

Marco Frigessi di Rattalma

L'assicurazione contro i danni da catastrofi naturali nel contesto delle politiche sul cambiamento climatico

Natural catastrophes insurance in the context of climate change policies

SOMMARIO: 1. La carenza di una politica nazionale in tema di assicurazione delle catastrofi naturali e le spinte per un cambiamento - 2. La nuova disciplina sull'assicurazione obbligatoria dei danni da catastrofi naturali introdotta dalla legge di bilancio del 2024 - 3. Il *Discussion Paper* della BCE e di EIOPA: la proposta di un fondo europeo per i danni derivanti da catastrofi naturali rare e ad alto impatto - 4. Conclusioni.

The paper starts from the long-standing lack of a national policy on natural catastrophe insurance and the pressure for change. Finally, the 2024 budget law introduces the new regulation on compulsory insurance for damages from natural disasters. Its scope of application is currently limited to the fixed assets of companies. Many rumors predict its extension to private homes in the future. In any case, this is an important step because it establishes the principle of a public-private partnership in the prevention and management of the consequences of natural disasters. The paper then examines the Discussion Paper of the ECB and EIOPA containing the proposal for a European fund for damages resulting from rare and high-impact natural disasters.

KEYWORDS: compulsory insurance for damages from natural disasters; prevention and management of the consequences of natural disasters; principle of a public-private partnership; proposal for a European fund for damages resulting from rare and high-impact natural disasters

1. La carenza di una politica nazionale in tema di assicurazione delle catastrofi naturali e le spinte per un cambiamento

Da tempo è stata invocata da molte parti una normativa volta ad introdurre anche in Italia, come già è previsto in alcuni Paesi membri dell'Unione europea, un'assicurazione obbligatoria delle abitazioni private e delle immobilizzazioni delle imprese a copertura dei rischi da catastrofi naturali.

Sono noti gli elevatissimi e crescenti costi economici causati agli Stati dalle catastrofi naturali, dovute all'incidenza del fenomeno del cambiamento climatico. Il cambiamento climatico in atto ha conseguenze gravi e durature, in termini ambientali ed economici. Gli eventi meteorologici estremi sono considerevolmente aumentati in frequenza e intensità negli ultimi decenni; tendenza che dovrebbe continuare anche negli anni a venire¹.

In particolare risultano sempre più evidenti le conseguenze macroeconomiche che possono derivare da eventi meteo estremi. Le assicurazioni contro le catastrofi sono riconosciute a livello internazionale come lo strumento chiave per contenere le perdite perché favoriscono finanziamenti rapidi per la ricostruzione e incentivano la mitigazione del rischio². L'Italia detiene il dato più basso fra i principali Paesi europei: la quota di danni assicurati non supera il 14%, includendo i terremoti.

La risposta dello Stato italiano a questi eventi calamitosi naturali è stata improntata - fino all'importante, seppur parziale, svolta realizzata dalla legge di bilancio del 2024³ - a una logica meramente emergenziale. A seguito di ogni singola calamità naturale il governo adotta un provvedimento straordinario a favore delle popolazioni colpite. A livello politico e di mezzi di informazioni si esalta la necessità della prevenzione, che però alla fine non viene concretamente realizzata. Lo Stato aumenta ciclicamente le imposte per far fronte a terremoti e alluvioni, mentre è convinzione assai diffusa che un'adeguata copertura assicurativa dei danni da calamità naturali consentirebbe di impiegare gli introiti delle tasse dirottandoli sulla prevenzione.

Chi scrive è tra quelli che ritengono che sia giunto il momento di voltare pagina e di intraprendere decisamente un'altra strada. Al riguardo piace riportare le lucide affermazioni di un autorevole esponente del mondo assicurativo: «il mercato assicurativo italiano e internazionale (perché qui ovviamente non basta quello italiano) è convinto di essere pronto a gestire già nell'immediato i rischi di terremoto, ma anche gli altri rischi tradizionali, in maniera efficiente, offrendo, in presenza di un'ampia diversificazione dei rischi e di una partecipazione diffusa, gli schemi appropriati; offrendo prezzi contenuti, favorendo la prevenzione e, da ultimo, ovviamente, in caso di sinistro, offrendo un pagamento rapido. L'Italia è forse uno dei pochi Paesi che non ha una *partnership* di gestione *ex ante* delle catastrofi naturali. Perfino l'Inghilterra - dove il mercato privato ha sempre gestito

¹ IPCC, *Summary for Policymakers*, in *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, 2021.

² Risulta infatti ineludibile adottare tempestivamente strategie efficaci di riduzione dei rischi e di adattamento ai cambiamenti climatici.

³ Infra n. 2.

tendenzialmente in autonomia questi rischi - ha definito quanto alle alluvioni una partnership con lo Stato»⁴.

La strada di un intervento regolatore dello Stato è quella che altri paesi europei hanno già percorso da anni, seppur con diversi modelli. È giunto il tempo di introdurre in Italia un sistema di assicurazione obbligatoria, che vada oltre quello esistente in Francia, Belgio e Spagna che hanno optato per un regime assicurativo semi-obbligatorio che prevede l'estensione automatica agli eventi calamitosi delle polizze anti-incendio sugli immobili, con un fondo pubblico nazionale attraverso il quale lo Stato funge da riassicuratore di ultima istanza.

Per le caratteristiche strutturali dell'Italia non mi parrebbe adeguato replicare tale soluzione nel nostro paese. Infatti negli Stati membri dell'U.E. sopra menzionati, per ragioni storiche, la polizza incendio sugli immobili ha un grado di penetrazione che raggiunge quasi il 100 % del mercato⁵, mentre in Italia siamo circa al 52 % degli immobili, ma con differenze enormi nelle macroaree del paese, con il Nord che raggiunge il 75 % degli immobili mentre il Sud appena il 20 %⁶.

Ancor meno adeguato per l'Italia sarebbe perseverare con l'attuale sistema di assicurazione meramente volontaria, basato sul senso di previdenza del singolo imprenditore ovvero del singolo cittadino proprietario di un immobile. Tale sistema è quello esistente in Germania e nel Regno Unito dove la copertura assicurativa contro le calamità naturali avviene appunto solo su base volontaria, ma raggiunge, per esempio nel Regno Unito, ben il 90% degli immobili⁷ e la sua gestione è affidata alle compagnie private, mentre lo Stato si limita ad un ruolo di incentivazione e regolazione.

In ogni caso, in un sistema di assicurazione volontaria, «la selezione avversa disincentiva la copertura assicurativa in una spirale negativa di alti prezzi e clientela rischiosa (l'impresa rischiosa è incentivata ad assicurarsi a prezzi medi, ma questo comportamento spinge ad un aumento del costo dell'assicurazione)»⁸. Un sistema di assicurazione obbligatoria, per la sua

⁴ C. FOCARELLI, *Ruolo e competenza delle Organizzazioni Internazionali, dell'Unione Europea, degli Stati, delle Regioni, degli Assicuratori e dei Riassicuratori nella gestione delle catastrofi naturali*, a cura di Aida Sezione Lombardia, Amazon, 2021, p. 90.

⁵ CINEAS, *Libro bianco. L'assicurazione delle calamità naturali e delle pandemie*, https://www.cineas.it/white-paper-cineas_assicurazione-calamita-naturali/, p. 14 «Tale sistema è vigente in diversi Paesi con un livello di penetrazione assai elevato: in Francia al 95%, in Belgio al 90%, in Spagna (75%), in Danimarca al 100%, in Norvegia al 90%, in Nuova Zelanda al 95%».

⁶ Id., p. 10.

⁷ Id., p.14.

⁸ A. FRIGO E A. VENTURINI (a cura di), *La copertura assicurativa contro i rischi naturali: un'analisi preliminare* in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, Numero 830 – Febbraio 2024, p. 6. Inoltre a p. 15 si nota come «Le imprese che hanno subito almeno un danno derivante da eventi naturali nell'ultimo quinquennio hanno una probabilità maggiore di essere già protette da un contratto assicurativo nel 2021, rispetto alle imprese che non dichiarano di aver riportato danni recenti».

natura generalizzata e la mutualità che impone, interrompe tale tendenza, spingendo al ribasso l'ammontare dei premi.

Gli interventi normativi introdotti nel nostro paese a sostegno della diffusione dell'assicurazione (volontaria) delle nat-cat sono costituiti da un'incentivazione economica di tale tipologia di assicurazione, con l'introduzione di benefici fiscali per le polizze nat-cat.

La normativa vigente prevede, infatti, due tipologie di agevolazioni fiscali per le polizze che coprono il rischio catastrofi naturali di unità immobiliari ad uso abitativo, introdotte dalla Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio per il 2018). Da un lato, il comma 768 dell'art. 1, modificando il TUIR, stabilisce la detraibilità pari al 19% per i premi in questione (art. 15, comma 1, lettera f-bis del TUIR), mettendo conto precisare che per questo tipo di detrazione non è previsto alcun limite di spesa, come invece accade per altri tipi di polizze. D'altro lato, il comma 769 del medesimo art. 1 interviene sulla legge 29 ottobre 1961, n. 1216 (Disciplina delle imposte sulle assicurazioni), stabilendo l'esenzione dall'imposta per i premi relativi alla garanzia in questione, essendo noto che l'aliquota prevista ordinariamente per questa tipologia di coperture è pari al 22,25%.

È da rilevare che non sono invece attualmente previste agevolazioni fiscali per le imprese che si assicurano contro i rischi nat-cat.

Ebbene, al marzo 2022 il tasso di assicurazione contro il rischio da catastrofi naturali delle abitazioni civili è passato dal 2% del 2016 a circa il 5%, evidenziando certo un incremento rilevante in termini percentuali, ma restando comunque sempre a livelli assai contenuti per quanto riguarda il totale delle abitazioni esistenti in Italia⁹.

Dati interessanti e, parimenti desolanti, emergono anche dal Rapporto 2023 *Rischi da catastrofi naturali e di sostenibilità: monitoraggio annuale* prodotto da IVASS¹⁰. Quanto all'attività di copertura dei rischi da catastrofi naturali, è stato rilevato, in particolare, che in Italia i premi per tali rischi ammontano a 2,1 miliardi di euro (5,6% del totale dei premi), stabile nell'ultimo triennio (2019-2021), per il 58% è attribuibile al rischio grandine. Gli oneri dei sinistri da rischi nat-cat sono pari a 1,6 miliardi di euro, aumentati del 28% nell'ultimo biennio 2020-2021.

Nel medesimo periodo, la raccolta premi per il rischio terremoto è rimasta modesta (364 milioni di euro nel 2021), per quanto in crescita (+25%) rispetto al biennio 2019-2020. I premi, i sinistri e le spese sono concentrati prevalentemente nella linea di business (LoB) «assicurazioni incendio e altri danni ai beni» (più del 60-90%); in misura inferiore in «altre assicurazioni danni» e in modo residuale nelle altre LoB.

⁹ CINEAS, *Libro bianco*, cit., p. 10.

¹⁰ https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/stabilita-finanziaria/2023/esg-2023/Rapporto_monitoraggio_rischi_natcat_sostenibilita_2023.pdf. Si veda altresì *The dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes in a nutshell* <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2023-11/EIOPA>

Il rapporto di IVASS rileva poi, quanto alle caratteristiche delle coperture che i contratti assicurativi a copertura dei rischi nat-cat sono connotati da una durata annuale per oltre il 50% delle imprese. Relativamente alla durata massima, oltre il 10% delle imprese ha indicato una durata compresa tra i 5-10 anni e circa il 25% oltre i 10 anni.

Il rapporto IVASS fornisce anche una, seppur parziale, ma stimolante prospettiva di confronto europeo sulle coperture assicurative delle calamità naturali. Si pone in evidenza come le principali indagini condotte in ambito europeo sul c.d. *insurance protection gap*, ovvero finalizzate alla misurazione del divario assicurativo, con riferimento al periodo 1980-2021, provino come Italia e Grecia presentino il più alto *gap* di protezione (esposizione ai rischi elevata e scarsa penetrazione assicurativa) tenuto conto delle perdite economiche registrate e dell'esposizione attuale al rischio di catastrofi naturali e ciò in termini di frequenza, esposizione e vulnerabilità.

Il livello di *gap* di protezione più alto per specifici rischi, nel detto periodo di riferimento, è stato riscontrato in particolare per il terremoto, in Italia (98% dei sinistri non assicurati) e, per l'alluvione, in Germania (75% sinistri non assicurati) e in Italia (97% sinistri non assicurati), che insieme corrispondono a circa il 45% dei sinistri non assicurati in Europa nel periodo di riferimento. Il terremoto è l'evento con il più alto *gap* di protezione, seguito da alluvione, incendio e tempesta.

È evidente che occorre un quadro legislativo nuovo che incida in modo efficace sulla realtà che ho rappresentato, come testimoniano del resto i numerosi tentativi di normare in Italia la materia nel corso di diversi decenni¹¹.

Ciò detto, la disciplina di assicurazione obbligatoria che auspico venga adottata nel nostro Paese dovrebbe essere volta principalmente:

- ad evitare che in caso di catastrofe si debba rilevare che non erano stati previsti interventi idonei a proteggere efficacemente non solo le imprese e gli immobili, ma più in generale il territorio;
- ad evitare che l'incuria del territorio continui a rappresentare un salasso per lo Stato e quindi per il contribuente;
- ad evitare odiose disparità di trattamento tra le popolazioni colpite dalle singole calamità naturali;
- a garantire un pronto e sicuro indennizzo al privato che subisce il danno economico.

Sembra di cogliere che questo sia anche l'approccio del mondo assicurativo. La Presidente di ANIA nella propria Relazione del luglio del 2023, ha affermato che serve per limitare i danni delle catastrofi ambientali «un

¹¹ Il primo progetto di legge sull'assicurazione nat-cat risale al 1993 ad opera del senatore Golfari, poi ripreso dal deputato Camoirano nel 1994. Nel 1996 si ha il disegno di legge Casinelli, poi il progetto di legge Manfredi del 2001; successivamente la proposta contenuta nella Finanziaria del 2004 e del 2005; poi la proposta di legge Benvenuto-Fluvi del 2005, la proposta di legge Fluvi del 2008, e infine la proposta Rostan del 2019.

sistema *ex ante* pubblico-privato che poggia sulla mutualizzazione dei rischi e garantisca attenzione rigorosa alla prevenzione, trasparenza nelle procedure, opportune modalità di finanziamento della gestione delle emergenze post-evento e, soprattutto, tempi certi e ragionevoli di risarcimento»¹².

Già precedentemente al *Rome Investment Forum* svoltosi nel dicembre del 2021 ed organizzato dalla Federazione Banche Assicurazioni e Finanza, la Presidente di ANIA ha ricordato come l'Italia sia fortemente esposta alle catastrofi naturali. In particolare «il 78% delle abitazioni italiane è esposto a un rischio alto e medio alto di terremoti e alluvioni. Per contro, la quota di abitazioni assicurate è di poco superiore al 5%, mentre è molto più elevata in altri Paesi come Francia e Germania. È quindi necessario realizzare al più presto, come fatto negli altri Paesi europei, una partnership che preveda uno strumento di assicurazione per le abitazioni private contro gli eventi naturali».

La Presidente Farina ha poi spiegato che in base ai calcoli fatti da Ania, anche se lo Stato incentivasse lo strumento con una copertura «dell'80% del premio lasciando alle famiglie un costo bassissimo, avrebbe un esborso comunque meno costoso degli oneri che sopporta oggi» per i danni causati dagli eventi naturali che finiscono a carico della collettività¹³.

La Presidente di ANIA ha specificato che la riforma debba necessariamente partire «da uno schema di mutualizzazione dei rischi che possa garantire tempi certi per il risarcimento del danno, le cui modalità di attuazione possono essere le più svariate», anche se «l'obbligatorietà delle coperture consentirebbe una redistribuzione dei rischi che andrebbe a polverizzare l'estrema variabilità dei premi a livello territoriale».

2. La nuova disciplina sull'assicurazione obbligatoria dei danni da catastrofi naturali introdotta dalla legge di bilancio del 2024

Gli autorevoli auspici sopra ricordati non sono rimasti inascoltati: è sopravvenuta una svolta epocale. Il Governo è riuscito in quella che sembrava un'impresa impossibile, ossia sancire l'obbligo di assicurazione per i danni derivanti da catastrofi naturali.

La previsione dell'assicurazione obbligatoria contro gli eventi catastrofali è stata sancita all'art. 1 commi 101 – 111 della Legge n. 213/2023 (legge di bilancio 2024). Si impone a tutte le imprese con sede legale in Italia o con sede all'estero ma stabile organizzazione in Italia, che siano tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese ex art. 2188 c.c., con l'eccezione di quelle agricole, di stipulare, entro il 31 dicembre 2024, un'assicurazione su terreni, fabbricati, impianti e attrezzature industriali per tutelarsi dai danni direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofali verificatisi

¹² Relazione Presidente Maria Bianca Farina, Assemblea ANIA, Roma, 4 luglio 2023, p. 12.

¹³ <https://www.intermediachannel.it/2021/12/03/maria-bianca-farina-ania-italia-fortemente-esposta-a-catastrofi-naturali/>

sul territorio nazionale: i sismi, le alluvioni, le eruzioni vulcaniche, le frane, le inondazioni e le esondazioni.

L'esclusione delle imprese agricole si giustifica in quanto per le stesse già funziona il *Fondo mutualistico nazionale per la copertura dei danni catastrofali meteoclimatici*, creato dall'art. 1 comma 515 ss. della L. 234/2021. Inoltre l'obbligo non è applicabile alle imprese i cui beni immobili siano gravati da abuso edilizio o costruiti in carenza delle autorizzazioni previste, ovvero gravati da abuso sorto successivamente alla data di costruzione (art. 1, comma 106, secondo periodo).

La disposizione è finalizzata a concretizzare nel settore, seppur, per ora, limitatamente alle imprese, la partnership pubblico-privato nell'assicurazione degli eventi nat-cat per la cui realizzazione, come si è accennato, tante energie erano state profuse invano nelle precedenti legislature. Si realizza così la condivisione del rischio inerente a tali eventi tra Stato e Comparto assicurativo. L'intervento degli assicuratori rappresenta certamente uno strumento per contenere la spesa pubblica in caso di eventi catastrofali ambientali, ma anche di controllo degli inevitabili deficit di trasparenza nella domanda di indennizzi nonché di persecuzione dei responsabili e quindi di utile prevenzione degli stessi eventi dannosi.

Certo, qualcuno potrà dirsi parzialmente insoddisfatto, per la ragione che la nuova disciplina non ricomprende anche i danni cagionati dalle catastrofi naturali alle abitazioni private.

Peraltro va notato, proprio con specifico riferimento al settore immobiliare, che il legislatore ha inteso estendere – seppur in modo selettivo e specifico – la sfera dei soggetti obbligati all'esecuzione degli obblighi assicurativi in esame. Infatti la legge 17/2024 di conversione del DL 29 dicembre 2023, n. 212 stabilisce che tutti coloro che abbiano usufruito dei benefici fiscali di cui al c.d. *superbonus* (si veda art. 119, comma 8-ter, dl 34/2020), in relazione a spese per interventi avviati in data successiva al 30 dicembre 2023, sono obbligati a stipulare un'assicurazione a copertura dei danni cagionati ai pertinenti immobili – includendo, pertanto, anche gli immobili ad uso residenziale e abitativo – da calamità naturali ed eventi catastrofali, e ciò entro un anno dalla conclusione dei lavori oggetto dei benefici del c.d. *superbonus*.

A parte ciò, ritengo che comunque l'insoddisfazione per la mancata imposizione dell'assicurazione obbligatoria a tutti gli immobili privati sarebbe immotivata. Infatti in questa delicata materia, a mio giudizio, si impone la necessità di una prudente e saggia gradualità. L'esperienza che si potrà in concreto accumulare nel settore assicurativo per le imprese potrà poi essere riversata per fondare ulteriori sviluppi per l'approdo più ambizioso, quello dell'obbligo dell'assicurazione contro i rischi nat-cat delle abitazioni private.

A parte ciò non va sottovalutato il fatto che già l'obbligo introdotto dalla legge di bilancio estenderà comunque significativamente la penetrazione dell'assicurazione nat-cat in Italia.

Si consideri che se è certamente vero che attualmente la grande maggioranza delle grandi imprese è già assicurata contro i rischi di cui in parola, le cose cambiano radicalmente se si esamina la diffusione delle coperture assicurative contro i danni da calamità naturali tra le PMI. Ed infatti da recenti rilevazioni ANIA si apprende che il 78% delle imprese con più di 250 addetti hanno stipulato la polizza in parola; tra le imprese che presentano dai 50 ai 249 addetti le imprese assicurate sono pari al 67%, mentre la percentuale si riduce al 55% tra quelle da 10 a 49 addetti. La percentuale crolla verticalmente, al 5% , se si considerano le imprese con meno di 9 addetti¹⁴.

È quindi evidente che la nuova normativa va ad incidere soprattutto sulle piccole imprese e ciò è positivo trattandosi precisamente di quelle imprese che quando vengono colpite da eventi climatici estremi sono proprio quelle che non riescono a reggerne le conseguenze patrimoniali e sono sovente costrette a cessare l'attività.

Va poi detto che gli eventi, verificatisi sul territorio nazionale, in relazione ai quali incombe l'obbligo di assicurazione sono i sismi, le alluvioni, le frane, le inondazioni e le esondazioni, quindi quelli oggettivamente più rilevanti. Sul punto mette conto precisare che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del made in Italy possono essere stabilite le modalità di individuazione degli eventi calamitosi e catastrofali suscettibili di indennizzo.

Al riguardo vi è chi si è chiesto se tale decreto possa anche estendere gli eventi indicati dalla legge per esempio includendovi la siccità¹⁵.

Come si è detto, la stipula dell'assicurazione in oggetto è obbligatoria e dall'inadempimento seguono rilevanti conseguenze. Le imprese che non rispettano l'obbligo rischiano infatti di vedersi negare contributi pubblici, sovvenzioni e agevolazioni¹⁶. Le compagnie, a loro volta, potranno essere sanzionate da Ivass se negano la possibilità di sottoscrivere una polizza¹⁷; durante l'*iter* parlamentare, l'ammontare della sanzione è stato dimezzato, potendo andare da 100mila a 500mila euro, mentre la versione normativa iniziale prevedeva che potesse variare tra 200mila e 1 milione di euro.

¹⁴ Per un'analisi del fenomeno della sottoassicurazione presso le piccole imprese si veda L. GUISSO, F. SCHIVARDI, *La domanda di assicurazione delle imprese. Risultati dall'Indagine Ania sull'Assicurazione nelle Piccole Imprese Italiane*, 2010, EIEF, mimeo.

¹⁵ C. CIMARELLI, F. E. ASCIONE, *Le polizze assicurative obbligatorie per i rischi catastrofali*, <https://www.dirittobancario.it/art/polizze-assicurati-obbligatorie-per-i-rischi-catastrofali/>

¹⁶ E ciò anche con riferimento proprio a quelle previste in occasione di eventi calamitosi e catastrofali.

¹⁷ L'obbligo è quindi bilaterale.

La norma individua anche parzialmente i contenuti del contratto, sancendo che un eventuale scoperto (o franchigia assoluta) non possa essere superiore al 15 per cento del valore dei beni assicurati e l'applicazione di premi proporzionali al rischio.

Va precisato che è delegata a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del made in Italy la definizione delle modalità attuative dell'assicurazione in oggetto.

Il decreto potrà definire, in particolare, le modalità di individuazione degli eventi calamitosi e catastrofici suscettibili di indennizzo; determinazione e adeguamento periodico dei premi, anche tenuto conto del principio di mutualità; coordinamento rispetto ai vigenti atti di regolazione e vigilanza prudenziale in materia assicurativa anche con riferimento ai limiti della capacità di assunzione del rischio da parte delle compagnie e dei consorzi autorizzati; aggiornamento dei valori di scoperto o franchigia.

Non è questa la sede per affrontare le varie problematiche sopra riportate che il decreto menzionato dovrà esaminare per poi normare adeguatamente. Mi limiterò solo a qualche considerazione in merito alla tematica dei “premi”. Ora già il fatto che la legge utilizzi il termine al plurale sembra indicare che si sia inteso scartare l'ipotesi del premio unico nazionale, adottato per esempio in Francia, ma in tutt'altro contesto. Ivi il sistema semi-obbligatorio è caratterizzato dalla circostanza che la garanzia per i danni causati da catastrofi naturali si applica obbligatoriamente in aggiunta alla copertura contro i rischi dell'incendio, che non ha il carattere dell'obbligatorietà. La larghissima diffusione della copertura incendio ha consentito l'applicazione di un premio unico forfettario nazionale, tra l'altro di entità limitata e quindi agevolmente sostenibile dalla massa degli assicurati.

È da ritenere che in Italia la tariffazione delle coperture difficilmente potrebbe non essere territorialmente diversificata in ragione del fatto che – nel nostro paese, molto più spiccatamente che in Francia – a zone diverse del territorio nazionale corrisponde un'esposizione decisamente diversificata ai diversi eventi climatici catastrofici. Ciò dovrebbe probabilmente portare a una diversa ponderazione del premio, tenendo conto tuttavia, nel definire ed aggiornare i premi, come previsto dalla legge, “del principio di mutualità”¹⁸, inteso anche, è da ritenere, come principio di solidarietà.

Non è difficile prevedere che nelle aree territoriali a maggior rischio i premi potrebbero risultare troppo elevati tanto da essere, in alcuni casi, proibitivi o da determinare una consistente selezione avversa. Si può quindi ipotizzare il ricorso al principio di solidarietà e quindi ad una forma di “sussidio

¹⁸ Si tende a convenire che, da un punto di vista tecnico, il meccanismo legale obbligatorio presenta una caratteristica positiva incontrovertibile. Esso mira ad assicurare l'intera collettività dai potenziali rischi, con l'obiettivo di raggiungere la più ampia mutualità, ciò che ha indubbiamente riflessi positivi sulla valutazione dei rischi stessi e, in ultima analisi, sull'entità dei premi a carico degli assicurati.

incrociato”, in modo da rendere i premi accessibili a tutte le imprese, anche quelle economicamente più deboli e localizzate in zone ad alto rischio¹⁹.

Va aggiunto che poiché l’intervento privato si sostituisce, in parte, a quello pubblico nella gestione degli indennizzi, esso dovrebbe scontare un trattamento fiscale agevolato.

Va inoltre precisato – e ciò conferisce all’impianto della legge un’ulteriore, e significativa, connotazione di partnership pubblico-privato – che le compagnie potranno assumere il rischio “direttamente, in coassicurazione o in forma consortile”²⁰ e soprattutto godranno di una riassicurazione garantita da SACE S.p.A., controllata dal ministero dell’Economia²¹. ‘A condizioni di mercato’, ovvero contro il versamento di un premio, SACE concederà una copertura fino al 50% degli indennizzi che le assicurazioni dovranno pagare, con un massimo di 5 miliardi di euro nel 2024 e per il 2025 e il 2026 a una «non superiore all’importo maggiore tra 5.000 milioni di euro e le risorse libere, al 31 dicembre dell’anno immediatamente precedente, non impiegate per il pagamento degli indennizzi dell’anno di riferimento e disponibili»²².

La riassicurazione di SACE rappresenta un profilo importante e positivo della nuova disciplina, essendo nota la tendenziale riluttanza delle compagnie di riassicurazione ad assumere rischi climatici. Ciò è dovuto non solo al recente aumento dei pagamenti per la frequenza di eventi climatici estremi, ma soprattutto per la difficoltà di valutare il rischio, ossia la probabilità di un evento rispetto ad un danno stimato, per area territoriale. Il cambiamento climatico determina alluvioni e, per converso, siccità di estrema intensità con frequenze che tendono ad eccedere la loro computabilità e localizzazione.

Ciò detto, la nuova normativa precisa che sulle obbligazioni di SACE derivanti dalle coperture è accordata di diritto la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso, la cui operatività sarà registrata da SACE con

¹⁹ Il decreto potrebbe quindi prevedere limiti alle differenze di premio tra le varie aree territoriali.

²⁰ In seguito ad un emendamento presentato in Commissione Bilancio al Senato le compagnie che offrono coperture per danni catastrofali in consorzio dovranno registrare e far approvare il consorzio dall’Ivass che ne valuta la stabilità, mentre è stata cancellata la disposizione del testo originario che i consorzi dovessero essere registrati presso la Consap.

²¹ Ciò, all’evidenza, per superare le difficoltà a coprire tali rischi e a trovare un riassicuratore lamentata dalle compagnie.

²² In seguito ad un emendamento presentato in Commissione Bilancio al Senato è stata così rimodulata la dotazione di SACE per la copertura del rischio delle assicurazioni. Originariamente il testo prevedeva, per assicuratori e riassicuratori, la concessione da parte di SACE di una copertura fino al 50% degli indennizzi per le polizze per danni catastrofali, “comunque non superiore a 5 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026”. L’emendamento presentato dai relatori mantiene questa soglia per il 2024, mentre, la modifica - per il resto - come riportato nel testo. Lo stesso emendamento chiama le imprese di assicurazioni ad alimentare “periodicamente” la sezione speciale del Fondo per le garanzie con risorse versate a Sace al netto degli oneri gestionali connessi alle coperture, “come risultanti dalla contabilità di Sace Spa, salvo conguaglio all’esito dell’approvazione del bilancio di esercizio dell’anno di riferimento, e al netto delle commissioni riconosciute alle stesse imprese di assicurazione”.

gestione separata. La garanzia dello Stato è esplicita, incondizionata, irrevocabile e si estende al rimborso di ogni somma e onere.

Non posso concludere questa analisi della novità introdotta dalla legge di bilancio senza rilevare come essa risponda perfettamente alle considerazioni ed agli auspici contenuti nella Comunicazione della Commissione europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni concernente *La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici* del 24 febbraio 2021²³.

Nell'ambito della complessiva prospettiva relativa all'obiettivo di forgiare un'Europa più resiliente ai cambiamenti climatici, la Commissione ha, tra l'altro, richiesto il coinvolgimento del settore assicurativo e dell'EIOPA per quanto concerne la raccolta di dati sui danni causati dagli eventi climatici²⁴.

Tuttavia ciò che preme specialmente rilevare è come la Commissione abbia espressamente indicato quale obiettivo quello di colmare il deficit di protezione dal clima, dove per «"deficit di protezione dal clima" si intende la percentuale di perdite economiche provocate da catastrofi legate al clima non assicurate. Tale deficit sembra aumentare a causa della lentezza delle azioni di adattamento e della maggiore frequenza degli eventi meteorologici estremi in assenza di tassi più elevati di penetrazione delle assicurazioni climatiche. Utilizzare le assicurazioni come meccanismo di trasferimento del rischio per assorbire le perdite finanziarie collegate ai rischi climatici è un primo passo per passare dalla reazione alle crisi all'anticipazione e alla gestione del rischio».

Sul punto la Commissione conclude con la seguente rilevante locuzione: «È quindi importante analizzare e promuovere la penetrazione assicurativa contro le catastrofi naturali negli Stati membri e favorire regimi di assicurazione nazionali contro le catastrofi naturali che incoraggino gli utenti a investire nell'adattamento».

3. Il *Discussion Paper* della BCE e di EIOPA: la proposta di un fondo europeo per i danni derivanti da catastrofi naturali rare e ad alto impatto

Si è così visto il nuovo quadro legislativo forgiato a livello di normazione nazionale. Ci si deve chiedere se l'Unione europea potrà avere un ruolo in materia, al di là di quanto già previsto per il tramite del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) che permette all'U.E. di fornire sostegno a uno Stato membro quando deve affrontare i danni causati da gravi catastrofi naturali o gravi emergenze di sanità pubblica. In particolare il Fondo è stato creato per aiutare lo Stato membro a far fronte agli effetti di una catastrofe naturale grave, come inondazioni, incendi boschivi, terremoti, tempeste o

²³ COM (2021) – 82 final

²⁴ Id., p.18.

sicci . Dal 2020 il Fondo di solidariet  sostiene anche gravi emergenze di sanit  pubblica, come la pandemia da COVID-19.

Una recente pubblicazione *Policy options to reduce the climate insurance protection gap Discussion Paper (2023)* ad opera di ECB e EIOPA²⁵, analizza i fattori che, in prospettiva, potrebbero condurre alla predisposizione, tramite apposita fonte euro-unionale, ad un meccanismo dell'U.E. che intervenga nel caso di eventi climatici rari ma di alto impatto.

Ci  darebbe luogo ad un ulteriore livello di protezione per mano pubblica, questa volta unionale, sempre nel contesto del pi  ampio disegno di *partnership* pubblico-privata.

Per questi casi di rare ma gravissime catastrofi naturali si ipotizza la creazione di un fondo finanziato dalla U.E. che intervenga – con capacit  finanziaria ben superiore a quella dell'attuale Fondo di solidariet  dell'U.E. – a supporto degli Stati colpiti.

Il *Discussion Paper* evidenzia, in via di premessa, le differenti gestioni del rischio da disastri climatici tra i paesi dell'UE, ovviamente influenzate dalle diversit  geografiche e climatiche. Si sottolinea la necessit  di una maggiore condivisione del rischio a livello dell'Unione per affrontare meglio i disastri climatici pi  gravi. Attualmente, l'Unione fornisce un sostegno limitato attraverso il Fondo di Solidariet  dell'UE, che, si noti bene, non   specificamente congegnato per gli eventi climatici. L'importanza di un meccanismo europeo pi  robusto e specificamente dedicato alle catastrofi naturali   evidenziata dall'aumento dei disastri climatici e dai crescenti costi a ci  associati.

Nel documento, in cui si propone un fondo europeo per i disastri climatici rari ma ad alto impatto, gli autori del Discussion Paper riconoscono che la sua implementazione presenta rilevanti sfide operative e politiche, dato che il fondo comporterebbe, nell'intenzione dei proponenti, trasferimenti finanziari permanenti tra gli Stati membri.

Sempre in via di premessa, si delineano i principi chiave di un tale regime, tra i quali la necessit  di copertura di una vasta gamma di rischi climatici, di un finanziamento sufficiente e di una struttura di governance efficace. Il documento sottolinea poi la necessit  di un approccio comune e coordinato a livello europeo per affrontare i rischi climatici, con un'attenzione particolare alla mutualizzazione del rischio, alla protezione assicurativa e alla governance efficace.

Esaminiamo dunque il *Discussion Paper* pi  in profondit . Esso parte dalla constatazione per la quale la gestione del rischio da disastri climatici varia notevolmente tra i diversi paesi dell'Unione Europea, ci  che rispecchierebbe, almeno in parte, le loro diverse caratteristiche geografiche e climatiche. La specifica esposizione dei singoli Stati membri verso i diversi rischi climatici, quali inondazioni costiere, inondazioni fluviali, incendi boschivi e tempeste, determinerebbe una debole correlazione storica tra i disastri climatici ad alto

²⁵ Il documento di discussione   stato redatto congiuntamente da Banca centrale europea e da EIOPA. Cfr. *Policy options to reduce the climate insurance protection gap*, EIOPA/ECB discussion paper [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.policyoptions_EIOPA~c0adae58b7.en.pdf].

impatto che coinvolgono raramente più paesi dell'Unione contemporaneamente.

Questa situazione potrebbe – ad avviso del *Discussion Paper* – portare a benefici derivanti dalla diversificazione e dalla mutualizzazione dei rischi a livello europeo, specialmente, appunto, per i disastri rari ma ad alto impatto. Un rafforzamento del meccanismo fiscale europeo per il soccorso in caso di disastri naturali potrebbe integrare i sistemi assicurativi nazionali, fornendo assistenza finanziaria supplementare agli Stati membri per la ricostruzione da effettuare in seguito ai suddetti eventi catastrofici. Quest'approccio potrebbe contribuire a ridurre il divario nella protezione assicurativa contro i cambiamenti climatici, incoraggiando gli Stati membri a migliorare le rispettive politiche assicurative nazionali e ad adottare misure di mitigazione del rischio, compreso l'adattamento. Promuovendo soluzioni di prevenzione dei rischi climatici, un regime europeo siffatto potrebbe ridurre la quota complessiva della spesa pubblica connessa alle catastrofi climatiche rispetto a quella scaturente dall'attuale pratica di elargizioni finanziarie post-disastro a livello nazionale.

Il *Discussion Paper* osserva poi come attualmente l'Unione Europea fornisca un soccorso limitato per i disastri climatici attraverso il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) che, come detto, non è specificamente dedicato agli eventi catastrofici legati al clima. Gli Stati membri possono richiedere un certo sostegno finanziario al FSUE per un soccorso d'emergenza e per la ricostruzione in seguito a disastri maggiori, ma i pagamenti sono limitati rispetto ai costi totali di tali eventi, con un limite iniziale del 25% del contributo totale previsto e un massimale di 100 milioni di euro per Stato membro. Si nota che il Fondo di solidarietà dell'Unione europea sostiene gli Stati membri dell'UE e i paesi in via di adesione all'UE offrendo loro sostegno finanziario non solo dopo gravi catastrofi naturali ma, a partire dal 2020, anche a fronte di gravi emergenze sanitarie.

Il *Discussion Paper* nota come nel periodo 2002-2021, l'FSUE abbia in media coperto il 15% dei costi delle operazioni d'emergenza ammissibili e abbia indennizzato solo il 3% dei danni diretti totali discendenti dall'insieme dei disastri coperti dal Fondo. Si osserva agevolmente come si tratti di valori decisamente esigui e, pertanto, inadeguati.

Inoltre l'attuale bilancio annuale del FSUE, pari a circa 500 milioni di euro, è stato ridotto in seguito all'accordo di bilancio pluriennale 2021-2027, e ciò nonostante l'estensione del suo campo di applicazione anche alle emergenze sanitarie pubbliche. Ciò renderebbe difficile per il Fondo esistente soddisfare le attuali e future richieste, specialmente date le recenti ingenti spese causate da catastrofi climatiche in diversi paesi europei.

Il testo cita in proposito, a titolo di esempio, le inondazioni estive del 2021 che hanno causato alla Germania danni per oltre 40 miliardi di euro, che vanno ad aggiungersi ai danni per 35 miliardi di euro già sostenuti dal paese dopo le ondate di caldo e le siccità estive nel biennio 2018-2019. Gli autori del Paper osservano come sia probabile che l'attuale squilibrio tra richieste di indennizzo e massimo pagamento erogabile da parte del FSUE si possa acuire nel prossimo futuro dato il prevedibile aumento della frequenza e della gravità delle catastrofi climatiche a causa del riscaldamento globale.

Importante è, a mio parere, il punto in cui il *Discussion paper* rileva un evidente limite dell'approccio attuale dell'Unione europea: l'essere il Fondo di Solidarietà dell'U.E. progettato esclusivamente come mero strumento di solidarietà che non rappresenta alcun reale incentivo per gli Stati membri ad adottare misure preventive, quali misure di adattamento e di gestione del rischio da catastrofi naturali da parte dei governi nazionali.

Complessivamente, nel periodo 2002-2021, delle 121 domande presentate dai paesi dell'UE ed accettate dall'FSUE, il 73% erano relative a catastrofi climatiche (con le inondazioni che rappresentano più del 50% di tali domande), il 15% relative a emergenze sanitarie pubbliche ed il 12% relative a terremoti o eruzioni vulcaniche.

Il *Discussion Paper* esamina poi i diversi profili che, a dire dei suoi autori, renderebbero un nuovo meccanismo finanziario europeo per le catastrofi climatiche vantaggioso.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà sarebbe più efficiente dal punto di vista dei costi procedere alla mutualizzazione dei rischi e fornire parte del finanziamento a livello europeo tramite il nuovo fondo europeo proposto dal *Discussion Paper* piuttosto che lasciare l'intervento post disastro esclusivamente al livello nazionale, considerando che i disastri climatici estremamente gravi e rari mostrano una debole correlazione tra gli Stati membri dell'UE e l'entità dei danni economici futuri derivanti da tali eventi estremi è altamente incerta.

Inoltre il fondo europeo proposto dal *Discussion Paper* potrebbe fornire finanziamenti laddove i costi di soccorso immediato e ricostruzione (compresi i costi di adattamento) metterebbero altrimenti gravemente a dura prova la capacità di tenuta finanziaria dei singoli Stati. Il fondo europeo proposto potrebbe aggiungere valore rispetto agli esistenti meccanismi unionali per il soccorso in caso di disastri, attraverso, ad esempio, una maggiore capacità di finanziamento e l'assunzione di nuovi rischi. In particolare, il nuovo fondo europeo, se sufficientemente attraente e finanziariamente robusto, potrebbe avere un potere trasformativo, al di là della garanzia rappresentata dalla sua forza finanziaria; ciò potrebbe essere raggiunto rendendo l'accesso ai finanziamenti del fondo condizionato a requisiti specifici, quali il potenziamento a livello nazionale dell'assicurazione dei danni da catastrofi naturali del settore privato e pubblico o il rispetto di determinati standard di gestione del rischio, in termini di mitigazione e adattamento dello stesso, sempre a livello nazionale. Questo aiuterebbe in ultima analisi ad aumentare l'assicurabilità dei danni da catastrofi naturali ed, inoltre, a ridurre al minimo i costi economici associati agli eventi.

Sebbene la mutualizzazione dei rischi aumenterebbe la diversificazione degli stessi, con ovvii benefici collettivi, il *Discussion Paper* richiama opportunamente l'attenzione sul fatto che ciò potrebbe implicare trasferimenti economici permanenti tra Stati membri e questo dovrebbe essere considerato nella progettazione del fondo.

Qui torna in primo piano – osservo - la questione ben più generale della volontà politica dei Governi nazionali, specialmente di quelli con economie

più solide, a vedere al di là dell'immediato tornaconto nazionale ed a valutare, piuttosto, l'interesse generale dei popoli dell'Unione.

Il *Discussion Paper* enuncia poi i principi chiave che dovrebbero guidare una rete di protezione pubblica europea per i rischi inerenti alle catastrofi naturali legate al cambiamento climatico.

A tale enunciazione di principi chiave si premette che un nuovo fondo europeo per l'assicurazione contro le catastrofi legate al cambiamento climatico dovrebbe idealmente incorporare diverse caratteristiche e principi per garantire che esso contribuisca a ridurre efficacemente il gap nella protezione assicurativa, minimizzando altresì sia i costi complessivi derivanti da future catastrofi climatiche, sia la quota di questi costi sostenuta dal settore pubblico.

Questi principi chiave dovrebbero riflettere la natura dei rischi catastrofali legati al cambiamento climatico. Essi dovrebbero anche trarre insegnamenti dalla progettazione di altri strumenti esistenti a livello dell'UE, quali il Meccanismo europeo di stabilità, il Fondo di risoluzione unico, il dispositivo per la ripresa e la resilienza al centro di NextGenerationEU.

Questi strumenti hanno obiettivi e funzioni molto diversi, ma tendono a costituire un certo grado di condivisione del rischio e solidarietà fornendo finanziamenti per scopi concordati e condizionando l'accesso ai finanziamenti con misure specifiche da adottare ad opera dei beneficiari.

Veniamo ora all'analisi dei detti principi chiave.

A parere del *Discussion Paper* un fondo europeo dovrebbe operare a livello dell'intera Unione Europea e non di una sola parte della stessa. Un sistema realizzato in tale contesto avrebbe vantaggi quali una più ampia mutualizzazione e diversificazione dei rischi, maggiori risorse finanziarie a disposizione e un impatto positivo più significativo sulla resilienza economica rispetto ad un sistema con una partecipazione di Stati più limitata. Questo approccio sarebbe anche in linea con gli obiettivi e le politiche chiave riguardanti il clima stabilite a livello dell'UE, come la riduzione delle emissioni e il sistema di scambio delle quote di emissione.

Il regime dovrebbe aggiungere valore rispetto alle politiche e agli strumenti esistenti dell'UE per il soccorso in caso di disastri, quali l'attuale FSUE. Sarebbe quindi importante considerare fino a che punto gli strumenti esistenti possano essere rimodellati in linea con i principi delineati al fine di contribuire efficacemente a ridurre il *gap* di protezione assicurativa.

Una possibilità potrebbe essere quella di configurare un nuovo strumento che fornisca supporto finanziario agli Stati membri per la prevenzione e la mitigazione dei rischi ambientali e la ricostruzione post evento. Sarebbe inoltre importante che qualsiasi finanziamento che sostenga la riduzione del *gap* di protezione assicurativa non venga fornito a scapito di finanziamenti per altre iniziative legate al clima, quali quelle volte alla mitigazione dei rischi.

Un regime a livello unionale dovrebbe coprire tutti i tipi rilevanti di rischi climatici affrontati dagli Stati membri dell'UE (quali tempeste, inondazioni e incendi boschivi ecc.) ma con un chiaro focus sui disastri rari e ad alto impatto. Ciò sarebbe fondamentale in vista della diversificazione del rischio e per trarre il massimo beneficio dalla mutualizzazione dei rischi.

Data la diversa distribuzione degli specifici tipi di disastri e rischi negli Stati membri e nelle loro regioni, un'ampia copertura dei diversi rischi climatici contribuirebbe anche ad assicurare la rilevanza del regime per gli Stati membri.

Inoltre, dovrebbe essere disponibile un finanziamento sufficiente per fornire un sostegno significativo e tempestivo in caso di disastri climatici ad alto impatto; infatti un piccolo fondo con una modesta capacità di pagamento non sarebbe credibile per affrontare adeguatamente disastri di grande impatto. Il nuovo fondo verrebbe finanziato con contributi di tutti gli Stati membri e tali contributi verrebbero investiti in *bonds* che siano coerenti con lo *E.U. green bond standard*.

Sarebbe inoltre efficiente dare al fondo l'autorità di contrarre prestiti a fronte del suo stock di contributi statali ricevuti oppure di garanzie emesse dagli Stati membri e ciò per consentire indennizzi elevati, specialmente in vista delle incertezze che circondano l'entità delle perdite economiche derivanti da futuri disastri climatici. Per consentire indennizzi tempestivi dopo disastri di ampia portata, tale finanziamento potrebbe essere consentito al fondo su base discrezionale entro un tetto prefissato, oltre il quale il finanziamento dovrebbe invece essere concordato a livello politico.

Nel *Discussion Paper* si indica, molto opportunamente, che i contributi o le garanzie degli Stati membri per il funzionamento del fondo dovrebbero avere una componente basata sul rischio. La contribuzione dei singoli Stati membri al fondo dovrebbe essere stabilita sia con modalità di incentivazione all'adozione di adeguate misure di riduzione del rischio da parte statale, inclusa la mitigazione e l'adattamento, sia tenendo conto degli specifici profili di esposizione al rischio di catastrofi climatiche. Altrettanto opportunamente il *Discussion Paper* aggiunge che il sistema di contribuzione dovrebbe contenere altresì un elemento solidaristico, data la natura condivisa della lotta al cambiamento climatico e il limitato controllo che i singoli Stati membri hanno quanto al verificarsi delle catastrofi.

Inoltre, come già accade ora a livello del FSUE, gli indennizzi dovrebbero, almeno in parte, essere erogati sotto forma di sovvenzioni agli Stati colpiti dall'evento e ciò per ottenere una certa mutualizzazione dei rischi catastrofali legati al cambiamento climatico. Il supporto basato su prestiti aiuterebbe anch'esso gli Stati membri finanziariamente più deboli, che potrebbero beneficiare di condizioni di prestito più favorevoli rispetto a quelle di mercato e di un accesso immediato ai fondi. Tuttavia il supporto basato su prestiti aumenterebbe i livelli di debito pubblico degli Stati membri interessati, influenzando negativamente sulla sostenibilità del loro debito pubblico. Al contrario, il costo del supporto sotto forma di sovvenzioni sarebbe condiviso da tutti gli Stati membri e non influirebbe direttamente sui livelli di debito pubblico dello Stato colpito dalla catastrofe climatica.

Il *Discussion Paper* segnala come dovrebbero essere poste in atto sufficienti salvaguardie per minimizzare i costi per il nuovo fondo. In particolare il regime dovrebbe fornire agli Stati membri incentivi tali da spingerli ad attuare misure di adattamento e mitigazione e di riduzione del *gap* di protezione

assicurativa a livello nazionale. Il regime dovrebbe essere attivabile solo in caso di disastri rari ma ad alto impatto ed al di sopra di una soglia predefinita. I pagamenti da parte del Fondo dovrebbero essere condizionati all'esistenza a livello nazionale di uno schema di copertura dei danni assicurabili tramite regimi assicurativi privati e misti pubblico-privati, e potrebbero intervenire a coprire solo una quota predefinita dei costi pubblici totali non assicurabili e ciò per far in modo che i governi mantengano un sufficiente coinvolgimento per perseguire serie strategie di adattamento. L'accesso completo al supporto del fondo dovrebbe essere anche condizionato al fatto che gli Stati membri abbiano implementato strategie di adattamento concordate e abbiano raggiunto i propri obiettivi di riduzione delle emissioni.

Infine, il fondo dovrebbe avere una struttura di *governance* efficace per garantire pagamenti tempestivi, assicurando al contempo un uso equo e trasparente delle risorse. Le considerazioni riguardanti il grado di discrezionalità e velocità nell'erogazione degli indennizzi dovrebbero essere bilanciate con i requisiti di controlli, responsabilità democratica e trasparenza. Si potrebbe trovare un equilibrio in cui la gestione quotidiana e i versamenti fino a un certo tetto potrebbero essere decisi dalla Commissione europea sulla base di criteri predeterminati e concordati politicamente. Le sovvenzioni sarebbero erogate ai governi nazionali che dovrebbero fornire rapporti periodici su come vengono utilizzate. I versamenti avverrebbero in diverse fasi, con una parte consistente erogata entro un determinato periodo di tempo dopo la richiesta iniziale dello Stato membro interessato, e potrebbero essere sospesi in caso di uso inadeguato delle sovvenzioni o di rapporti insufficienti.

Una parte del *Discussion Paper* è dedicata alla complessa questione del *moral hazard* derivante dal progetto di fondo a livello dell'UE.

Con l'implementazione di una rete di protezione unionale per i costi dei disastri climatici, il rischio morale ad essa associato è che gli Stati membri non facciano sufficienti sforzi per ridurre i rischi climatici e il gap assicurativo a livello nazionale, esponendo così la rete di protezione UE e la stessa economia dell'UE nel suo complesso, a rischi elevati quando colpisce un disastro di vaste proporzioni.

In presenza di una rete di protezione unionale mal progettata che sostenga con interventi a pioggia la ripresa dopo la sopravvenienza del disastro climatico ad alto impatto, gli Stati membri potrebbero diventare meno propensi:

- ad implementare misure per aumentare l'assicurazione del settore privato e la riassicurazione dei rischi climatici;
- ad istituire adeguati partnership pubblico-privato o accordi di trasferimento del rischio;
- a costituire adeguate riserve finanziarie;
- ad attuare strategie di adattamento (ad es. riguardo agli standard edilizi e alle regole sull'edificazione in aree a rischio di alluvione o altre aree esposte ai rischi di catastrofi climatiche);

- a raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni.

Per affrontare queste legittime preoccupazioni legate all'azzardo morale, gli autori del *Discussion Paper* propongono l'introduzione di determinati meccanismi di controllo e salvaguardie. Ad esempio, l'accesso ai benefici previsti dalla rete a livello dell'UE potrebbe essere condizionato al fatto che gli Stati membri abbiano implementato strategie di adattamento concordate con l'UE e adempiuto agli obblighi in punto di contenimento del cambiamento climatico e di rischi ad esso associati.

Ancora, l'attuazione di regolamenti e standard concordati (incluse alcune misure per le normative edilizie) e di strategie di adattamento coerenti potrebbero essere indicati quali prerequisiti per la creazione di un regime di protezione a livello dell'UE, con l'obiettivo che gli Stati membri introducano disposizioni pubbliche e private, simili, seppur minimali, per ridurre il gap nella protezione assicurativa nell'UE. Inoltre, come accade nell'assicurazione privata, potrebbe essere prevista una franchigia a carico degli Stati membri, prima che il regime di protezione a livello dell'UE copra qualsiasi evento; questo significherebbe che i fondi europei sarebbero disponibili solo per il rischio estremo associato ad eventi climatici di vasta portata, contribuendo così a contenere l'azzardo morale.

4. Conclusioni

Alla luce dell'esame della legge di bilancio del 2024 e del *Discussion Paper* possiamo trarre le seguenti conclusioni.

Quanto alla legge di bilancio, non vi è dubbio che è legittima la speranza che le polizze catastrofali significhino imprese più sicure che potranno affrontare con più fiducia il futuro ed i momenti di difficoltà causati dalle catastrofi naturali.

Peraltro vi sono molti aspetti che andranno messi a punto; si entra ora in una fase di studio e di preparazione delle polizze nat-cat dal lato dell'offerta assicurativa.

Condivido quindi pienamente l'osservazione che «Bisogna preparare l'offerta e gli imprenditori a questa nuova situazione e siamo convinti che alla fine avremo un Paese più sicuro con più prevenzione. Dopo l'obbligatorietà di una copertura catastrofale per le imprese il passo successivo sarà probabilmente quello di polizze obbligatorie anche per le abitazioni, ma bisogna fare prima bene quello che oggi siamo chiamati a fare. Primo passo della partnership pubblico-privato che potrà allargarsi alla sanità integrativa, alla long term care, e pure alla previdenza integrativa»²⁶.

Quest'ultimo riferimento accende un faro su una realtà sempre più lampante: gli Stati fanno sempre più fatica a fare fronte, con le sole finanze

²⁶ D. FOCARELLI, Direttore Generale di ANIA, in A. MESSIA, *Sfida alle catastrofi naturali*, in *Milano finanza*, 10 febbraio 2024, p. 34.

pubbliche, a criticità come quelle legate, oltre che al cambiamento climatico, al sempre maggiore divario tra generazioni in età senile ed individui entranti nelle età lavorative, e le connesse implicazioni economiche, in particolare in termini di sostenibilità dei sistemi di welfare.

È quindi inevitabile la tendenza ad incrementare il coinvolgimento del settore privato ed in particolare di quello assicurativo nella gestione di questi preoccupanti fenomeni socio-economici. Certamente per fare questo occorre oltre che una leale cooperazione tra gli *stakeholders* coinvolti anche un'intelligente regia da parte del regolatore che individui soluzioni di partnership pubblico-privato innovative.

Tornando allo specifico assicurativo è evidente che l'assicurazione obbligatoria delle nat-cat prevista dalla legge di bilancio potrà risultare economicamente proficua per lo Stato poiché potrebbe liberare, una volta a regime, rilevanti risorse che finora il bilancio pubblico destina a interventi ex post a seguito di catastrofi naturali. Come richiesto dalla Commissione europea nella già menzionata Comunicazione del 24 febbraio 2021, tali risorse potranno più utilmente essere assegnate a progetti di rafforzamento della resilienza climatica.

Inoltre, nuovi strumenti, quali l'intelligenza artificiale, potranno gradualmente assumere un ruolo importante. L'AI potrà, ad esempio, essere utile per aumentare la consulenza personalizzata e l'assistenza verso gli assicurati, migliorando il livello del servizio erogato. L'intelligenza artificiale consente di stimare e liquidare preventivamente un potenziale sinistro prima che questo si verifichi, offrendo assistenza all'assicurato e intraprendendo misure per ridurre l'entità del danno²⁷.

Quanto al progetto di un fondo unionale proposto nel *Discussion Paper* merita di essere sottolineato come esso sia particolarmente importante proprio alla luce di quanto stabilito dalla legge di bilancio per il 2024.

Infatti, l'intervento dello Stato italiano quale riassicuratore è senz'altro significativo. Tuttavia esso è limitato ad un tetto. Infatti SACE concederà una copertura fino al 50% degli indennizzi che le assicurazioni dovranno pagare, con un massimo di 5 miliardi di euro nel 2024.²⁸

Se è fuori dubbio che la riassicurazione di SACE costituisca un elemento portante e di assoluto valore della nuova disciplina, soprattutto tenendo conto della già accennata tendenziale riluttanza delle compagnie di riassicurazione ad assumere rischi climatici, è altrettanto vero che l'apporto economico di SACE rischia di non essere sufficiente in relazione a catastrofi naturali rare e di alto impatto.

²⁷ A. Poggi, *Deloitte Central Mediterranean Innovation Leader*, A. Messia, ANIA: AI contro catastrofi & C., Milano Finanza, 24 aprile 2024, pag. 6.

²⁸ Ricordo che per il 2025 e il 2026 il limite è posto a una cifra «non superiore all'importo maggiore tra 5.000 milioni di euro e le risorse libere, al 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente, non impiegate per il pagamento degli indennizzi dell'anno di riferimento e disponibili».

In questa prospettiva è quindi pienamente da condividere l'affermazione che «la presenza di un backstop pubblico su larga scala potrebbe rafforzare il sistema (ri)assicurativo: cosa a mio avviso auspicabile anche perché, di fronte al moltiplicarsi degli eventi calamitosi, i premi stanno crescendo e in alcuni casi i rischi vengono limitati, agendo su franchigie e massimali, o addirittura non più sottoscritti. Non ci si può porre l'obiettivo di estendere la copertura assicurativa delle calamità intervenendo dal lato della domanda, se dal lato dell'offerta il sistema fa fatica ad assorbire i relativi rischi²⁹».

Merita infine di essere sottolineato come l'Italia dotandosi (finalmente) di una legge sull'assicurazione delle catastrofi naturali abbia meritoriamente posto in essere un tassello di quel mosaico che il Discussion Paper pone come prerequisito per la stessa possibilità della futura creazione del fondo unionale per le catastrofi naturali rare ed ad alto impatto³⁰.

Quanto alla concreta realizzazione di quest'ultimo non si può non osservare come, ancora una volta, essa dipenderà, in ultima analisi, dalla volontà politica dei Governi degli Stati membri: come cittadino dell'UE non posso che sperare che essi si determinino nel senso di innalzare con lungimiranza il livello di solidarietà tra gli Stati ed i Popoli dell'Unione europea, agendo così nella direzione auspicata dai Padri Fondatori della nostra Casa Comune.

²⁹ Intervento di Luigi Federico Signorini Presidente dell'Ivass, *Cambiamenti climatici e innovazione: il contributo del settore assicurativo*, ANIA Insurance Summit 2023.

³⁰ Inoltre si è visto che, a parere dei redattori del *Discussion Paper*, i pagamenti da parte del Fondo dovrebbero essere condizionati all'esistenza a livello nazionale di uno schema di copertura dei danni assicurabili tramite regimi assicurativi privati e misti pubblico-privati. Si comprende quindi l'importanza, anche sotto questo profilo di prospettiva, della normazione introdotta dalla legge di bilancio del 2024.