

Calamità naturali: agire o reagire?

Fare sistema per la legge
sulle coperture assicurative

Calamità naturali: agire o reagire?

Fare sistema per la legge
sulle coperture assicurative

Indice

pagina 7

1. Lo scenario Fondamenti per una cultura del rischio

Strano Bel Paese. Su 57 milioni di Italiani, oltre la metà vive in aree soggette ad alluvioni, frane e smottamenti, terremoti, fenomeni vulcanici. Per questo i temi della sicurezza e della gestione del rischio ambientale vanno regolamentati da una legge. E l'Italia è l'unico Paese avanzato che ne è privo.

pagina 8

1.1 I rischi naturali in Italia: situazione e tendenze

16

1.2 Perché una copertura assicurativa per legge

19

1.3 In Italia: dal 1993, solo progetti di legge

24

1.4 Giugno 2005: la proposta di legge Benvenuti-Fluvi.

Sarà la volta buona?

29

1.5 Esempi dal mondo: Spagna, Francia, Norvegia e Stati Uniti

34

1.6 La cultura del rischio: sensibilizzazione e formazione

pagina 37

2. Le opinioni degli esperti Calamità naturali: i gravi ritardi dell'Italia

Tavola rotonda, Roma 19 maggio 2005

Da anni si parla di una legge sulla copertura assicurativa per le calamità naturali, un argomento di grande attualità e di forte interesse per il mondo industriale, politico-istituzionale e assicurativo.

In attesa di un provvedimento che definisca i ruoli di Governo, assicurazioni e cittadini, il Cineas ha riunito gli esperti sul tema in una tavola rotonda. Eccone i contributi.

pagina 38

2.1 Giampiero Maracchi, direttore Istituto biometeorologia CNR 1990-2000: triplicano gli eventi climatici estremi

"... sono aumentati i gas effetto serra, e la temperatura media del pianeta è salita di 0,4 gradi: ciò significa svariate migliaia di bombe atomiche, vuol dire una quantità enorme di energia..."

pagina	40	2.2 Irelìo Offman , <i>amministratore delegato di Marsh Italia</i> Dal Welfare State alla Welfare Community: il nuovo corso del mercato assicurativo “... occorre portare una proposta concreta ai politici per promuovere la necessaria collaborazione tra pubblico e privato...”
	42	2.3 Antonio Solari , <i>amministratore delegato di Swiss Re Italia</i> Una panoramica mondiale “... centrale è il concetto di assicurabilità: bisogna definire quali tipi di eventi sono assicurabili, occorre una chiara mappatura del territorio e dei rischi che sono connessi...”
	45	2.4 Fabrizio Premuti , <i>responsabile settore assicurativo Adiconsum</i> Consumatori e cultura assicurativa “... coinvolgere i consumatori per costruire una cultura assicurativa, questa è la chiave...”
	47	2.5 Paolo Costa , <i>presidente della Commissione trasporti e turismo del Parlamento europeo</i> Costi e benefici per lo Stato e il cittadino “... esser riusciti a far definire gli interventi a difesa del suolo come infrastrutture è stato un passo importante...”
	49	2.6 Claudio Cappon , <i>amministratore delegato Consap</i> Soluzioni assicurative e finanziarie innovative “... il soggetto pubblico deve facilitare l’assunzione del rischio delle imprese, stimolare la prevenzione, ripartire i costi sui cittadini in maniera sostenibile...”
	52	2.7 Vincenzo Spaziantè , <i>vice capo dipartimento della Protezione civile</i> I primi passi avanti “... dovremmo trovare un meccanismo che renda evidente e vincolante quello che oggi è implicito ma sostanziale: non c’è calamità in Italia che lo Stato non senta e non faccia propria fino all’ultima lira...”
	55	2.8 Fabio Cerchiai , <i>presidente Ania</i> Corporate Social Responsibility e sostenibilità “... l’industria assicurativa è consapevole di avere anche una responsabilità sociale. Obiettivo: un sistema stabile e avanzato...”

pagina **59**

pagina 60
61
63
65
67

3. La posizione del Cineas: l'importanza di "fare sistema"

Dall'analisi dell'insuccesso italiano, le indicazioni fornite ai vari protagonisti del settore

- 3.1 I perché di un insuccesso dell'Italia**
- 3.2 Quali indicazioni al mondo politico**
- 3.3 Quali indicazioni al mondo assicurativo**
- 3.4 Quali indicazioni al mondo dei consumatori**
- 3.5 Fare sistema**

pagina **69**

4. Che cosa fare subito

*Intervista ad Adolfo Bertani
presidente Cineas, presidente gruppo Zurich Italia*

1

Lo scenario: fondamenti per una cultura del rischio

1.1

I rischi naturali in Italia: situazione e tendenze

1.2

Perché una copertura assicurativa per legge

1.3

In Italia: dal 1993, solo progetti di legge

1.4

Giugno 2005: la proposta di legge Benvenuto-Fluvi. Sarà la volta buona?

1.5

Esempi dal mondo: Spagna, Francia, Norvegia e Stati Uniti

1.6

La cultura del rischio: sensibilizzazione e formazione

Strano Bel Paese. Su 57 milioni di Italiani, oltre la metà vive in aree soggette ad alluvioni, frane e smottamenti, terremoti, fenomeni vulcanici. Per questo i temi della sicurezza e della gestione del rischio ambientale vanno regolamentati da una legge. E l'Italia è l'unico Paese avanzato che ne è privo.

1.1 I rischi naturali in Italia: situazione e tendenze

Secondo stime recenti, 3.500 comuni (quasi la metà del totale) sono esposti al rischio di inondazioni e almeno 5.500 (i due terzi) convivono con l'incubo delle frane. Rispetto alla popolazione nazionale, quindi, su 57 milioni di Italiani oltre la metà vive in zone a rischio.

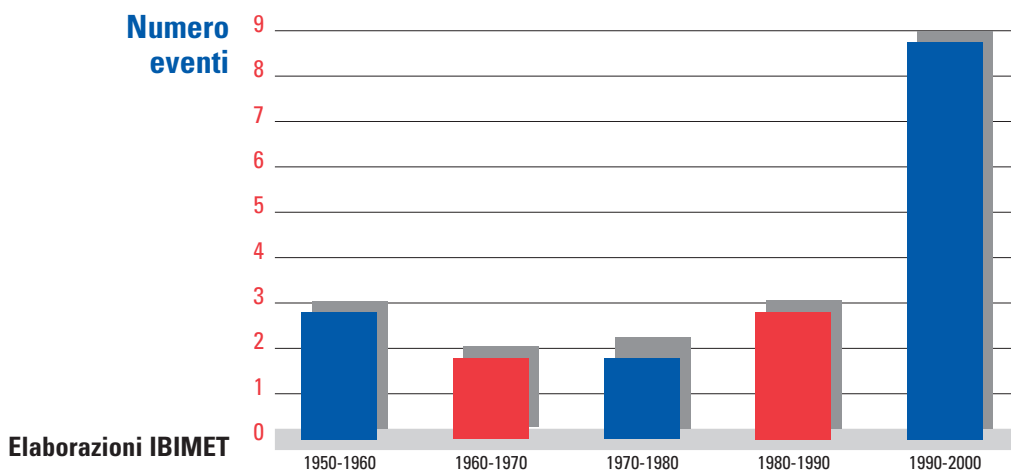
Terremoti, fenomeni vulcanici, frane e alluvioni sono i principali pericoli. A partire dal 1998, infatti, si sono susseguiti a un ritmo tale da rendere il nostro Paese tra le nazioni europee a più alto rischio di catastrofi ambientali (fig. 1).

Fig. 1 CALAMITÀ NATURALI: ALCUNI TRA GLI EVENTI DI MAGGIORE ENTITÀ

Anno	Evento	Vittime	Zona	Danno economico*
1994	alluvione	70	Nord Italia	5.500
1996	alluvione	-	Calabria	100
1996	alluvione	14	Versilia	-
1997	terremoto	11	Umbria e Marche	8.000
1998	frana	-	Sarno-Campania	380
1998	alluvione	-	Liguria	10
2000	alluvione	-	Nord Italia	5.000
2000	alluvione	-	Calabria	50
2000	terremoto	-	Emilia	50
2000	terremoto	-	Lazio	-
2002	alluvione	-	Liguria	12
2002	terremoto	29	Molise e Puglia	5
2002	alluvione	-	Lombardia	500
2002	frana/maremoto	-	Stromboli	-
2003	alluvioni e frane	1	Molise, Puglia, Abruzzo, Basilicata	800
2003	alluvione	3	Friuli, Valcanale, Canal del Ferro	519
2004	terremoto	-	Nord Italia	20
2005	frana	-	Calabria	-

Lo conferma uno studio dell'Agencia europea per l'ambiente (fig. 2): negli ultimi anni si è assistito a un brusco aumento di catastrofi naturali che rischia di confermarsi in futuro, soprattutto nel Centro nord (Toscana, Emilia Romagna) e nel Sud (dalla Campania alle isole meridionali).

Fig. 2 AUMENTANO GLI EVENTI ESTREMI



Vediamo ora nel dettaglio il livello di rischio dei vari tipi di eventi catastrofici diffusi in Italia.

Alluvioni

È italiano il 38% delle vittime da inondazioni e alluvioni in tutta Europa. Oltre al dramma per la perdita di vite umane, è anche un grave problema per le casse dello Stato, perché comporta costi annui pari allo 0,2% del PIL.

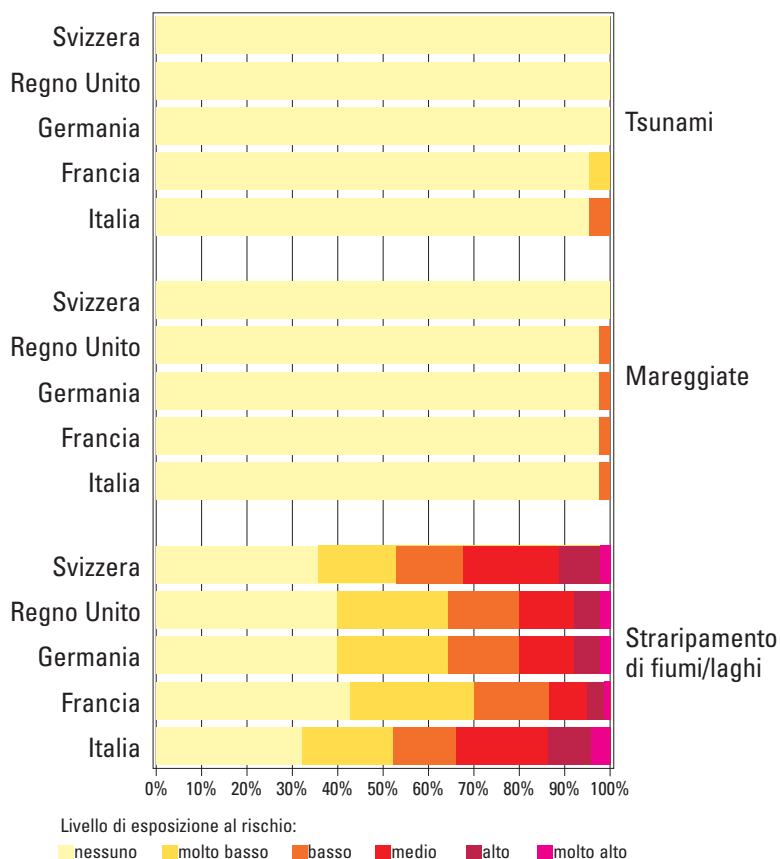
Negli ultimi anni la frequenza del fenomeno è addirittura aumentata del 50%. Quali le cause più evidenti?

La diffusa cementificazione che ha invaso anche aree adibite in passato alle piene dei fiumi. Un'impermeabilizzazione dei suoli che comporta

maggiori rischi non solo nell'area esposta ad alluvioni, ma nell'insieme del territorio di pianura, da monte a valle. E così, zone che una volta non erano interessate dal rischio alluvione oggi lo sono fortemente.

Un rischio ben evidente nel confronto con gli altri Paesi. La fig. 3 riassume per ciascuno il grado di esposizione ad alluvioni del tipo tsunami, mareggiata e straripamento di fiumi rispetto alla superficie nazionale.

Fig. 3 GRADO DI ESPOSIZIONE AL RISCHIO ALLUVIONE



Fonte: Munich Re

La fragilità idrogeologica italiana è dovuta non solo a fattori naturali, ma anche a una dissennata gestione del territorio: deviazione dei fiumi, costruzione di dighe, cementificazione degli argini, deforestazione, estendersi delle aree soggette a coltivazione intensiva creano le condizioni per nuove alluvioni. Secondo il Ministero dell'Ambiente e l'Unione delle Province d'Italia, le aree a rischio elevato e molto elevato coprono una superficie di 7.774 chilometri quadrati (fig. 4).

Fig. 4 COMUNI A RISCHIO IDROGEOLOGICO

Regione	Numero comuni a rischio elevato	Percentuale dei comuni a rischio sul numero totale dei comuni della regione
Lombardia	687	44,4%
Piemonte	651	53,8%
Campania	291	52,8%
Abruzzo	208	68,2%
Emilia Romagna	200	58,7%
Liguria	169	71,9%
Toscana	168	58,5%
Calabria	164	40,1%
Sicilia	155	39,7%
Marche	142	57,7%
Lazio	123	32,6%
Molise	117	86%
Basilicata	114	87%
Veneto	107	18,4%
Trentino Alto Adige	92	27,1%
Umbria	82	89,1%
Puglia	64	24,8%
Valle d'Aosta	53	71,6%
Friuli Venezia Giulia	49	22,4%
Sardegna	35	9,3%

Fonte: Ministero dell'Ambiente

Frane e smottamenti

Dal 1950 sono aumentati anche le frane e gli smottamenti. Tra le ragioni principali, l'urbanizzazione e l'abbandono delle terre agricole.

Nel nostro Paese le aree a rischio elevato e molto elevato sotto questo aspetto sono diverse migliaia e coprono una superficie di 13.760 chilometri quadrati, pari a ben il 4,5% del territorio italiano (rapporto del Ministero dell'Ambiente e dell'Unione delle Province d'Italia).

L'impatto socio-economico che ne segue è davvero rilevante: l'Italia è ai primi posti nella classifica mondiale dei danni da frane e smottamenti, sia per incidenza economica sia per numero di vittime.

Le statistiche basate sulle ricerche del Gruppo Nazionale Difesa dalle Catastrofi idrogeologiche del CNR descrivono la gravità del rischio fino a qualche anno fa (fig. 5).

Fig. 5 CENSIMENTO DELLE FRANE DAL 1918 AL 1994

Frane censite	32.000
Località interessate	21.000
Vittime e dispersi	5.939
Stima dei danni provocati mediamente ogni anno	1-2 miliardi di euro

Fonte: Gruppo Nazionale Difesa dalle Catastrofi idrogeologiche CNR

Le regioni settentrionali (regioni alpine) e la Campania sono le aree in cui più spesso gli eventi di frana hanno provocato vittime o dispersi. La stagione più a rischio è l'autunno, anche se il fenomeno più recente ha avuto luogo nel marzo 2005, quando una frana ha spazzato via un'intera frazione nel comune di Cavallerizzo di Cerzeto, in provincia di Cosenza, e 400 persone sono rimaste senza casa. Il movimento franoso era stato accelerato dalle piogge intense di quei giorni.

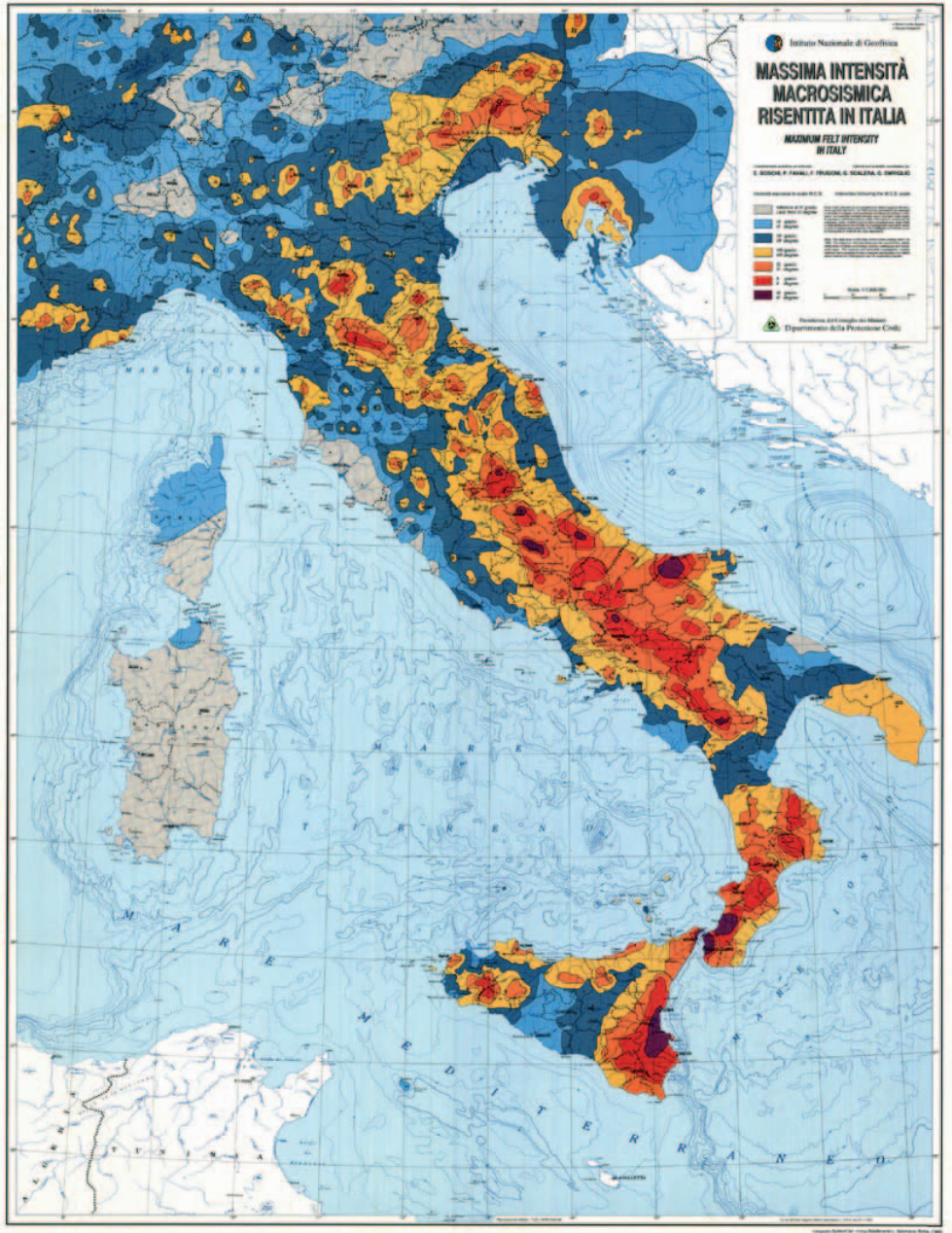
Terremoti

Il 67% dei nostri comuni si trova in zona sismica. L'elevato rischio sismico del nostro Paese è congenito, ed è da imputare alla posizione stessa dell'Italia, situata lungo la "linea di collisione" tra la placca africana e quella eurasiatica. Questa linea parte dalla dorsale oceanica atlantica, passa per il Nord Africa, taglia la Sicilia, risale la penisola lungo gli Appennini, volge a est in Veneto e in Friuli e ridiscende lungo le coste slave finendo contro le coste della Turchia, al confine con la Siria. È facile intuire quindi perché le zone più soggette a terremoti siano l'Appennino centro-meridionale, alcune aree settentrionali e l'area orientale della Sicilia.

La carta della sismicità italiana, elaborata dall'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, mette in evidenza le regioni più esposte al rischio terremoti (fig. 6). Nel Centro nord i terremoti sono sempre meno violenti e frequenti che nel Sud, dove non di rado sono arrivati all'undicesimo grado della scala Mercalli.

Ricordiamo uno degli eventi più drammatici degli ultimi decenni, il terremoto del 1980 in Irpinia: con 4.500 vittime e oltre 250.000 senza tetto. In tempi più recenti, il terremoto di San Giuliano di Puglia dell'ottobre 2002, che causò 29 vittime, con il crollo di una scuola intera. E proprio le regioni meridionali sono quelle che più preoccupano i sismologi per il futuro.

Fig. 6 CARTA DELLA SISMICITÀ



Fonte: Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia

Vulcanismo

In Italia lo sfruttamento del territorio vicino ai vulcani non ha tenuto conto della loro pericolosità, permettendo l'instaurarsi di situazioni ad alto rischio.

A Sud, le zone di maggiore rischio sono la fascia costiera dell'Etna, l'area stromboliana e il Napoletano, dove il Vesuvio rappresenta in assoluto il pericolo più alto nel nostro Paese. Due le cause principali: da un lato le eruzioni, sempre a carattere esplosivo, dall'altro la forte urbanizzazione delle pendici, dove vive oggi un milione di persone.

In queste aree si stima che eventi avversi potrebbero interessare quasi 5 milioni e mezzo di persone. È quindi molto alto il livello di guardia.

Va detto, comunque, che i questi anni il Dipartimento della Protezione civile sta lavorando bene, in particolare con la predisposizione di un piano di intervento molto dettagliato in caso di evento vulcanico. Da notare il Piano nazionale di emergenza, basato sull'evacuazione, unica difesa in caso di eruzioni di carattere esplosivo. La sua singolarità sta proprio nel carattere nazionale. Oltre al già complesso aspetto logistico, riguardante i trasporti, sono previsti dei gemellaggi con comuni di altre regioni, finalizzati al trasferimento di intere comunità, che così manterrebbero la loro coesione sociale. Resta il problema dell'informazione, sia agli abitanti delle aree a rischio, sia dei comuni ospitanti. Si stima che il Vesuvio possa restare tranquillo per altri 10/15 anni, anche se il suo eventuale risveglio concederà solo poche settimane di tempo.

Anche l'Italia centrale vede la presenza di aree vulcaniche interessate da attività sismica: i laghi di Bolsena, Vico, Nemi, Albano e Bracciano si sono formati milioni di anni fa in territori segnati da una forte attività vulcanica.

1.2 Perché una copertura assicurativa per legge

È dunque elevato il rischio di calamità naturali in Italia.

Due terzi dei comuni situati in zona sismica, metà delle imprese localizzate in aree a rischio frane e alluvioni, due milioni di persone minacciate dai vulcani. Negli ultimi 20 anni in Italia il numero e il costo annuale delle catastrofi naturali è aumentato. Per il futuro, poi, i cambiamenti climatici fanno prevedere per l'Italia un consistente aumento di fenomeni estremi, come precipitazioni intense, alluvioni e prolungati periodi di siccità.

Non può quindi tardare ancora l'approvazione di una legge sulla copertura finanziaria per le calamità. Ricorrere a un decreto d'urgenza ogni volta che si verifica il disastro non è più praticabile, né dal punto di vista sociale né da quello economico. Questa prassi, infatti, genera costi troppo elevati per lo Stato: ben 3,5 miliardi di euro l'anno! E non assicura servizi adeguati ai cittadini che a lungo attendono rimborsi, sempre troppo esigui rispetto al danno subito.

Per questo una copertura assicurativa per legge rappresenterebbe una valida alternativa a una lacuna - tutta italiana - su un tema così importante.

A livello politico e legislativo se ne parla dal 1993. L'articolo 202 della Legge Finanziaria 2005 prevede l'avvio di un regime assicurativo volontario per la copertura dei rischi da calamità naturale con l'istituzione di un apposito fondo di garanzia, gestito da Consap (Concessionaria servizi assicurativi pubblici), e autorizza la spesa di 50 milioni di euro per il 2005. Tuttavia sono molti i pareri discordi a un'im-

postazione simile, con il rischio di un ennesimo insuccesso.

Le responsabilità sono da cercare su tre fronti.

Primo fra tutti, quello politico: i governi che si sono succeduti in questi anni non hanno considerato i vantaggi di un provvedimento che, oltre a garantire i finanziamenti necessari a disastro avvenuto, amplierebbe l'azione verso attività di prevenzione e sensibilizzazione sul tema. A tutti i livelli: dal cittadino agli enti locali, dalle scuole alle imprese.

Ha vinto il timore per una legge che, in quanto obbligatoria, può sembrare impopolare. E così niente si è fatto per informare i cittadini sui vantaggi di cui invece avrebbero goduto.

Il secondo punto critico - e strategico - da chiarire è quello delle compagnie, le quali temono che la quota assicurativa definita dallo Stato non sia sufficiente alla copertura del rischio.

Ultima, ma non meno importante, la reazione dei cittadini che, d'istinto e senza la dovuta preparazione, percepirebbero l'assicurazione obbligatoria come una tassa in più.

Per uscire da questa situazione occorre una strategia che si impegni nella costruzione di una cultura del rischio, intesa come competenza tecnica, consapevolezza diffusa e documentata del pericolo, trasparenza nell'assegnazione e nella copertura degli indennizzi, comunicazione ad ampio raggio. Occorre un approccio meno corporativo e più sistemico, che conduca all'elaborazione di un progetto comune e condiviso. Lo propone da anni Cineas, forte di un'esperienza ultradecennale nello studio e nella ricerca sulla gestione del rischio. Oltre ai referenti istituzionali sarà fondamentale il coinvolgimento di Ania, Dipartimento della Protezione civile, Consap e rappresentanti dei consumatori.

Obiettivo: realizzare una risk partnership in cui Stato, compagnie e assicurati possano far fronte comune sul tema. Il sistema delle assicurazioni per

i rischi da catastrofe naturale, dunque, non solo è fattibile, come dimostra l'esperienza di molti importanti Paesi; è anche in grado di affrontare - con maggiore efficienza, correttezza e trasparenza - il problema dell'indennizzo per i danni ai privati, permettendo così allo Stato di destinare le limitate risorse finanziarie non più alle emergenze, ma alle politiche di prevenzione.

È un grave problema sociale, che richiede azioni decise dal mondo politico e dalle imprese, sempre più "socialmente responsabili".

Se vincerà questo approccio saranno molti i benefici per i cittadini.

Tra quelli diretti, una legge sulla copertura assicurativa delle calamità naturali darà il diritto all'assistenza durante e dopo l'evento, nonché a risarcimenti in tempi brevi.

Un'attenzione adeguata ai rischi ambientali fornirà alla popolazione anche gli strumenti per riconoscere i pericoli potenziali, prepararsi ad affrontare il disastro, risollevarsi dagli eventuali danni subiti.

Strumenti concreti, come le mappe delle aree a rischio, e strumenti astratti: conoscenza, senso critico, capacità di analisi e di scelta.

In un settore delicato come la prevenzione e la gestione del rischio, la qualità professionale innalzerà il livello di responsabilità sociale dell'impresa. Allo stesso modo, un coinvolgimento sempre più profondo dei cittadini getterà le basi per una soluzione condivisa.

1.3 In Italia: dal 1993, solo progetti di legge

La mancanza di un quadro normativo in una materia così importante ha fatto sì che finora l'intervento pubblico fosse ispirato dall'urgenza degli specifici eventi e dall'assenza di programmi di prevenzione. L'Italia non ha infatti una legislazione organica che regoli la copertura finanziaria dei danni causati da calamità naturali. Diverse proposte legislative si sono succedute, ma fino a oggi nessuna è riuscita a decollare. Vediamole:

- 1993** Il senatore Golfari presenta il primo disegno di legge (1164/93), riproposto poi dall'onorevole Camoirano (800/94). L'articolo 1 propone un fondo per l'assicurazione dei privati alimentato da un'addizionale obbligatoria all'ICI dell'1% riscossa dai comuni, che devono stipulare - per i cittadini - una polizza con un consorzio assicurativo obbligatorio. Il punto debole più significativo sta nel prevedere un contratto di assicurazione tra i comuni e il consorzio obbligatorio, anziché direttamente tra i privati e le assicurazioni.
- 1996** Viene proposto il progetto di legge delega al Governo (Casinelli 235/96) in materia di protezione civile e di intervento dello Stato in materia di calamità naturali, nonché di assicurazione contro i rischi derivanti. Lo stesso progetto verrà trasformato in testo base per la discussione in aula nel 2001. Il disegno di legge prevede la graduale introduzione di un sistema di assicurazione contro i rischi di

catastrofi naturali per adesione volontaria. I premi vengono determinati dal governo in relazione alle diverse fasce di rischio sul territorio. Il dibattito, che aveva portato a una buona convergenza delle forze politiche, non trova seguito.

- 1999** Nel disegno di legge collegato alla Finanziaria del 1999, l'articolo 33 propone di introdurre un'assicurazione contro le calamità naturali: punta a rendere obbligatoria, per tutti i privati che hanno una polizza incendio, anche la copertura per le catastrofi naturali. L'articolo viene stralciato dalla legge in occasione della discussione alla Camera.
- 2001** Il progetto di legge Manfredi (503/2001) riprende quello presentato nel 1996: la questione è trattata però in modo sintetico, ridotta a un articolo che delega il Ministero dell'Industria alla stipula di una convenzione con le compagnie di assicurazione private. Quindi viene posto all'esame della Commissione Ambiente del Senato un disegno di legge (531/2001) che propone una revisione radicale della materia attinente alla protezione civile, nelle fasi fondamentali della previsione, della prevenzione e del soccorso in emergenza.
- 2002** Un altro disegno di legge al vaglio del Senato (533/2002) intende disciplinare i processi post calamità, distinguendoli da quelli relativi all'emergenza. La legge dovrà rendere semplici e veloci i provvedimenti, predisponendo le misure in modo uniforme sul territorio nazionale e dando la certezza ai cittadini e agli enti locali interessati di poter disporre di risorse certe in tempi brevi. Il disegno di legge contiene anche quei provvedimenti, adottati con decreti legge a seguito di singole calamità, rite-

nuti validi e già applicati a favore delle popolazioni colpite.

2004 Il Governo inserisce nel disegno di legge sulla Finanziaria 2004, all'articolo 40, una disposizione che introduce l'assicurazione contro le calamità naturali. La norma delega il Governo a disciplinare la materia con un apposito regolamento, fissando al tempo stesso i principi fondamentali di un nuovo sistema misto pubblico-privato. Questo sistema prevede:

- l'inserimento obbligatorio della garanzia del rischio delle calamità naturali nei contratti di assicurazione contro l'incendio stipulati per gli immobili destinati a uso abitativo
- l'esclusione della tutela per i fabbricati abusivi
- l'esclusione dell'intervento dello Stato per i fabbricati non assicurati appartenenti a persone giuridiche private
- la costituzione di un consorzio fra le compagnie di assicurazione per la definizione delle modalità per la riassicurazione del rischio
- l'intervento dello Stato in presenza di calamità naturali che dovessero causare danni di importo superiore al limite massimo annuo di esposizione del consorzio.

Durante l'iter parlamentare il progetto è però oggetto di critiche che alla fine portano al suo accantonamento.

2005 Reiterando la proposta di quella precedente, la Finanziaria 2005 prevede all'articolo 26 il ricorso a un sistema di estensione obbligatoria di garanzia, ai contratti incendio, per i danni causati dalle calamità naturali ai fabbricati di abitazione civile. Nella

seduta del 2 novembre 2004 viene approvato l'emendamento sull'articolo 26 che cancella le norme relative all'obbligatorietà della polizza. Per favorire un regime volontario, **l'articolo 202** (vedi pagina a destra) istituisce un apposito fondo di garanzia (50 milioni di euro per il 2005) per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali sui fabbricati destinati a qualsiasi uso; la sua gestione è affidata alla Consap. È prevista anche la partecipazione al capitale sociale di una nuova compagnia di riassicurazione.

La copertura si riferisce a rischi quali: terremoto, alluvione, maremoto, frane, inondazioni, fenomeni vulcanici e, in generale, quei danni che presentino le caratteristiche di "catastrofalità" stabilite dal Dipartimento della Protezione civile sulla base delle proposte della Commissione nazionale grandi rischi. I premi assicurativi saranno calcolati in base agli indici di rischio per zona; saranno introdotti limiti d'indennizzo e franchigie, mentre sarà escluso l'intervento dello Stato sui danni subiti da fabbricati appartenenti a privati non assicurati. Sarà un successivo regolamento, da emanarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, a costituire la compagnia di riassicurazione, a definire le regole di funzionamento del fondo e le misure di incentivazione per lo sviluppo delle coperture assicurative (dalle cui garanzie vengono comunque esclusi i fabbricati abusivi).

articolo 202

Al fine di consentire l'avvio di un regime assicurativo volontario per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali sui fabbricati a qualunque uso destinati, attraverso la sottoscrizione di una quota parte del capitale sociale di una costituenda Compagnia di riassicurazioni finalizzata ad aumentare le capacità riassicurative del mercato, e di sostenere il Consorzio o l'unione di assicurazioni destinato a coprire i danni derivanti da calamità naturali, è istituito un apposito Fondo di garanzia la cui gestione è affidata alla Concessionaria di servizi assicurativi pubblici (CONSAP Spa). Per le predette finalità è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2005. Con apposito regolamento emanato entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri delle attività produttive e dell'economia e delle finanze, sentiti la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, che si esprimono entro trenta giorni, e acquisito successivamente il parere delle competenti Commissioni parlamentari da esprimere entro trenta giorni dalla data di trasmissione del relativo schema, è costituita la Compagnia di riassicurazioni di cui al primo periodo e sono definite le forme, le condizioni e le modalità di attuazione del predetto Fondo, nonché le misure volte ad incentivare lo sviluppo delle coperture assicurative in questione, in ogni caso senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e prevedendo l'esclusione dell'intervento del Fondo per i danni prodotti dalle calamità naturali a fabbricati abusivi, ivi compresi i fabbricati abusivi per i quali, pur essendo stata presentata la domanda di definizione dell'illecito edilizio, non sono stati corrisposti interamente l'oblazione e gli oneri accessori.

1.4 Giugno 2005: la proposta di legge Benvenuto-Fluvi. Sarà la volta buona?

Roma, 22 giugno 2005. Estensione automatica dell'assicurazione rischi catastrofali su tutte le polizze incendio di nuova emissione riguardanti immobili a uso abitativo (per i contratti in corso l'estensione avverrebbe in modo graduale).

Agevolazione fiscale derivante dall'abbattimento graduale dell'imposta su queste polizze, dall'attuale 21,35% al 12,50%.

Premi correlati agli indici di rischio delle diverse aree.

Costituzione di un Consorzio di co-riassicurazione da parte dello Stato, eventualmente anche attraverso una società privata a partecipazione pubblica, nel caso gli eventi ne esauriscano la capacità.

Rapido risarcimento dei danni affidato a un corpo di periti.

Sono questi alcuni degli aspetti più significativi della proposta di legge Benvenuto-Fluvi, presentata alla Camera, che prevede uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare l'assicurazione dei rischi da calamità naturali.

Il testo propone un **sistema misto**, che accanto al soggetto pubblico prevede l'intervento sia del settore assicurativo nazionale sia di quello internazionale (riassicurazione).

Due soli, gli articoli: il primo stabilisce ben sedici criteri e principi di disciplina della materia; il secondo prevede la costituzione presso la Presidenza del Consiglio di un'apposita commissione di studio composta da esperti di particolare qualificazione professionale.

La proposta di legge Benvenuto-Fluvi (n. 5921)

- Art. 1** *Il Governo è delegato a emanare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, diretti a disciplinare l'assicurazione a copertura dei rischi derivanti da calamità naturali, attenendosi ai seguenti criteri e principi:*
- a) *prevedere l'automatica operatività della copertura dei rischi catastrofali su tutte le polizze incendio di nuova emissione il cui bene assicurato sia un fabbricato destinato a unità abitativa privata;*
 - b) *prevedere le modalità per un graduale inserimento dell'estensione obbligatoria di garanzia dei contratti in corso per rischio incendio, da completare entro i due anni successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo; detto termine è ridotto a sei mesi nel caso dei cespiti immobiliari a uso abitativo di proprietà di imprese e società;*
 - c) *adottare la seguente agevolazione fiscale: l'aliquota di imposta sui premi del ramo incendio è gradualmente ridotta, entro un periodo di tempo massimo di 5 anni, al 12,50% correlativamente allo sviluppo del portafoglio relativo alla copertura dei rischi catastrofali naturali e nel rispetto del principio di invarianza del gettito;*
 - d) *definire le caratteristiche di catastrofe degli eventi: terremoti, maremoti, fenomeni vulcanici, frane, inondazioni, alluvioni, a opera del Dipartimento della Protezione civile, per i quali verrà sottoscritta una copertura assicurativa;*

- e) *definire i parametri per la determinazione univoca del valore di ricostruzione a nuovo dell'unità abitativa da assicurare, sulla base di metodologie di calcolo elaborate da organismi specializzati e in uso per l'assicurazione incendio dei rischi civili;*
- f) *correlare i premi assicurativi agli indici di rischio delle diverse aree del territorio basandosi su un principio di perequazione finalizzato ad attenuare l'onere a carico dei cittadini esposti nelle aree a più alta probabilità di evento dannoso. I tassi di premio puro nelle diverse aree sono determinati dal Consorzio di cui alla successiva lettera j e sono comunicati all'Istituto per la Vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) ai fini del solo controllo della sussistenza di un rapporto di mutualità;*
- g) *prevedere un ruolo attivo del Dipartimento della Protezione Civile per la definizione di attività e di piani di prevenzione sul territorio da attuarsi a livello provinciale. Il rispetto e l'attuazione dei piani di prevenzione dovrà collegarsi a un meccanismo premiante/penalizzante sui livelli di franchigia e di premio delle coperture assicurative;*
- h) *definire i livelli, minimi e massimi, di franchigia e di indennizzo;*
- i) *prevedere che i fabbricati abusivi non siano assicurabili né possano godere di alcun intervento dello Stato in caso di evento dannoso;*
- j) *favorire il coordinamento tra le compagnie di assicurazione costituendo, in via transitoria, un Consorzio riassicurativo dei rischi, in ragione della particolare rilevanza degli interessi economici nazionali e della innovazione della disciplina. Al fine di garantire una corretta distribuzione dei rischi, di salvaguardia della concorrenza e di un più proficuo utilizzo del sistema*

di co-rassicurazione, le singole compagnie tratterranno in proprio, senza cessione al consorzio, parte del rischio, in misura massima da definire in funzione della capacità complessiva del sistema;

- k) prevedere, attraverso il monitoraggio dell'andamento delle riserve del Consorzio e delle imprese assicuratrici negli anni ad andamento favorevole dei sinistri, la costituzione di riserve di equilibrio per fronteggiare gli andamenti aciclici dei rischi. L'importo di tali riserve determinerà il limite di indennizzo complessivo da parte del Consorzio di cui alla lettera j;*
- l) prevedere le modalità di intervento dello Stato, anche attraverso una società privata a partecipazione pubblica, a garanzia dell'attività del Consorzio qualora gli eventi catastrofali siano tali da esaurirne la capacità economica;*
- m) prevedere, nei confronti dei privati cittadini, privi della copertura assicurativa per le proprie abitazioni per i rischi derivanti da calamità naturali di cui alla lettera d), la riduzione graduale, in un periodo non superiore al triennio, dei contributi statali secondo misure da determinare in relazione alle condizioni economiche dei soggetti danneggiati;*
- n) determinare la fascia di reddito, al di sotto della quale l'intervento dello Stato verso i privati cittadini deve essere sempre garantito in assistenza di copertura assicurativa nonché determinare le relative modalità di risarcimento;*
- o) prevedere che i cittadini che abitano in aree ad alto rischio determinate dall'Agenzia della Protezione civile abbiano assicurato l'intervento risarcitorio dello Stato indipendentemente dalla loro fascia di reddito;*
- p) definire procedure ai fini del più rapido accertamen-*

to e della più rapida liquidazione dei danni, prevedendo la creazione di un corpo peritale professionalmente abilitato alla valutazione dei rischi catastrofici in collaborazione con l'Agenzia della Protezione civile.

Art. 2 *Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui all'art. 1 è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un'apposita commissione di studio composta da esperti di particolare qualificazione professionale nel settore assicurativo e della protezione civile, nominati con decreto dal presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro trenta giorni dalla entrata in vigore della presente legge. Con il medesimo decreto sono determinati i compensi da corrispondere ai componenti della predetta Commissione. Per il funzionamento della Commissione di cui al comma precedente e per la corresponsione dei relativi compensi, è autorizzata la spesa di euro 250.000 per ciascuno degli anni 2006 e 2007. Al relativo onere si provvede con lo stanziamento di cui all'art.1, comma 202 della legge 30 dicembre 2004 n. 311.*

1.5 Esempi dal mondo: Spagna, Francia, Norvegia e Stati Uniti

Spagna Per i cittadini spagnoli l'obbligatorietà di questa copertura assicurativa è presente fin dall'epoca della guerra civile. Allo Stato compete invece il massimo intervento per i danni provocati dai cosiddetti "rischi straordinari".

È il *Consortio de Compensación de Seguros* a gestire questo settore assicurativo. Ente statale, con un proprio stato giuridico e piena capacità di operare, esso regola però le proprie attività in base alle leggi in vigore e alle norme del settore privato.

I mezzi finanziari del *Consortio* sono indipendenti dallo Stato e l'unica entrata è rappresentata dai premi. È comunque garantito l'intervento dello Stato in caso di insufficienza del *Consortio* (garanzia, tuttavia, finora mai utilizzata).

Come una qualsiasi compagnia di assicurazione, il *Consortio* deve mantenere adeguate riserve tecniche, oltre che un margine di solvibilità. Non solo: la legge prevede che, oltre ai fondi tecnici previsti da tutte le compagnie di assicurazione, debba costituire delle riserve miste, ossia un vero e proprio "fondo catastrofale", considerato come voce detraibile fino a un limite fissato dalla legge.

Di fatto oggi, nel mercato spagnolo, le compagnie private non sottoscrivono le garanzie per il "rischio straordinario", poiché è il *Consortio* stesso ad assumersene l'obbligo.

È infine da notare che l'andamento economico e finanziario del *Consortio* è finora positivo. Con un sinistri-premi ben equilibrato, nell'ultimo ventennio i premi sono cresciuti in media del 5% di anno in anno; crescita legata in parte anche alla generale espansione del mercato assicurativo.

Francia Paese molto simile al nostro per quanto riguarda i rischi da catastrofe naturale: su 36.000 comuni, 11.600 risultano a forte rischio idrogeologico, 5.500 a rischio sismico, 4.500 a rischio frane e smottamenti, 600 a rischio valanghe. Quasi la metà dei comuni francesi, dunque, si trova in zone ad alto rischio.

Fino al 1982, poi, la disciplina giuridica del fenomeno era molto simile a quella attuale italiana: esisteva un fondo che permetteva allo Stato di fornire interventi rapidi alle popolazioni in situazioni di emergenza, anche emanando specifici provvedimenti legislativi, ed esisteva un sistema di copertura speciale contro le calamità agricole.

Tale disciplina è stata affiancata (non abrogata) dalla riforma del 1982. Oggi il modello francese si basa sull'obbligatorietà: il legislatore ha infatti imposto ai privati e alle imprese di stipulare una polizza antincendio sugli immobili, che deve contenere la clausola contro le calamità naturali.

Si tratta di un sistema ibrido: da una parte si rinvia al meccanismo classico dell'assicurazione, per cui i risarcimenti vengono erogati direttamente dalle compagnie; dall'altra è lo Stato che interviene in maniera significativa stabilendo l'obbligatorietà dell'assicurazione, la definizione di un premio unico per tutti gli assicurati, e di una specifica garanzia.

Per spingere le compagnie a garantire rischi tradizionalmente ritenuti non assicurabili da parte dei privati, il governo francese ha infatti istituito la *Caisse Centrale de Reinsurance*, società di riassicurazione di proprietà pubblica, che offre alle compagnie la possibilità di riassicurarsi contro il rischio da calamità naturale a un tasso fisso di cessione pari al 50%.

Se poi i fondi della *Caisse Centrale de Reinsurance* non risultano sufficienti a coprire i danni, interviene lo Stato nella forma di una garanzia patrimoniale illimitata.

Da questo sistema rimangono esclusi i danni provocati dal vento, dalla grandine e dalla neve, che vengono coperti dall'inserimento di apposite clausole obbligatorie nei contratti di assicurazione e rifuse esclusivamente dalle compagnie.

Un ulteriore passo avanti, nel contesto francese, è rappresentato dai "Piani di prevenzione del rischio naturale" (detti PPR), introdotti nel 1995 con la legge Barnier. Oltre a definire e identificare le aree ad alto, medio e basso rischio, la legge Barnier prevede infatti le relative misure di prevenzione, da adottarsi da parte degli enti locali entro i cinque anni successivi all'approvazione dei Piani. Dal 1997, poi, le compagnie assicurative possono rifiutare la speciale copertura ai beni situati in aree definite ad alto rischio, nel caso gli insediamenti risalgano a epoca successiva all'approvazione dei Piani.

Anche se le novità introdotte dalla legge Barnier hanno incontrato forti resistenze presso molti Comuni, che hanno tardato a redigere i Piani per il timore che essi comportino una svalutazione degli immobili nelle aree ad alto rischio, questa legge è considerata una svolta importante, nel sistema di indennizzi, verso una politica di prevenzione.

In sostanza, quello francese è oggi un modello buono, anche se imperfetto. Per esempio, la decisione dello Stato di imporre un premio unico per tutti i cittadini, indipendentemente dall'esposizione al rischio, espone il sistema stesso alla critica di larga parte degli addetti ai lavori, i quali, portando a testimonianza l'insieme delle conoscenze scientifiche sul territorio, giudicano insostenibile un sistema che fa pagare a tutti lo stesso premio pur impresenza di grandi differenze di rischio. Altri autori ritengono invece che proprio il premio unico, in quanto espressione del principio di solidarietà nazionale, costituisca il punto di forza di questo sistema, e che il suo abbandono metterebbe a rischio l'equilibrio finanziario e l'intera funzionalità del sistema stesso.

Norvegia

Nel 1980 il parlamento norvegese ha varato una legge secondo cui le compagnie sono le uniche responsabili, per chi possiede una polizza contro l'incendio, per i danni causati da calamità naturali. Pertanto tutte le compagnie che coprono i danni da incendio hanno istituito un'alleanza: il *Norsk Naturskadepool*. Si tratta di un "pool danni": i danni provocati da calamità naturali vengono segnalati dalle compagnie al pool e quindi risarciti alle stesse in base alla loro quota di mercato.

I premi per i rischi naturali delle rispettive polizze originarie non sono pagati al *Norsk Naturskadepool*, ma trattenuti dalle singole compagnie che ne fanno parte.

Questa copertura assicurativa esclude foreste e raccolti, merci in transito, veicoli a motore, inondazioni, danni indiretti, gelo e responsabilità civile.

Stati Uniti

Fedele alla sua impronta liberista, l'esperienza americana rimette al mercato la questione: i premi per catastrofe naturale, infatti, vengono stabiliti secondo le normali regole del mercato assicurativo.

La *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), ovvero l'agenzia federale per la gestione delle emergenze, amministra il programma nazionale per l'assicurazione contro le inondazioni (NFIP), istituito nel 1968. La FEMA porta avanti un intenso programma di riduzione dei rischi non solo in occasione di inondazioni, ma anche per terremoti, uragani e incendi, e sul territorio cerca di stimolare la cittadinanza ad aderire al programma. L'obiettivo è ridurre i rischi elevando alcuni standard che sono sotto controllo del governo locale: qualità degli insediamenti, delle infrastrutture, dell'educazione dei cittadini, prevenzione e gestione dei rischi delle catastrofi attraverso comportamenti cooperativi.

Il programma sulle inondazioni garantisce ai cittadini delle aree a maggior rischio l'accesso all'assicurazione a condizioni di favore (fino al 45% di sconto sulla polizza), purché il governo locale abbia aderito agli standard indicati dal programma di prevenzione.

Va ricordato che negli USA la difesa del territorio non è materia di competenza federale, bensì dei singoli stati. Per questo la caratteristica principale del programma è la volontarietà, nel senso che il programma si può applicare solo a quelle comunità locali che hanno manifestato spontaneamente la volontà di aderirvi.

Anche se l'adesione dell'autorità locale è volontaria, l'incentivo ad aderire al programma federale è molto forte, perché i cittadini non vogliono perdere sconti e agevolazioni.

La FEMA, inoltre, individua le "mappe del rischio" a cui far corrispondere le tabelle dei premi assicurativi. All'interno di queste zone, ogni forma pubblica di aiuto o di incentivo agli insediamenti produttivi e residenziali non può essere erogata se manca l'assicurazione.

1.6 La cultura del rischio: sensibilizzazione e formazione

I rischi del terzo millennio (calamità naturali, eventi socio-politici, crisi finanziarie, ecc.) stanno contribuendo a modificare la cultura d'impresa e le abitudini degli individui.

Sta crescendo la sensibilità verso nuovi valori di fondo (dal rispetto per l'ambiente alla trasparenza finanziaria) che porterà a premiare sempre più le "aziende virtuose", ossia quelle realtà produttive che, oltre al profitto, saranno capaci di valorizzare anche il "ruolo sociale" di un'impresa.

Tutto ciò richiederà nuove professioni, nuove competenze e nuove capacità manageriali.

Cineas vuole contribuire a questo grande processo di change management. Innanzitutto fornendo programmi formativi di elevato contenuto scientifico, ricerche su temi di grande attualità, incontri di approfondimento e di sensibilizzazione.

Negli ultimi anni, Cineas ha preparato figure professionali molto innovative per il mercato italiano: il Risk Engineer, il Financial Risk Manager, l'Entreprise Risk Manager, il Loss Adjuster e l'Hospital Risk Manager.

In linea con il suo motto "Per una cultura del rischio", Cineas non poteva non affrontare il complesso tema della copertura finanziaria delle calamità naturali, soprattutto alla luce dei gravi ritardi del nostro Paese rispetto all'Europa.

Cineas vuole confrontarsi con il mercato ponendosi come ponte tra i bisogni del mondo delle imprese e le più qualificate competenze del mondo accademico e delle istituzioni.

In quest'ottica ha iniziato a intraprendere una serie

di concrete iniziative anche sul tema delle calamità naturali:

- un convegno, “Prigionieri del tempo”, per denunciare le gravi conseguenze economiche e sociali dei cambiamenti climatici;
- programmi formativi specifici per tutto il mondo peritale sulla “Valutazione dei danni da evento sismico”;
- la pubblicazione, in collaborazione con CRESME, di un libro sulla “Definizione dei costi di costruzione in edilizia industriale e residenziale”;
- una tavola rotonda, “Calamità naturali: i gravi ritardi dell’Italia”, per sottolineare la necessità di una copertura assicurativa dei disastri naturali;
- un protocollo d’intesa firmato con il Dipartimento della Protezione Civile per:
 - promuovere la ricerca scientifica applicata alle previsioni, analisi e valutazioni degli effetti delle calamità naturali
 - promuovere la formazione primaria, specialistica e continuativa di periti incaricati della valutazione dei danni da calamità naturali
 - svolgere specifiche attività di formazione nell’ambito degli effetti delle calamità naturali
 - dare impulso alla costituzione di una rete di cooperazione internazionale tra Istituzioni pubbliche e private che svolgano attività di studio, di analisi e di ricerca nei medesimi ambiti
 - diffondere la cultura del rischio da calamità naturali nelle scuole a tutti i livelli.

Il tutto per fornire agli operatori del settore strumenti di informazione, sensibilizzazione e crescita professionale sulle tematiche legate alle calamità naturali.

E anche per fare *pressing* nei confronti di chi ha la responsabilità di prendere importanti decisioni nell’interesse dell’intero Paese.

2

2.1

Giampiero Maracchi

*direttore Istituto biometeorologia
CNR*

2.2

Irelio Offman

*amministratore delegato
di Marsh Italia*

2.3

Antonio Solari

*amministratore delegato
di Swiss Re Italia*

2.4

Fabrizio Premuti

*responsabile settore assicurativo
Adiconsum*

2.5

Paolo Costa

*presidente della Commissione
trasporti e turismo
del Parlamento europeo*

2.6

Claudio Cappon

amministratore delegato Consap

2.7

Vincenzo Spaziante

*vice capo dipartimento
della Protezione civile*

2.8

Fabio Cerchiai

presidente Ania

Le opinioni degli esperti Calamità naturali: i gravi ritardi dell'Italia

Da anni si parla di una legge sulla copertura assicurativa per le calamità naturali, un argomento di grande attualità e di forte interesse per il mondo industriale, politico-istituzionale e assicurativo.

In attesa di un provvedimento che definisca i ruoli di Governo, assicurazioni e cittadini, il Cineas ha riunito gli esperti sul tema in una tavola rotonda tenutasi a Roma il 19 maggio 2005.

Eccone i contributi.

2.1 Giampiero Maracchi

direttore Istituto biometeorologia CNR

1990-2000: triplicano gli eventi climatici estremi

“Se analizziamo il clima a scala planetaria, negli ultimi trent’anni si è evidenziato un generale aumento dei gas serra - in particolare, l’anidride carbonica è aumentata in modo consistente (da 290 a quasi 400 parti per milione) - e la temperatura media del pianeta è salita di 0,4°, che equivalgono a una quantità enorme di energia in più.

In particolare, si è verificato a partire dal 1910 un riscaldamento degli oceani nella fascia intertropicale dell’ordine di 1,3 gradi. Poiché è quello che succede in questa zona a determinare la grande circolazione delle masse d’aria nelle zone temperate e nelle zone polari, e la grande circolazione delle masse d’acqua oceaniche che dalla zona degli oceani portano il calore nelle zone temperate, una modifica delle condizioni di quell’area oceanica comporta una variazione in tutte le aree del globo: è proprio questo ciò che sta succedendo oggi.

Nell’area del Mar Mediterraneo, per esempio, nel giro di dieci anni (dal 1990 al 2000) sono triplicati i cicloni di tipo extratropicale. Per spiegare l’impatto di questi fenomeni, analizziamo ciò che è accaduto a partire dal 15 settembre 2003, quando la temperatura del mare risultava addirittura vicina ai 30° sulla costa ovest della Sardegna, e intorno ai 28° nel complesso del Mediterraneo. Valori da mare tropicale!

Il 24 settembre, pochi giorni dopo, la temperatura lungo la costa della Versilia era di 28° circa e un afflusso di aria molto umida passava vicino alla Sardegna, dove la temperatura era ancora molto alta. Il risultato è stata una precipitazione estrema-

mente intensa, dell'ordine dei 440 mm in due ore, quando la piovosità annua a Carrara è circa di 1.100 mm: quindi in due ore è caduta quasi la metà della pioggia di un anno.

Non che fenomeni di questo tipo non esistessero anche prima - il nostro Paese è sempre stato caratterizzato da eventi di questo tipo - ma la frequenza è tre volte maggiore. Anche i giorni con "piene" in Emilia Romagna e Toscana sono aumentati in modo significativo. Ciò porta molto spesso a esondazioni, e soprattutto richiede un aggiornamento di tutta la progettazione ingegneristica.

Nel periodo 1990-2000 la media degli eventi estremi in Italia è dunque triplicata rispetto agli anni '50-'80. Anche in Europa, per la verità: gli eventi di tempesta che hanno toccato la Francia, caratterizzati soprattutto da elevata intensità del vento, sono raddoppiati. Lo stesso vale per le alluvioni: ricordo Praga due anni fa.

Cosa fare?

È senz'altro necessario un intervento delle "categorie economiche", e tra queste credo si possano mettere anche le compagnie di assicurazione, affinché formulino domande precise al Governo.

Il nostro istituto ha condotto un programma di circa due anni per le Assicurazioni Generali, in cui si sono mappati tutti i comuni italiani. È fondamentale infatti per le compagnie avere a disposizione gli elementi tecnici per valutare le polizze, comune per comune, in funzione dei cambiamenti del rischio."

2.2 Irelio Offman

amministratore delegato di Marsh Italia

Dal Welfare State alla Welfare Community: il nuovo corso del mercato assicurativo

“Nell’introduzione di questa tavola rotonda si è parlato di entusiasmo, di passione, una passione che dovrebbe essere trasferita al potere politico. Mi sembra però che quasi sempre queste nostre prediche si rivelino inutili. Il seme cade tra le pietre, finché manca la controparte.

Nel nostro caso ci sono tre soggetti: il cittadino, lo Stato e il mondo assicurativo, che bene o male è sempre presente, dà delle risposte. Il mondo politico, invece, brilla per la sua assenza, sia fisica sia culturale.

Mi è tornato in mente un episodio che risale al 1987. Esisteva ancora il Ministero della Protezione civile. Ebbi la fortuna di incontrare l’allora Ministro e di presentargli un’analisi comparativa di ciò che avveniva nei Paesi più importanti (Francia, Germania, Giappone, Spagna, Nuova Zelanda e Stati Uniti) in tema di calamità naturali. Iniziai dicendo che occorreva una collaborazione virtuosa tra privati, Stato e sistema assicurativo, per evitare che continuasse nel nostro Paese quella serie di interventi a pioggia che tanti guai, anche di natura etica, aveva determinato. Uscii soddisfatto dall’incontro con il Ministro Gaspari, perché - con quella capacità straordinaria del politico di lungo corso - mi convinse ad andare avanti. Dopo pochi mesi, mi resi conto che la mia proposta sarebbe sparita tra le carte inutili.

Nell’estate dello stesso anno ci fu la gravissima alluvione della Valtellina che colpì la val Brembana, la val Formazza e dintorni. Al di là del monito implici-

to, la cosa più assurda fu che ne beneficiarono comuni assolutamente non colpiti, come Novara, Reggio Emilia, Treviso, Arezzo e giù fino a Castellammare di Stabia. Il vice Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuliano Amato, parlò dello Stato come del più "munifico e cieco assicuratore del mondo".

Sappiamo da cosa ciò è determinato: carenza delle prefetture, acquiescenza - se non complicità - da parte dei tecnici, pressioni clientelari e quant'altro. Potrei davvero andare avanti su questo tema citando episodi tra il grottesco e il malaffare.

Ricordo poi una serie di incontri che ebbi con la Protezione civile, il FAI, la Protezione dell'ambiente: nel 2000 organizzammo un incontro a Roma sul tema delle catastrofi naturali, le loro conseguenze, le risposte assicurative e il ruolo del broker. Erano presenti ISVAP, ANIA, il relatore Cassinelli. Fu molto interessante sotto il profilo dialettico, ma povero sotto il profilo pratico.

Dopo cinque anni, siamo ancora all'anno zero.

Lo Stato italiano agisce sempre in emergenza, sempre nell'affanno: fa seguire alle alluvioni d'acqua alluvioni di soldi da spendere a tambur battente, ma stringe la borsa quando si tratta di programmare a lunga scadenza.

Occorre portare una proposta concreta ai politici per promuovere la necessaria collaborazione tra pubblico e privato. Se vogliamo dare a questo nostro incontro un tono pragmatico, se vogliamo costruire una proposta vera, dobbiamo partire da realtà che già esistono in questo Paese e dobbiamo fare i conti con un regime che, oggi, il potere politico vuole di natura volontaristica: se non ci muoviamo su queste basi non riusciremo a fare nulla."

2.3 Antonio Solari

amministratore delegato di Swiss Re Italia

Una panoramica mondiale

“Swiss Re anche in Italia è un riassicuratore leader; posizione aumentata nel '97 con l'acquisizione dell'Uniorias. Presente nei mercati internazionali in più di 80 Paesi, la sua forza sta nell'esperienza maturata soprattutto nel settore dei rischi da calamità naturali.

Qualche cifra: nel 2004 ci sono state più di 30 mila vittime a livello mondiale, con danni economici per 123 miliardi di dollari, dei quali circa un 40% era assicurato. Swiss Re ha partecipato con circa un miliardo di dollari per conto proprio.

Questi eventi si sono verificati per un 50-51% nell'area asiatica, per il 14% in Europa, per il 15% in Nord America. Più del 40% sono state tempeste, il 32% alluvioni e il 10% terremoti.

Ritengo allora che l'Italia - quarto mercato assicurativo europeo e sesto a livello mondiale - debba essere in grado di proporre alternative a quelle dello Stato come solo assicuratore in caso di calamità naturali.

Non vorrei entrare in concetti politici: sono un riassicuratore, in più svizzero, vorrei quindi mantenere questa veste di neutralità. Per noi deve esistere il concetto di *assicurabilità*: bisogna definire quali tipi di eventi sono assicurabili, con una precisa mappatura del territorio e dei rischi connessi.

Visto come stanno le cose oggi in Italia, noi riteniamo che un regime di assicurazione obbligatoria o semi-obbligatoria possa contribuire a introdurre quel concetto di mutualità utile a garantire l'equilibrio dei portafogli a rischio e, dall'altro canto, a rispettare i vincoli socio-economici. Non da ultimo,

se manca la sostenibilità economica molto difficilmente il settore privato potrà continuare a far fronte a questi temi per lungo tempo.

L'introduzione di nuovi principi contribuirebbe a ridurre la fiscalità generale e a incentivare la prevenzione.

Ecco una piccola carrellata sui mercati esteri.

Nel sistema francese classico le polizze incendio includono per legge le coperture contro le calamità naturali, anche se escludono il rischio tempesta. Esiste la figura del riassicuratore statale, che ha garanzia illimitata da parte dello Stato nel caso in cui dovesse esaurire le proprie risorse finanziarie.

Un modello simile si trova in Spagna, dove la copertura "cal-nat" è molto diffusa. Anche qui, per legge, le polizze incendio includono questa copertura. Il Consorcio de Compensacion de Seguros, ente pubblico, stabilisce i prezzi e ha una capacità illimitata, poi garantita dallo Stato.

Anche in Svizzera, nel ramo incendio, l'assicurazione è obbligatoria.

In Turchia, dopo il grande terremoto del 2000, si è creato un pool apposito. Il rischio terremoto è oggi gestito dalla compagnia statale, che poi va sui mercati internazionali a collocare la propria riassicurazione.

Germania e Regno Unito non hanno una legge obbligatoria, però la copertura è molto diffusa (sebbene oggi in Germania acquistare coperture sulle alluvioni, per esempio, sia molto caro).

Nel Regno Unito quasi il 90% delle polizze incendio danno automaticamente anche la copertura catastofale.

Sempre più rilevante in Europa, anche se ancora di nicchia, è poi il tema delle coperture meno tradizionali, quelle che si avvicinano più a elementi finanziari.

Per concludere, anche l'Italia deve trovare una soluzione a questo problema.

Noi, come riassicuratori, continueremo a offrire i nostri servizi e le nostre capacità.

Ovviamente occorrono delle premesse: non possiamo mettere dei capitali a disposizione senza sapere che ne sarà.

Vorrei anche invitare il mercato assicurativo a vestire i panni del vero promotore: deve passare il concetto che occorre fare qualche cosa, anche in ambiti diversi da quello dell'auto."

2.4 Fabrizio Premuti

responsabile settore assicurativo Adiconsum

Consumatori e cultura assicurativa

“Parlare di una copertura obbligatoria per i rischi catastrofali non è facile. Già la parola “obbligatoria” al consumatore non piace molto. Quando si parla di obbligatorietà, purtroppo, la prima cosa che viene in mente ai consumatori è l’RC auto. Oggi non è affatto semplice convincerli che, nel caso delle calamità naturali, il riassicuratore è lo Stato e che quindi non esisterebbero le stesse criticità.

Da parte nostra, comunque, c’è una riflessione seria sui problemi connessi all’evento naturale, alle catastrofi, anche quando il disastro deriva dall’attività umana. Perché pure questo accade: in Italia abbiamo avuto Seveso.

Certo, questo tema deve diventare una priorità per i politici. Però questo tema è soprattutto una priorità per i cittadini.

Considero poi altrettanto impopolare e anti-economico obbligare gli assicuratori a intervenire in un modo che non dia coperture economiche sufficienti neanche a loro: l’abbiamo visto nell’RC auto, quando sono stati in qualche modo costretti ad aumentare le tariffe. E il consumatore ha subito l’aumento.

(Perdonatemi se prendo a esempio l’RC auto: per noi è una spina nel fianco, uno spettro che si affaccia costantemente quando si parla dell’evoluzione delle coperture assicurative. Comunque, tutte le volte che abbiamo avuto l’opportunità di confrontarci con il mondo assicurativo, siamo stati in grado di produrre risultati positivi, e oggi credo che l’RC auto sia uno dei rami più attivi nel mercato assicurativo italiano.)

Secondo me la riflessione da fare sulla copertura delle "cal-nat" è proprio sulla formula da utilizzare nell'eventuale assicurazione: una formula individuale o collettiva, perché l'obbligatorietà non aiuta a creare quella cultura assicurativa che nel nostro Paese ancora manca.

E quando c'è meno cultura, c'è meno educazione nell'utilizzo del sistema.

Coinvolgere i consumatori per costruire una cultura assicurativa, questa è la chiave."

2.5 Paolo Costa

presidente della Commissione trasporti e turismo del Parlamento europeo

Costi e benefici per lo Stato e il cittadino

“Oggi non siamo lontani dalla meta, io credo. Il lavoro del '96, '97, '98 alla fine ha prodotto il topolino della finanziaria '99. Quest'anno invece il Parlamento ce l'ha fatta (vedi una sintesi dell'iter parlamentare della legge a pagina 24). È un piccolo passo avanti, me ne rendo conto, e tutti siamo consapevoli che la questione sia cruciale. Però c'è qualcosa che non va.

Forse non è questo l'approccio giusto? È evidente: le calamità naturali andranno incrementando e quindi bisognerà in qualche modo affrontarle. Il punto di partenza è il vincolo finanziario.

Perché c'è un problema oggettivo di finanziamento *ex ante* ed *ex post* dei fenomeni di calamità naturale.

Quando non ci sono soldi in cassa, come si fa? Ci si comincia a domandare come spendere meglio i pochi soldi che si hanno, come aumentare le risorse a disposizione e come eventualmente ricollocarle.

Bisogna essere concreti, e uno dei punti fondamentali è far capire al consumatore che l'assicurazione non è un balzello in più.

Dobbiamo dire: attenzione, stiamo cercando di mettere in moto un meccanismo per cui, alla fine, quello che tutti spendiamo - Stato compreso - è più equo, più efficiente ed efficace.

Questo, secondo me, rispetto al consumatore. Rispetto allo Stato, dobbiamo capire come risolvere il problema di bilancio. Perché alla fine i soldi si sono sempre trovati, ma con grandissima fatica.

A questo proposito, esser riusciti a far definire gli interventi a difesa del suolo come spese infrastrutturali è stato un passo importante.

Tuttavia il tema di oggi non è solo come utilizzare meglio le risorse pubbliche: il punto è riuscire a essere all'altezza del compito.

Tutti i contratti di partnership pubblico-privata che facciamo oggi sono nell'ottica di una distribuzione del rischio. Sul rischio di cui discutiamo qui oggi la questione è come distribuire questo rischio tra il pubblico e il privato. Deve essere chiaro, per esempio, che se uno va a costruire nel greto del fiume non può essere risarcito. Ma deve essere per legge, perché altrimenti poi succede che viene risarcito e quella cultura della gestione del rischio di cui tanto parliamo stenta a svilupparsi.”

2.6 Claudio Cappon

amministratore delegato Consap

Soluzioni assicurative e finanziarie innovative

“Il tema della copertura dei rischi da calamità naturali è estremamente rilevante in Italia. Io penso però che le difficoltà vadano inquadrare in un tema più generale, ossia quello della delega sostanziale allo Stato di tutti gli interventi finanziari e operativi. Delega che sta incontrando dei limiti evidenti.

Lo vedo dal punto di vista della Consap: ci sono ormai proposte di fondi di garanzia per il risparmio, per i pacchetti turistici, per i crack immobiliari, per i delitti di particolare rilevanza sociale; tutti chiedono protezione. Dall'altra parte abbiamo uno Stato con poche risorse, mal impiegate.

Da qui deriva la contraddizione, perché cresce la domanda ma il mercato non si attiva.

Il mercato dovrebbe essere spontaneo: desidero un'automobile, me la compro, nasce un'industria automobilistica. Per rischi della collettività, di particolare intensità ma bassa frequenza, invece, un mercato fatica a nascere.

Il ruolo della politica deve essere allora quello di mettere insieme i diversi attori di questo mercato potenziale. Il soggetto pubblico deve facilitare l'assunzione del rischio delle imprese, stimolare la prevenzione, ripartire i costi sui cittadini in maniera sostenibile.

Quindi, in sostanza, il settore pubblico deve costituire una cornice, un'infrastruttura di regole e di garanzie che consenta al mercato di funzionare. A questo punto, però, lo Stato non deve sparire: deve gestire per esempio i rischi anomali e non assumibili, per dimensioni o per altre motivazioni.

Detto questo, tutti i soggetti citati, tra i quali la

Consap, sono pienamente coinvolti.

Passiamo ora al famoso articolo 202. Non ci aiuta moltissimo, perché è una norma quantomeno sintetica e anche non del tutto perspicua. Quanto al fondo di 50 milioni affidato a Consap dal legislatore, noi dobbiamo fare troppe cose straordinarie per un fondo solo e di queste dimensioni. Certo, questo è un punto fermo normativo acquisito. Però dobbiamo essere anche consapevoli che, se non si completa con delle determinazioni normative più esplicite, non avrà sviluppo.

Il ruolo di garante finale dello Stato non può essere solo implicito.

Perché il mondo dell'impresa ha bisogno di una garanzia di tipo contrattuale. Insomma, non deve essere solo un impegno morale: all'occorrenza questa garanzia deve essere anche finanziariamente esigibile.

Per fare una politica di mutualità della polizza ci deve essere una forma unitaria, un consorzio nazionale o - come dice la legge - un'unione di co-riassicurazione. Perché uno dei problemi italiani, come è noto, è l'estrema differenziazione di questi rischi sul territorio. E poi, non c'è dubbio, il problema dell'obbligatorietà fa paura a tutti: ai politici in particolare, e forse anche ai consumatori.

Questi nodi sono ancora aperti, mi pare. Tuttavia, devo dare atto alla Protezione civile di essere stato un motore formidabile su questa vicenda; la Consap, dal canto suo, può svolgere un ruolo importante che le deriva dall'essere di fatto l'unico soggetto pubblico con competenze amministrative o para-assicurative. Può quindi assumersi quegli impegni di tipo patrimoniale necessari in questo campo, e porsi come snodo contrattuale tra impegno morale e politico dello Stato e necessità finanziaria delle imprese. Inoltre ci sono interventi già attivi in campo non strettamente assicurativo: la mappatura del rischio, per esempio, prima non c'era e adesso c'è. Tutto

questo è indispensabile all'efficacia del sistema, perché è assicurabile ciò che in qualche modo è prevedibile e misurabile, sia pure statisticamente. Ciò contribuisce a dare quegli elementi di certezza che sono fondamentali per gli operatori e che consentono la sopportabilità da parte del cittadino, l'assunzione dei rischi da parte delle imprese e un costo sostenibile per lo Stato.”

2.7 Vincenzo Spaziante

vice capo dipartimento della Protezione civile

I primi passi avanti

“Vedo gli sviluppi recenti di questa tematica in maniera molto ottimistica. L’impegno per un provvedimento legislativo che parli di assicurazione e di rischi naturali occupa le riflessioni e i tavoli della politica da almeno 20 anni.

Con l’articolo 202 portiamo a casa un risultato. Forse modesto, incapace di dare gli sviluppi previsti. Tuttavia per la prima volta il Parlamento prende una decisione in materia di assicurazioni contro i rischi naturali.

Certo, questo ottimismo soffre di alcuni condizionamenti.

Ieri ho partecipato come fideiussore al mutuo che mia figlia ha fatto per la sua prima casa e ho garantito di aver sottoscritto una copertura assicurativa contro il rischio incendi. Ovviamente non c’è nessuna legge che preveda quest’obbligo, però non c’è casa in Italia che sia comperata con un mutuo che non preveda l’obbligo della copertura assicurativa per il rischio incendio.

Sto parlando di un problema di metodo: l’obbligatorietà non nasce soltanto dall’essere prevista in una norma.

Un’altra piccola ipocrisia è che lo Stato, come sappiamo tutti, è un assicuratore monopolista in Italia: non c’è altra impresa di assicurazioni che partecipi allo stesso mercato. Però lo Stato è anche il riassicuratore monopolista contro il rischio delle calamità naturali, e ha aperto un sistema assicurativo in proprio che ha margini d’inefficienza mostruosi. È l’unico assicuratore che, per quantificare il danno, si rivolge a soggetti terzi che non dipendono da lui,

quindi prende per buone delle perizie che non gli vengono fornite dai propri consulenti, ma da altri soggetti. E paga gli indennizzi sulla base di un'attività peritale che sfugge al proprio controllo. Non c'è impresa di assicurazione al mondo che operi in questa maniera. Dall'altra parte ci sono gli assicurati, che non sanno di avere sottoscritto con lo Stato una "polizza virtuale" quando pagano le tasse, e che sono tra gli assicurati più disgraziati al mondo: perché ricevono indennizzi con ritardi impressionanti. Abbiamo poi dei soggetti esterni, che di solito non compaiono e di cui non abbiamo ancora parlato: si tratta delle Regioni e degli enti locali, che danno un contributo di competenza primaria in materia di gestione del territorio.

Inoltre, è utile chiarire la questione dei costi effettivi delle calamità naturali. Quando parliamo dell'onere per lo Stato di una calamità naturale, non parliamo soltanto di problemi che potrebbero essere propri di un sistema assicurativo sulle abitazioni, bensì di una cosa molto più grande.

Secondo una stima sui finanziamenti che abbiamo dato per le calamità naturali negli ultimi anni, il patrimonio edilizio abitativo privato incide per una quota variabile tra il 30 e il 50% dei costi complessivi di una ricostruzione post-emergenza; il resto rappresenta l'altra faccia del problema, che non ci siamo ancora posti, ossia le conseguenze del dissesto territoriale, la ricostruzione di edifici pubblici e di infrastrutture.

Come si affronta questo 50-70%? Non si tratta di sdoppiare i finanziamenti. In questo caso una soluzione potrebbe essere quella di indicare le conseguenze di una calamità naturale come elemento di priorità assoluta nell'ambito delle linee di finanziamento ordinario dei diversi settori.

L'ultima delle ipocrisie fondamentali è quella dello Stato assicuratore ma anche finanziatore di se stesso.

Anche qui, il patto sociale non scritto prevede che lo Stato - attraverso la fiscalità generale - si faccia carico di tutti gli oneri relativi a una eventuale ricostruzione post-emergenziale.

Abbiamo speso 120 mila miliardi per l'Irpinia, circa 13 mila per l'alluvione del Piemonte, altri 13 mila per il terremoto dell'Umbria e delle Marche. Pertanto questo ruolo lo Stato lo sostiene, lo esercita da protagonista, solo che non vuole riconoscerlo. Dovremmo trovare un meccanismo che renda evidente e vincolante quello che oggi è implicito ma sostanziale: non c'è calamità in Italia che lo Stato non senta e non faccia propria fino all'ultima lira. Stiamo pagando le ultime briciole del Belice, dell'Irpinia con la legge finanziaria di quest'anno.

Concludendo, credo che l'articolo 202 sia un riconoscimento di principio importantissimo. Si è aperta una breccia, sta a noi rafforzare questo meccanismo. Il rapporto tra noi attori coinvolti per il momento è ottimo: non saprei cosa chiedere di più all'ANIA o alla CONSAP del contributo che hanno già offerto in termini di intelligenza, capacità di progettazione e riflessione.

Stiamo facendo tutti un lavoro di squadra molto buono, anche perché siamo d'accordo con l'ANIA sul fatto che, prima di ogni altra cosa, questo sistema debba essere realmente sostenibile da parte del mondo delle assicurazioni."

2.8 Fabio Cerchiai

presidente Ania

Corporate Social Responsibility e sostenibilità

“Dagli interventi di questa tavola rotonda emerge un tema importante: la cooperazione fra pubblico e privato. L’industria assicurativa è consapevole di avere anche una responsabilità sociale. Obiettivo: un sistema stabile e avanzato.

Attenzione, non è fare della beneficenza: è un atteggiamento da imprenditori; ha un ritorno, perché il fine dell’industriale è durare e avere profitto nel tempo. È fondamentale, infatti, operare in un sistema economico e sociale che sia sostenibile; un sistema socialmente avanzato, in cui quindi si tende molto di più all’ottimizzazione, alla stabilizzazione del reddito e del profitto che alla sua massimizzazione. Insomma, sviluppare l’attività industriale in una logica di responsabilità sociale significa garantirsi la probabilità di mantenere adeguati livelli di profitto nel tempo. L’Ania lavora in questo contesto.

La tecnica assicurativa consente di dare adeguate coperture, però qui non stiamo parlando di rischi semplici; l’assicurazione non è la panacea di tutti i mali, e le risorse a disposizione del sistema assicurativo non sono illimitate. Di fronte a eventi che tra l’altro stanno crescendo, occorre un accordo pubblico-privato. Oggi esistono le coperture, ma le calamità naturali implicano una valutazione caso per caso e prezzi che possono non essere socialmente sostenibili. Dobbiamo invece arrivare a una massa che permetta mutualità su una tipologia di rischio caratterizzata da frequenza, grave entità e certezza del danno. La base volontaria non è sufficiente, e non lo sarebbe nemmeno se fosse accompagnata da forti agevolazioni fiscali, che peraltro sono del tutto

assenti nell'articolo 202 della legge finanziaria 2005. Insomma, non c'è spazio per un intervento assicurativo sostenibile se non troviamo il modo di fare massa, massa di rischi.

Altro punto: le banche non chiederanno mai, in un sistema volontaristico, l'introduzione dell'obbligo dell'assicurazione da catastrofe naturale. Perché? Hanno interesse a proteggere il loro mutuo, quindi cercano di non concederlo a chi è fortemente esposto al rischio, e di tutti gli altri se ne infischiano perché probabilmente l'evento non capiterà e il prezzo che dovrebbero pagare in più sarebbe tale da non rendere più conveniente il mutuo di quella banca rispetto a quello di una che non chiede lo stesso tipo di obbligo.

Quando ho parlato con i parlamentari - di destra, di sinistra, di centro - ho visto che tutti sono d'accordo sull'urgenza di affrontare il problema della copertura assicurativa contro le calamità, ma quando si cerca di passare alla pratica questa unanimità sparisce. Fondamentalmente per il timore di risultare impopolari, per la tentazione di rimandare... manca proprio la visione dell'interesse comune, e si resta sempre sul piano della discussione.

Oggi i politici non sono qui. Forse quest'assenza deriva dall'imbarazzo di sentirsi domandare: ma se eravate tutti d'accordo, allora perché non avete agito?

E così, se da un lato sono d'accordo con il Cineas quando propone di diventare tutti insieme un "fattore di proattività", dall'altro sono convinto che dobbiamo togliere qualsiasi alibi alla politica. Bisogna che a questo tavolo si seggano anche i rappresentanti del mondo parlamentare.

Quanto alla modalità con cui attuare il provvedimento, credo che non esista modo peggiore che inserirlo nella legge finanziaria. Perché questa legge viene fatta dal Ministro dell'Economia di turno, anche qui non importa quale, possibilmente all'insa-

puta anche degli altri ministri del Governo, all'ultimo momento, di notte; si compone di 7.000-8.000 pagine in modo che nessuno le possa leggere, e alla fine viene posto il voto di fiducia per evitare anche una discussione. Quindi, su un tema di per sé suscettibile di impopolarità si ottiene un consenso generale, lo si toglie e se ne riparla l'anno prossimo! Concludendo, la mia visione personale è questa: ci deve essere un tavolo organizzato fra di noi, che alzi la voce, si faccia sentire e chiami a discutere rappresentanti del mondo parlamentare, della maggioranza e dell'opposizione. Il tutto con una visione orientata al futuro, alla logica dell'investimento e del finanziamento, che deve venire anche dalla contribuzione tipica del mondo assicurativo.

Insomma, bisogna passare dal dire al fare.

In Ania c'è un grosso impegno su questo fronte, in termini di investimenti. Il progetto che noi chiamiamo SIGLA tende a ottenere una mappatura del rischio idrogeologico del Paese. La finalità è quella di garantire una migliore assicurabilità di questi rischi. Sono dati che Ania metterà a disposizione di tutti: anche questa è cooperazione sociale."

3

La posizione del Cineas: l'importanza di “fare sistema”

3.1
I perché di un
insuccesso dell'Italia

3.2
Quali indicazioni
al mondo politico

3.3
Quali indicazioni
al mondo assicurativo

3.4
Quali indicazioni
al mondo
dei consumatori

3.5
Fare sistema

*Dall'analisi dell'insuccesso italiano, le indicazioni fornite
ai vari protagonisti del settore*

3.1 I perché di un insuccesso dell'Italia

Anzitutto perché in Italia su questo tema perdura un “processo di rimozione collettiva”, fatta salva poi la rapida e drammatica presa di coscienza del problema in occasione di eventi che, per gravità, richiamano l'attenzione dell'intera nazione sui disagi delle popolazioni colpite e sugli ingenti danni economici e ambientali.

In secondo luogo perché, di fronte alla complessità del tema, le parti in causa hanno un approccio corporativo e non sistemico che le porta, nel tempo, a non considerare la copertura finanziaria delle calamità naturali una vera priorità.

E poi perché non si è fatta mai una vera campagna di informazione per spiegare al consumatore che è proprio lui il primo a trarre vantaggio da una legge che regolamenti le coperture assicurative sulle cala-

mità naturali. Perché avrebbe certezza e tempestività del risarcimento, mentre con l'attuale sistema non ha nessuna garanzia, pur facendosi carico fiscalmente di quei 3,5 miliardi l'anno che lo Stato italiano spende per i danni da calamità naturali.

Inoltre, lo si educerebbe a fare concretamente della prevenzione.

I PERCHÈ DI UN INSUCCESSO

- ⇒ **Perché il tema è oggettivamente complesso**
- ⇒ **Perché molto spesso si ingigantiscono le divisioni, invece che ricercare le soluzioni**
- ⇒ **Perché non è considerato una priorità**
- ⇒ **Perché c'è discontinuità nella gestione del tema**
- ⇒ **Perché il mondo politico teme l'impopolarità**
- ⇒ **Perché il mondo assicurativo teme di perderci**
- ⇒ **Perché i consumatori temono possa trattarsi di una nuova tassa**
- ⇒ **Perché manca un'adeguata informazione**

3.2 Quali indicazioni al mondo politico

Il mondo politico deve prendere atto che il problema è *bipartisan*: i disastri colpiscono tutti a prescindere dalla loro colorazione politica.

L'iniziativa deve essere presa da chi ci governa, con soluzioni chiare e precise. Purtroppo, invece, le ultime due finanziarie dimostrano una grande incertezza tra sistema obbligatorio, semi-obbligatorio e facoltativo, oltre a disattendere quanto contenuto nella finanziaria 2005 che prevedeva l'emanazione di appositi regolamenti entro 120 giorni dalla data dell'entrata in vigore della legge. Il termine è scaduto da parecchi mesi senza che nulla sia successo.

Il mondo politico deve farsi carico delle proprie responsabilità e deve decidere se l'Italia vuole essere al passo con l'Europa o meno. Tutti i principali

CINEAS: I CONTRIBUTI CULTURALI

Al mondo politico

- ⇒ **Non dimenticare l'art. 202 della finanziaria 2005**
 - ⇒ **Decidere se la copertura debba essere facoltativa (finanziaria 2005), semi-obbligatoria (finanziaria 2004) o obbligatoria**
 - ⇒ **Accollarsi l'eventuale costo oltre la massima capacità di ritenzione del mondo assicurativo e riassicurativo privato**
 - ⇒ **Offrire una grande opportunità di ridurre la spesa pubblica**
 - ⇒ **Sensibilizzare l'opinione pubblica sui vantaggi della legge per i consumatori**
 - ⇒ **Favorire la prevenzione dei rischi e gli interventi di consolidamento e di delocalizzazione**
-

Paesi europei hanno già da tempo legiferato sul tema e ci sono nazioni come la Spagna, la Francia e l'Inghilterra che hanno regolamentato per legge anche i danni derivanti da atti socio-politici, come il terrorismo.

Inoltre, lo Stato, nel costante tentativo di ridurre la spesa pubblica, ha un'occasione formidabile per risparmiare gran parte di quei 3,5 miliardi di Euro che spende ogni anno.

Quindi, il mondo politico abbia un'impennata di orgoglio nazionale, piuttosto che permanere in un masochismo economico!

3.3 Quali indicazioni al mondo assicurativo

Non si può dire che il mondo assicurativo, in questi ultimi anni, non si sia attivato sul tema.

Purtroppo i risultati sono stati deludenti, e oggi siamo ancora al palo.

Gli assicuratori attribuiscono tutta la colpa ai politici.

È vero che gravi sono le colpe del mondo politico, ma bisogna onestamente riconoscere che anche il mondo delle compagnie molto ha fatto per aumentare i problemi piuttosto che aiutare chi ci governa a trovare soluzioni: l'exasperata difesa degli interessi di parte, un accentuato provincialismo e la mancanza di una visione di medio-lungo periodo sono purtroppo mali endemici del nostro intero sistema, e non solo di quello politico.

CINEAS: I CONTRIBUTI CULTURALI

Al mondo assicurativo

- ⇒ **Fare concretamente della Corporate Social Responsibility**
 - ⇒ **Superare le divisioni ed essere proattivi**
 - ⇒ **Essere *followers*, in quanto lo stesso tema è già stato trattato e risolto dagli assicuratori di altri Paesi**
 - ⇒ **Creare nuove competenze e servizi per la riduzione e il contenimento del danno**
 - ⇒ **Favorire la prevenzione dei rischi**
-

Il mondo assicurativo non dovrebbe più giocare di rimessa, ma prendere decisamente l'iniziativa tenendo ben presente due aspetti:

- il primo è che non bisogna affrontare il tema delle coperture assicurative dei danni da calamità naturali soltanto con la corretta ottica economica: il tema ha anche un'enorme rilevanza sociale e una "compagnia virtuosa", conscia anche del proprio ruolo sociale, non può affrontarlo solo come nuova opportunità di business. Se si vuole fare veramente della Corporate Social Responsibility, questo è il tema più idoneo affinché l'intero settore passi, con concretezza, dalle parole ai fatti;
- il secondo è che l'Italia è agli ultimi posti della graduatoria europea nel rapporto rami danni/prodotto interno lordo. E ciò perché lo sviluppo delle coperture assicurative *non vita* è assai limitato nel nostro Paese, e ogni anno il divario dall'Europa aumenta. La legge sulla copertura assicurativa delle calamità naturali contribuirebbe a ridurre questo cronico gap.

3.4 Quali indicazioni al mondo dei consumatori

I consumatori devono rendersi conto che non possono più affidarsi soltanto allo Stato per il recupero delle perdite subite da una catastrofe. Oggi l'Italia non se lo può permettere, come non se lo possono permettere altri Stati europei economicamente più solidi del nostro.

Il consumatore deve sapere che il risarcimento del danno potrà avvenire soltanto se, in precedenza, aveva stipulato una copertura assicurativa, così come avviene per l'incendio o per il furto. E così è in tutti gli altri Paesi europei.

D'altronde, l'attuale sistema non dà alcuna garanzia di risarcimento in caso di disastro naturale, pure

CINEAS: I CONTRIBUTI CULTURALI

Ai consumatori

- ⇒ **Oggi il risarcimento della casa terremotata o alluvionata non è un diritto se non c'è la polizza**
- ⇒ **L'attuale sistema non funziona e grava sulla fiscalità generale (quindi sui consumatori stessi)**

I vantaggi della legge sulla copertura assicurativa CAL-NAT

- ⇒ **Diritto al risarcimento**
 - ⇒ **Tempestività del risarcimento**
 - ⇒ **Uguaglianza di trattamento**
 - ⇒ **Cultura della prevenzione**
-

gravando il costo dello Stato sulla fiscalità generale e quindi anche sui consumatori stessi.

Quindi, la legge sulla coperture assicurativa delle calamità naturali conviene soprattutto ai consumatori, perché avranno certezza e tempestività di risarcimento. E lo Stato (contrariamente a quanto avviene nelle polizze di responsabilità civile auto) opera come assicuratore di ultima istanza ed è titolato a controllare i prezzi delle coperture, come avviene negli altri Paesi europei.

In sintesi, i disastri naturali possono essere eventi di così ampia portata economica che solo la collaborazione di tutti può garantire un risarcimento adeguato:

- il consumatore si accolla una piccolissima quota del danno subito, pari all'importo della franchigia;
- l'assicuratore si accolla gran parte del danno, fino a raggiungere la propria massima capacità di ritenzione;
- il riassicuratore risponde fino alla massima capacità di ritenzione internazionale;
- lo Stato interviene per l'eventuale eccedenza, nel caso di danni di estrema gravità economica.

Il cittadino, quindi, ha diritto di essere correttamente informato per evitare il diffondersi di leggende metropolitane (come "la tassa sulle disgrazie!") e poter gestire i disastri naturali in un'ottica di prevenzione. Non dimentichiamo che, in Italia, soltanto un terzo delle abitazioni private è attualmente assicurato contro l'incendio, mentre in molti Stati europei è una copertura resa obbligatoria dallo Stato.

E di fronte ai molteplici rischi del terzo millennio, il cittadino può tutelarsi soltanto con la prevenzione.

3.5 Fare sistema

La forza della natura si sta sempre più scatenando contro il mondo che l'uomo si è creato.

Lo tsunami dell'Oceano Indiano e l'alluvione di New Orleans sono solo gli ultimi esempi di quanto catastrofici possono essere i danni provocati da disastri naturali. E gli esperti dicono che l'uomo deve abituarsi a convivere con questi immensi traumi.

E allora, di fronte a un nemico naturale sempre più potente, l'unica possibilità dell'uomo è di unire tutte le proprie forze, grandi o piccole che siano, per tentare di ridurre le conseguenze economiche e sociali di tali disastri.

In futuro, sarà sempre più determinante "fare sistema", cioè far lavorare insieme tutti gli attori interessati al tema, con un approccio che non sia legato alla "spirale viziosa" dell'egoismo e del settorialismo, ma che sia invece improntato alla "spirale virtuosa" della collaborazione, della determinazione e del pragmatismo.

I principali paesi europei lo hanno già capito, tanto da superare le inevitabili diversità esistenti anche all'estero, con un approccio olistico che ha portato a tutelare il cittadino non solo per danni da calamità naturali, ma anche per quelli da terrorismo.

In Italia, chi è più proattivo prenda l'iniziativa. Ci riferiamo al mondo assicurativo che ha già in corso una serie di contatti sul tema con gli altri attori interessati. Il mondo assicurativo finalizzi le proprie relazioni e le proprie iniziative: elabori insieme con la Protezione Civile e il mondo dei consumatori un progetto comune e condiviso da presentare al mondo politico per l'inizio nella prossima legislatura. In tal modo il nuovo Parlamento, di fronte a una posizione così compatta, non potrà esimersi dal legiferare finalmente sul tema.

4

Che cosa fare subito

*Intervista ad Adolfo Bertani, presidente Cineas,
presidente gruppo Zurich Italia*

Tra i modelli legislativi esteri, sembra essere il francese quello più efficace per noi. Quali aspetti, in particolare, sono da seguire? E quali altri invece, secondo lei, da correggere?

Vedo due aspetti positivi nella normativa francese: il primo è l'obbligatorietà della copertura incendio, il secondo è l'intervento da parte dello Stato, che ha costituito una compagnia di riassicurazione pubblica, la *Caisse Centrale de Reinsurance*. Pertanto il mondo assicurativo privato può tenere per sé i rischi delle calamità naturali o può cederli alla *Caisse Centrale* fino a un massimo del 50%. In più, in caso di eventi disastrosi, lo Stato francese interviene per eccesso, oltre alla compagnia di riassicurazione. È prudente, quindi, per una compagnia riassicurarsi per questi rischi.

Il punto debole della normativa francese, invece, è il premio unico - ovvero una sorta di tassa fissa per tutti - che è il 12% del premio incendio. In Italia si è più orientati verso una differenziazione dei tassi in funzione dell'entità del rischio: chi provoca più sinistri deve pagare di più. Importante è che non ci sia una differenza enorme tra un premio e l'altro, ma una forbice entro la quale far oscillare la personalizzazione dei premi.

Allora proprio dall'esempio francese potremmo ricavare un impulso alla prevenzione, oltre che al trattamento dell'emergenza. Quali punti ritiene centrali, in questo senso?

C'è un ulteriore aspetto di fragilità nella realtà francese. Nonostante la legge preveda dei "Piani di Prevenzione del rischio naturale prevedibile", i comuni delle zone più a rischio hanno difficoltà a realizzarli perché temono si riduca il valore dei terreni e degli immobili. Ma il processo è iniziato e, sia pur lentamente, avanza. Qualcosa di altrettanto coraggioso deve essere fatto anche in Italia per ini-

ziare una vera politica di prevenzione sul territorio: i Comuni, le Province e le Regioni delle zone più a rischio devono poter adottare politiche di rafforzamento e ricostruzione delle strutture più sensibili e devono poter realizzare una programmata delocalizzazione delle strutture abitative.

Inoltre, la personalizzazione dei tassi e l'applicazione di franchigie elevate nelle zone più a rischio favorirebbero nell'utente la cultura della prevenzione.

A proposito del ruolo del privato e del pubblico, lei sostiene da tempo la necessità di "fare sistema", ossia di avviare e consolidare la collaborazione pubblico-privato. Da dove si dovrebbe partire?

Il problema si risolve solo con la collaborazione tra pubblico e privato. Nel settore delle calamità naturali l'entità dei danni è tale che da solo non ce la fa nessuno dei due. Il privato ha bisogno di un danno certo, di un tetto per limitare la sua esposizione, altrimenti rischia il fallimento. Però i danni della natura non hanno limiti, ed è lo Stato che deve intervenire per offrire assistenza e garanzia.

È indispensabile quindi fare sistema, come testimoniano i casi di molti altri Paesi.

Purtroppo finora pubblico e privato hanno collaborato poco. È fondamentale cambiare approccio e abbandonare la visione pessimistica che deriva dagli insuccessi di questi anni. Una strategia utile è quella delle 4 P:

- 1) *patriottismo*: un sentimento nazionale che fa dire "giochiamo tutti nella stessa squadra"; la domanda di fondo è se l'Italia debba stare o meno in Europa su questo tema. Oggi siamo fuori dall'Europa. Assicuratori e mondo politico devono mettersi insieme per restare in Europa;
- 2) *passione*: bisogna credere e impegnarsi in un tema che comporta un grave danno economico e un enorme problema sociale;

- 3) *pragmatismo*: essere consapevoli che si deve fare una legge perfettibile e non perfetta; se l'obiettivo è fare subito una legge meravigliosa, non si farà mai nulla di concreto;
- 4) *proattività*: chi ha più capacità prenda l'iniziativa; mi rivolgo quindi al mondo delle compagnie, perché insieme con il Dipartimento della Protezione civile proponga al mondo politico delle soluzioni cercando anche un accordo con i consumatori. Se queste tre entità fossero capaci di proporre una soluzione univoca ai politici, sarebbe un passo avanti importante.

Sul pragmatismo: l'impressione è che nessuno voglia far partire nulla senza la certezza di evitare errori.

Sì, e credo che un approccio graduale possa ridurre questo rischio. La proposta di legge Benvenuto-Fluvi si muove in questa direzione. In Italia solo 1/3 delle abitazioni private è assicurato contro l'incendio: si potrebbe rendere obbligatoria la copertura calamità naturali a tutte le polizze incendio esistenti e creare agevolazioni fiscali per favorire la stipula di nuovi contratti. L'importante è iniziare, perché viviamo in un processo dinamico e le soluzioni nascono un po' per volta. Il problema è che in Italia siamo fermi da 20 anni sull'argomento.

Prima lei diceva "dobbiamo restare in Europa". Quale ruolo potrà avere l'Europa in questo processo?

L'Europa vive oggi un momento di *impasse*. Fino a un anno fa l'Europa era un'idea forte, oggi è messa in discussione.

Ritengo però che per alcuni temi, tra i quali le calamità naturali, sia sempre più necessaria un'integrazione tra le varie norme nazionali. Anche perché la

calamità naturale, per le sue dimensioni, rende necessaria l'unione tra le risorse dei singoli Paesi. È il classico tema in cui la collaborazione europea è fondamentale: l'armonizzazione tra le varie legislazioni sarà un argomento di grande attualità nei prossimi 5 anni.

In un recente convegno OCSE si è parlato proprio di questo. In quell'occasione è stata evidenziata anche l'importanza di una gestione congiunta delle crisi post-disastro, per le quali l'OCSE ha ribadito l'esigenza di una grande collaborazione delle Protezioni civili di tutta Europa. E qui noi siamo visti molto bene, perché abbiamo un Dipartimento della Protezione civile efficace e ben considerato all'estero. Dove siamo invece molto deboli è nella compensazione delle perdite economiche.

Sono sicuro però che la pressione europea per un coordinamento delle iniziative post-disastro e per un risarcimento certo dei danni darà un impulso all'Italia perché si adegui con una legge ad hoc.

In conclusione, presidente Bertani, se dovesse rivolgere qui un appello, a chi lo rivolgerebbe e per fare che cosa?

Rivolgerei un appello agli assicuratori, ai politici e ai consumatori.

Agli assicuratori chiedo di valorizzare il ruolo sociale dell'assicurazione. Si parla tanto di *Corporate Social Responsibility*. Certamente la finalità primaria di una compagnia privata è di generare profitti e di aumentare di valore nel tempo; ma di fronte a temi di grande rilevanza sociale, come le calamità naturali, l'ottica non può essere solo economica.

Ai politici chiedo di essere *bipartisan*. La calamità naturale non è né di destra né di sinistra: il dramma colpisce tutti. Inoltre con una nuova legge che coinvolga il cittadino e il mondo assicurativo lo Stato può risparmiarne gran parte di quei 3,5 miliar-

di di euro che ha speso finora.

Ai consumatori suggerisco di informarsi bene, perché la legge non è una tassa sulle disgrazie, ma una garanzia di risarcimento, oltre che di uguaglianza di trattamento per danneggiati da eventi diversi. È una cosa diversa dall'RC auto: non lascia libero il mercato alle compagnie, ma prevede un controllo da parte dello Stato che, come riassicuratore, ha diritto a dire la sua (per esempio, in Francia, fissa le tariffe). Qui lo Stato è a tutela del consumatore.

Chiuderei con alcune considerazioni di sintesi:

- 1) si può passare da un sistema in cui perdono tutti, come quello attuale, a un sistema *win-win*, come dimostrano gli altri paesi europei;
- 2) è meglio agire che reagire: sarà migliore una legge emanata senza l'urgenza e la drammaticità di una catastrofe appena avvenuta. Dalla "rimozione collettiva", tipicamente italiana, passiamo alla cultura della "prevenzione collettiva", sicuramente più evoluta. Non aspettiamo le disgrazie per essere proattivi!
- 3) tutte le parti in causa intensifichino gli sforzi nei prossimi mesi per essere in grado di emanare la nuova norma all'inizio della prossima legislatura.



PER UNA CULTURA DEL RISCHIO

Cineas, Consorzio universitario per l'Ingegneria nelle Assicurazioni, nasce nel 1987 su iniziativa del Politecnico di Milano, di un numero ristretto di Compagnie di Assicurazioni, di Associazioni di categoria e della Stazione Sperimentale per i Combustibili del Ministero dell'Industria.

Alla fine degli anni '90 la crescente complessità dei mezzi tecnici di produzione e l'insorgere di nuovi rischi finanziari, socio-politici ed ambientali spinge il Cineas ad una maggior focalizzazione.

Infatti il Consorzio si indirizza sempre più verso le tematiche legate alla "cultura del rischio" per aiutare il mondo del lavoro nella identificazione, valutazione e gestione di tutti i rischi di impresa e nella creazione di nuove professionalità.

In questo nuovo spirito, aderiscono al Cineas molti nuovi Soci, tra i quali tutte le primarie Compagnie di Assicurazioni, molte Associazioni professionali e di categoria, il mondo industriale ed il mondo accademico.

Si moltiplicano le ricerche nelle diverse aree di rischio (calamità naturali, finanza innovativa, eventi avversi in ospedale, corporate governance, etc.) e si realizzano programmi formativi avanzati su Risk Engineering, Corporate Financial Risk Management, Hospital Risk Management e Loss Adjustment.

Nell'anno accademico 2002-2003 Cineas ha conferito i primi diplomi in Italia di Enterprise risk manager, il professionista del rischio a 360°, e di Hospital risk manager, il professionista del rischio per il mondo della sanità.

Dalla sua costituzione, Cineas ha formato oltre 600 professionisti che occupano importanti posizioni nelle principali aziende del mercato.

Presidente di Cineas è Adolfo Bertani, presidente del gruppo Zurich Italia.

In collaborazione con

GUY CARPENTER