

ALCUNE RIFLESSIONI IN TEMA DI ASSICURAZIONE DEI RISCHI DI CATASTROFI NATURALI

Alberto De Gaetano



Club Assicuratori Romani

Roma, 20 novembre 2013

MESSAGGI CHIAVE

L'Italia è un paese esposto alle catastrofi naturali. Studi recenti affermano che la frequenza di eventi naturali avversi è destinata a crescere. Nonostante ciò l'Italia, a differenza di altri Paesi sviluppati, non è dotata di un sistema assicurativo diffuso per tali eventi.

In Italia, i danni causati dalle catastrofi naturali sono stati risarciti con interventi ex post, generalmente ricorrendo a finanziamenti ad hoc che fanno leva sulla fiscalità generale. Tale modalità non sembra ottimale poiché presenta diversi punti di criticità, come ad esempio l'incertezza circa l'entità degli stanziamenti e i tempi della loro erogazione e immancabili polemiche nella loro attribuzione.

In Italia si discute da tempo sulla introduzione di un sistema assicurativo (pubblico-privato) con l'obiettivo di ridurre le problematiche appena riportate e di fornire i giusti incentivi per prevenire e contenere i danni da catastrofi naturali. Varie opzioni sono possibili. Vanno definiti i ruoli del sistema privato assicurativo/riassicurativo, dello Stato come riassicuratore di ultima istanza, degli enti locali.

In Italia una buona parte delle abitazioni è ubicata in aree soggette a catastrofi naturali; pertanto buona parte della ricchezza delle famiglie italiane è esposta a tali rischi

FATTORI DI RISCHIO PRESENTI IN ITALIA E RILEVANZA DEL PARTIMONIO ABITATIVO

Buona parte del patrimonio abitativo è esposto a catastrofi naturali



- Quasi il 40% delle abitazioni italiane sono soggette a rischio **sismico** (zone 1 e 2)



- Circa il 45,3% dei comuni italiani sono a rischio **alluvione** "elevato" o "molto elevato"



- La fascia costiera dell'Etna, l'area stromboliana ed il napoletano presentano un rischio **vulcanico**.

Rilevanza del patrimonio abitativo sul totale della ricchezza delle famiglie italiane

Totale attività famiglie italiane (al lordo delle passività finanziarie)



Il 52,8% del totale delle attività reali e finanziarie è costituito dalle abitazioni, pari a circa 186 K€ per famiglia

Fonte: Banca d'Italia, dati anno 2011

Nonostante la vulnerabilità del suo territorio, l'Italia non si è dotata, contrariamente ad altri Paesi sviluppati, di un sistema assicurativo diffuso contro tali rischi. In Francia esiste un sistema semiobbligatorio...

SOLUZIONI ASSICURATIVE ADOTTATE IN ALCUNI PAESI (1/ 4)

Tipologia sistema Esempio Paese

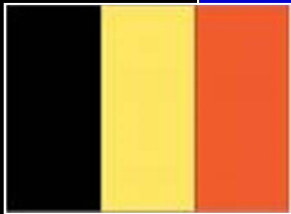
SEMI - OBBLIGATORIO		Francia
		<ul style="list-style-type: none">• Ruolo del settore privato Nelle polizze incendio (molto diffuse) è prevista l'estensione obbligatoria della copertura ai rischi relativi alle catastrofi naturali. La <i>Caisse Centrale de Reassurance</i> (società di riassicurazione di proprietà pubblica) offre alle compagnie la possibilità di cedere i rischi in riassicurazione (in quota-share e stop loss).• Ruolo dello Stato Svolge il ruolo di riassicuratore di ultima istanza e dichiara lo stato di calamità naturale.• Costo della copertura Il premio aggiuntivo è uguale per tutti gli assicurati ed è pari:<ul style="list-style-type: none">- al 12% del premio incendio per danni a cose o interruzione di esercizio;- al 6% del premio incendio per danni a veicoli a motore

...anche in Belgio esiste un sistema strutturato semi-obbligatorio...

SOLUZIONI ASSICURATIVE ADOTTATE IN ALCUNI PAESI (2/4)

Tipologia sistema Esempio Paese

SEMI - OBBLIGATORIO



Belgio

- **Ruolo del settore privato**

Nelle polizze incendio (molto diffuse) è prevista l'estensione obbligatoria della copertura ai rischi catastrofali. Le riserve tecniche accantonate a copertura dei rischi catastrofali godono della detassazione fiscale.

- **Ruolo dello Stato**

Svolge il ruolo di riassicuratore di ultima istanza, tramite il *National Calmaities Fund*. Se i danni eccedono i limiti prefissati, i risarcimenti vengono ridotti proporzionalmente. Inoltre il Fondo interviene a copertura dei danni difficilmente assicurabili, oppure a sostegno delle compagnie se i risarcimenti si rilevano non sostenibili.

... in Spagna esiste un sistema incentrato su un Consorzio statale ...

SOLUZIONI ASSICURATIVE ADOTTATE IN ALCUNI PAESI (3/ 4)

Tipologia sistema Esempio Paese

SEMI - OBBLIGATORIO



Spagna

- **Ruolo del settore privato**

Le compagnie Incassano un premio aggiuntivo applicato alle polizze incendio, il quale viene trasferito al *Consorcio de Compensacion de Seguros*. A differenza della Francia, i rischi relativi alle calamità naturali non sono sottoscritti dalle compagnie, ma direttamente dal Consorzio, il quale permette la suddivisione degli oneri tramite la coassicurazione.

- **Ruolo dello Stato**

Il *Consorcio de Compensacion de Seguros* è un organismo statale facente parte del Ministero dell'Economia e della Finanza; il suo patrimonio (costituito dai premi aggiuntivi a copertura dei rischi catastrofali) è suddiviso da quello dello Stato e la sua attività è governata da leggi private. È comunque garantito l'intervento dello Stato in caso di insufficienza dei fondi (finora mai verificato).

- **Costo e della copertura**

I tassi di premio variano da 0,09 per mille (immobili privati) a 1,95 per mille (strutture pubbliche). Per le auto private il premio è fisso, pari a 5,41 euro.

.....altri Paesi non prevedono una copertura semi-obbligatoria, ma nonostante ciò sono contraddistinti da una ampia diffusione della copertura contro i rischi catastrofali....

SOLUZIONI ASSICURATIVE ADOTTATE IN ALCUNI PAESI (4/ 4)

Tipologia sistema Esempio Paese

LIBERO/ VOLONTARIO



Regno Unito

- **Ruolo del settore privato**

Le compagnie di assicurazione commercializzano polizze property che coprono non solo i rischi ordinari (incendio, furto ...) delle abitazioni ma anche i rischi di calamità naturale.

- **Ruolo dello Stato**

Il sistema è totalmente privato, caratterizzato dall'adesione volontaria, e non è previsto alcun intervento dello Stato.

- **Penetrazione e costo della copertura**

Dai dati dell' *Association of British Insurers* (ABI), la copertura contro le catastrofi naturali è ampiamente diffusa.

I premi assicurativi sono calcolati individualmente e dipendono dal valore del bene assicurato, dai limiti di risarcimento (franchigia e massimale) e dal livello di rischio degli eventi assicurati.

MESSAGGI CHIAVE

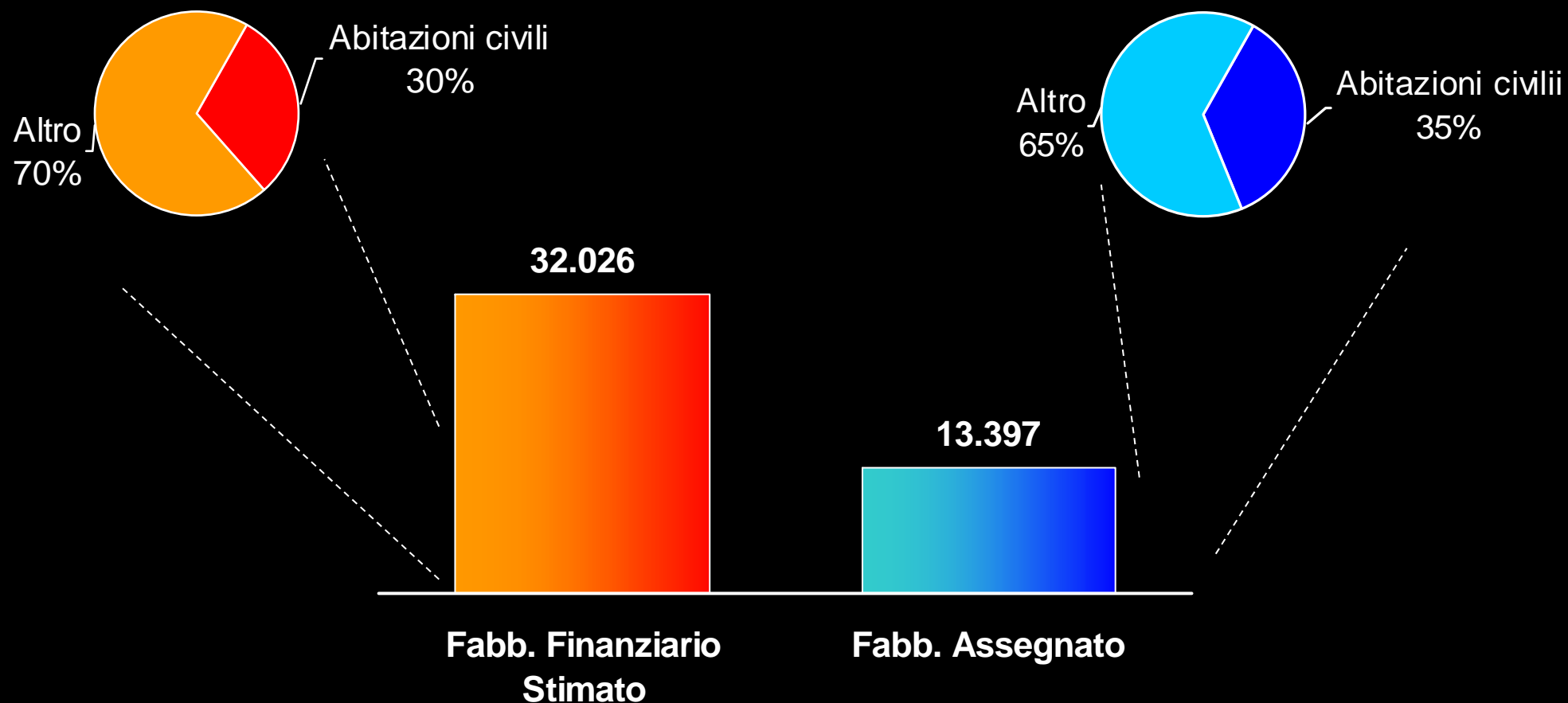
L'Italia è un paese esposto alle catastrofi naturali. Studi recenti affermano che la frequenza di eventi naturali avversi è destinata a crescere. Nonostante ciò l'Italia, a differenza di altri paesi sviluppati, non è dotata di un sistema assicurativo diffuso per tali eventi.

In Italia, i danni causati dalle catastrofi naturali sono stati risarciti con interventi ex post, generalmente ricorrendo a finanziamenti ad hoc che fanno leva sulla fiscalità generale. Tale modalità non sembra ottimale poiché presenta diversi punti di criticità, come ad esempio l'incertezza circa l'entità degli stanziamenti e i tempi della loro erogazione e immancabili polemiche nella loro attribuzione.

In Italia si discute da tempo sulla introduzione di un sistema assicurativo (pubblico-privato) con l'obiettivo di ridurre le problematiche appena riportate e di fornire i giusti incentivi per prevenire e contenere i danni da catastrofi naturali. Varie opzioni sono possibili. Vanno definiti i ruoli del sistema privato assicurativo/riassicurativo, dello Stato come riassicuratore di ultima istanza, degli enti locali.

In Italia le emergenze dovute a catastrofi naturali sono affrontate ricorrendo a finanziamenti ex post, i quali non sempre assicurano rimborsi tempestivi ed adeguati

FABBISOGNO STIMATO ED EFFETTIVE RISORSE STANZIATE PER GLI EVENTI CATASTROFALI 1997-2003



Fonte: Elaborazione ANIA su dati Protezione Civile
(Valori in milioni di euro)

L'attuale gestione dei risarcimenti dei danni derivanti da catastrofi naturali è spesso accompagnata da critiche e polemiche ...

PRINCIPALI ASPETTI CRITICI DELLA GESTIONE DEL RISCHIO CATASTROFI NATURALI IN ITALIA

Aspetti critici

Descrizione

- 1 Critiche sulle erogazioni**

L'attribuzione ed erogazione degli aiuti a volte è stata accompagnata da critiche su possibili fenomeni clientelari e conseguente uso inefficiente ed inefficace delle risorse
- 2 Tempi lunghi**

I tempi per il risarcimento sono incerti e per alcuni eventi verificatisi molti decenni fa gli interventi non si sono ancora conclusi
- 3 Entità del risarcimento**

L'entità dei risarcimenti non è stabilita a priori, e non vi è un vero e proprio diritto al risarcimento
- 4 Costi elevati**

Il fatto che il singolo individuo non paghi un premio non vuole dire che tale copertura non costi, poiché è finanziata tramite la fiscalità generale che grava su tutti i cittadini. Spesso si ricorre al debito su cui gravano gli interessi. Non accumulare risorse preclude il loro investimento a fini produttivi, perdendo l'opportunità di ridurre i costi.

Oltre ai problemi indicati, il quadro esistente non incentiva lo sviluppo di misure preventive e di mitigazione del rischio, quando invece la **prevenzione** è la leva fondamentale per ridurre l'impatto delle catastrofi naturali.

MESSAGGI CHIAVE

L'Italia è un paese esposto alle catastrofi naturali. Studi recenti affermano che la frequenza di eventi naturali avversi è destinata a crescere. Nonostante ciò l'Italia, a differenza di altri paesi sviluppati, non è dotata di un sistema assicurativo diffuso per tali eventi.

In Italia, i danni causati dalle catastrofi naturali sono stati risarciti con interventi ex post, generalmente ricorrendo a finanziamenti ad hoc che fanno leva sulla fiscalità generale. Tale modalità non sembra ottimale poiché presenta diversi punti di criticità, come ad esempio l'incertezza circa l'entità degli stanziamenti e i tempi della loro erogazione e immancabili polemiche nella loro attribuzione.

In Italia si discute da tempo sulla introduzione di un sistema assicurativo (pubblico-privato) con l'obiettivo di ridurre le problematiche appena riportate e di fornire i giusti incentivi per prevenire e contenere i danni da catastrofi naturali. Varie opzioni sono possibili. Vanno definiti i ruoli del sistema privato assicurativo/riassicurativo, dello Stato come riassicuratore di ultima istanza, degli enti locali.

In Italia, a partire dal 1993, sono stati presentati diversi progetti di legge per introdurre un sistema assicurativo per la copertura dei danni causati dalle calamità naturali, ma senza esito.

ALCUNI PROGETTI DI LEGGE PER LE CATASTROFI NATURALI IN ITALIA

1993

Primo disegno di legge, ripresentato nel 1994, che propone un fondo per l'assicurazione dei privati alimentato da un'addizionale obbligatoria all'ICI dell'1%, riscossa dai comuni che si assicurano con un consorzio assicurativo obbligatorio.

1996

Disegno di legge, riproposto nel 2001, che prevede la graduale introduzione di un sistema di assicurazione contro i rischi di catastrofi naturali, ad adesione volontaria. Il premio è stabilito dal governo in relazione alle diverse fasce di rischio sul territorio.

2004

Proposta di delega al Governo per disciplinare e fissare i principi di un sistema misto pubblico-privato (inserimento della garanzia per le calamità naturali nei contratti di assicurazione contro l'incendio per gli immobili ad uso abitativo).

2005

- Disegno di legge (On.li Benvenuto-Fluvi) che propone un sistema misto.
- Legge Finanziaria 2005 (dicembre 2004, n.311) che, all'art. 1, comma 202, introduce un regime assicurativo volontario per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali sui fabbricati a qualunque uso destinati, istituisce un apposito fondo di garanzia gestito dalla Consap SpA e, al fine di favorire l'avvio del sistema, prevede lo stanziamento di 50 milioni di euro. A tutt'oggi il regolamento di attuazione non è stato emanato e quindi la disposizione è priva di efficacia.

2008-2012

- Proposta di legge A.C. 1682 (On. Fluvi PD) ripresentata.
- Disegno di legge A.S. 243 (Sen. Pontone PDL) legge-quadro calamità naturali.
- Disegno di legge A.S. 3631 (Sen. Gramazio PDL)
- Discussione pubblica sull'introduzione per le polizze incendio relative alle unità immobiliari private ad uso abitativo di una estensione obbligatoria della copertura ai danni derivanti dai rischi catastrofali naturali (c.d. regime semi-obbligatorio).

2013

- Proposte di legge : A.C. 279 On. Causi (PD); A.C. 509 On. Vaccaro (PD); A.C.1774 On. Sottanelli (SCpl)
- Disegno di legge : A.S. 881 Sen. Fasano (PDL)

Lo sviluppo di un sistema per il risarcimento dei danni derivanti da catastrofi naturali deve tener conto di alcune caratteristiche che ne facilitino la funzionalità e l'efficienza

ALCUNI ASPETTI DA DISCUTERE

**CRITICITÀ
ASSICURAZIONE
VOLONTARIA**

**CHIAREZZA
COPERTURA**

INCENTIVI FISCALI

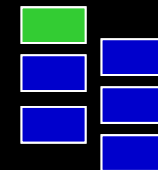
**CONTENIMENTO
ELUSIONE
OBBLIGATORietà**

**STATO
RIASSICURATORE DI
ULTIMA ISTANZA**

**COINVOLGIMENTO ENTI
LOCALI**

Gli aspetti qui elencati sono analizzati nel dettaglio nelle pagine successive

ASPETTI DA DISCUTERE – CRITICITÀ DELL'ASSICURAZIONE VOLONTARIA



Aspetti critici assicurazione volontaria



Soluzioni possibili

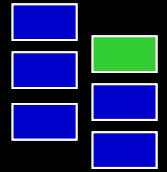
Assicurazione obbligatoria

L'introduzione di una copertura obbligatoria permette di raggiungere una massa critica evitando una forte antiselezione che la renderebbe impraticabile

Semi obbligatorietà
(Estensione copertura incendio)

Adottabile per lo più in paesi dove la diffusione della copertura incendio è alta (ad es. in Francia). In Italia attualmente solo il 35-40% delle abitazioni civili possiede una copertura incendio

ASPETTI DA DISCUTERE – CONTENIMENTO DELL'ELUSIONE DELL'OBBLIGATORietà



Alcuni requisiti per evitare che l'eventuale obbligo della copertura venga disatteso

Misure di enforcement

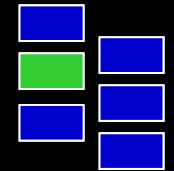
- ✓ sanzioni
- ✓ controlli
- ✓ vincolo su allaccio utenze
- ✓ altre misure

Misure incentivanti

Esclusione di qualsiasi intervento pubblico per la riparazione o ricostruzione delle unità immobiliari soggette all'obbligo assicurativo.

Tali misure, favorendo la diffusione della copertura, garantirebbero di conseguenza l'applicazione del concetto di mutualità e solidarietà alle aree più esposte al rischio

REQUISITI DA DISCUTERE – DEFINIZIONE PERIMETRO DELLA COPERTURA



Alcune proposte per la definizione dei limiti della copertura

BENI ASSICURATI



- Copertura obbligatoria delle sole unità immobiliari private, con quantificazione del danno in base al costo di ricostruzione
- Esclusione delle unità immobiliari private abusive

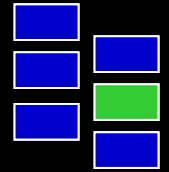
Per ovvi motivi sarebbe esclusa l'assicurazione di infrastrutture ed edifici pubblici (auto-assicurazione da parte dello Stato)

EVENTI ASSICURATI



- Effetto della garanzia catastrofi naturali a seguito di dichiarazione di stato di emergenza

ASPETTI DA DISCUTERE – LO STATO COME RIASSICURATORE DI ULTIMA ISTANZA



Per i danni in eccesso alla capacità del mercato assicurativo nazionale ed internazionale è necessario l'intervento dello Stato in qualità di riassicuratore di ultima istanza (anche attraverso una società pubblica), dietro il pagamento di un premio di riassicurazione

Capacità di copertura del sistema

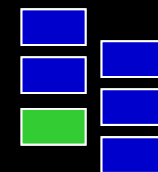
Intervento dello Stato come riassicuratore di ultima istanza per fornire ulteriore capacità al mercato privato

Il sistema assicurativo e riassicurativo privato ha una certa capacità (importo massimo di risarcimento possibile), elevata ma in ogni caso limitata

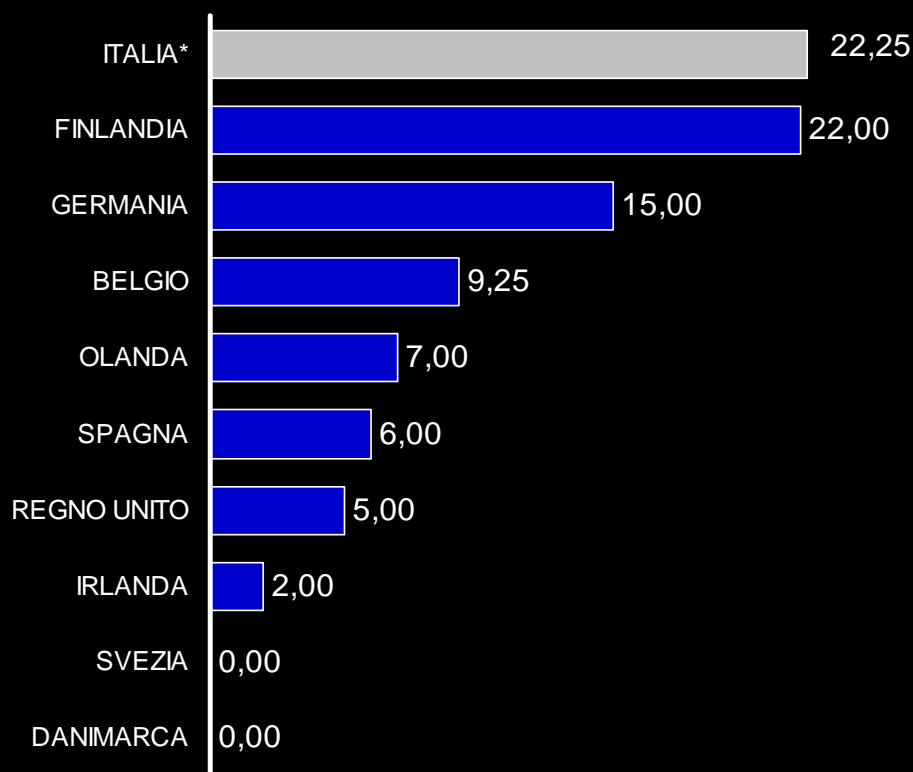


ASPETTI DA DISCUTERE – GLI INCENTIVI FISCALI

Riduzione dell'aliquota fiscale applicata attualmente ai premi delle coperture del ramo incendio, pari a 22.25%, estremamente elevata rispetto al resto d'Europa. Data l'utilità sociale delle coperture per il rischio delle catastrofi naturali, si potrebbe prevedere l'esenzione da imposte e la detraibilità fiscale del premio pagato per tale garanzia



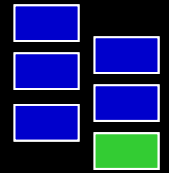
Aliquota % sul premio incendio in alcuni paesi europei



Si dovrebbe prevedere che anche le riserve di natura perequativa per i rischi catastrofali, costituite obbligatoriamente dalle imprese di assicurazione, beneficino di un regime di esenzione fiscale

(*) Compresa l'addizionale dell'1% per contributo antiracket

ASPETTI DA DISCUTERE – POSSIBILE COINVOLGIMENTO DEGLI ENTI LOCALI



Gli enti locali, come accade già in altri Paesi, potrebbero assumere un ruolo attivo nella prevenzione dei rischi catastrofali, attuando iniziative di prevenzione e di messa in sicurezza del territorio, consentendo così di ottenere una riduzione dei premi assicurativi per la popolazione residente. Tali interventi, potrebbero essere finanziati ricorrendo ad una quota del premio riscosso dallo Stato in qualità di riassicuratore di ultima istanza.

Prerequisito importante al fine di attuare iniziative di prevenzione è la **mappatura del territorio** rispetto ai vari rischi catastrofali presenti

Esempio:
rischio alluvione nella zona
di Fiumicino (Roma)

