

Camera dei Deputati

VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

***C. 589 Trancassini, C. 647 Braga e C. 1632 Governo, recanti
Disposizioni per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale
e la ricostruzione post-calamità.***

Audizione Maria Bianca Farina

Presidente ANIA

Roma, 11 aprile 2024

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero ringraziare innanzitutto per l'attenzione che dedicherete alle osservazioni di ANIA nell'ambito dell'esame del disegno di legge in materia di ricostruzione post-calamità. Farò una breve premessa per un inquadramento complessivo del tema per poi passare a illustrare la posizione dell'Associazione in particolare sugli articoli 23 e 25 del disegno di legge governativo.

PREMESSA

Vorremmo innanzitutto qui cogliere l'occasione per segnalare all'attenzione del legislatore la necessità di coordinare i diversi interventi legislativi che sono stati approvati nel corso degli ultimi tempi in materia di assicurazione contro le catastrofi naturali. Di seguito si riportano i principali:

- **Legge di bilancio 2024** che ha introdotto l'obbligo della polizza assicurativa per la copertura dei danni ai beni cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofali, a carico delle imprese;
- **Legge di conversione del DL 29 dicembre 2023, n. 212**, che ha introdotto l'obbligo di stipulare contratti assicurativi a copertura dei danni cagionati agli immobili da calamità naturali ed eventi catastrofali per i contribuenti che usufruiscono della detrazione al 110 per cento superbonus;
- **Articoli 23 e 25** del ddl in esame che riguardano principalmente l'anticipo del risarcimento assicurativo in tempi brevi e la delega all'emanazione di decreti legislativi per la definizione di schemi assicurativi.

Per una maggiore efficienza delle varie misure e, a beneficio di tutta la collettività, sembrerebbe opportuno e necessario, come detto prima, un coordinamento legislativo che armonizzi la materia disciplinandola in modo omogeneo e senza eventuali incongruenze.

Il gap di protezione

Il Climate and Catastrophe Insight Report di Aon del 2024 identifica i trend, a livello globale, dei disastri naturali e dei cambiamenti climatici. Dal rapporto emerge che

le **398 catastrofi naturali** verificatesi a livello globale hanno causato perdite economiche per **380 miliardi di dollari** nel 2023 (rispetto ai **355 miliardi di dollari** nel 2022), il che costituisce il **22%** in più rispetto alla media del XXI secolo, guidata da terremoti e tempeste che si sono verificate negli Stati Uniti ed in Europa. Di questi danni, le coperture assicurative hanno determinato indennizzi per soli 118 miliardi di dollari (151 miliardi di dollari nel 2022), pari al 31% delle perdite totali (e nonostante questo le perdite assicurative globali sono state del 31% superiori alla media del XXI secolo, superando i 100 miliardi di dollari per il quarto anno consecutivo).

Emerge un gap di protezione nel settore (69% a fronte del 58% nel 2022), che evidenzia l'urgenza di un maggiore intervento del settore privato rispetto a questa tipologia di eventi.

Per quanto riguarda l'Italia, si consideri che l'alluvione in Emilia-Romagna verificatasi nel mese di maggio 2023 ha costituito il sesto evento catastrofico a livello mondiale per perdita economica, pari a **9,8 miliardi di dollari**, e perdite assicurate per **600 milioni di dollari**, rendendo evidente anche in Italia un importante gap di protezione.

A luglio, l'avvicinarsi di ripetuti temporali nel Nord Italia ha causato pesanti grandinate, il cui costo per il mercato assicurativo ha raggiunto i **3,7 miliardi di euro**. Numerose segnalazioni nello "European Severe Weather Database" hanno indicato chicchi di grandine di grandi dimensioni, in media superiori a 4 cm di diametro, e fino a raggiungere i 15 cm nella provincia di Treviso, con il record di 19 cm ad Azzano Decimo in Provincia di Pordenone. Questa sequenza di tempeste convettive ha evidenziato, ancora una volta, come le regioni del Nord Italia e della pianura padana siano tra le aree più esposte al rischio grandine in Europa.

Infine, l'alluvione in Toscana di fine ottobre inizio novembre, ha generato perdite economiche per circa **2 miliardi di euro**. Anche in questo caso è stato osservato un notevole gap di protezione assicurativa, con perdite per il mercato assicurativo che si aggirano intorno ai **500 milioni di euro**.

L'Italia è un paese estremamente fragile da un punto di vista idrogeologico: secondo alcune stime dell'Associazione, il **78%** delle abitazioni civili è esposto a un rischio medio-alto o alto di terremoto o alluvione.

Negli ultimi 40 anni, i danni determinati da rischi naturali, in particolare terremoti e alluvioni ammontano a circa **140 Mld euro** di cui ben **90 Mld di euro** dovuti a eventi sismici.

La frequenza di eventi catastrofici naturali, peraltro, è in costante aumento (+40% degli eventi catastrofici gravi negli ultimi 30 anni).

Nonostante ciò, il finanziamento pubblico alla ricostruzione del patrimonio immobiliare non è prestabilito per legge, ma deciso ex post mediante stanziamenti non pianificati, con risultati di norma inferiori alle attese, che peraltro, data l'errata convinzione di avere diritto a un ripristino totale a carico dello Stato, scoraggiano la scelta responsabile di assicurarsi con una copertura contro i danni da catastrofi naturali.

Attualmente solo il **44%** delle abitazioni civili ha una copertura assicurativa contro l'incendio (a fronte del **42% del 2016**) mentre solo il **5,3%** delle stesse ha anche un'estensione contro alluvione e terremoto (a fronte del **2% del 2016**).

Ad assicurarsi meno, peraltro, sono proprio i proprietari di immobili situati nelle aree più vulnerabili e con un livello di reddito più basso, dato che la propensione all'assicurazione è guidata principalmente dal livello socioeconomico dei sottoscrittori piuttosto che dalla reale esposizione al rischio.

Secondo i riscontri rilevati di recente dall'ANIA attraverso un'indagine demoscopica svolta in collaborazione con **GFK**, più di due terzi dei soggetti intervistati sarebbe disposto a stipulare una copertura assicurativa a condizione di avere costi contenuti e risarcimenti liquidati entro pochi mesi a seguito della valutazione del danno da parte di professionisti qualificati.

COMMENTI AL “DDL RICOSTRUZIONE”

Come noto, nell'ambito della Legge Bilancio 2024 è stato introdotto, al comma 101 dell'art. 1, l'obbligo assicurativo delle coperture cat nat (alluvione e terremoto, frane) per le imprese.

Tale norma rappresenta un primo passo concreto e tangibile da parte delle Istituzioni verso un obiettivo che, come comparto assicurativo, riteniamo prioritario, ossia chiudere il gap di protezione assicurativa rispetto ai rischi climatici.

Da anni, l'ANIA promuove la necessità di uno schema assicurativo nazionale per la copertura di alluvione e terremoto che possa garantire un adeguato ombrello protettivo sia per la collettività che per le imprese quando si verificano eventi naturali particolarmente devastanti.

Pertanto, la previsione all'articolo 25 del "DDL Ricostruzione", di una delega al governo ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di uno o più decreti legislativi per la definizione di schemi assicurativi, **non può che incontrare il favore del mercato assicurativo.**

La soluzione che da anni la nostra Associazione propone consiste nella creazione di un impianto che poggi sulla mutualizzazione dei rischi e sia in grado di garantire tempi certi e ragionevoli di risarcimento del danno, trasparenza nelle procedure, un focus sulla prevenzione, standard adeguati di sicurezza, opportune modalità di finanziamento della ricostruzione e ottimizzazione della gestione delle emergenze post-evento.

Le concrete modalità di attuazione possono essere le più varie, da modelli che comprendono un ricorso all'assicurazione del tutto volontario, con costi variabili in funzione della rischiosità e delle caratteristiche dei fabbricati, fino a sistemi che riducono la variabilità dei prezzi grazie alla più ampia redistribuzione dei rischi tra tutti gli assicurati.

Del resto, schemi nazionali assicurativi analoghi a quello prospettato, sono già operativi nella maggior parte dei paesi sia europei che extra europei che hanno un'esposizione al rischio simile a quella italiana.

- La Francia e la Spagna prevedono una copertura catastofale inclusa obbligatoriamente in ogni polizza Incendio (a sua volta obbligatoria in diverse occasioni come quando si stipula un mutuo o in caso di locazione);

- il Giappone prevede l'adesione completamente volontaria, con forti incentivi fiscali per le abitazioni (deducibilità fino al 100% del premio pagato, in Italia per le abitazioni è prevista una detrazione del 19%);

- la California e la Nuova Zelanda prevedono invece l'obbligo di acquisto della copertura catastofale in caso di stipula di una polizza incendio dell'abitazione, che rimane però volontaria.

Dalle analisi svolte dall'Ania, in particolare, sono emerse delle proposte per l'istituzione di uno schema nazionale di copertura assicurativa per le abitazioni civili basato su una partnership pubblico privato con l'obiettivo di:

- **proteggere** i cittadini da eventi altamente distruttivi quali terremoti e alluvioni;
- **mutualizzare** il rischio per contenere il premio della copertura e garantire equità nel finanziamento;
- **ridurre** gli oneri a carico dello Stato per la ricostruzione;
- **velocizzare** il processo di ricostruzione e risarcimento.

Tale meccanismo, a nostro avviso, dovrebbe essere accompagnato anche da un potenziamento delle agevolazioni fiscali attualmente previste per le coperture assicurative cat nat.

A tal proposito si ricorda che dal 1° gennaio 2018 è stata introdotta per i proprietari di abitazioni civili una detrazione sul premio assicurativo del 19% del reddito IRPEF sulle estensioni catastofi naturali (alluvione e terremoto) nonché l'azzeramento dell'imposta sul premio del 22,25%.

Tali misure, tuttavia, sebbene molto apprezzate dal settore assicurativo come incentivo al libero mercato, si sono rivelate insufficienti per il raggiungimento di un livello adeguato di diffusione delle coperture contro gli eventi catastrofali.

Proseguendo nell'analisi del disegno di legge in esame, di sicuro interesse per il settore assicurativo, è l'art. 23 che prevede una procedura di liquidazione anticipata parziale dell'indennizzo del 30% per le imprese assicurate che hanno subito un danno derivante da eventi catastrofali e che ne faranno richiesta.

Il comma 2 dell'art. 23 stabilisce che l'impresa assicurativa, *entro e non oltre dieci giorni dalla ricezione della richiesta effettui un sopralluogo al fine di verificare le effettive condizioni dello stato dei luoghi e dei beni strumentali, nonché la riconducibilità causale diretta dei danni esistenti agli eventi calamitosi.*

Ebbene, comprendiamo la *ratio* della norma, che è quella di garantire che la liquidazione del danno avvenga in tempi rapidi per consentire al tessuto imprenditoriale colpito da un evento avverso di far ripartire la propria attività il prima possibile. **A tal proposito, è bene sottolineare che molte compagnie già prevedono la possibilità di un anticipo sull'indennizzo e che la velocità di liquidazione dei sinistri nei rami cosiddetti property è già oggetto di una stringente disciplina di controllo da parte di Ivass.**

In ogni caso segnaliamo che i **dieci giorni, previsti dalla norma, appaiono un periodo troppo breve** per potere effettuare interventi che consentano di verificare adeguatamente i danni e il nesso di causalità tra l'evento calamitoso e le conseguenze rilevate in loco. Riteniamo, quindi, più adeguato triplicare **da 10 a 30 giorni il periodo che intercorre dalla richiesta di intervento al momento del sopralluogo, salvo cause di forza maggiore.**

Si fa presente infatti, che **non sempre, in caso di evento calamitoso, è possibile, per cause di forza maggiore, recarsi nell'area interessata subito dopo lo stesso.** Prendendo, ad esempio, l'evento alluvionale in Emilia - Romagna, solo dopo più di un mese i periti di compagnia si sono potuti recare nelle zone alluvionate per effettuare i necessari rilevamenti. Lo stesso ragionamento è ancora più valido in caso di terremoto.

Evidenziamo, inoltre, che il nesso di causalità tra l'evento calamitoso e il danno denunciato richiamato dalla norma e da verificarsi all'esito del sopralluogo, deve dare luogo ad una perizia svolta da un professionista in possesso dei requisiti necessari per poterla asseverare. Inoltre, tale professionista calcolerà una prima quantificazione dei danni sulla base della quale potrà essere correttamente definita la provvisoria pari, appunto, al 30% dei danni.

Ad oggi, per la maggior parte delle compagnie, l'efficientamento del processo di liquidazione e la gestione dei sinistri rappresenta già una priorità. Il rischio è che l'introduzione dell'art. 23 possa appesantire invece di snellire le procedure che oramai nel mercato assicurativo sono più che collaudate e che costituiscono un asset pro-competitivo significativo.

Infine, è fondamentale sottolineare, che la polizza assicurativa rappresenta, come anche ricordato recentemente in un noto documento a firma della Banca Centrale Europea ed Eiopa uno strumento di protezione fondamentale per garantire la stabilità finanziaria di famiglie ed imprese dinnanzi ad eventi di particolare gravità. In particolare, le due istituzioni europee hanno manifestato la propria preoccupazione per i cambiamenti climatici in corso evidenziando come solo un quarto delle perdite legate al clima è assicurato nell'UE e che tale Gap di protezione assicurativa è destinato ad aumentare in assenza di interventi specifici. In alcuni paesi, la percentuale delle perdite assicurate è addirittura inferiore al 5%.

Secondo il report, la mancata copertura assicurativa per mitigare gli effetti del cambiamento climatico, comporta rilevanti ripercussioni sull'economia e sulla stabilità finanziaria. Infatti, nel caso in cui le perdite non fossero coperte dall'assicurazione, la velocità con cui famiglie e imprese possono riprendere le loro attività si riduce notevolmente, rallentando così il processo di ripresa economica e creando una sorta di effetto domino da un'impresa all'altra, da un lato, incidendo sulla capacità delle aziende di rimborsare i prestiti e, dall'altro, aumentando l'esposizione delle banche per il rischio di credito.

A tale proposito, lo studio stima che circa il 75 per cento delle esposizioni delle banche dell'area dell'euro (370 miliardi di euro) verso imprese soggette a un rischio di alluvione elevato o in aumento non è garantito o è garantito da garanzie reali anch'esse esposte a rischio fisico. Pertanto, le perdite potenziali per le banche esposte sarebbero significative se le catastrofi naturali legate al clima si intensificassero o colpissero un'ampia percentuale di coloro che sono vulnerabili.

Gli stessi governi nazionali possono vedere indebolita la loro posizione finanziaria, laddove siano chiamati a fornire aiuti per coprire le perdite non assicurate. Infatti, i rischi catastrofali possono incidere negativamente sulle finanze pubbliche e sulla sostenibilità del debito di un paese a causa di: (i) costi fiscali più elevati a seguito di disastri, maggiori spese per l'assistenza sociale e pagamenti di sgravi, e minori entrate fiscali; (ii) esigenze di investimento per l'adattamento e la mitigazione del rischio; (iii) perdite dirette sulle attività del governo, che possono tutte influire sulla qualità del credito e sui tassi di finanziamento del debito. Questi costi possono causare deviazioni nei risultati fiscali da quelli originariamente previsti.

In questo contesto, la copertura assicurativa può aiutare a mitigare le pressioni fiscali dovute a disastri, soprattutto per i paesi ad alto rischio fisico. Quando la maggior parte delle perdite non è assicurata, i governi in genere finanziano le attività di ripresa e ricostruzione, il che aumenta il fabbisogno lordo di finanziamento degli stati o porta a un'allocazione non ottimale dei fondi pubblici.

I medesimi concetti sono stati ribaditi dall'ex governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco nell'ambito dell'ultima assemblea annuale dell'Abi. Il governatore ha fatto presente che “una adeguata copertura assicurativa costituisce un importante elemento di attenuazione del rischio per le banche che affidano famiglie e imprese residenti in zone ad alto rischio climatico. Tuttavia, in circa tre quarti dei casi, ad

oggi le banche non sarebbero informate della sottoscrizione di polizze da parte delle aziende affidate e non terrebbero dunque conto di questa informazione nella determinazione delle condizioni di offerta di mutui e finanziamenti.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, vi ringraziamo nuovamente per il tempo e l'attenzione che ci avete dedicato e restiamo a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento, confermando la nostra disponibilità a qualsiasi forma di collaborazione e approfondimento.