato secondo parametri distinti per fascia dimensionale: (i) per fascia fino a 30 milioni di euro di somma assicurata le polizze possono prevedere, qualora convenuto dalle parti, uno scoperto non superiore al 15% del danno indennizzabile; (ii) per fascia superiore a 30 milioni di euro di somma assicurata o per le "grandi imprese"⁶, la determinazione dello scoperto è rimessa alla libera negoziazione delle parti.

Sono anche individuati i criteri per la previsione di massimali o limiti di indennizzo nelle polizze assicurative, distinguendo in base all'entità della somma assicurata e alle dimensioni dell'impresa assicurata: (i) per la fascia fino a 1 milione di euro di somma assicurata, il limite di indennizzo è pari alla somma assicurata; (ii) per la fascia da 1 milione a 30 milioni di euro di somma assicurata, il limite di indennizzo non può essere inferiore al 70% della somma assicurata; (iii) per la fascia superiore a 30 milioni di euro di somma assicurata o per le "grandi imprese", la determinazione dei limiti di indennizzo è rimessa alla libera negoziazione delle parti.

Per quest'ultima fascia, la scelta di lasciare alla negoziazione tra le parti la determinazione dello scoperto e del massimo indennizzabile assolve all'esigenza di valorizzare le prassi e le politiche aziendali di gestione e controllo dei rischi correlati ad eventi catastrofici, già adottate dalle imprese che hanno una articolata presenza territoriale e complessità organizzativa e che sono di fatto già oggi titolari di coperture contro gli eventi catastrofici.

Resta fermo che, tanto per le piccole e medie imprese quanto per gli operatori

⁶ Il DM introduce la nozione di "grandi imprese", intendendosi per tali le imprese con un fatturato maggiore di 150 milioni di euro e un numero di dipendenti pari o superiore a 500.

economici più grandi, la somma concretamente indennizzabile, quale risultante delle diverse variabili (somma assicurata, limiti di indennizzo, scoperto, ecc..), dovrà essere congrua rispetto agli obiettivi della legge.

Sostenibilità tecnica. Uno dei presupposti per il buon funzionamento del sistema assicurativo introdotto dalle nuove norme è rappresentato ovviamente dalla sua sostenibilità tecnica: è indispensabile infatti che le imprese assicurative abbiano e mantengano nel tempo la capacità di farsi carico di questi rilevanti rischi.

Al fine di contemperare l'obbligo a contrarre posto in capo alle imprese assicurative con la capacità delle stesse di assumere questi rischi, il decreto ministeriale fissa condizioni generali in linea con le regole di vigilanza prudenziale poste a salvaguardia della sana e prudente gestione delle imprese e della stabilità economico patrimoniale dell'intero mercato assicurativo.

I Consigli di amministrazione delle imprese assicurative sono tenuti a definire la propensione al rischio dell'impresa e del gruppo in coerenza con il potenziale e gli obiettivi di solvibilità. In merito, – ai sensi dell'art. 5 del Regolamento – annualmente le imprese devono fissare i limiti di tolleranza al rischio con riferimento all'intero portafoglio dei rischi catastrofali che si intendono assumere, tenendo conto del ricorso a meccanismi di cessione del rischio, ivi inclusa la cessione a SACE.

Per i gruppi assicurativi c'è la possibilità di demandare ad una compagnia del gruppo l'assolvimento degli obblighi di sottoscrizione esentando le altre. In questo caso i limiti di tolleranza devono tenere comunque conto anche della capacità assuntiva messa a disposizione delle altre imprese del gruppo soggette all'obbligo.

Trasparenza. Il Decreto stabilisce che, al fine di garantire la trasparenza e la concorrenzialità dell'offerta, le imprese di assicurazione sono tenute a pubblicare sul proprio sito internet il documento informativo e le condizioni di contratto; la pubblicazione consentirà alle aziende obbligate di valutare la rispondenza del

singolo prodotto alle proprie esigenze e la possibilità di estendere la copertura ad altri eventi e rischi non contemplati in quella obbligatoria.

In tale contesto si inserisce anche la recente previsione contenuta nella Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 che attribuisce all'IVASS il compito di istituire e gestire un portale informatico che consenta di comparare in modo trasparente i contratti assicurativi offerti dalle imprese di assicurazione. Con decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, su proposta dell'IVASS, saranno stabilite le disposizioni attuative della disposizione.

Conclusioni

Il dado è tratto ma ci sono alcuni aspetti rilevanti da considerare per dare attuazione allo schema delineato dalle norme. Solo un'ampia diffusione della copertura tra le imprese potrà limitare i rischi di selezione avversa, assicurare una corretta mutualizzazione, contenere i prezzi. L'obiettivo di garantire le risorse finanziarie necessarie per una rapida ripresa dell'attività produttiva dopo una calamità richiede inoltre che le coperture siano adeguate e proporzionate ai rischi effettivi delle aziende e che i tempi di erogazione degli indennizzi siano certi e celeri. Su quest'ultimo punto sarà utile fare tesoro e valorizzare l'esperienza della gestione degli eventi calamitosi dell'estate 2023 che hanno messo in evidenza "colli di bottiglia" nelle fasi di accertamento e liquidazione dei danni⁷.

Gli intermediari avranno un ruolo centrale nella distribuzione delle coperture assicurative catastrofali soprattutto per le micro, piccole e medie imprese cui andrà offerto anche un supporto per definire al meglio le esigenze di copertura e le misure di mitigazione ritenute utili. È di fondamentale importanza che i sottoscrittori abbiano chiara consapevolezza di cosa è coperto dalla polizza obbligatoria, dell'entità delle coperture e di cosa al contrario rimane fuori ma che può essere

⁷ Cfr, Ivass, lettera al mercato, Eventi atmosferici estremi e impatto sulla gestione dei sinistri. Pianificazione di azioni a medio/lungo termine, 25 febbraio 2025.

incluso ricorrendo ad una estensione del contratto. Si pensi ad esempio al tema del magazzino merci, escluso, come detto, dalla copertura obbligatoria, ma di grande rilevanza per alcune tipologie di imprese.

Ma ciò che è realmente importante è che l'obbligo sia un incentivo a far crescere la cultura della prevenzione e della mitigazione dei rischi a livello di imprese e di autorità. La strutturazione intelligente di polizze e premi possono promuovere comportamenti virtuosi volti a ridurre i rischi.