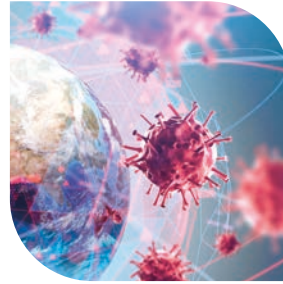
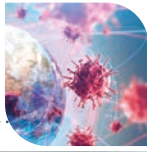


**L'ASSICURAZIONE  
DELLE CALAMITÀ  
NATURALI E DELLE  
PANDEMIE**



# Indice

<b>CINEAS</b>	pag. 5
<b>Introduzione</b>	6
<b>1. ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI</b>	8
<ul style="list-style-type: none"><li>• La vulnerabilità del territorio italiano</li><li>• La scelta del sistema assicurativo. Possibili opzioni</li><li>• Agevolazioni fiscali previste in Italia per l'assicurazione cat nat</li><li>• La situazione attuale delle coperture catastrofali degli immobili negli altri paesi (sistema prescelto, organizzazione e risultati ottenuti)</li><li>• Possibili ambiti della copertura (rischi coperti, immobili abusivi, forme di copertura)</li><li>• Il ruolo della Commissione Europea nel sollecitare i Governi a legiferare in materia</li><li>• Il Programma Nazionale: struttura finanziaria e operativa; l'attuale contesto e la proposta di legge Rostan</li><li>• L'assicurazione obbligatoria: ratio e perimetro dell'obbligo</li><li>• Il consorzio obbligatorio di co-riassicurazione e il piazzamento riassicurativo</li><li>• Il terzo livello di intervento: il ruolo del settore pubblico attraverso il Programma Nazionale</li></ul>	
<b>2. AMPLIAMENTO A FORME DI COPERTURA ASSICURATIVA CONTRO IL RISCHIO PANDEMICO</b>	34
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gli eventi pandemici ed il Covid 19</li><li>• Evoluzione del contagio del Covid 19</li><li>• Gli impatti economici del Covid 19</li><li>• Possibili coperture assicurative per far fronte ad eventi pandemici</li><li>• Ipotesi di Pool Riassicurativo Pubblico-Privato</li></ul>	
<b>APPENDICE - LA LEGISLAZIONE VIGENTE, IN ITALIA, IN MATERIA DI ASSICURAZIONE DELLE PRODUZIONI AGRICOLE CONTRO I DANNI DA EVENTI METEOCLIMATICI ESTREMI</b>	40
<ul style="list-style-type: none"><li>• Una fattispecie simile: la legislazione vigente in Italia in materia delle produzioni agricole contro i danni da eventi meteoclimatici estremi</li></ul>	
<b>3. IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO TECNICO PER GLI INTERVENTI FINALIZZATI ALL'INDENNIZZO DEI DANNI</b>	42
<ul style="list-style-type: none"><li>• L'organizzazione e la gestione dei sinistri derivanti da calamità naturali</li><li>• Il ruolo della Protezione Civile nella gestione dei primi interventi di soccorso</li><li>• Il sistema di raccolta delle denunce di sinistro e le procedure</li></ul>	



- di incarico ai periti
- Il sistema informatico a supporto della gestione e liquidazione dei sinistri
  - L'istituzione e la tenuta del Registro Periti per danni derivanti da calamità naturali
  - Criteri di accesso e certificazione dei periti iscritti al Registro tenuto da IVASS / CONSAP
  - Rimborsi delle spese sostenute dai periti e loro parcelle
  - Il ruolo e l'organizzazione delle strutture di liquidazione al servizio del Programma Nazionale
  - Le modalità semplificate di risoluzione delle eventuali controversie con gli assicurati

<b>4.</b>	<b>L'ASSESSMENT DEL RISCHIO, LA MAPPATURA DEL TERRITORIO ED I NUOVI TOOL DI PREVENZIONE</b>	52
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il contesto nazionale del rischio cal nat: le peculiarità del sistema Italia</li><li>• Il sistema di allertamento della Protezione Civile</li><li>• Nuovi tool disponibili per la prevenzione delle conseguenze catastrofiche delle cal nat</li><li>• Il possibile contributo dell'assistenza diretta alle popolazioni colpite da calamità naturale</li></ul>	
<b>5.</b>	<b>IL POSSIBILE RUOLO DELLE SOCIETÀ DI BONIFICA E RISANAMENTO IN ITALIA</b>	64
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificazione delle Aziende Operative sul territorio nazionale</li><li>• Preparazione all'emergenza ed attivazione/coordinamento degli interventi</li><li>• Protocolli operativi e sistemi di rendicontazione tecnica ed economica</li></ul>	
<b>6.</b>	<b>IL RUOLO DEL RISK MANAGER AZIENDALE NELL'ASSESSMENT E NEL CONTENIMENTO DEL RISCHIO</b>	70
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il metodo Natech per la valutazione del rischio di natura chimica</li><li>• Attuazione dei provvedimenti di prevenzione e di protezione</li><li>• Attuazione dei provvedimenti a fronte di avvisi di Early Warning</li><li>• Predisposizione dei piani di intervento (preparazione, risposta e ripristino)</li><li>• Disastri tecnologici innescati da fenomeni naturali calamitosi di notevole intensità</li></ul>	
	<b>Executive summary</b>	80
	<b>Conclusioni e ringraziamenti</b>	82
	<b>Autori</b>	84



Cineas è un **Consorzio universitario senza fini di lucro** - fondato dal **Politecnico di Milano** nel **1987** - e una **scuola di formazione manageriale** sulla **gestione dei rischi** e dei **sinistri**.

La mission del Consorzio è diffondere la cultura del rischio sia attraverso **percorsi formativi altamente professionalizzanti**, che attraverso **attività istituzionali**.

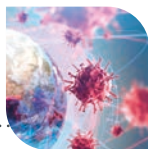
La community di Cineas è composta da **65 soci** (tra i quali cinque atenei, primarie compagnie assicurative a livello nazionale e internazionale, società di brokeraggio, associazioni di categoria, società di bonifica, studi professionali di ingegneria e loss adjusting); circa **250 docenti**; oltre **3000 diplomati** nei master.

Il Consorzio ha avviato importanti partnership con **primarie realtà istituzionali, industriali e associative** (Dipartimento della Protezione Civile, Federchimica, IPSOS, Mediobanca, e diverse Confindustrie), ed è coinvolto in iniziative ad **alto contenuto innovativo** con l'obiettivo di **includere il risk management** nei grandi temi dello **sviluppo sostenibile** e dell'**economia circolare**.

Ogni anno Cineas realizza l'**Osservatorio sulla diffusione del risk management nelle medie imprese**, per fotografare le strategie di gestione del rischio delle aziende manifatturiere italiane; questa ricerca, negli anni, ha evidenziato una **correlazione positiva** tra **gestione integrata dei rischi** e **performance economiche** delle imprese.

Inoltre annualmente il Consorzio attiva filoni di studio e ricerca in materia di rischio. Nel biennio 2021 - 2022 ha organizzato un tavolo di lavoro sulle calamità naturali che ha prodotto questo studio.





## Introduzione

In questi ultimi anni abbiamo vissuto la particolare gravità di rischi che possono mettere in discussione la nostra organizzazione sociale e che costituiscono una minaccia alla stessa esistenza dell'uomo.

Per misurare e controllare questi rischi occorrono modelli nuovi che non si possono attingere esclusivamente da modelli statistici basati su quanto avvenuto in passato.

Non solo la pandemia, ma anche le calamità naturali avvenute più di recente hanno sorpreso gli analisti per entità e frequenza.

Il nostro Consorzio ha già avuto un'esperienza pratica di intervento sul territorio a seguito di una calamità naturale, nel 2009, dopo il terremoto in Abruzzo.

Nell'intervento Cineas – coinvolto nella filiera con Reluis e Fintecna – si è occupato della verifica della congruità economica delle richieste di risarcimento presentate dai cittadini. Grazie all'intervento di un corpus qualificato di 225 periti specializzati nella valutazione dei danni da calamità naturali sono stati risparmiati circa 400 milioni di euro di risorse pubbliche.

L'obiettivo del white paper è quello di mettere a disposizione dei decisori istituzionali questo corpus di conoscenze e le competenze professionali che il Cineas ha accumulato negli anni sul tema delle calamità naturali, lavorando in collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile e il Politecnico di Milano, da cui Cineas è stato fondato nel 1987.

In questo scenario, il nostro Cineas, specializzato nella diffusione della cultura sulla gestione dei rischi ha voluto raccogliere alcune delle migliori competenze tecniche disponibili per supportare i decisori nel valutare i modelli di intervento pubblico che possano fornire una soluzione ed una risposta sostenibile alle esigenze della società italiana.

In questo studio sono stati coinvolti 9 professionisti, esponenti dei settori: associativo, industriale, assicurativo, peritale, della bonifica e del ripristino.

Ciascuno ha portato le proprie competenze specifiche in merito al tema della gestione del rischio, dell'intervento in emergenza e del risarcimento del danno, anche utilizzando come base di riflessione quanto contenuto nel Disegno di Legge Rostan, presentato in Parlamento nel corso della precedente legislatura.

Il documento presenta anche un'analisi sinottica di quanto avviene negli altri Paesi Europei ed extra europei.

Questo "white paper" descrive la situazione in Italia, le norme in gestazione e i bisogni che devono essere soddisfatti, mantenendo però un profilo puramente tecnico.

---

Il Consorzio non intende esprimersi su scelte che appartengono alla politica o che interessano le diverse categorie di operatori; invece, mantenendosi neutrale, indica, da un punto di vista tecnico-scientifico, le soluzioni più efficaci per risolvere un annoso problema: quello dell'assenza di un sistema strutturato di prevenzione e di protezione dalle catastrofi naturali. E lo fa al servizio del Paese.

Infatti, l'Italia, caso unico tra i grandi paesi industrializzati, non dispone di un sistema legislativo organico per affrontare l'impatto economico delle catastrofi naturali, che vengono poste a carico dello Stato solo nel momento in cui queste si manifestano.

Non si tratta di essere paladini di una cooperazione tra pubblico e privato, oppure di voler imitare gli altri. Risulta, tuttavia, paradossale che un territorio così esposto alle catastrofi naturali non abbia ancora adottato un modello che invece esiste in paesi come la Francia, la Spagna o la Turchia, per non parlare del Giappone, che è stato capace di affrontare, spesso con successo, terremoti di grande violenza.

La mancanza di un sistema, posto a supporto della preziosa opera svolta dalla Protezione Civile, che intervenga a livello di prevenzione oltretutto di valutazione post evento e di risoluzione nei tempi più brevi possibili dei disagi generati e delle conseguenze economiche delle catastrofi, è un vulnus per l'equilibrio dei conti pubblici e, più ancora, per la protezione dei cittadini e della società civile.

Speriamo, quindi, che questo lavoro possa costituire uno stimolo alla costruzione di un sistema italiano di prevenzione e di protezione dalle catastrofi naturali.

**Dott. Massimo Michaud**  
*Presidente CINEAS*



## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

### LA VULNERABILITÀ DEL TERRITORIO ITALIANO

La configurazione del territorio rende il nostro Paese, come assai noto, particolarmente soggetto a calamità naturali di varia natura quali terremoti, alluvioni, inondazioni, eruzioni vulcaniche. Tale condizione si è andata consolidando negli anni a causa da un lato dell'incuria o della cattiva gestione del territorio che ha generato disboscamento, canalizzazione di corsi d'acqua, cementificazione di argini fluviali, insediamenti indiscriminati, dall'altro lato degli effetti del cambiamento climatico che hanno prodotto fenomeni prima sconosciuti o quasi alla nostra latitudine per magnitudo, oltre che con maggiore frequenza di accadimento.

Una recente pubblicazione di ANIA<sup>(1)</sup>, evidenzia che più del 70% del territorio italiano è esposto al rischio sismico e idrogeologico e che dal 2009 ad oggi si sono verificate nel nostro Paese oltre 40 alluvioni e diversi eventi sismici importanti (nel 2009 all'Aquila, nel 2012 in Emilia, tra agosto 2016 e gennaio 2017 nel Centro Italia, a novembre 2019 a Venezia) che hanno, evidentemente, contribuito ad accrescere anche nei cittadini la consapevolezza di dover proteggere il proprio patrimonio immobiliare.

Sono ormai svariati decenni, peraltro, che nel dibattito pubblico che segue ogni evento catastrofico torna il tema che l'Italia, pur avendo queste caratteristiche di vulnerabilità, non si è ancora dotata, a differenza di numerosi altri Paesi sviluppati, di un sistema assicurativo in grado di garantire ai proprietari di immobili danneggiati la certezza del ristoro dei danni e la celerità nel ricevere le risorse economiche necessarie per ripristinare il bene colpito e danneggiato.

La difficoltà nel far crescere il dibattito pubblico su tale argomento risiede nel fatto che tradizionalmente in Italia i danni conseguenti ad eventi calamitosi sono sempre stati governati dalla finanza pubblica, in applicazione di un principio di solidarietà sociale in virtù del quale le risorse necessarie alla ricostruzione o comunque al ripristino sono prelevate dalla fiscalità generale o raccolte attraverso leggi ad hoc.

D'altra parte, il ricorso volontario a forme assicurative di tutela è pressoché trascurabile se si considera che nel corso degli ultimi anni la percentuale di immobili abitativi assicurati è passata dal 2% del 2016 al 4,9% del 2022<sup>(2)</sup>, ciò nonostante le misure di incentivazione fiscale approvate dal Parlamento. Per altro verso, a volte si discetta di misure di prevenzione e messa in sicurezza del territorio, ma senza pervenire a concreti risultati.

### LA SCELTA DEL SISTEMA ASSICURATIVO. POSSIBILI OPZIONI

Nel panorama mondiale sono presenti tre tipologie di sistemi assicurativi per la copertura dei danni conseguenti a catastrofi naturali, delle quali occorre considerare le differenti caratteristiche al fine di identificare quale possa essere più confacente al contesto italiano.

**Il sistema obbligatorio** prevede naturalmente l'obbligo in capo ai proprietari dei beni da

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

salvaguardare, in primo luogo gli immobili abitativi, di stipulare una copertura per l'indennizzo dei danni che possano eventualmente essere provocati dal verificarsi di una calamità naturale che comporti il perimento totale o parziale del bene tale che sia necessario ricorrere al recupero/ripristino di esso per riportarlo alla sua originaria funzione e utilità.

Si tratta evidentemente di un sistema molto pregnante che, pur orientato a difendere il valore e la funzione del bene dei privati, interviene direttamente nella libera determinazione delle scelte da parte dei proprietari e che per questo può risultare alquanto ostico e difficile dal venire accettato con facilità.

D'altra parte, la scelta appare ancor più difficile quando si vada ad operare in un contesto sociale e normativo nel quale, magari solo per prassi consolidata, sia lo Stato ad intervenire a valle dell'evento catastofale per indennizzare i propri cittadini colpiti dall'evento in applicazione di un generico principio di solidarietà sociale.

Coloro che sostengono tale sistema pongono in evidenza il concetto di responsabilità dei proprietari, i quali, avendo interesse a salvaguardare il proprio bene, potranno in essere tutti i comportamenti e tutti gli strumenti più idonei. E ciò anzitutto ponendo attenzione a tutte le misure di carattere preventivo che possano mitigare la probabilità e l'intensità dell'evento e le sue conseguenze e infine ottemperando all'obbligo di ricorrere alla copertura assicurativa per garantire il residuo rischio.

I detrattori di tale sistema mettono invece in evidenza che porre l'obbligo assicurativo a carico dei proprietari di immobili privati significherebbe gravare di una ulteriore "tassa" la proprietà immobiliare, già gravata da un serie di imposizioni fiscali.

A tal riguardo, occorrerebbe riflettere sul fatto che, attualmente, in caso di calamità naturali, quando lo Stato interviene con appositi indennizzi a valle dell'evento catastofale, le risorse vengono reperite attraverso la fiscalità generale o attraverso l'imposizione di misure a tantum, quindi attraverso il contributo di tutti i cittadini. In tal modo vengono così a pagare pro quota anche coloro che, per paradosso, sono sprovvisti di una abitazione di proprietà.

Si tratta peraltro di un intervento solo eventuale (anche se tradizionalmente attuato), perché non previsto da alcuna disposizione ma realizzato in applicazione – come detto - di un generico principio di solidarietà sociale, incerto per entità e per tempi di erogazione. Con l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria, il proprietario dell'immobile avrebbe invece un vero e proprio diritto derivante da un rapporto contrattuale, definito nei valori assicurati, nelle regole e nei tempi di indennizzo.

Da un punto di vista tecnico, il sistema obbligatorio presenta una caratteristica positiva indubbia. Infatti, in tal modo, si mira ad assicurare l'intera collettività dai potenziali rischi, con l'obiettivo di raggiungere la più ampia mutualità che ha indubbiamente riflessi positivi sulla valutazione dei rischi stessi, sulla loro assicurabilità e sulla gestione assicurativa nel suo complesso, nonché sull'entità dei premi a carico degli assicurati.

**Il sistema semi-obbligatorio** è caratterizzato dalla circostanza che la garanzia per i danni causati da catastrofi naturali si applica obbligatoriamente in aggiunta alla copertura contro i rischi dell'incendio, che non ha il carattere dell'obbligatorietà, tanto che, con altra terminologia, spesso lo si indica come sistema facoltativo-obbligatorio. Vi è quindi libertà di stipulare una copertura incendio ma se si sottoscrive tale copertura diventa obbligatorio sottoscrivere anche la garanzia cat nat. Si tratta in pratica di una estensione obbligatoria della copertura facoltativa di base contro l'incendio.



## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



Secondo i detrattori di tale sistema, esso rischierebbe di far regredire anche la propensione dei proprietari di abitazioni a stipulare la copertura incendio, mentre i fautori evidenziano l'enorme successo di questo sistema nei Paesi dove è stato attuato.

Si tratta di un sistema applicato in particolare in alcuni Paesi europei (Francia e Belgio), dove però il grande successo riscontrato in termini di copertura di mercato (circa il 90 - 95%) è dovuto a ragioni storiche di quei Paesi, dove tradizionalmente la garanzia incendio è molto praticata da lungo tempo e quindi assai diffusa. Pertanto, quando è stata introdotta la estensione obbligatoria cat nat essa ha trovato terreno fertile ed è stato quasi automatico il raggiungimento di una adeguata massa critica, comportando anche per tale fatto l'applicazione di un premio forfettario di entità limitata e quindi ben sostenibile da tutti perché riferito alla quasi totalità del mercato di riferimento.

Al riguardo vale la pena ricordare che in Italia il livello di copertura incendio degli immobili privati<sup>(3)</sup> è pari al 52%, ma con enormi differenziazioni tra Nord, dove mediamente oltre il 75% delle abitazioni sono assicurate contro l'incendio, e Sud dove tale percentuale si attesta al 20%, mentre nel Centro si assicura un'abitazione su due<sup>(3)</sup>.

**Il sistema facoltativo** si caratterizza per la totale libertà lasciata ai proprietari di abitazioni civili di stipulare l'assicurazione cat nat a protezione della propria abitazione.

In un tale sistema, ogni proprietario è totalmente libero di sottoscrivere sia una polizza incendio, sia una polizza cat nat, sia una polizza completa che contempra entrambe le coperture.

Si tratta del sistema attualmente vigente in Italia, dove negli ultimi anni, sotto la spinta anche di grandi eventi purtroppo manifestatisi nella nostra penisola, sono intervenute alcune misure atte ad incentivare il ricorso all'assicurazione contro i danni derivanti da catastrofi naturali. Si tratta di misure di carattere fiscale che hanno da un lato soppresso l'imposta sulle assicurazioni relativa al rischio cat nat e dall'altro introdotto una detrazione fiscale a favore del premio assicurativo, allo scopo di promuovere i comportamenti ritenuti più appropriati al fine del raggiungimento dell'obiettivo di ampliare la platea degli assicurati.

Al riguardo va considerato che dal marzo 2016 al marzo 2022 il tasso di assicurazione contro questo specifico rischio delle abitazioni civili è passato - come detto - dal 2% al 4,9%, evidenziando certo un incremento rilevante in termini percentuali (+245%) ma restando comunque sempre a livelli assai contenuti per quanto riguarda il totale delle abitazioni esistenti in Italia<sup>(4)</sup>.

Appare evidente che tale sistema non garantisce il raggiungimento di una massa critica sufficiente e lascia inoltre la stragrande maggioranza delle abitazioni senza copertura, talché in caso di grave evento lo Stato sarà ancora sollecitato ad intervenire con opportune provvidenze.

Il motivo principale della scarsa diffusione della particolare assicurazione in Italia è rappresentato dal fatto che, pur non esistendo leggi organiche che regolino a priori l'intervento dello Stato in seguito a calamità naturali, il Governo ed il Parlamento, dopo ogni dichiarazione di stato di emergenza, hanno predisposto normative specifiche per interventi indennitari nei confronti dei proprietari dei beni colpiti. Peraltro, molti di questi provvedimenti hanno talvolta generato una distribuzione iniqua degli indennizzi, dando luogo ad indebiti arricchimenti ovvero inadeguati risarcimenti.

La situazione psicologica dei possibili assicurandi (soprattutto se privati cittadini) è dunque quella di un'aspettativa dell'intervento dello Stato dopo ogni calamità, aspettativa che tuttavia potrebbe sempre più affievolirsi in quanto lo Stato potrebbe trovarsi, per esigenze di cassa, nella necessità di dover lasciare al singolo privato l'onere della tutela della proprietà da tali eventi.

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

Al riguardo si rammenta che, allo scopo di interrompere questo collegamento tra evento catastrofale e intervento dello Stato, nel corso degli anni si è anche posta l'attenzione, nel corso di convegni e in articoli informativi, sulla possibilità di introdurre nel nostro ordinamento, come corollario alle misure di agevolazione ovvero all'eventuale introduzione dell'obbligo assicurativo, una disposizione che stabilisse che lo Stato non intervenga più per garantire il ristoro dei danni post evento, allo scopo di rendere maggiormente consapevoli i proprietari di immobili e sollecitarli a far ricorso allo strumento dell'assicurazione per tutelare i propri beni.

Per altro verso, un sistema facoltativo si presta evidentemente a fenomeni di anti-selezione del rischio, per cui è da valutare anche il comportamento delle Compagnie assicurative che, per garantire la propria stabilità finanziaria, potrebbero ridurre le esposizioni nei territori maggiormente a rischio, con la conseguenza che potrebbero rimanere senza copertura proprio gran parte dei rischi più rilevanti.

### AGEVOLAZIONI FISCALI PREVISTE IN ITALIA PER L'ASSICURAZIONE CAT NAT

La normativa vigente prevede due tipologie di agevolazioni fiscali per le polizze che coprono il rischio catastrofi naturali di unità immobiliari ad uso abitativo, introdotte dalla Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio per il 2018).

Da un lato, il comma 768 dell'art. 1 modifica il TUIR stabilendo la detraibilità pari al 19% anche per i premi in questione (art. 15, comma 1, lettera f-bis del TUIR).

D'altro lato, il comma 769 del medesimo art. 1 interviene sulla legge 29 ottobre 1961, n. 1216 (Disciplina delle imposte sulle assicurazioni), stabilendo l'esenzione dall'imposta per i premi relativi alla garanzia in questione. Al riguardo si precisa che l'aliquota prevista ordinariamente per questa tipologia di coperture è pari al 22,25%.

Inoltre, per questo tipo di detrazione non è previsto alcun limite di spesa, come invece accade per altri tipi di polizze.

Infine, è particolarmente interessante notare che il c.d. Decreto Rilancio (DL 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) ha previsto addirittura una detraibilità pari al 90% del premio cat nat. È vero che tale detraibilità è riferita ad una ipotesi ben precisa (qualora vengano effettuati interventi che beneficiano del sisma bonus al 110% e se la cessione del relativo credito d'imposta ad una Compagnia di assicurazione avvenga con la contestuale stipula di una polizza cat nat, tranne che in zona 4, a basso rischio sismico), ma va considerato che mai il nostro Legislatore si era spinto fino a tanto.

Probabilmente sta crescendo nei decisori pubblici la consapevolezza dell'utilità del ricorso allo strumento assicurativo e, per agevolarne la stipula da parte dei privati, lo Stato è disposto ad intervenire in maniera rilevante sulla leva fiscale.

Per completezza di informazione, pur non trattandosi di una misura di carattere fiscale, va anche ricordato che il Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 - "Codice della protezione civile", all'art. 28, comma c), ha stabilito il seguente criterio, di favore verso chi ha stipulato polizze assicurative sugli immobili, da utilizzarsi in apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri: "per i danni subiti dai soggetti privati e dalle attività economiche e produttive, in tutto o in parte indennizzati da compagnie assicuratrici, previsione che la corresponsione degli eventuali contributi pubblici per la delocalizzazione temporanea in altre località del territorio nazionale, per la ricostruzione, la riparazione o il ripristino dei danni abbia luogo solo fino alla concorrenza dell'eventuale differenza, prevedendo, in tal caso, che il contributo così determinato sia

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



integrato con un'ulteriore somma pari ai premi assicurativi versati dai soggetti danneggiati nel quinquennio antecedente la data dell'evento".

### LA SITUAZIONE ATTUALE DELLE COPERTURE CATASTROFALI DEGLI IMMOBILI NEGLI ALTRI PAESI (SISTEMA PRESCELTO, ORGANIZZAZIONE E RISULTATI OTTENUTI)<sup>(5)</sup>

Prima di considerare quale sistema assicurativo sia possibile introdurre in Italia, appare utile porre attenzione ad una breve panoramica sulle differenti soluzioni adottate in altri Paesi che già hanno affrontato il problema, sulle loro caratteristiche e sui risultati che hanno ottenuto.

Ovviamente non si può mai prendere un sistema ed esportarlo pedissequamente in un altro contesto, ma occorre, valutate le caratteristiche peculiari, apportare gli opportuni accorgimenti e aggiustamenti per renderlo adattabile al nuovo contesto.

I sistemi si caratterizzano a seconda del ruolo svolto dallo Stato, che in genere ha il ruolo di garante di ultima istanza in varie forme, del tipo di contrattualistica adottata, del ruolo delle imprese e rispondono sostanzialmente ai tre grandi filoni sopra delineati: obbligatorio, semi-obbligatorio e facoltativo.

Il **sistema obbligatorio** è vigente in due Paesi particolarmente soggetti al rischio sismico, Turchia e Romania.

Infatti, in **TURCHIA** l'obbligo assicurativo riguarda l'evento terremoto ed è rivolto agli immobili ad uso residenziale. Sono previsti incentivi fiscali per la messa in sicurezza degli edifici. Vi è un forte ruolo regolatore dello Stato, che interviene come riassicuratore di ultima istanza qualora la capacità del mercato assicurativo/riassicurativo risulti insufficiente. Il sistema turco ha istituito il TCIP (Turkish Catastrophe Insurance Pool). La copertura obbligatoria è prestata a condizioni contrattuali uniformi ed è applicato un premio proporzionato al rischio.

In tale contesto, le Compagnie di assicurazione vendono le polizze e trasferiscono premi e sinistri al PCIP che a sua volta si riassicura sul mercato internazionale. In Turchia il livello di copertura è ancora limitato a circa il 42% degli immobili potenzialmente assicurabili, ciò a distanza di anni dall'introduzione del sistema e nonostante il Paese sia governato da un regime che ha un notevole potere decisionale.

Anche in **ROMANIA** l'evento soggetto ad assicurazione obbligatoria è il terremoto ed i beni da assicurare sono le abitazioni private. Il sistema adottato prevede un premio flat in base alla tipologia dell'immobile con limite di copertura a seconda della tipologia dell'immobile stesso. I risarcimenti sono ridotti proporzionalmente se viene superata la capacità massima annua prefissata. Lo Stato interviene come riassicuratore di ultima istanza per eventi estremi oltre la capacità del PAID (Natural Disaster Insurance Pool).

Le Compagnie di assicurazione partecipano al capitale del PAID, che svolge il ruolo di riassicuratore ma che a sua volta si riassicura sul mercato internazionale. Le imprese vendono le coperture in nome e per conto del PAID e liquidano i sinistri, a fronte del pagamento di una commissione. In Romania risulta assicurato circa il 20% degli immobili privati, a distanza anche qui di anni dall'introduzione dell'assicurazione obbligatoria. Non sono infatti previste sanzioni per la violazione dell'obbligo.

Anche in **ISLANDA** vige un sistema di assicurazione obbligatoria contro le calamità naturali e risulta che sia assicurato la totalità del patrimonio immobiliare privato. Ovviamente si tratta di un piccolo Paese con scarsa popolazione e con un sistema sociale molto particolare.

Il **sistema semi-obbligatorio (o facoltativo-obbligatorio)** è quello che prevede la garanzia cat

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

nat come accessoria alla polizza incendio. La sottoscrizione di questa è lasciata alla libera scelta del proprietario del bene da assicurare ma se egli la sottoscrive si trova obbligato ad accettare la estensione alla garanzia cat nat.

Tale sistema è vigente in diversi Paesi con un livello di penetrazione assai elevato: in Francia al 95%, in Belgio al 90%, in Spagna (75%), in Danimarca al 100%, in Norvegia al 90%, in Nuova Zelanda al 95%.

Tali livelli di copertura non debbono però trarre in inganno: essi sono riconducibili a particolari situazioni normative e storiche di quei Paesi, dove l'estensione obbligatoria alla garanzia cat nat si è andata innestando su un mercato nel quale la copertura base dell'incendio era già fortemente sviluppata (in genere con un sovra premio *flat* in misura di incremento percentuale sull'incendio base).

In **FRANCIA** la garanzia cat nat copre numerosi eventi: inondazioni, terremoti, maremoti, frane, cicloni, valanghe.

Anche il novero dei beni assicurabili è assai ampio e riguarda gli immobili e il loro contenuto, i locali commerciale e industriali, i veicoli terrestri.

La legge impone un premio *flat* in % del premio incendio (passato negli anni dal 6 al 12%). Lo Stato interviene come riassicuratore di ultima istanza tramite una società pubblica (CCR – Caisse Centrale de Reassurance) e dichiara lo stato di catastrofe naturale. La CCR offre un tasso fisso di riassicurazione proporzionale e/o per eccedenza di perdita al mercato privato. Il sistema francese disciplina anche l'ipotesi che un rischio venga rifiutato dalle Compagnie di assicurazione. In questo caso, l'assicurato si può rivolgere al Bureau Central de Tarification, il quale provvede a fissare il premio al quale l'impresa scelta dall'assicurato sarà tenuta a garantire il rischio.

Le imprese di assicurazione offrono le coperture, gestiscono i risarcimenti e debbono costituire apposite riserve in bilancio.

Anche in **BELGIO** gli eventi coperti sono numerosi: terremoto, inondazione, maremoto, straripamento o rigurgito delle fognature pubbliche, slittamento o cedimento di terreno, mentre l'obbligo assicurativo riguarda solo le abitazioni private.

La legge prevede un complesso meccanismo attraverso il quale la singola Compagnia può limitare il totale dei danni in caso di eventi particolarmente rilevanti che possano comprometterne la stabilità. Lo Stato interviene quale riassicuratore di ultima istanza attraverso la **Caisse Nationale des Calamités**, il cui intervento è a sua volta limitato. Il *Bureau de Tarification* ha il compito di definire le condizioni a cui è possibile assicurare un rischio che non abbia trovato copertura sul mercato, e che viene quindi garantito, tramite il Bureau, da una sorta di coassicurazione legale tra tutte le imprese che operano nel ramo incendio.

Le Compagnie operano liberamente sul mercato, ma possono rifiutare la copertura degli immobili situati nelle "zone a rischio" identificate con apposito decreto reale in accordo con le regioni. Chi costruisce in tali zone non ha neppure accesso al *Bureau de Tarification*.

In **SPAGNA** la copertura obbligatoria riguarda un "pacchetto" di eventi: terremoti, maremoti, inondazioni, eruzioni vulcaniche, tempeste cicloniche, caduta corpi siderali.

La garanzia è prestata sia per gli immobili che per gli autoveicoli.

La governance del sistema prevede un forte ruolo regolatore dello Stato. Il sistema è incentrato sul

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



**Consorcio de Compensacion de Seguros (CCS)** che garantisce i danni e gestisce i risarcimenti. Il tasso di premio è *flat*. Lo Stato ricopre anche il ruolo di riassicuratore di ultima istanza in caso di insufficienza dei mezzi finanziari del Consorcio, che opera come una impresa privata, dovendo costituire riserve tecniche e rispettare criteri di solvibilità.

In tale sistema il ruolo delle imprese di assicurazione è limitato: le Compagnie riscuotono la maggiorazione di premio relativa alle cat nat e la riversano al CCS, trattenendo una percentuale del premio per il servizio. Esse gestiscono poi i sinistri, la cui liquidazione è però demandata al CCS.

In **NUOVA ZELANDA** la garanzia riguarda un numero di eventi più limitato: terremoti, eruzioni vulcaniche, maremoti.

Sono assicurabili gli immobili e il loro contenuto, i locali commerciale e industriali, i veicoli terrestri.

Anche qui la governance del sistema contempla un forte ruolo regolatore dello Stato che, tramite una commissione (EQC – Earthquake Commission), gestisce il **Natural Disaster Fund**, alimentato dai premi versati dagli assicurati. La garanzia di ultima istanza illimitata è dello Stato sui danni eccedenti le coperture riassicurative. La liquidazione di tutti i sinistri catastrofali è accentrata in un'unica compagnia assicurativa a controllo pubblico (Southern Response LTD). Anche in questa realtà il premio per la copertura è *flat*.

Il ruolo delle imprese di assicurazione è ancora più limitato, poiché le Compagnie collocano la garanzia e retrocedono totalmente i rischi assunti a EQC.

Nei Paesi in cui è vigente, il **sistema facoltativo** presenta livelli di penetrazione assai diversificati. Infatti, nel Regno Unito si attesta ben al 90%, mentre in Giappone, dove pure il rischio terremoto è, come noto, assai rilevante, raggiunge solo il 40%. Negli USA, il **National Flood Insurance Program** raggiunge il 18%, mentre in California la copertura del rischio terremoto, pure lì assai importante, raggiunge appena il 12%.

Nel **REGNO UNITO** gli immobili e il loro contenuto sono coperti contro i danni da terremoti, inondazioni, tempeste e bufere.

Il sistema non prevede alcun intervento regolatore da parte dello Stato. Le coperture sono in generale richieste per la costituzione di mutui ipotecari. Nessun risarcimento pubblico è previsto in caso di cat nat. Il consorzio **Flood Re** (partenariato tra Governo e imprese di assicurazione) riduce il costo dei premi nelle aree ad elevato rischio alluvionale e consente di ampliare la platea degli assicurati.

Ovviamente le coperture sono offerte liberamente dalle imprese di assicurazione, le quali provvedono alla gestione dei risarcimenti e alla costituzione di riserve dedicate in bilancio, che godono di agevolazioni fiscali.

In **GIAPPONE** la copertura concerne il solo terremoto ed è rivolta agli immobili residenziali e al loro contenuto.

In questo sistema, lo Stato assume il ruolo di riassicuratore attraverso **Japan Earthquake Reinsurance Co., Ltd.** (JER), al quale le Compagnie retrocedono tutti i rischi assunti. JER a sua volta ripartisce i rischi in una quota conservata da JER stesso, una quota retrocessa nuovamente alle compagnie di assicurazione e una quota garantita dal Governo.

Le imprese di assicurazione si occupano dell'offerta delle coperture, della gestione della quota di



## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

rischi rimasta a loro carico e della gestione degli indennizzi. L'assicurazione cat nat può essere offerta anche da Compagnie di mutua assicurazione, che agiscono in maniera indipendente dal JER e si riassicurano sul mercato internazionale.

Negli **STATI UNITI** il NFIP (National Flood Insurance Program) copre gli immobili e il loro contenuto contro i danni derivanti dalle alluvioni.

La governance del sistema prevede il ruolo del Governo federale nella determinazione del rischio e delle tariffe. Tariffe risk-based centralizzate, polizze distribuite dalle Compagnie e devolute al fondo NFIP, che gestisce gli indennizzi.

Le imprese di assicurazione offrono le coperture in collaborazione con il Fondo.

Nello singolo Stato della **California**, l'assicurazione copre gli immobili contro il rischio del terremoto.

Il sistema è incentrato sulla California Earthquake Authority (CEA), fondo a gestione statale ma finanziato integralmente dalle Compagnie partecipanti e alimentato dai premi incassati. Non è previsto alcun ruolo suppletivo dello Stato.

Le compagnie distribuiscono la "polizza CEA" trattenendo una commissione.

### **POSSIBILI AMBITI DELLA COPERTURA (RISCHI COPERTI, IMMOBILI ABUSIVI, FORME DI COPERTURA)**

Per provare a immaginare un sistema da adottare per il nostro Paese, non possiamo non tener conto della realtà dalla quale partiamo, tenendo presente che qualunque soluzione non può prescindere, sulla scorta delle esperienze estere, da una ben strutturata collaborazione tra pubblico e privato, in cui lo Stato mantenga il ruolo di garante di ultima istanza del sistema stesso.

Mentre per i fabbricati adibiti ad attività industriali il livello di copertura effettuato in via facoltativa risulta di un certo rilievo, il grado di penetrazione delle coperture assicurative per gli immobili privati è assai scarso, come è già stato messo in rilievo precedentemente.

Poiché l'obiettivo resta sempre quello di raggiungere una massa critica capace di sostenere il programma, a fronte di un livello di assicurazione contro l'incendio pari attualmente a circa il 50 % del patrimonio immobiliare privato, il sistema semi obbligatorio non sembra sia in grado di produrre il risultato atteso, senza considerare che l'abbinamento forzato delle due garanzie potrebbe risultare in alcuni casi non particolarmente gradito al mercato.

Non resta, quindi, che pensare ad un **sistema obbligatorio**, anche se l'esperienza dei Paesi in cui è stato introdotto non sembra particolarmente incoraggiante in termini di raggiungimento della massa critica attesa. Sarebbe allora, forse, necessario anche un sistema sanzionatorio adeguato, capace di limitare l'evasione dall'obbligo assicurativo.

Ogni volta che si dibatte di un obbligo assicurativo in Italia, il pensiero corre inevitabilmente all'assicurazione obbligatoria RC auto e alle sue note problematiche. Ora va preliminarmente chiarito che si tratta di due tipologie di assicurazioni assolutamente diverse. Da un lato, infatti, vi è l'assicurazione della responsabilità civile per danni cagionati a terzi e di conseguenza la legge aveva posto fin dall'inizio una sanzione anche penale, motivata dal c.d. allarme sociale derivante dal fatto che vittime innocenti potessero restare senza il giusto risarcimento.

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



D'altro lato, invece, qui siamo nel campo della difesa dell'integrità di un bene di proprietà, per cui viene in evidenza l'interesse personale del proprietario e le sue scelte di rischio.

Tuttavia, senza ovviamente pensare ad una sanzione penale, peraltro superata anche nella violazione dell'obbligo RCA, si pone sempre sul piano normativo la necessità di correlare una adeguata disposizione che penalizzi chi viola l'obbligo normativo. Si potrebbe pensare a sanzioni pecuniarie anche di importo rilevante, ma ciò non farebbe altro che acuire il disfavore che una tale norma avrebbe presso i cittadini, che, come detto, tendono a considerare questa assicurazione come una nuova tassa sulla casa.

Nel dibattito occorso negli anni si è dunque proposto di introdurre, parallelamente all'obbligo, una norma che stabilisse che chi non abbia ottemperato ad assicurare la propria abitazione non possa, in caso di danno conseguente a cat nat, più invocare l'intervento risarcitorio dello Stato. Ma anche una disposizione di tal genere ha subito gli attacchi della critica, in considerazione del fatto che in caso di eventi naturali gravi e dei conseguenti danni rilevanti, si svilupperebbe un moto di opinione pubblica così forte verso il potere pubblico che probabilmente non riuscirebbe ad assicurare una effettiva applicazione di quel dettato.

Allora non rimane ancora una volta che ricorrere alla leva fiscale, immaginando una importante detrazione fiscale del premio cat nat, tale che la quota a carico dei privati risulti minima, sia quindi assolutamente sostenibile e faccia così superare le contrarietà pregiudiziali verso l'obbligo assicurativo. Lo Stato, è vero, in tal modo si troverebbe nella necessità di finanziare ogni anno questa detrazione, il cui ammontare totale sarebbe inizialmente limitato e successivamente crescente in funzione del tempo necessario affinché tutte o la gran parte delle abitazioni fossero assicurate, ma, perseguendo l'obiettivo di raggiungere il risultato di una quota consistente di abitazioni assicurate, lo Stato avrebbe il vantaggio di non dover più approntare, in caso di calamità, risorse finanziarie impreviste e di rilevante entità; si dovrebbe solo preoccupare degli interventi di emergenza e del ripristino delle infrastrutture pubbliche, ma non della ricostruzione degli immobili privati.

Dal punto di vista finanziario, lo Stato, dunque, dovrebbe porre a bilancio periodicamente una cifra relativamente contenuta ma comunque definita e non avrebbe più le punte di valore indeterminato che attualmente si possono presentare in caso di evento disastroso. I proprietari avrebbero, da parte loro, il vantaggio di avere certezza dei valori assicurati, della professionalità e celerità delle perizie, fatte da tecnici specializzati, di tempi certi per la corresponsione dell'indennizzo e quindi tempi certi per il ripristino del bene danneggiato o perito.

Del resto, già a legislazione vigente è prevista, oltre all'esonero dall'imposta sulle assicurazioni (pari al 22,25% del premio), anche una detrazione che in alcuni casi arriva al 90% del premio. Quindi lo Stato, nell'intento di perseguire gli obiettivi sopra indicati, dovrebbe valutare l'estensione di tale incentivazione a fronte di un sistema organizzativamente più efficace e che oltretutto lo alleggerirebbe di tutti gli oneri amministrativi e gestionali relativi alle procedure di perizia dei danni e di corresponsione degli indennizzi.

Quest'ultimo aspetto va poi ovviamente calibrato in funzione del sistema finanziario di gestione complessiva di un sistema misto pubblico-privato, sulla scorta dell'esperienza di altri Paesi e **sulla indispensabile conferma del ruolo di garante di ultima istanza attribuito allo Stato.**

Il tema dell'obbligo assicurativo è strettamente correlato alla determinazione del premio da corrispondere per stipulare l'assicurazione. Partendo dal principio che il premio (cioè il costo dell'assicurazione) è correlato al rischio, ne consegue che a rischio più elevato corrisponde, generalmente, un premio più elevato. Ora, nelle zone dove il rischio è maggiore, i premi corrispondenti potrebbero risultare troppo onerosi tanto da essere, in alcuni casi, proibitivi o da determinare una forte selezione avversa e un azzardo morale. Per ovviare a tale situazione

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

potrebbe risultare opportuno quindi fare ricorso ad una formula di assicurazione "a pacchetto" e ad una minima forma di "sussidio incrociato", in modo da rendere i premi accettabili da tutti i proprietari di immobili. In un eventuale progetto di legge occorrerà dunque inserire un criterio in tal senso, che limiti le differenze di premio troppo elevate tra le varie regioni del Paese.

Nell'**elenco delle calamità naturali** possono essere considerati i seguenti eventi: terremoto, maremoto/tsunami, eruzioni vulcaniche, inondazioni, alluvioni, mareggiate, uragani, bufere, tempeste, trombe d'aria.

La classificazione risulta utile ai fini della individuazione degli eventi da assicurare.

In relazione alla complessità del territorio italiano ed alla diversità di eventi possibili nelle diverse regioni, sembra opportuno privilegiare una **copertura assicurativa c.d. a pacchetto**, nella quale sono considerati i fenomeni più ricorrenti sul territorio. L'offerta a pacchetto consente di evitare di frazionare eccessivamente i rischi in relazione a fenomeni più frequenti, ad esempio in una regione e/o gruppo di regioni, contrastando l'anti selezione del rischio, oltre ad effettuare una sorta di mutualità incrociata tra i vari eventi e i vari territori. In tal modo può risultare più facile gestire i rischi nel loro complesso e offrire coperture a prezzi più sostenibili, soprattutto se si introduce anche un certo livello di solidarietà tra territori ed eventi.

Ovviamente i rischi che potrebbero essere coperti dipendono poi anche dalla esistenza dei presupposti di carattere assicurativo (adeguate statistiche tecniche e studio dei profili di rischio, capacità finanziaria dei mercati assicurativi e riassicurativi, anche internazionali).

Le conoscenze degli assicuratori sono piuttosto affidabili per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei terremoti in termini di frequenza e di probabili magnitudo. Per quanto riguarda le alluvioni, in sede Ania è stato sviluppato il Progetto SIGRA, che ha consentito di acquisire elementi per la mappatura e la valutazione di detto rischio. Sono invece ancora limitate (anche a causa dell'esiguità del numero degli assicurati) le conoscenze in materia di distribuzione e gravità delle inondazioni e delle eruzioni vulcaniche.

Pertanto, almeno in una prima fase iniziale, i rischi da tenere in copertura potrebbero essere anche solo i terremoti e le alluvioni, la cui diffusione sul territorio è assicurativamente significativa e per i quali è stata maturata una certa esperienza ed esiste una buona base statistica.

L'obbligo assicurativo in capo ai privati apre poi il dibattito sul c.d. **obbligo a contrarre** da parte delle imprese di assicurazione, allo scopo di evitare la selezione dei rischi e di non rischiare di lasciare non assicurati una parte degli immobili.

Tuttavia, a differenza di quanto avviene nella r.c. auto, dove vige tale obbligo assicurativo, in questo caso il medesimo obiettivo di consentire a tutti coloro che hanno i requisiti di trovare copertura assicurativa può essere conseguito mutuando le soluzioni adottate in altri Paesi. Ad esempio, in Francia e Belgio, il sistema prevede un Bureau de Tarification cui si può ricorrere per i rischi rifiutati dal mercato, perchè particolarmente gravosi.

Una questione particolarmente delicata attiene all'ambito di intervento della copertura assicurativa, con riferimento alla **dichiarazione dello stato di emergenza** da parte del Governo.

Nel dibattito sviluppatosi nel corso degli anni, si è inizialmente ipotizzato di andare ad intervenire nello stesso perimetro nel quale è sempre intervenuto lo Stato, quindi nell'indennizzo degli immobili ubicati sui territori per i quali fosse stato dichiarato lo "stato di calamità naturale", oggi "stato di emergenza" in base alla legislazione vigente.

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



Di fronte alle obiezioni, riconducibili sostanzialmente ad un sistema nel quale ogni sindaco – sotto la pressione politica dei propri cittadini – può determinare la qualificazione di “stato di emergenza” (vanificando di fatto l’obiettivo che si voleva raggiungere), si può immaginare una soluzione alternativa. Si potrebbe, quindi, attribuire al Dipartimento della Protezione Civile la funzione di stabilire a priori con proprio atto formale - sulla base di proposte formulate dalla Commissione Nazionale Grandi Rischi e fondate su considerazioni di ordine scientifico - quali siano le caratteristiche oggettive che per ogni tipologia determinano l’attivazione della garanzia contenuta in polizza (es. grado della scala di riferimento per i terremoti).

Strettamente correlato a questo aspetto è quello relativo all’ipotesi – che sembra alquanto teorica, ma che non si può certo escludere a priori – che a causa di un evento tra quelli indicati dalla norma si verifichino **danni (anche eventualmente rilevanti) che colpiscano uno solo o un numero limitato di immobili**, senza che vengano ritenuti sussistenti i requisiti per la dichiarazione dello stato di emergenza.

Questa ipotesi porrebbe anzitutto una importante questione reputazionale per il settore assicurativo ed in particolare per le Compagnie coinvolte che, richiamando apposite ed inequivoche clausole contrattuali redatte in conformità al dettato legislativo, potrebbero legittimamente rifiutare l’indennizzo.

Si tratta di una questione di rilievo che potrebbe essere agitata in via preliminare anche dagli oppositori del progetto, i quali evidenzerebbero come vi sarebbe una copertura assicurativa limitata nonostante la modificazione del c.d. patto sociale, consistente nel chiedere ai cittadini di assumersi responsabilmente l’onere di pagare un premio assicurativo per coprire in proprio rischi per i quali lo Stato ritiene di non poter più intervenire.

È probabile, quindi, che la garanzia contrattuale debba anche prevedere una tale evenienza. Al riguardo, potrebbe essere risolutiva la ipotesi, sopra indicata, di superare la dichiarazione dello stato di emergenza e ricondurre l’indennizzabilità a criteri più oggettivi inseriti nel contratto assicurativo.

Si potrebbe certo, ovviare, attraverso la previsione di una copertura integrativa ma questo, da un lato, determinerebbe un costo aggiuntivo ed esplicito a carico dell’assicurato e, dall’altro, potrebbe comportare ulteriori problemi di gestione dei contratti da parte delle Compagnie.

Andando a identificare i beni da assicurare, ci si riferisce sostanzialmente agli **immobili di proprietà dei privati**. Particolare attenzione andrà dedicata al tipo di copertura nel caso di immobili di valore storico ed artistico, almeno per quanto riguarda i rischi collegati al ripristino delle parti artistiche, data l’enorme difficoltà di determinazione del valore di tali immobili e di definizione del costo del ripristino in caso di sinistro e della effettiva possibilità di procedere in tale direzione.

Sembra ragionevole prevedere che gli immobili di proprietà di Enti pubblici siano esclusi dall’obbligo assicurativo in quanto potrebbe apparire contraddittoria la richiesta del pagamento di un premio da parte in definitiva dello Stato, che potrebbe poi essere chiamato ad intervenire anche in caso di indennizzo quale garante di ultima istanza; in poche parole, in questo caso, lo Stato rimarrebbe assicuratore di sé stesso.

Parlando di immobili di privati si pone il tema se siano da assicurare **solo le civili abitazioni** oppure anche i locali adibiti ad attività commerciali. La questione acquista particolare rilevanza nel caso dei fabbricati in condominio presenti soprattutto nelle grandi città o nei piccoli centri dove sono presenti edifici in aderenza e concatenati tra loro (cosiddetti “aggregati strutturali”) nei quali possono coesistere civili abitazioni e **locali adibiti ad attività commerciali o a studi professionali**.

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

Appare evidente che sarebbe assurdo che in caso di evento avverso solo alcune unità immobiliari del condominio fossero assicurate, perché ciò comprometterebbe l'eventuale ripristino dell'intero edificio o aggregati di edifici.

Pertanto, l'obbligo assicurativo andrebbe esteso anche ai locali adibiti agli usi suddetti.

Inoltre si pone il grande problema degli **immobili abusivi**, considerando come tali quelli che sono stati costruiti senza rispettare le regole tecniche di prevenzione stabilite dalle leggi con riferimento alle possibili calamità (esempio: immobili costruiti senza il rispetto delle norme antisismiche in territori dichiarati sismici con legge anteriore alla loro costruzione) o comunque senza rispettare le norme edilizie vigenti, oppure in zone non idonee (es. area golendale, pendici di un vulcano).

La scelta fatta anche in altri Paesi è quella di considerare detti immobili come non assicurabili, proprio per sottolineare il disfavore che l'ordinamento annette a tale tipo di condotte. Tale dovrebbe essere anche la nostra scelta.

Tuttavia, in applicazione del broccardo *tempus regit actum*, nelle discussioni fatte nel tempo si è sempre tenuto in considerazione che il rispetto delle norme va riferito al momento in cui l'edificio è stato costruito. Così, ad esempio, dovrebbe considerarsi assicurabile l'immobile che è stato costruito nel rispetto dei criteri antisismici vigenti al tempo della sua costruzione e che non sia soggetto a norme successive che ne prevedano l'adeguamento.

Infine, al riguardo vi è anche la questione relativa all'eventuale condono cui sia stato fatto oggetto l'immobile. Anche in questo caso, poiché l'ordinamento ha consentito a considerarlo idoneo, sembra coerente considerare assicurabile anche l'immobile condonato.

Poiché la **sicurezza del territorio** non è questione che può essere addebitata ai privati, si potrebbe mutuare da altri sistemi introdotti in Paesi comunitari una disposizione secondo la quale gli immobili che si trovino in Comuni che hanno posto in essere interventi di messa in sicurezza del territorio, e così facendo hanno determinato una riduzione del rischio ad esempio di alluvioni, possano essere beneficiati con uno sconto sul premio assicurativo. In tal modo si creerebbe una pressione dei cittadini presso i loro amministratori pubblici verso politiche virtuose, si migliorerebbe l'assetto del territorio, si mitigherebbero i rischi e si potrebbe beneficiare di premi assicurativi più bassi.

Nella fase di prima implementazione, appare opportuno che l'obbligo assicurativo riguardi solo i danni agli immobili e non i **danni al contenuto**, sia per limitare il costo della garanzia sia per favorire una rapida ed efficace attività di accertamento dei danni ai fini di una pronta liquidazione.

Le tecniche di accertamento dei danni sono infatti molto più rapide per quanto riguarda i danni agli immobili che per quanto riguarda i danni ai beni in essi contenuti.

Infine, occorre farsi carico della questione degli **immobili di proprietà delle persone meno abbienti**, che ad esempio hanno ereditato il bene e/o hanno un reddito inferiore ad una soglia predeterminata per legge e che per ciò stesso non hanno i mezzi economici per sostenere l'onere del premio assicurativo.

In questo caso si potrebbe ipotizzare un impegno dello Stato a sostenere l'onere per stipulare l'assicurazione (una sorta di buono da spendere presso Compagnie convenzionate) oppure una disposizione che preveda la totale detraibilità del premio oppure l'esonero tout court dall'obbligo, con l'impegno dello Stato ad intervenire, in caso di calamità, solo nei loro confronti.



## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



### IL RUOLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA NEL SOLLECITARE I GOVERNI A LEGIFERARE IN MATERIA

Il 24 febbraio 2021, la Commissione europea ha inviato una Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni concernente "La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici" (COM (2021) – 82 final).

Nell'ambito dell'ampia problematica relativa all'obiettivo di plasmare un'Europa più resiliente ai cambiamenti climatici, la Commissione, oltre a richiedere il coinvolgimento del settore assicurativo e dell'EIOPA per quanto riguarda la raccolta di dati, ha posto in rilievo l'importanza di "promuovere la penetrazione assicurativa contro le catastrofi naturali negli Stati membri e favorire regimi di assicurazione nazionali contro le catastrofi naturali...".

Nel contesto della strategia la Commissione ha inoltre manifestato l'intenzione di "rafforzare il dialogo tra assicuratori, responsabili politici e altri portatori di interessi".

Prontamente l'ANIA, con un Comunicato stampa del 25 febbraio successivo, ha voluto esprimere un pubblico positivo commento della Presidente Farina in merito alla Comunicazione, auspicando che anche in Italia si possa finalmente realizzare "un sistema gestionale, programmato ex ante ed efficiente del rischio derivante dalle catastrofi naturali attraverso una partnership pubblico-privata che preveda – tra le altre iniziative – uno strumento di assicurazione delle abitazioni private contro i rischi connessi a terremoti, alluvioni ed eventi naturali".

La Presidente ha quindi posto in evidenza i vantaggi generalizzati di una tale prospettiva poiché, "facendo leva sulla mutualizzazione dei rischi si possono garantire prezzi contenuti, tempi certi e ragionevoli di risarcimento del danno, trasparenza nelle procedure, con attenzione rigorosa alla prevenzione, opportune modalità di finanziamento della ricostruzione e ottimizzazione della gestione delle emergenze post-evento".

La Comunicazione della Commissione appare evidentemente molto orientata a colmare il deficit di protezione dai cambiamenti climatici ed a dare impulso alle attività degli Stati membri per porre in essere misure economicamente importanti in tale direzione.

Tuttavia, a ben vedere, lo Stato italiano potrebbe essere ben interessato all'obiettivo di realizzare una partnership pubblico-privata, anche sulla base dell'esperienza di altri Paesi, comunitari e non, per assicurare i danni da cat nat che possano subire gli immobili privati.

Infatti, ai fini del perseguimento degli obiettivi ultimi proposti dalla Commissione UE, la realizzazione di un sistema "globale" (quindi obbligatorio) in Italia per l'assicurazione delle cat nat potrebbe risultare economicamente vantaggioso poiché potrebbe liberare, a regime, ogni anno importanti risorse che attualmente il bilancio pubblico destina a interventi ex post a seguito di catastrofi naturali, e poter quindi destinare tali risorse ad un piano più ampio di resilienza climatica, così come richiesto dalla Commissione.

Inoltre, l'avvio di un tale meccanismo avrebbe anche positive ricadute in termini di migliore gestione del territorio e sua graduale messa in sicurezza, generando un circuito virtuoso al quale non sarebbe estranea, nel tempo, una minor incidenza di eventi avversi e quindi di sinistri. A lungo andare tutti gli attori del sistema (Stato, imprese di assicurazione, assicurati, proprietari di immobili, cittadini non proprietari) ne avrebbero un giovamento.

In conclusione, quanto contenuto nella Comunicazione della Commissione e nei relativi commenti costituiscono considerazioni di rinnovata attualità che possono trovare collocazione nella relazione illustrativa di ogni proposta di legge in materia.

**IL PROGRAMMA NAZIONALE: STRUTTURA FINANZIARIA E OPERATIVA;  
L'ATTUALE CONTESTO E LA PROPOSTA DI LEGGE ROSTAN**

L'approccio corrente del nostro paese alla complessa ed articolata materia delle calamità naturali – ampiamente dibattuto nel corso degli ultimi due o tre decenni e tuttora privo di significativi e concreti sviluppi – può riassumersi essenzialmente in due elementi qualificanti.

A livello istituzionale, emerge **un'impostazione focalizzata sull'efficienza dell'apparato di Protezione Civile e di immediato soccorso ai cittadini**, a fronte di catastrofi naturali di varia tipologia – dai terremoti alle alluvioni, dalle frane alle eruzioni vulcaniche – che, più o meno regolarmente e anche con significativa intensità, colpiscono da sempre il nostro Paese.

Allo stesso tempo, questo approccio pubblico focalizzato sul sistema di soccorso e di immediata emergenza evidenzia **un'impostazione sostanzialmente reattiva da parte dello Stato nella gestione delle conseguenze di natura economica delle catastrofi per la comunità nazionale<sup>(6)</sup>**.

Si tratta di un'impostazione fondata su **interventi ex post facto di finanza pubblica** finalizzati al ristoro dei danni subiti dal patrimonio edilizio privato e da un perimetro variabile di attività produttive. Tali interventi si sviluppano in assenza di un vero sistema di risk management delle calamità e senza quindi un'adeguata pianificazione delle risorse effettivamente disponibili, con l'implicita promessa – in larga misura storicamente disattesa, quanto alla misura e ai tempi di erogazione delle indennità corrisposte – di una sorta di assicurazione universale e di ultima istanza fornita dallo Stato a tutti i cittadini, senza costi da questi ultimi immediatamente percepibili.

Questa promessa, peraltro, risponde ad una convinzione tuttora radicata nell'opinione pubblica italiana che il compito di gestire e sopportare le conseguenze economiche delle calamità naturali appartenga in via pressoché esclusiva allo Stato.

Un secondo elemento, strettamente connesso con il primo, è quello della **bassa propensione assicurativa nella protezione del patrimonio edilizio privato, riscontrabile in Italia soprattutto tra le famiglie e le PMI** e perdurante ancora oggi nonostante i timidi segnali di progresso mostrati negli ultimi anni<sup>(7)</sup>. Questo limitato interesse dei cittadini verso le soluzioni offerte dal mercato assicurativo – unita ad un marcato squilibrio territoriale della domanda esistente, espressa in funzione della concreta esposizione ai rischi catastrofali – determina come visto precedentemente insufficienza della raccolta, processi anti-selettivi e alti costi assicurativi e riassicurativi per le parti di territorio più esposte.

L'inadeguatezza di questa radicata metodologia di intervento ex post facto non necessita di lunghi commenti: basti considerare, da una parte, **l'impossibilità o l'assoluta irrazionalità economica di una gestione reattiva dei grandi eventi catastrofali attuata con le risorse limitate e contingenti della finanza pubblica**.

Il patrimonio immobiliare delle famiglie italiane, al netto dei cespiti delle imprese, ammontava a fine 2013 a complessivi 6.583 miliardi di euro<sup>(8)</sup>. Il valore di ricostruzione degli immobili ad uso abitativo stimato nel 2011 ammontava a circa 3.900 miliardi di euro<sup>(9)</sup>.

I dati emergenti dall'esperienza degli ultimi anni – ad esempio nel periodo compreso tra il 1944 e il 2014 – mostrano in particolare una spesa pubblica complessiva tra gestione dell'emergenza e processi di ricostruzione per una media di circa 3,7 miliardi di euro all'anno<sup>(10)</sup>. Un dato ancora più significativo, peraltro, riguarda il potenziale di perdita per il patrimonio residenziale italiano generato da un terremoto con periodo di ritorno di 200 anni, pari a circa 53 miliardi di euro<sup>(11)</sup>, cui deve aggiungersi l'impatto complessivo che una tale perdita economica può comportare in

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



termini sociali e politici, oltre che in termini di dinamica recessiva e/o di rallentamento della crescita.

Un rapporto pubblicato da Standard & Poor's nel settembre del 2015<sup>(12)</sup> evidenzia, a questo riguardo, le significative conseguenze che una calamità naturale di grandi dimensioni potrebbe avere sul *rating* del credito italiano: un evento con periodo di ritorno a 250 anni, infatti, potrebbe determinare, secondo questa simulazione, un declassamento del *rating* sovrano italiano di 0,83 *notch*. Lo stesso rapporto sottolinea l'importanza di un'adeguata gestione del rischio attraverso protezioni assicurative o di analoga natura.

L'esposizione drammatica del nostro paese emergente dai suddetti dati economici è d'altra parte caratterizzata da un incremento tendenziale dei valori sopra indicati, determinato dalla crescita progressiva dello stesso valore dei beni e delle attività umane concentrate sul territorio, in funzione del generale sviluppo economico e tecnologico.

Da un ulteriore punto di vista, **l'inadeguatezza dell'attuale impostazione metodologica emerge chiaramente anche dalle inefficienze delle procedure di erogazione degli indennizzi ex post facto da parte dello Stato** che, oltre ad essere condizionate dalla limitatezza delle risorse disponibili, mostrano evidenti limiti tanto rispetto alla verifica delle richieste di contributo per la ricostruzione da parte degli aventi diritto, quanto rispetto alla misura e ai tempi di esecuzione delle stesse erogazioni, con costi sociali ed economici altissimi e lungamente protratti nel tempo.

Lo Stato fatica quindi a svolgere un ruolo che non è suo proprio, quello per così dire dell'"assicuratore universale", non pianificando in modo efficace le risorse finanziarie necessarie per affrontare i rischi catastrofali e spendendo male le risorse variabili e comunque limitate di cui dispone. A ciò si aggiunge l'assenza di un'organica politica di interventi per la messa in sicurezza antisismica del patrimonio immobiliare privato e pubblico, pur con alcune circoscritte eccezioni costituite dagli incentivi fiscali introdotti *pro tempore* in epoca più recente<sup>(13)</sup>.

**Appare in tutto evidente, pertanto, l'irrazionalità dell'attuale impostazione** che, in un Paese fortemente esposto a gravi calamità naturali che possono comportare un significativo impatto economico sulla collettività ed un elevatissimo costo sociale e politico gravante sulle generazioni future, lascia allo Stato un ruolo esclusivo nella gestione del rischio e nella protezione dei cittadini con mezzi finanziari ordinari del tutto insufficienti, con un'organizzazione della erogazione delle indennità post evento non strutturata per far fronte efficacemente alla mole straordinaria di lavoro necessario, nonché con interventi di messa in sicurezza del territorio occasionali e limitati, nella portata e nel tempo.

A fronte della situazione testé descritta – sostanzialmente immutata nelle sue linee generali nel corso degli ultimi decenni – **sono state più volte presentate proposte dall'industria assicurativa e riassicurativa** per supportare lo Stato attraverso schemi di protezione contro le catastrofi naturali per lo più focalizzati sul patrimonio edilizio residenziale e più recentemente fondati su forme di vere e proprie *partnership* tra settore pubblico e settore privato.

Queste proposte si sono fondamentalmente indirizzate verso soluzioni assicurative obbligatorie ove l'impegno di finanza pubblica – gravante ex post facto indiscriminatamente sulla comunità, attraverso i meccanismi della fiscalità generale o attraverso circoscritte imposte straordinarie di scopo – viene significativamente alleviato dal pagamento ex ante di un premio, da parte dei singoli cittadini proprietari di immobili, per la protezione contro una o più tipologie di catastrofi, con una possibile modulazione per caratteristiche dell'immobile e per territorio.

Oltre alle proposte articolate nel tempo dal settore privato – attraverso l'ANIA e gli assicuratori, riassicuratori e brokers riassicurativi forniti delle maggiori competenze ed esperienze tecniche

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

nella materia, anche a livello internazionale – **sono stati altresì prodotti nel tempo disegni e proposte di legge**, per lo più fondati sulla cooperazione pubblico/privato e sul principio dell'obbligatorietà dell'assicurazione privata delle catastrofi per l'edilizia residenziale privata.

**La proposta di legge presentata dall'on. Michela Rostan il 28 giugno 2019 per l'istituzione di un programma nazionale per l'assicurazione obbligatoria degli edifici privati contro le calamità naturali<sup>(14)</sup>**, tuttora pendente presso la Camera dei Deputati, si inserisce nel solco dell'iniziativa legislativa su questa materia, dettando alcuni importanti punti fermi sui quali sviluppare il ragionamento.

Lo schema previsto dalla proposta Rostan prevede in particolare, senza tuttavia entrare nel dettaglio della struttura ri/assicurativa dal punto di vista tecnico e finanziario, **una cooperazione tra settore privato e settore pubblico attraverso tre livelli di intervento<sup>(15)</sup>** fondati sul presupposto fondamentale dell'assicurazione obbligatoria:

- **un primo livello assicurativo privato**, demandato alle compagnie assicuratrici operanti in Italia nel ramo incendio;
- **un secondo livello riassicurativo**, sempre privato;
- **un terzo livello pubblico**, operante in caso di insufficienza della capacità ri/assicurativa fornita dai primi due livelli e incardinato su di un fondo di garanzia istituito presso Consap, nonché sul ruolo di ri/assicuratore di ultima istanza affidato allo Stato.

Il dettaglio tecnico dello schema ri/assicurativo sembra peraltro affidato nella sua sostanza – in base a quanto previsto dall'art. 8, 1° comma, della proposta di legge, dettante le disposizioni transitorie e finali – ad un successivo regolamento del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Appare quindi utile soffermarsi sulle caratteristiche specifiche dell'impianto articolato dalla proposta Rostan e sulle soluzioni tecniche e finanziarie adottabili al fine di garantirne l'efficacia.

**L'assicurazione obbligatoria e i primi due livelli di intervento del settore privato previsti dalla proposta Rostan.**

### **L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA: RATIO E PERIMETRO DELL'OBBLIGO**

Come già osservato in altra parte della presente relazione, **la logica della soluzione obbligatoria risulta stringente da un punto di vista strettamente tecnico**, essenzialmente in vista della piena mutualizzazione dei rischi che interessano in modo non uniforme il territorio nazionale – ed in misura ancora più efficace se attraverso forme di *pooling* multirischio, in particolare tra rischio sismico e rischio idrogeologico – nonché in considerazione della conseguente mitigazione dei fenomeni anti-selettivi e del significativo abbattimento del livello medio dei premi consentito da un'ampia raccolta generalizzata e mutualistica a carico dell'intero patrimonio immobiliare residenziale.

Questa è la *ratio* di fondo che ha animato le proposte provenienti dal settore assicurativo privato negli anni passati e che ha catalizzato l'attenzione degli *stakeholders* nel complesso dibattito – di natura insieme tecnica, finanziaria e politica – che ne è scaturito tra settore privato e settore pubblico sino ai nostri giorni.

**La proposta Rostan sembra poggiare il primo livello di intervento da essa previsto, come detto, su questo medesimo presupposto**, senza peraltro dettare direttamente il dettaglio dei relativi criteri tecnici di attuazione.

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



**L'obbligo assicurativo interessa gli edifici privati in regola con le normative edilizie** (art. 1, 4° c.), lasciandosi fuori del perimetro assicurativo e dei relativi indennizzi previsti a carico delle imprese e del Programma Nazionale tutti gli altri edifici privati non conformi. Ciò appare corretto e razionale, considerata anzitutto la necessità di disincentivare comportamenti illeciti che, andando a detrimento della sicurezza degli edifici a fronte dei rischi catastrofali da assicurare, aggraverebbero indebitamente il rischio con un impatto negativo sul sistema indennitario privato/pubblico, risultando così fortemente dannosi per l'intera collettività.

Un aspetto di primario interesse è peraltro costituito dalla portata della copertura assicurativa obbligatoria, interessante le calamità naturali così come identificate nell'art. 2 della proposta di legge.

Queste calamità comprenderebbero, testualmente, **"i sismi, le alluvioni, le eruzioni vulcaniche, i fenomeni di bradisismo, le frane, le inondazioni e le esondazioni"** (art. 2, 1° c., lett. b).

Pur riconoscendosi in via generale i vantaggi di un approccio fondato su soluzioni di pooling multirischio, la tradizionale assenza nel nostro paese di un'offerta di coperture assicurative per i rischi di eruzione vulcanica o di frane, smottamenti o bradisismo – unita ad una limitata esperienza sulle specificità del rischio alluvionale in senso lato per il settore residenziale – presenta d'altra parte difficoltà non trascurabili nella costruzione delle soluzioni tecniche e nella ricerca della capacità ri/assicurativa necessaria.

Mentre per il rischio sismico, infatti, l'industria assicurativa è relativamente pronta, in virtù dell'esperienza acquisita, ad affrontare l'attuazione di una vasta penetrazione dell'offerta su tutto il territorio nazionale<sup>(16)</sup>, per gli altri rischi sorgono maggiori complessità che inducono ad una più accentuata prudenza.

Lo stesso rischio alluvionale, del resto – ivi incluse le inondazioni e le esondazioni menzionate dalla proposta Rostan – presenta alcune criticità che richiedono uno sforzo mirato a stabilirne i necessari presidi tecnici<sup>(17)</sup>.

Tali difficoltà crescerebbero esponenzialmente con tipologie di rischio – quali le eruzioni vulcaniche o il bradisismo – per le quali non esiste un'adeguata esperienza tecnico-assicurativa sul territorio italiano e consolidate modellizzazioni riassicurative dei rischi a livello internazionale.

Non deve trascurarsi, d'altra parte, che la proposta di legge in parola – oltre all'introduzione del principio dell'obbligatorietà, pregno per sé di ampie implicazioni politiche e sociali, nonché di sfide di non secondaria rilevanza sul piano della penetrazione effettiva delle coperture e dei connessi, potenziali processi anti selettivi – implica la ricerca di un adeguato sostegno finanziario sul mercato ri/assicurativo e dei capitali, in Italia e soprattutto all'estero, i cui presupposti poggiano in primo luogo sulla disponibilità di dati esaustivi e sulla correttezza dei processi di valutazione dei rischi e di tariffazione.

**Almeno in una fase iniziale di introduzione e consolidamento di un programma assicurativo così ambizioso come quello prospettato dalla proposta Rostan, sarebbe pertanto opportuno concentrare il focus della norma sulla copertura assicurativa obbligatoria dei rischi sismici e – con uno sforzo di elaborazione e puntualizzazione tecnica – possibilmente anche del rischio alluvionale in senso lato.** L'assicurazione obbligatoria delle altre tipologie di rischio indicate dalla proposta Rostan potrebbe essere affidata ad un approfondimento tecnico, finalizzato ad un'introduzione successiva e graduale, concretamente sostenuta dal mercato ri/assicurativo.

Per quanto concerne le caratteristiche della copertura assicurativa obbligatoria, la proposta Rostan, coerentemente con gli indirizzi prevalentemente assunti dalle precedenti proposte,



## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

prevede la **forma assicurativa prestata a valore a nuovo**, che si basa sull'indennizzo del costo di ricostruzione dell'immobile danneggiato (art. 5, 1° comma). La stessa proposta di legge prevede poi che la tariffa sia "stabilita sulla base della piena mutualità tra cittadini assicurati", pur tenendosi conto delle diversità di costo per macroaree territoriali (art. 6, 1° c.)<sup>(18)</sup>.

La **proporzionalità dei premi al rischio** contribuisce indubbiamente ad incentivare l'adozione di misure di prevenzione da parte degli assicurati, laddove la previsione di alcune fasce di premio – opportunamente correlate sia ai costi di ricostruzione, sia alla pericolosità del territorio per i rispettivi rischi – potrebbe andare efficacemente in questa direzione, contenendo tuttavia il numero dei livelli e le disparità di prezzo.

La **"piena mutualità"** richiamata dalla stessa proposta Rostan deve infatti consentire **una sostanziale mitigazione delle differenze di premio**, considerate le forti disparità di rischio presenti sul territorio italiano e la necessità, a fini sociali e politici, di rendere accessibili le coperture assicurative per tutta la popolazione.

La proposta di legge in parola prevede anche la possibilità di introdurre franchigie o scoperti per escludere danni di lieve entità e contenere così i premi, fissando per entrambi una misura massima del 10%, correlata ad una riduzione di premio non inferiore al 15%.

L'introduzione di **franchigie**, in particolare, contribuendo al contenimento dei costi assicurativi, risponde sicuramente all'esigenza di concentrare la protezione sui danni più significativi e meno frequenti subiti dagli immobili residenziali e, al di là delle modalità specifiche di applicazione, risulta ampiamente condivisibile. Gli **scoperti**, per loro natura finalizzati primariamente all'incentivazione di forme di mitigazione del rischio da parte dell'assicurato e più congeniali ad altre tipologie di rischio, possono viceversa essere sostituiti da incentivi più efficaci e più condivisibili dai consumatori.

A questo riguardo, la proposta Rostan prevede già per i premi catastrofali **l'integrale detraibilità dall'IRPEF e l'utilizzabilità per compensare debiti d'imposta**. Questa disposizione è completata dalla **totale eliminazione dell'imposta assicurativa del 22,25%**, peraltro già eliminata dalla legge di Bilancio 2018, nonché dalla **riduzione al 10% dell'imposta assicurativa sulla copertura globale fabbricati** eventualmente associata alla copertura catastrofale. Queste forme di incentivo, unite a bonus fiscali permanenti per lavori di ristrutturazione antisismica degli edifici, contribuiscono sicuramente al rafforzamento della propensione assicurativa dei proprietari di immobili e alla conseguente effettiva penetrazione della copertura obbligatoria.

**È importante, peraltro, che l'insieme di queste misure di incentivazione delle coperture assicurative catastrofali sia reso strutturale e permanente, in modo da costituire un sicuro e stabile punto di riferimento per i proprietari di immobili residenziali nel tempo**<sup>(19)</sup>.

Per gli aspetti tecnici di dettaglio della tariffazione – con particolare riguardo alla modellizzazione dei rischi e al calcolo del premio puro (AEL, costo del capitale, costo della riassicurazione) – si rinvia ad un successivo capitolo della presente pubblicazione.

### **IL CONSORZIO OBBLIGATORIO DI CO-RIASSICURAZIONE E IL PIAZZAMENTO RIASSICURATIVO**

Per quanto concerne la struttura dei primi due livelli di intervento, affidati dalla proposta di legge alle Compagnie assicuratrici operanti in Italia nel ramo incendio e al mercato riassicurativo, la proposta detta pochi principi, rinviando probabilmente la definizione più puntuale dell'impianto alla disciplina regolamentare<sup>(20)</sup>.

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



Un'osservazione preliminare, peraltro, si impone a questo riguardo.

**Il mercato assicurativo italiano, costituito dalle imprese assicuratrici operanti in Italia nel ramo incendio, e quello riassicurativo, costituito essenzialmente da operatori internazionali, possono offrire una capacità – ovvero, allocare una quantità di capitale – limitata e sicuramente non sufficiente a coprire la domanda molto ampia generata da un'assicurazione obbligatoria.**

È pertanto necessario, anzitutto – per rendere significativo ed efficace il contributo del primo livello (privato) di copertura, alleggerendo i livelli (pubblici) superiori – che la partecipazione delle imprese assicuratrici sia quanto più possibile generalizzata e, allo stesso tempo, che il piazzamento riassicurativo sul mercato dei capitali sia quanto più possibile strutturato ed efficiente.

Ad integrazione della capacità offerta dal mercato assicurativo e riassicurativo, **l'intervento del settore pubblico – costituente il terzo livello previsto dalla proposta di legge – risulta comunque essenziale**, assumendo necessariamente lo Stato il ruolo di ri/assicuratore di ultima istanza<sup>(21)</sup>.

**La forte esposizione catastrofale del paese quindi – a fronte di un'assicurazione obbligatoria dei rischi e già a voler considerare i soli rischi sismici – implica un'elevata capacità di sistema**, che appare difficile raggiungere senza una disciplina rigorosa dell'offerta e un'efficiente integrazione tra i distinti ruoli del settore privato e del settore pubblico.

Partendo da questa premessa, a fronte dell'obbligo di assicurazione posto in capo ai proprietari di immobili residenziali privati, la proposta Rostan non sembra anzitutto voler introdurre un corrispondente **obbligo a contrarre in capo alle imprese assicuratrici**<sup>(22)</sup>.

L'introduzione di tale obbligo, peraltro, sarebbe indubbiamente da incoraggiare, considerate le inefficienze derivanti, per quanto detto, da un potenziale disallineamento quantitativo tra domanda e offerta di copertura.

Una partecipazione ampia e su base obbligatoria da parte delle imprese, inoltre, contribuirebbe a rendere il sistema più stabile e sostenibile, agevolando la distribuzione delle coperture ed evitando inopportune concentrazioni su pochi operatori<sup>(23)</sup>.

In questo senso, possono quindi riassumersi le seguenti **esigenze di fondo per i primi due livelli di intervento**:

- la più ampia partecipazione possibile dell'industria assicurativa nazionale, sia in termini di risorse disponibili per la distribuzione delle coperture sul territorio sia in termini di capacità sottoscrittiva offerta dal mercato italiano nel suo insieme;
- un ricorso accessibile, efficiente e competitivo alla cessione riassicurativa, la cui importanza in termini finanziari per lo schema complessivo è almeno pari a quella della capacità offerta dalle imprese assicuratrici<sup>(24)</sup>;
- un'integrazione efficiente, in termini di vera e propria *partnership*, tra settore privato e settore pubblico, sia per la raccolta del capitale necessario all'assunzione dei rischi, sia per la *governance* del sistema.

Ciò detto, entrando nel merito dello schema, la proposta Rostan contempla la possibilità per le imprese assicuratrici di fornire la copertura "in via diretta", ossia attraverso l'emissione autonoma della polizza, *stand alone* o in coassicurazione. Alternativamente, le compagnie che non intendono o non possono procedere in via autonoma possono partecipare a Consorzi di assicurazione, registrati presso la CONSAP e approvati dall'IVASS, "che ne valuta la stabilità" (art. 1, 3° c.).

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

Una prima osservazione sulla struttura delineata dalla proposta riguarda proprio l'introduzione di forme consortili per l'assunzione dei rischi catastrofali.

**La natura dei rischi, unita alle complessità e difficoltà della cessione riassicurativa, da attuarsi in larga prevalenza sui mercati internazionali, indurrebbe a considerare con particolare favore la costituzione di un unico Consorzio obbligatorio di co-riassicurazione, organizzato in forma di società consortile e autorizzato all'esercizio della riassicurazione, nel quale far confluire tutta la sottoscrizione assicurativa dei rischi sismici e alluvionali, nonché la relativa riassicurazione e retrocessione, per così dire, di primo livello.**

Una società consortile "*risk carrier*" – registrata presso la CONSAP, approvata dall'IVASS nel quadro del Programma Nazionale di cui alla proposta Rostan e sostenuta dalla concentrazione di adeguate risorse materiali e professionali da parte delle imprese – potrebbe forse assolvere al ruolo sottoscrittivo e di piazzamento riassicurativo, nonché ad alcune delle funzioni di natura tecnica demandate dalla stessa proposta di legge al Programma Nazionale<sup>(25)</sup>.

In particolare, le Compagnie assicuratrici aderenti al Consorzio – ossia tutte le Compagnie operanti in Italia nel ramo incendio, sottoposte ad obbligo a contrarre – cederebbero al Consorzio, in base al piano di riparto concordato, il 100% del rischio assunto.

L'insieme dei rischi sottoscritti, al netto del versamento obbligatorio effettuato dallo stesso Consorzio al fondo di garanzia (di cui all'art. 3, 1° c., lett. a della proposta Rostan), verrebbe a sua volta ceduto in retrocessione, in base ad un piano di riparto concordato, alle stesse imprese partecipanti – e, tra queste, ad eventuali riassicuratori partecipanti su base volontaria – disponibili a fornire capacità al Consorzio<sup>(26)</sup>. In base al suo fabbisogno residuo, il consorzio elaborerebbe quindi un piano di riassicurazione, collocando i rispettivi *layers* sul mercato riassicurativo internazionale<sup>(27)</sup>.

Il Consorzio stabilirebbe inoltre in questa ipotesi, su base annuale, una capacità complessiva massima, calcolata in base alle capacità di ritenzione/riassicurazione delle singole imprese partecipanti e alla capacità riassicurativa ottenibile sul mercato riassicurativo e dei capitali. I danni eccedenti la capacità massima annua stabilita dal consorzio (*claim capacity*) verrebbero coperti dal Programma Nazionale (quindi, dallo Stato), in base ad una riduzione proporzionale (o riproporzionamento) degli obblighi delle imprese partecipanti opportunamente prevista dal legislatore<sup>(28)</sup>.

Ipotizzando questa capacità assuntiva, almeno in una fase iniziale, intorno ai 10-12 miliardi di euro, l'intervento del Programma Nazionale diventerebbe abbastanza probabile a fronte di uno o più eventi catastrofali di forte intensità verificatisi nel corso dell'anno sottoscrittivo.

**I vantaggi di questa impostazione** ipotizzata – per la quale può trarsi in parte ispirazione da un'esperienza consortile ampia e di successo sviluppatasi attraverso numerosi decenni, nel nostro mercato ri/assicurativo nazionale, in diverse linee di affari caratterizzate dalla complessità tecnica dei rischi e del fabbisogno riassicurativo<sup>(29)</sup> – sarebbero molteplici:

- la concentrazione in un unico organismo consortile obbligatorio – che potrebbe peraltro semplificare, in virtù della sua genesi e delle sue finalità, le relative implicazioni *antitrust* – del *know-how* tecnico, della massa critica e delle risorse necessarie per il supporto del processo sottoscrittivo (condizioni contrattuali, tariffazione e raccolta dati), nonché per la gestione efficace e competitiva del piazzamento riassicurativo<sup>(30)</sup>;
- la possibilità per tutte le Compagnie assicuratrici operanti nel ramo incendio in Italia di avvalersi di un organismo di supporto efficace, a vantaggio della pluralità dell'offerta e della sostenibilità del sistema;

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



- l'applicazione uniforme del meccanismo di riduzione proporzionale degli obblighi di copertura del settore privato, strumento essenziale per la connessione tra capacità di sistema del settore privato (assicurazione e riassicurazione) e capacità del settore pubblico (fondo di garanzia e finanza pubblica);
- la semplificazione della gestione complessiva dello schema, agevolandosi l'accettazione integrale della domanda di copertura assicurativa determinata dall'obbligo di legge nonché l'interazione tra mercato ri/assicurativo e Programma Nazionale.

### IL TERZO LIVELLO DI INTERVENTO: IL RUOLO DEL SETTORE PUBBLICO ATTRAVERSO IL PROGRAMMA NAZIONALE

La proposta Rostan, nel solco del precedente e annoso dibattito fondato su ipotesi di cooperazione tra il settore privato e quello pubblico nella copertura assicurativa dei rischi catastrofali, prevede giustamente un ruolo dello Stato, ad integrazione e sostegno del mercato ri/assicurativo, attraverso un terzo livello di intervento costituito da un cosiddetto **Programma Nazionale**.

Come detto, alla luce dell'esperienza catastrofale maturata negli ultimi decenni e in considerazione dell'ipotizzata impostazione di *pooling* multirischio (terremoto/alluvioni), appare evidente che **la partecipazione del livello pubblico per integrare la limitata capacità fornita dal settore privato è abbastanza probabile**.

Il Programma Nazionale della proposta Rostan opera attraverso un Fondo di garanzia, istituito presso la CONSAP e alimentato dal versamento obbligatorio da parte delle imprese assicuratrici di un'aliquota del 5% dei premi raccolti, nonché attraverso un intervento di ultima istanza da parte dello Stato in caso di incapienza del fondo.

Tralasciando in prima battuta l'analisi delle varie funzioni non finanziarie del fondo, sembra utile soffermarsi in primo luogo sul ruolo di integrazione della capacità di sistema assolto da questo meccanismo previsto dalla proposta Rostan.

La logica di un fondo di questo tipo appare quella, anzitutto, di costituire un montante premi finalizzato a creare, nel tempo, risorse finanziarie adeguate a supportare efficacemente il settore privato al verificarsi degli eventi catastrofali e a costituire una sorta di cuscinetto – molto operativo e non propriamente residuale – prima dell'intervento di ultima istanza dello Stato attuato attraverso strumenti e risorse, verosimilmente, di finanza pubblica e/o di altra natura.

Senza entrare nel merito della misura del 5% contemplata dalla proposta e della sua sufficienza, su base statistico-attuariale, a costituire le risorse necessarie nel tempo a fronte della sinistralità corrente, **sembra potersi escludere che il fondo, alimentato da premi puri, possa essere utilizzato anche per spese di liquidazione dei sinistri, così come previsto dalla proposta di legge** (art. 3, 1° c., lett. a, n. 4).

L'accantonamento del fondo dovrebbe quindi essere destinato, per così dire, a costituire una sorta di riserva di perequazione per gli eventi tendenzialmente maggiori e di minore frequenza.

Come sopra ipotizzato, l'intervento del fondo opererebbe, in quest'ultimo caso, ove la capacità assuntiva del consorzio risulti insufficiente a fronte delle richieste di indennizzo ricevute nell'anno sottoscrivito, integrando la copertura fornita dalle imprese a seguito della prevista riduzione proporzionale dei rispettivi obblighi di indennizzo. Laddove il fondo stesso risulti incapiente, subentrerà lo Stato con i suoi mezzi.

Tornando agli altri compiti affidati dalla proposta di legge al Fondo di garanzia, le attività di

valutazione e di quantificazione dei danni, di accertamento dei pagamenti e di gestione del relativo sistema informatico vengono demandate dalla proposta Rostan direttamente al Programma Nazionale (art. 4, lett. b-d). Rinviando ad altra parte della presente pubblicazione l'approfondimento di questo tema di fondamentale importanza per l'efficacia dello schema assicurativo delle catastrofi naturali, basti qui osservare che questo ruolo di gestione e impulso della fase liquidativa non rientra propriamente nelle capacità e nelle finalità istituzionali delle strutture e degli organi dello Stato<sup>(31)</sup>, sembrando maggiormente efficiente lasciarne l'onere alle risorse più efficacemente offerte dal mercato, opportunamente integrate dalle necessarie competenze di natura tecnica e scientifica<sup>(32)</sup>. Un ruolo di vigilanza e di controllo potrebbe essere definito per il Comitato Tecnico istituito presso la CONSAP ai sensi della proposta Rostan (art. 1, 1° c.)<sup>(33)</sup>.

Una simile impostazione, fondata sul contributo diretto delle imprese consorziate, consentirebbe anche di reperire direttamente sul mercato le competenze e le risorse necessarie, attribuendo correttamente i relativi costi alle spese di gestione del consorzio e, quindi, ai relativi caricamenti sui premi, senza intaccare le risorse tecnicamente destinate alla copertura dei rischi.

**"In caso di esaurimento delle risorse del fondo di garanzia", la proposta Rostan prevede l'intervento di ultima istanza dello Stato** (art. 3, lett b).

L'intervento dello Stato, anche in eccesso al Fondo di garanzia, giova ribadirlo, non costituisce un'ipotesi remota e improbabile, da considerare solo per completezza teorica dello schema.

La limitatezza della capacità assuntiva disponibile nel settore ri/assicurativo privato (10-12 miliardi di Euro, come detto) e la necessità di tempo per costituire un efficiente "cuscinetto di perequazione" attraverso il fondo di garanzia<sup>(34)</sup>, infatti, rendono lo stesso intervento di "ultima istanza" dello Stato una circostanza concretamente reale, a fronte della quale devono crearsi le necessarie risorse attraverso adeguate misure di *risk management*, operanti al di là di creative e contingenti risorse di finanza pubblica.

Il Programma Nazionale potrebbe pertanto essere completato – anche alla luce delle osservazioni svolte in premessa e sempre in linea di ipotesi da valutare – attraverso un piano che includa la cessione del rischio catastrofale pubblico sui mercati internazionali dei capitali. Esistono, a questo riguardo, diversi esempi di sostegno finanziario fornito dal mercato dei capitali a Stati sovrani e finalizzati ad assicurare robustezza e resilienza agli schemi assicurativi catastrofali nazionali nonché ai rispettivi sistemi economici nel loro insieme.

**La messa in sicurezza finanziaria dello Stato italiano assicuratore di ultima istanza potrebbe avvenire, pertanto, attraverso il ricorso ad uno schema di cartolarizzazione dei rischi delle calamità naturali ove, al verificarsi di un evento catastrofale di una determinata dimensione e importanza, un importo predefinito viene corrisposto da soggetti interessati ad investire nel rischio a fronte del pagamento di un premio.**

Lo schema prescelto potrebbe fondarsi per esempio sulla **costituzione e organizzazione di un apposito fondo da parte dello Stato (una sorta di Fondo Catastrofale)**, collocato sopra il Fondo di garanzia della proposta di legge Rostan e alimentato da finanziamenti annui per far fronte alle calamità naturali di maggiore dimensione.

Il Fondo Catastrofale, al fine di contenere l'accantonamento di risorse e di raggiungere più rapidamente un adeguato livello di efficacia, otterrebbe in questa ipotesi una protezione riassicurativa attraverso la stipula di un contratto finanziario con uno *Special Purpose Vehicle* (SPV), appositamente costituito da un operatore specializzato, quale un assicuratore o un riassicuratore. L'SPV viene utilizzato a sua volta per la copertura dei rischi ceduti attraverso il contratto finanziario con l'emissione di note per gli investitori del mercato dei capitali (*i cat bonds*).



## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI



Lo strumento dei cosiddetti **catastrophe bonds** (o *cat bonds*), in questo contesto, appare particolarmente congeniale all'esigenza dello Stato italiano di ottenere i capitali necessari ad affrontare le conseguenze di eventi calamitosi di significative dimensioni, ritenendo i rischi più contenuti nell'ambito delle disponibilità correnti della finanza pubblica.

*I cat bonds* sono forme di *risk-linked* o *insurance-linked securities* (ILS) che trasferiscono determinati rischi catastrofali da sponsors quali Compagnie assicuratrici o soggetti pubblici – come Stati, enti sub-nazionali o territoriali, comunità locali ecc. – ad investitori interessati, attraverso le SPV emittenti.

Lo strumento, una forma di *Alternative Risk Transfer* (ART) nata per supportare le esigenze di trasferimento del rischio catastrofale di assicuratori e riassicuratori attraverso strumenti alternativi alla cessione riassicurativa, viene ora di fatto utilizzato anche da Stati sovrani interessati a sostenere finanziariamente i propri schemi nazionali di gestione dei rischi catastrofali (come nel caso del Messico<sup>(35)</sup>, delle Filippine o dei paesi caraibici)<sup>(36)</sup>.

Gli investitori ricevono un premio adeguato alla natura del rischio, laddove il conferimento del capitale al soggetto *sponsor* viene determinato, al verificarsi dell'evento, da un trigger di natura indennitaria, modellizzata o parametrica.

**Lo schema potrebbe essere combinato, dal Fondo Catastrofale, con una copertura riassicurativa tradizionale o strutturata, o con altra soluzione ART** ottenuta sul mercato internazionale, in funzione dei rispettivi costi e benefici.

**La ritenzione dello Stato**, a sua volta, concepita in funzione delle disponibilità di bilancio e del costo delle coperture soprastanti, potrebbe essere strutturata in base ad un piano di conferimenti annui al fondo, il cui cumulo varierà in dipendenza dell'effettiva sinistralità riscontrata.

Questo schema avrebbe in sintesi i seguenti vantaggi:

- sarebbe di immediata realizzabilità;
- potrebbe sfruttare una situazione favorevole, nei prossimi anni, nel mercato dei capitali per operazioni di questo tipo;
- consentirebbe di modulare la copertura finanziaria del Fondo Catastrofale in funzione delle concrete esigenze e disponibilità di finanza pubblica, combinando strumenti di diversa natura, dalla riassicurazione tradizionale o strutturata alle cartolarizzazioni;
- ridurrebbe in misura significativa l'esposizione finanziaria pubblica sugli eventi di maggiore gravità ed impatto economico, aumentando così apprezzabilmente la resilienza complessiva del paese<sup>(37)</sup>;
- nelle more eventuali della realizzazione del più ambizioso schema catastrofale della proposta di legge Rostan – in questa sede sviluppato e sostenuto ed inclusivo dell'assicurazione obbligatoria attraverso il mercato ri/assicurativo privato – potrebbe costituire per sé un più immediato strumento finanziario di stabilizzazione e messa in sicurezza della finanza pubblica e del paese.

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

### Bibliografia e sitografia

1. ANIA - L'Assicurazione italiana 2020-2021, 15 luglio 2021, pagg. 195, 208.
2. ANIA - L'Assicurazione italiana 2021-2022, 5 luglio 2022, pagg. 241 e ss.
3. ANIA - L'Assicurazione italiana 2021-2022, 5 luglio 2022, pagg. 241 e ss.
4. ANIA - L'Assicurazione italiana 2021-2022, 5 luglio 2022, in website ANIA
5. R. Cesari e L. D'Aurizio – Quaderno IVASS n. 13: "Calamità naturali e coperture assicurative", 2020; A. Coviello e altri, *Calamità naturali e coperture assicurative*, Dario Flaccovio Editore, Palermo, 2013; F. Fichera, *calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in  *rassegna tributaria* 6/2014; Sito web ANIA - Pubblicazioni; Sito web Europa- EU; Sito web OECD iLibrary; Sito web del Ministero giapponese delle Finanze
6. IVASS, *Quaderno n. 13, Calamità naturali e coperture assicurative: valutazioni dei rischi e policy options per il caso italiano*, 2019
7. *In Italia, "nonostante il 75% delle abitazioni sia esposto a un rischio significativo di calamità naturali di vario tipo, poco più del 3% delle stesse viene protetto da una polizza contro questi eventi"*. ANIA Trends, novembre 2019. Per dati più recenti, v. "L'Assicurazione Italiana, 2020-2021", p. 205 ss., ANIA, 2021.
8. IVASS, *Quaderno n. 13, Calamità naturali e coperture assicurative: valutazioni dei rischi e policy options per il caso italiano*, 2019
9. ANIA, Guy Carpenter, CONSAP, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, 2011
10. Swiss Re, *Il deficit di protezione contro le calamità naturali: è l'ora di agire* (2015)
11. *Elaborazione del modello di simulazione MultiSNAP di Swiss Re* (2015)
12. Standard & Poor's, *Storm Alert: natural disasters can damage sovereign creditworthiness*, 10 settembre 2015
13. *Nel 2018, il Governo italiano ha introdotto una detrazione fiscale pari al 19% del premio assicurativo catastofale e l'esenzione dello stesso premio dall'imposta del 22,25% (legge di Bilancio 2018)*.
14. *La proposta di legge presentata dall'on. Michela Rostan il 28 giugno 2019 (Camera dei Deputati, n. 1943) è stata assegnata alla VI Commissione Finanze, in sede referente, il 13 novembre 2019*.
15. *Relazione alla proposta di legge, cit.*
16. *Per i rischi sismici sono state sviluppate modellizzazioni sufficientemente sviluppate, con un primo, seppur embrionale, sviluppo delle coperture assicurative sul mercato italiano*.
17. *Devono menzionarsi, tra le criticità dei rischi alluvionali, il forte rischio di anti-selezione micro-puntuale sul territorio, la difficoltà di attuare processi sottoscriviti e liquidativi economicamente efficienti sul mercato residenziale attraverso sopralluoghi sul territorio, l'azione continua e non virtuosa dell'uomo incidente sulla natura e sulla portata dei rischi o la necessità di definizioni puntuali dei rischi stessi (quali allagamento, esondazione, flash floods, occlusione delle reti fognarie, smottamenti, frane, ecc.)*.
18. *I valori medi di ricostruzione vengono fissati dal Programma Nazionale, "per classi o tipologie di immobili privati [...] tenendo in considerazione le differenze esistenti nel territorio nazionale suddiviso nelle tre macroaree del sud Italia, del centro Italia e del nord Italia" (art. 5, 2° c.)*.
19. *Detraibilità del premio catastofale e riduzione dell'imposta sulla globale fabbricati necessiterebbero del reperimento da parte dello Stato di una copertura finanziaria, in ragione delle rispettive riduzioni del gettito IRPEF e IVA. L'eliminazione dell'imposta sul premio catastofale, a sua volta, avrebbe un impatto sul gettito IVA limitato, considerata l'attuale scarsa diffusione delle coperture catastofali delle abitazioni*.
20. *"Con regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...] sono definiti i termini e le modalità per l'attuazione della presente legge" (art. 8, 1° c.)*.
21. *Le ipotesi valutate negli ultimi anni in discussioni e confronti tra operatori assicurativi e riassicurativi convergevano su una capacità del mercato ri/assicurativo nell'ordine dei 10-12 miliardi di euro, evidenziandosi quindi l'essenzialità dell'intervento pubblico, possibilmente anche sui working layers, per il raggiungimento di una capacità di sistema adeguata*.
22. *"Le imprese di assicurazione possono offrire tale copertura sia assumendo direttamente l'intero rischio sia in coassicurazione sia in forma consortile..." (art. 1, 3° c.). Nella relazione della proposta, peraltro, si legge anche che il primo livello di intervento, assicurativo privato, opera anche attraverso consorzi "obbligatori", non previsti peraltro nel testo normativo*.
23. *La proposta Rostan, peraltro, non precisa come si ovvierebbe alla prevedibile insufficienza della capacità offerta dal mercato a fronte della domanda generata dalla totalità dei soggetti obbligati. Lo stesso intervento del fondo di garanzia – sul quale vedi appresso – dovrebbe ovviare alla eventuale insufficienza*

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

*del capitale allocato dal mercato per pagare gli indennizzi. Anche questo meccanismo non viene tuttavia sviluppato nel testo della proposta: se il mercato raggiunge il massimo della capacità disponibile, rigettando le domande ulteriori di copertura assicurativa da parte degli obbligati, il fondo dovrebbe intervenire direttamente a coprire questi ultimi? in che modo?*

24. *Le analisi svolte negli ultimi anni da diversi operatori assicurativi e riassicurativi sulla capacità di sistema complessivamente ipotizzabile sul mercato ri/assicurativo privato, nazionale e internazionale, convergono sostanzialmente su valori dell'ordine di €10-12 miliardi, con una quota di circa il 50% coperta dalla riassicurazione.*
25. *L'art. 4 della proposta di legge affida al Programma Nazionale talune attività in merito ai sinistri e alla riassicurazione che potrebbero essere più efficacemente svolti attraverso un organismo tecnico consortile idoneo ad attrarre le competenze e professionalità necessarie per consentire allo stesso Programma Nazionale di interagire in modo efficace con il mercato ri/assicurativo.*
26. *Al fine di stabilizzare la capacità del consorzio, le compagnie assicuratrici partecipanti potrebbero essere chiamate dal consorzio a fornire una quantità minima di capacità in sede di retrocessione (equivalente ad una ritenzione di rischio), sulla base della rispettiva raccolta premi.*
27. *La collocazione sul mercato riassicurativo tradizionale potrebbe essere combinata con soluzioni di contingent capital, attraverso l'emissione di insurance-linked securities (cat bonds) opportunamente strutturate. Su questa opzione, vedi più avanti in tema di coperture del rischio assunto dallo Stato quale ri/assicuratore di ultima istanza.*
28. *Questo meccanismo di riproporzionamento delle coperture – necessario per consentire l'accettazione integrale della domanda di copertura assicurativa e il collegamento funzionale tra il ruolo del settore privato e quello del Programma Nazionale – dovrebbe essere previsto e disciplinato dalla legge. Come già precisato (v. nota 18), la proposta Rostan non sviluppa questo passaggio, lasciando probabilmente i dettagli alla disciplina regolamentare.*
29. *Si rinvia all'esperienza dei numerosi consorzi di co-riassicurazione gestiti dall'Unione Italiana di Riassicurazione, dei quali permangono tuttora significative eredità.*
30. *Appare dubbio che un simile risultato possa ottenersi attraverso consorzi facoltativi, che potrebbero diventare un mero sbocco residuale per le imprese meno strutturate in termini di capitale allocabile e di organizzazione. Allo stesso tempo, a fronte di una soluzione basata su di una pluralità di consorzi, deve anche considerarsi che la massa critica è importante sia da un punto di vista assuntivo e riassicurativo, sia tenendo conto delle dimensioni limitate del mercato italiano e delle professionalità necessariamente da acquisire per gestire efficacemente i processi sottoscriviti e riassicurativi.*
31. *L'attuale impostazione della gestione pubblica delle calamità naturali è focalizzata sull'efficienza del sistema di protezione civile, volto a garantire l'immediato soccorso e ricovero alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi. Questo approccio, fondato sulle competenze e l'impegno di diversi organi dello Stato e di strutture di volontariato, ha mostrato, in vari gradi, livelli di eccellenza apprezzati anche a livello internazionale. Ove lo Stato fatica, tuttavia, a raggiungere livelli di efficienza commisurabili, o almeno accettabili, è sicuramente la fase successiva agli eventi, quando la macchina organizzativa pubblica deve procedere alla verifica delle richieste di contributi, alla classificazione e valutazione tecnica ed economica dei danni e, infine, al pagamento delle indennità. Questo processo richiede capacità tecniche e disponibilità amministrative e logistiche straordinarie, proporzionate alla misura degli eventi e non rientranti nelle ordinarie competenze e strutture organizzative pubbliche. Se a ciò si aggiungono fattori contingenti, quali le complessità organizzative sul territorio – con la concorrenza di enti territoriali e comunità locali – e le correlate implicazioni politiche e sociali di una catastrofe naturale, il compito dello Stato, nella sua veste di assicuratore universale e di ultima istanza, nonché di distributore delle relative indennità, si rivela particolarmente difficile nelle sue diverse articolazioni. Le conseguenze, riscontrabili con una certa regolarità e con poche eccezioni a valle delle calamità naturali, sono particolarmente gravi e contribuiscono a diffondere vivi sentimenti di sfiducia nelle istituzioni presso la popolazione. La difficoltosa identificazione dei danni effettivi subiti dagli immobili e dei soggetti aventi diritto alle indennità, la lunghezza delle procedure di istruzione e la complessità della valutazione tecnica liquidativa portano ad una distribuzione tardiva delle somme dovute, spesso con una lievitazione progressiva dei costi ed una soddisfazione solo parziale delle esigenze di ristoro della popolazione.*
32. *L'industria assicurativa, in partnership con enti e strutture pubbliche e private, può fornire un contributo decisivo attraverso le competenze tecniche e le capacità logistiche presenti sul territorio, fornendo gli strumenti professionali e le strutture necessarie per supportare in modo efficiente la fase di accertamento e liquidazione dei danni post evento calamitoso. Un ruolo centrale in questo contesto spetta al mondo peritale assicurativo, le cui capacità sono state ampiamente dimostrate con l'esperienza, sinora unica, maturata in occasione del terremoto dell'Aquila del 2009. L'idea sviluppata per l'Aquila consiste sostanzialmente in una filiera di valutazione tecnica ed*

## ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA DEGLI IMMOBILI CONTRO I DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI

---

*economica che poggia su di una struttura amministrativa e professionale di supporto all'intervento pubblico. Elementi fondamentali di questa filiera – che alleviano organi fondamentali dello Stato come la Protezione Civile da compiti non loro propri – sono la capacità di gestione amministrativa delle richieste di contributo pervenute dai danneggiati, la valutazione tecnica dei progetti di ricostruzione e la valutazione economica del contributo da erogare. La bontà del metodo sta non soltanto nei considerevoli risparmi che ne sono derivati per le casse pubbliche, ma soprattutto nella razionalizzazione e velocizzazione delle procedure finalizzate al finanziamento della ricostruzione. Una simile esperienza può essere replicata in modo permanente, integrando i processi del prospettato consorzio obbligatorio con lo schema previsto per L'Aquila.*

33. *Il comitato, secondo la proposta di legge Rostan, avrebbe un generico compito di occuparsi degli "interventi finalizzati al risarcimento dei danni" e verrebbe rinnovato ogni tre anni. Non sembra che questo comitato sia concepito in termini di vero e proprio ente di gestione e che possa, pertanto, occuparsi dei gravosi e complessi compiti previsti più avanti dall'art. 4 della proposta.*
34. *Ipotizzando una raccolta premi annuale a livello nazionale, con l'assicurazione obbligatoria, di circa 3-4 miliardi di euro, la cessione del 5% porterebbe, in assenza di sinistri, ad un accantonamento annuo di soli 150-200 milioni di euro.*
35. *Nel caso del Messico, lo schema Nat Cat è sostenuto dal governo federale attraverso un apposito fondo, il FONDEN, strutturato per coprire gli indennizzi per varie tipologie di catastrofi eccedenti le capacità dei singoli stati messicani. Il FONDEN, gestito da un'agenzia governativa con il supporto della World Bank, viene coperto da un programma riassicurativo comprendente l'emissione di cat bonds.*
36. *Particolarmente importante, in questo contesto, l'intervento della World Bank, soprattutto nelle aree del mondo parzialmente sviluppate. Il ricorso ai cat bonds, tuttavia, si riscontra anche da parte di alcune agenzie pubbliche statunitensi.*
37. *Pur se l'impatto positivo determinato da una ridotta esposizione dello stato alle conseguenze finanziarie delle catastrofi naturali non sarebbero misurabile contabilmente sul bilancio dello Stato – proprio per la mancanza di una previsione di spesa per il pagamento degli indennizzi e per la ricostruzione, con l'unica eccezione del Fondo nazionale per le emergenze destinato tuttavia alle sole spese di primo intervento – il beneficio economico e sociale che ne deriverebbe per la finanza pubblica e per la collettività nazionale è innegabile.*

## AMPLIAMENTO A FORME DI COPERTURA ASSICURATIVA CONTRO IL RISCHIO PANDEMICO

Recentemente l'attuale emergenza sanitaria Covid-19 ha indotto sia le istituzioni pubbliche europee che il settore privato a riflettere sulla possibilità di fornire coperture assicurative per poter far fronte alle conseguenze negative di eventi pandemici e sul ruolo delle Compagnie di Assicurazioni e delle istituzioni in caso di tali eventi. Osserviamo come tale dibattito, sotto molti punti di vista, sia analogo a quello sulle catastrofi naturali che ormai da diversi anni è in corso in Italia.

Eventi pandemici e catastrofi naturali presentano analogie in termini di frequenza e impatti economici sulla popolazione, tali da fornire simili criticità sulla copertura assicurativa delle conseguenze negative di tali eventi, mantenendo comunque alcuni elementi di diversità importanti.

In questa sezione vedremo come l'estensione di un modello di Partnership Pubblico-Privato risulti una soluzione essenziale per fornire adeguata protezione assicurativa in caso di pandemia e sia importante in particolare per le Piccole e Medie Imprese, che sono state pesantemente colpite dalla recente emergenza sanitaria, con pesanti perdite conseguenti all'interruzione di esercizio (c.d. Non-Damage Business Interruption, NDBI)

Premesso che non si ritiene possibile sviluppare in breve tempo soluzioni assicurative per far fronte all'attuale pandemia Covid-19, un approccio basato sulla cooperazione tra settore assicurativo, privato e istituzioni pubbliche consentirebbe di trovare quegli strumenti e soluzioni capaci di individuare soluzioni concrete ed efficaci per la popolazione con benefici anche in termini di fiducia nell'opinione pubblica.

### GLI EVENTI PANDEMICI ED IL COVID 19

Con il termine *epidemia* si intende la diffusione rapida, in una zona più o meno vasta, di una malattia contagiosa (ne sono esempi il tifo, il colera, l'influenza, ecc.);

Un'epidemia contagiosa per gli animali è detta epizoozia, per le piante epifitia.

Con il termine *pandemia* si intende un'epidemia che tende a diffondersi rapidamente attraverso i continenti.

**Per evento epidemico** si intende quindi **un avvenimento di grande entità di ordine sanitario** con conseguenze socioeconomiche, ma **limitato nel tempo e nello spazio**. Ad esempio, può portare un evento epidemico un virus in uno specifico territorio e/o circoscritto in una ben definita realtà industriale, commerciale o residenziale (RSA, zona turistica quindi alberghi, ristoranti, campeggi, distretti industriali, ecc.) e questo per un periodo di tempo contenuto, poiché risolvibile in poche settimane.

**L'evento pandemico** invece, ha un **carattere di globalità**, non è possibile ipotizzare né una limitazione territoriale, né un periodo temporale.



Un evento viene definito pandemico quando viene ufficialmente dichiarato tale dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), istituto sanitario sovranazionale, che indica/impone agli Stati membri le linee guida e le azioni da intraprendere.

**Nel corso degli ultimi 100 anni si sono verificate varie pandemie**, che richiamiamo brevemente di seguito:

- **SPAGNOLA:** 1918-20, 40 milioni di morti, virus simile all'influenza aviaria, ma originatosi da un ospite rimasto sconosciuto.
- **AVIARIA:** 1918, 1957-58 (ASIATICA), 1968, 1997, 2003-2004: in realtà è un virus diffuso da fine '800 in tutto il mondo. Trova incubazione negli uccelli, soprattutto anatre e pollame, e si trasmette dall'animale all'uomo per promiscuità, non da uomo a uomo. È in grado di passare ai topi, ai gatti e ai maiali. Colpisce più facilmente se si lega ad un virus influenzale umano. Ha provocato sporadicamente morte di uomini: 2003 Thailandia 8 morti, 1997 Hong Kong 6 morti, 2004 23 morti in Asia, 2005 diversi morti in Cina mai ammessi. Diffusione soprattutto in Asia, 1 caso in Olanda.
- **INFLUENZA DI HONG-KONG:** 1968-70, fece 1 milione di morti (20.000 in Italia), diffusa soprattutto in sud est asiatico e USA occidentali. Origine: sud est asiatico, animali (ceppo dell'aviaria).
- **SARS:** 2002-2003, coinvolge 26 paesi del mondo, 770 morti, origine Cina a 1.100 km da Wuhan, ha cessato di propagarsi, scomparendo, nel 2003 grazie all'isolamento dei malati, perché il virus si trasmetteva in fase clinica. Origine: Cina, animali. Non fu trovato vaccino.
- **MERS** (Middle East respiratory Syndrome): 2012, 58 morti, mortalità alta 35%, polmonite e danni renali e gastroenterici, continua a girare. Origine: Arabia Saudita, rimane diffusa soprattutto là, ha origine nei pipistrelli che l'hanno tramessa ai dromedari.

Gli eventi ricordati hanno come punti in comune il fatto che provengono tutte dall'esterno della UE, tutte dal mondo animale, aventi durata che possiamo indicare in circa 2 anni.

La recente **pandemia Covid-19** - tutt'ora in corso – si contraddistingue per l'introduzione estesa a livello globale di forme di *quarantena*, e conseguentemente di blocco della produzione in diversi Paesi.

Si tratta di un virus di provenienza asiatica attribuibile al ceppo SARS e denominato SARS- Cov-2 il quale attacca i polmoni e ne blocca la funzionalità causando, nel decorso peggiore, il decesso della persona colpita. Si propaga velocemente e muta la sua struttura (DNA) nel tempo.

### EVOLUZIONE DEL CONTAGIO DEL COVID 19

- **30 gennaio 2020:** circa un mese dopo le prime segnalazioni della Cina all'OMS di casi anomali di polmonite, l'OMS dichiara che il Coronavirus diffusosi in Cina rappresenta un'emergenza globale.
- **21 febbraio 2020:** annunciata la presenza di focolai di contagio in Italia.
- **23 febbraio 2020:** il Governo adotta le prime misure restrittive orientate al contenimento del virus nelle sole zone interessate dal contagio, basandosi sul modello di lockdown cinese, istituendo zone rosse presidiate militarmente nelle quali si opera il confinamento della popolazione, inibendo gli spostamenti e vietando tutte le attività ad eccezione di quelle essenziali.
- **9/11 marzo 2020:** viene vietata la libera circolazione se non per i casi previsti e chiuse le attività commerciali non di prima necessità.



- **11 marzo 2020:** l'OMS dichiara il COVID – 19 una Pandemia.
- **22/25 marzo 2020:** le misure restrittive imposte dal Governo al fine di impedire la propagazione del virus, hanno trovato il culmine il **22 ed il 25 marzo 2020** con il **blocco di tutte le attività sul territorio nazionale** (c.d. LOCKDOWN).

La richiesta di assistenza sanitaria pubblica, conseguente alla diffusione del virus non poteva essere prevista in queste dimensioni ed è stata gestita con estrema difficoltà dalle strutture interessate sia per il numero di persone da curare che per la tipologia di interventi (cure-assistenza) necessari.

Al di là dell'aspetto sanitario e umano legato alle condizioni di salute della popolazione e alla perdita di vite umane, fin da subito sono stati evidenti gli impatti sociali ed economici derivanti dalla sospensione delle attività personali, sociali e delle attività lavorative, con il blocco della circolazione di mezzi e persone e delle attività produttive.

### GLI IMPATTI ECONOMICI DEL COVID 19

A livello mondiale le conseguenze economiche del Covid 19 si possono sintetizzare nel calo del PIL nel 2020 del 3,5%, di cui in Europa del 6,6% e con un calo in Italia del 8,9%. Ad oggi vi è un graduale recupero e le previsioni dicono che la crescita del PIL Italiano potrebbe arrivare a sfiorare addirittura il 6%.

#### In Italia i settori più colpiti sono stati:

- la ristorazione, che vede perdere **514 mila** posti di lavoro e un crollo della spesa degli italiani in bar e ristoranti pari a **31 miliardi**. Per 6 ristoratori su 10 la riduzione ha superato il 50% della produzione dell'anno precedente;
- il turismo, che ha registrato perdite in termini di presenza pari a circa il 60%;
- i servizi alla persona, che hanno registrato una perdita di fatturato di circa 30%;
- il comparto del trasporto e magazzinaggio, che è crollato del 17,5%;
- le attività manifatturiere, che hanno perso complessivamente circa 130 miliardi di fatturato, con un calo del 10,2%; Va segnalato che in questo caso il 2020 è andato comunque meglio del 2019;
- il settore delle costruzioni, che ha vissuto nel 2020 un anno nero, ma che, anche grazie al superbonus, vede il 2021-2022 come anni di possibile ripresa;
- in generale, il 70 % delle imprese è stata impattata dai DPCM del 22 e 25 marzo 2020, di cui il 36,5% ha fermato la propria attività, il 33,8% l'ha ridotta parzialmente.

Ci sono casi che hanno avuto una conseguenza "indiretta" dei decreti. Si ricordano i casi di:

- FCA, i cui stabilimenti rischiavano il rallentamento o lo stop **a causa della carenza dei componenti elettronici prodotti "su misura" per il gruppo dalla Mta di Codogno, che ha avuto la produzione ferma;**
- dei settori tessili, dell'abbigliamento e farmaceutico, che scontano la dipendenza di fornitura con il mercato internazionale, specialmente asiatico, e la riduzione del traffico aereo su quelle tratte.

Il tutto è accentuato dal fatto che la diversificazione, che solitamente aiuta in questi casi, in condizioni di pandemia o di emergenza globale diventa la soluzione meno percorribile. Per questa ragione è ipotizzabile un prolungamento del fermo totale o parziale di inattività delle

imprese (riduzione dei ritmi produttivi a causa del mancato o ridotto approvvigionamento) e, con riferimento alle coperture danni indiretti, al conseguente innalzamento del rischio di esposizione da parte delle compagnie assicuratrici.

Vi sono poi degli aspetti legati alla *responsabilità dell'imprenditore*: con il decreto del Governo «Cura Italia», l'infezione da Covid contratta sul luogo di lavoro è stata riconosciuta ai fini INAIL come infortunio, ponendo in capo a questo ente l'onere del risarcimento.

Si tratta di un provvedimento teso a favorire il lavoratore che, tuttavia, al momento, pone in capo al datore di lavoro criticità e impatti finanziari aggiuntivi.

### **POSSIBILI COPERTURE ASSICURATIVE PER FAR FRONTE AD EVENTI PANDEMICI**

Da quanto sopra ricordato si comprende come possibili coperture assicurative di interesse per la collettività al fine di far fronte agli impatti negativi di pandemie possano essere sostanzialmente:

- **coperture di protezione base dell'attività economica** per aziende e lavoratori autonomi, solitamente di tipo Diaria da Interruzione di Esercizio (DIE, o Non Damage Business Interruption). Tale copertura consiste in una diaria per il titolare per ogni giorno di lockdown, pagata in modo tradizionale nel caso delle microimprese o dei lavoratori autonomi o basata su un meccanismo parametrico per le piccole e medie imprese; nel caso dei lavoratori dipendenti permette un accesso al credito in caso di ritardi nel pagamento della CIG. È previsto anche un rimborso per il Servizio Sanitario Nazionale, a risarcimento dei costi avuti per la riorganizzazione delle attività sanitarie e per le strutture private accreditate, che sarebbero risarcite delle perdite subite;
- **estensione di coperture tutela dipendenti di aziende** che prevedano extra indennità per caso morte e invalidità da malattia dei lavoratori rientranti nelle categorie a rischio; Il datore di lavoro corrisponde, agli eredi in caso di morte o al lavoratore in caso di invalidità, un'indennità ulteriore rispetto a quella prevista, nel caso in cui il lavoratore faccia parte di quelle categorie maggiormente esposte al rischio virus, come previsto dall'INAIL. Rientrano in queste categorie gli operatori sanitari e tutti i lavoratori esposti al pubblico, come gli addetti al front office, i cassieri, gli addetti comunali etc.;
- **coperture per far fronte a bisogni socioassistenziali** che tutelino i nuclei familiari, attraverso forme di indennizzo forfettario (i c.d Lump Sum) a fondo perduto per la gestione domestica, quale ad esempio le babysitter, le colf, i servizi di assistenza, il supporto educativo, il riadattamento degli ambienti, l'acquisto di dispositivi digitali e di prevenzione.

D'altra parte, affinché vi possa essere offerta assicurativa in tal senso devono sussistere i principi generali di assicurabilità.

#### **In particolare, un rischio è assicurabile se:**

- le sue conseguenze economiche sono misurabili finanziariamente;
- è relativo ad eventi casuale ed indipendenti fra diversi rischi;
- è possibile costruire un pool di rischi che consenta la condivisione e diversificazione delle conseguenze economiche (mutualizzazione);
- è ragionevolmente nota la distribuzione di probabilità del rischio, sulla base dell'esperienza storica che consenta di valutare frequenza e severity degli eventi futuri;
- esiste un rischio limitato di perdite catastrofali, ossia di un unico evento che colpisca in maniera significativa una estesa pluralità di soggetti assicurati.



È facile intendere quindi come gli eventi pandemici, più dei classici eventi naturali, pongano significative criticità ai principi suddetti e di conseguenza all'assicurabilità di tali rischi, soprattutto in ambiti che non si limitano alle sole coperture sulla salute ma che considerano anche protezioni per le imprese di tipo Business Interruption.

In altri termini, le pandemie rappresentano una sfida dal punto di vista assicurativo in quanto:

- da un lato sono un rischio sistemico che di conseguenza non può essere coperto dal modello assicurativo attuale basato sulla diversificazione dei rischi;
- dall'altro gli eventi recenti hanno dimostrato la scarsa conoscenza delle possibili implicazioni delle pandemie e quindi la difficoltà di valutare adeguatamente condizioni e pricing di una possibile offerta assicurativa.

Proprio il fatto che la recente pandemia ha avuto una portata globale con conseguenze significative nei mercati riassicurativi internazionali ha portato come conseguenza alla all'esclusione di rischi pandemici nelle protezioni riassicurative e conseguentemente alle scarse possibilità di offerta assicurativa presente anche nel mercato italiano.

### **IPOTESI DI POOL RIASSICURATIVO PUBBLICO-PRIVATO**

Osserviamo anche che l'impatto economico delle misure adottate per mitigare gli effetti del COVID-19 sarà a carico dei sistemi nazionali per diversi anni, e quindi è anche interesse delle istituzioni individuare la soluzione più efficiente per far fronte a tali calamità.

Il settore assicurativo in alcuni Paesi ha recentemente iniziato a ragionare sulle possibilità, insieme ai governi, di pool o altri meccanismi come la riassicurazione pubblica, attraverso una partnership Pubblico-Privato nell'area dei rischi pandemici, partendo dall'esperienza sviluppata in altre partnership in merito a rischi catastrofici simili, come il terrorismo o le alluvioni.

**L'intervento pubblico appare fondamentale per una serie di ragioni che si possono sintetizzare come segue:**

- l'impegno economico in caso di evento è significativo, tale da superare le capacità assuntive del settore privato: da primi ragionamenti in ambito associativo tra imprese assicuratrici, si ipotizza un onere complessivo per il sistema italiano in caso di evento attorno ai 24 Miliardi di euro, nell'ipotesi che uno scenario di lockdown totale possa avverarsi una volta ogni 25 anni e avere una durata di 30 giorni;
- è necessario il coordinamento e il coinvolgimento delle istituzioni in caso di pandemia, anche in merito alle iniziative di condivisione dei dati, essendo questi insufficienti per poter stabilire un pricing robusto e sostenibile nel tempo.

**Il pool dovrebbe prendere in considerazione i seguenti problemi:**

- **livello di intervento:** gli oneri finanziari dipendono molto dalla politica di interventi che un Paese pone in atto per contrastare la diffusione del virus, sono quindi significativamente diversi tra uno Stato e l'altro, sia per l'estensione e evoluzione della pandemia, sia per i provvedimenti governativi o per il sistema sanitario. Questi fattori favoriscono la creazione di pool nazionali finanziati secondo le esigenze dei singoli paesi, seguendo l'idea del "no-one-size-fit-all" che si utilizza nell'area delle assicurazioni contro le catastrofi naturali. Osserviamo che, nonostante la costituzione di adeguati pool assicurativi possa avvenire a livello nazionale, sarebbe necessario immaginare a livello europeo un coordinamento per far fronte ad una crisi che comunque riguarda tutto il continente;

- **ambito:** le potenziali perdite coperte potrebbero limitarsi a quelle derivanti dall'interruzione dell'attività senza danni in modo da semplificare l'implementazione e contenere costi da sostenere, con un ambito chiaramente delimitato ove verrebbe data priorità alla copertura di piccole e medie aziende, che rappresentano il 99% delle imprese in Europa;
- **struttura/caratteristiche:** una partnership Pubblico – Privato potrebbe concretizzarsi in un pool di assicuratori che coprirebbe una parte significativa degli oneri economici in caso di evento. In una prima ipotesi tale partnership sarebbe del 50% coprendo quindi 12 dei 24 mld€ ipotizzati precedentemente. Il pool sarebbe poi supportato da un sistema di stop-loss oltre il quale interverrebbe lo Stato da una parte ed i mercati finanziari attraverso il collocamento di "pandemic bonds".

Uno schema assicurativo di questo genere risulterebbe simile alle attuali ipotesi di costituzione di un pool nazionale per le calamità naturali, e vi sono diverse ragioni per prendere in considerazione un ampliamento alle pandemie dello schema nazionale per tali calamità:

- anzitutto, in questo periodo storico, l'intera popolazione ha vissuto le conseguenze di una pandemia con maggior propensione all'assicurazione rispetto le calamità naturali, e quindi l'inclusione di tale tipologia di eventi contribuirebbe a contenere la percezione di una "tassa" del relativo contributo in uno schema obbligatorio o semi-obbligatorio;
- in secondo luogo, fortunatamente possiamo ritenere le pandemie sostanzialmente indipendenti da terremoti e alluvioni (i due pericoli principali in Italia) e quindi contribuirebbero in termini di diversificazione dei rischi.

Infine, osserviamo che un pool di questo genere costituirebbe una piattaforma per poter offrire soluzioni assicurative a livello nazionale per tutte quelle tipologie di rischi "sistemic" per i quali il mercato assicurativo privato ad oggi non riesce a diversificare mentre d'altra parte il sistema nazionale non riesce a finanziarne le possibili conseguenze economiche del verificarsi di tali eventi. Ad esempio, vale qui la pena menzionare i **rischi cyber**, che possono essere visti come un rischio sistemico emergente anche in conseguenza dello sviluppo e diffusione delle tecnologie a seguito della recente pandemia.

### Bibliografia e sitografia

- A. Galeotti, P. Surico, S. Stern (2020) *The economics of a pandemic*. May 2020, London Business School: <https://www.london.edu/think/the-economics-of-a-pandemic>
- EIOPA (2020) *Issues Paper on resilience solutions for pandemics*. July 2020, EIOPA: [https://www.eiopa.europa.eu/document-library/other-documents/issues-paper-resilience-solutions-pandemics\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/document-library/other-documents/issues-paper-resilience-solutions-pandemics_en)
- EIOPA (2021) *EIOPA staff paper on measures to improve the insurability of business interruption risk in light of pandemics*. February 2021, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- K. U. Schanz, (2021) *Public-Private Solutions to Pandemic Risk, Opportunities, challenges and trade-offs*. April 2021, Zurich: Geneva Association publications
- K. U. Schanz, (2020) *An Investigation into the Insurability of Pandemic Risk*. October 2020, Zurich: Geneva Association publications
- K. U. Schanz, (2020) *The Global Risk Landscape after COVID-19: What role for insurance?* June 2021, Zurich: Geneva Association publications
- T. Orlando e G. Rodano (2022) *L'impatto del Covid-19 sui fallimenti e le uscite dal mercato delle imprese italiane*. Gennaio 2022, Banca D'Italia: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2022/nota\\_covid\\_fallimenti\\_ita\\_24\\_gen\\_2022.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2022/nota_covid_fallimenti_ita_24_gen_2022.pdf)





## LA LEGISLAZIONE VIGENTE, IN ITALIA, IN MATERIA DI ASSICURAZIONE DELLE PRODUZIONI AGRICOLE CONTRO I DANNI DA EVENTI METEOCLIMATICI ESTREMI

### UNA FATTISPECIE SIMILARE: LA LEGISLAZIONE VIGENTE IN ITALIA IN MATERIA DI ASSICURAZIONE DELLE PRODUZIONI AGRICOLE CONTRO I DANNI DA EVENTI METEOCLIMATICI ESTREMI

Nell'ambito della redazione del presente white paper, abbiamo ritenuto utile raccogliere anche il gradito contributo del Dott. Camillo Zaccarini, responsabile della Direzione Strumenti per la gestione del rischio di ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) sul nuovo Fondo di mutualità nazionale per la gestione dei rischi agricoli.

Pur non trattandosi di temi strettamente connessi all'assicurazione degli immobili privati, oggetto del presente white paper, è comunque utile ed interessante conoscere anche come il legislatore italiano e quello comunitario europeo hanno ritenuto di intervenire nel settore agricolo, ritenuto da noi un esempio virtuoso e di stimolo a legiferare sul tema dei rischi catastrofici in genere, dal punto di vista della tutela dei cespiti produttivi.

Le imprese agricole, al pari delle imprese degli altri settori economici, sono tenute infatti a fronteggiare molteplici rischi che minacciano la loro stabilità economica particolarmente fragile, anche per le caratteristiche strutturali del settore. In particolare, i rischi alle quali sono più esposte, dopo quello di mercato, si annoverano quelli che minano le produzioni dal punto di vista quantitativo e qualitativo (avversità meteoclimatiche, fitosanitarie, ambientali, ecc...). Mentre sulla componente di mercato è intervenuto il policy maker comunitario con interventi specifici della politica agricola comunitaria (PAC), sul fronte dei danni alle produzioni l'intervento pubblico è in via prevalente stato ad appannaggio dei singoli Stati membri con interventi a fondo perduto – di norma - a carico della fiscalità generale.

In Italia, come noto il dlgs.vo 102/04 ha segnato un cambio storico del paradigma dell'intervento pubblico a tutela della stabilizzazione dei redditi degli agricoltori, passando da un sistema d'intervento esclusivamente a fondo perduto ex-post del FSN contro la calamità naturali attivo sin dagli anni '70 ad un sistema misto con un progressivo incremento degli strumenti ex-ante di finanziamento delle polizze agricole agevolate. Questo nuovo mix d'interventi, accompagnato dal processo di innovazione promosso anche dagli strumenti della RIAS e Corias Ismea con l'abbandono delle monorischio e l'affermazione delle polizze pluri e multirischio, ha portato ad un successo progressivo di questi strumenti, suggellato a partire dal 2009 anche dal finanziamento comunitario del c.d. primo pilastro della PAC ed a partire dal 2014 del Fondo europeo di sviluppo rurale (c.d. secondo pilastro della PAC).

Il Regolamento (UE) 2021/2115, recante norme sul sostegno ai Piani strategici degli Stati membri per la PAC 2023-2027, nel riproporre integralmente all'articolo 76 gli strumenti di gestione del rischio attualmente cofinanziati a norma del Regolamento (UE) n. 1305/2013 - artt. 36-37-38-39-39bis - ha ribadito la necessità di coordinare, attraverso la definizione di un'unica cornice programmatica di riferimento, gli interventi afferenti alle politiche di gestione del rischio in agricoltura attivati ai vari livelli.

Sebbene, infatti, il sistema nazionale di gestione del rischio abbia conseguito sul finire

dell'ultimo settennio di programmazione (2014-2020) buoni risultati in termini di spesa, valori assicurati e introduzione di strumenti innovativi, i numeri complessivi di fine programmazione hanno messo in risalto la persistenza di vincoli strutturali e criticità operative, evidenziando una ridotta partecipazione in termini di aziende assicurate, asimmetrie settoriali e territoriali delle coperture assicurative e mutualistiche, diffusi fenomeni di selezione avversa, difficoltà dal sistema assicurativo e riassicurativo nel garantire un'adeguata copertura per i rischi catastrofali. In particolare, un progressivo aumento dei costi di sottoscrizione delle polizze assicurative, da attribuirsi alla limitatezza della base assicurata e all'intensificarsi dei fenomeni climatici avversi, anche di carattere catastrofale, che negli ultimi anni hanno pesantemente inciso sulla sostenibilità economica del sistema (tariffe assicurative non sostenibili per gli agricoltori e loss ratio (rapporto sinistri-premi) sfavorevoli per le compagnie, con conseguente tendenza al disimpegno da parte delle compagnie di assicurazione e riassicurazione dall'assunzione dei rischi agricoli, specie di natura catastrofale.

Ne è derivata l'esigenza, con l'avvio della nuova PAC, di ridisegnare l'architettura degli interventi di gestione del rischio al fine di renderli più efficienti e inclusivi, economicamente sostenibili e strumentali anche a supportare la transizione ecologica e a contrastare l'impatto crescente dei cambiamenti climatici sulle coltivazioni agricole.

In tale contesto è maturata la proposta di ISMEA di inserire nella citata nuova regolamentazione unionale una clausola di partecipazione obbligatoria di tutte le aziende agricole che percepiscono aiuti dalla PAC ad un Fondo mutualistico nazionale, alimentato con un piccolo prelievo (3%) sulle somme spettanti agli agricoltori (cfr. combinato disposto art. 19 e art.76 del Reg. UE 2021/2115).

Grazie a questa piccola quota di solidarietà, è possibile attivare un'ulteriore integrazione pubblica che consentirà a regime di dotare il Fondo in questione di circa 350 milioni di euro all'anno. A livello nazionale, la normativa unionale è stata recepita con la Legge n.234 del 30 dicembre 2021 (Legge di Bilancio 2022) e sm.i. che prevede la costituzione presso una Società veicolo di ISMEA (Ente gestore) del "Fondo mutualistico nazionale per la copertura dei danni catastrofali meteorologici alle produzioni agricole causati da alluvione, gelo o brina e siccità" (di seguito Fondo AgriCAT), che coinvolgerà oltre 700.000 aziende agricole professionali e costituirà un primo livello di copertura contro i rischi meteorologici estremi.

In considerazione del carattere di assoluta innovatività del Fondo AgriCAT, che coniuga in un'ottica di piena complementarietà misure e risorse del primo e del secondo pilastro della PAC e opera con un'estensione nazionale ed intersettoriale, abbracciando una platea di potenziali beneficiari mai raggiunta prima dagli strumenti di gestione del rischio in agricoltura, appare quindi evidente come per l'efficace attuazione di questa nuova misura di sostegno, programmata per la PAC 2023-2027, assumano particolare rilievo le fasi di progettazione tecnica dell'intervento, di definizione dei flussi procedurali e amministrativi e di sperimentazione operativa finalizzata all'avviamento.

Il Fondo AgriCAT consentirà di perseguire contestualmente gli obiettivi di riequilibrio settoriale e territoriale nel ricorso agli strumenti di gestione del rischio, di ampliamento della platea di agricoltori aderenti a forme di copertura (contrasto al fenomeno della selezione avversa) e di riduzione/mitigazione dell'esposizione e della vulnerabilità del comparto agricolo nazionale rispetto agli eventi catastrofali.

Il Fondo, peraltro, andrà ad agire in piena complementarietà rispetto agli altri strumenti di *risk management* e in particolare rispetto alle polizze assicurative tradizionali, che potranno continuare a operare sui rischi catastrofali limitatamente alla parte di rischio non coperta dal Fondo e dunque a fronte di un livello di esposizione inevitabilmente più contenuto per le compagnie e presumibilmente più sostenibile sul piano finanziario, in considerazione della tendenziale riduzione della capacità assuntiva dichiarata dalle stesse in relazione ai rischi catastrofali.

## IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO TECNICO PER GLI INTERVENTI FINALIZZATI ALL'INDENNIZZO DEI DANNI

Come è noto il tema della procedura dell'emissione dei contributi a seguito di eventi catastrofici è sempre stato un problema, sia per i lunghi tempi di gestione, sia per le procedure che scontano una burocrazia elevata e soprattutto non strutturata preventivamente.

Ad ogni evento sismico viene istituito un nuovo ufficio speciale per la ricostruzione (USR) ed emanate regole diverse per la determinazione del contributo che dipendono dalla situazione congiunturale del Paese e dalla percezione di come il terremoto viene sentito in quel momento storico.

### A titolo di esempio negli ultimi anni è avvenuto che:

- **nel 2009 in Abruzzo** si sono privilegiate le prime case per l'alto numeri di sfollati che hanno ricevuto contributi senza limiti di costi;
- **nel 2012 in Emilia**, dove era molto forte la percezione della perdita del PIL perso, le aziende hanno ricevuto contributi dallo Stato in maniera massiva, tanto che l'Italia ha subito una sentenza dalla Commissione Europea per aiuto di Stato non conforme al mercato comunitario, in quanto in Europa le aziende sono assicurate e non ricevono contributi di Stato in occasione di eventi catastrofici;
- **nel 2016, nel centro Italia**, dove si parlava molto del rischio spopolamento se non venivano indennizzate le seconde case, queste sono state di fatto equiparate alle abitazioni principali.

La prima grande differenza quindi che possiamo registrare tra il sistema assicurativo e lo Stato è che affidandosi allo Stato non vi è alcuna certezza di come e con quali risultati venga trasferito il rischio, diversamente dall'affidarsi al sistema assicurativo e questo anche se fosse a parità di costo ne pregiudica l'effetto in termini di programmazione.

### Per quanto riguarda il fattore tempo:

- le imprese assicuratrici sono organizzate a gestire i sinistri attraverso il proprio corpo peritale, mentre lo Stato non è strutturato per questa attività;
- le Imprese Assicuratrici ricevono entro tre giorni la denuncia di sinistro, lo Stato ovviamente attraverso la Protezione Civile per giorni e giorni è comandato a salvare vite, mettere in sicurezza, riportare per quanto possibile ad un minimo di fruibilità le infrastrutture: ospedali, strade, ponti, erogazione dell'acqua, gas e luce. Solo successivamente con l'emanazione di decreti ed ordinanze inizia a regolamentare l'acquisizione delle domande di contributo ed i criteri di erogazione del contributo.

A titolo di esempio per il terremoto del 2016 le imprese assicuratrici hanno indennizzato oltre il 95 percentile dei propri assicurati entro il 2017, mentre come è noto il processo di riconoscimento dei contributi da parte dello Stato è ancora molto indietro: nel Lazio a distanza di 3 anni dall'evento su 6.734 pratiche presentabili ne sono state presentate solo 580 e di queste 121 hanno avuto l'esito quindi pari all'1,8% del totale.

Esiste ad oggi un'unica occasione in cui si è sperimentata una gestione mista tra Stato e il mondo assicurativo. A seguito del terremoto in Abruzzo del 2009 il CINEAS, Consorzio dell'Ingegneria nelle Assicurazioni del Politecnico di Milano, è stato chiamato a verificare e processare 20.000 richieste di contributo per la ricostruzione privata, unitamente a FINTECNA e ReLUIS, dal 15 agosto 2009 al 30 aprile 2013, erogando circa 3 miliardi di euro, risparmiando 413 milioni pari al 13,30 % a fronte di un costo della struttura di soli 12 milioni euro e quindi un risparmio netto di circa 400 milioni.

Il paragone tra i contributi erogati dallo Stato nel 2016 nel Lazio in tre anni (121) e quelli erogati da CINEAS con FINTECNA e ReLUIS nello stesso tempo (20.000) non ha necessità di ulteriori commenti.

In quella occasione, che oggi possiamo sicuramente classificare come best practice, i periti, che facevano riferimento ad un elenco di professionisti formati dal CINEAS e dal Dipartimento della Protezione Civile, hanno operato da remoto su piattaforma web e con un presidio a L'Aquila. Tale modello appare del tutto replicabile se inserito anche nel disegno di legge in discussione, strutturandolo attraverso il potenziale affidamento del ruolo di allora del CINEAS per esempio alla CONSAP, sia per la tenuta dell'elenco dei professionisti, sia per la gestione della loro attività, assicurando come il CINEAS la trasparenza e la neutralità nella gestione di questi professionisti.

Nel disegno di legge tale ruolo è incardinato all'interno del Comitato Tecnico, del quale in questo capitolo se ne disegna una ipotesi/proposta di struttura e funzionamento.

### **L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEI SINISTRI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI**

Ai sensi dell'Art. 1. del disegno di legge (Istituzione di un programma nazionale per l'assicurazione obbligatoria degli edifici privati contro i danni derivanti da calamità naturali) comma 1 "è istituito un programma nazionale per l'assicurazione obbligatoria degli edifici privati contro i danni derivanti da calamità naturali, di seguito denominato «Programma nazionale». Al fine di assicurare l'attuazione del Programma nazionale presso la Concessionaria di Servizi Assicurativi Pubblici (CONSAP) sono istituiti, con decreto del Ministro dello sviluppo economico da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un Fondo di garanzia nazionale obbligatorio per gli interventi sul patrimonio edilizio privato colpito da calamità naturali, di seguito denominato « fondo di garanzia », ed un Comitato Tecnico per gli interventi finalizzati al risarcimento dei danni subiti da edifici privati derivanti da calamità naturali, di seguito denominato «comitato», avente sede presso la stessa CONSAP Spa e rinnovato ogni tre anni con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico."

#### **Il "Comitato" assume i seguenti ruoli e compiti:**

- ai sensi dell'art. 4 "organizza le attività dei soggetti componenti, monitorandone l'operatività", valutando l'efficacia degli interventi, la congruità delle somme, la liquidazione degli importi e delle parcelle peritali;
- ai sensi dell'art. 5.2 "adotta le tabelle degli indennizzi medi (...) pubblicate nel sito internet istituzionale della CONSAP Spa e consultabili in forma libera e gratuita" onde garantire l'intero importo necessario alla ricostruzione dell'immobile".

#### **Ai fini attuativi l'Organigramma del "Comitato" è costituito da un rappresentante permanente ed un rappresentante supplente (entrambi nominati in appositi decreti) che rappresentano:**

- il Dipartimento Protezione Civile;
- il Consiglio nazionale delle ricerche;
- l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni;

## IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO TECNICO PER GLI INTERVENTI FINALIZZATI ALL'INDENNIZZO DEI DANNI

- la CONSAP;
- l'ANIA;
- i Riassicuratori operanti in Italia;
- l'Albo peritale.

Il "comitato" alla dichiarazione di uno stato di emergenza o con criterio diverso da concordare previa condivisione e concertazione con lo Stato attraverso la CONSAP, a seguito di: sismi, alluvioni, eruzioni vulcaniche, fenomeni di bradisismo, frane, inondazioni e esondazioni (Art. 2.1.b), si attiva il processo di liquidazione dei danni da calamità naturale nominando un "Presidio Operativo Permanente" costituito da consulenti di comprovata esperienza e competenza per le funzioni specifiche richieste, tra cui:

- il rappresentante nell'ambito del sistema di protezione civile per il singolo evento catastrofe;
- gli esperti dedicati alla valutazione dell'efficacia degli interventi, la congruità delle somme, la liquidazione degli importi e delle parcelle peritali e alla realizzazione e mantenimento della tabella degli indennizzi medi.

Il Presidio Operativo Permanente avvia la procedura di gestione del sinistro, attivando l'app dedicata e richiedendo l'adesione alla campagna peritale ai singoli periti tra quelli iscritti al Registro Periti per danni derivanti da calamità naturale, nomina gli ulteriori consulenti dedicati alla verifica e controllo della gestione e successivamente pubblica online l'albo peritale aderente al singolo evento catastrofe, monitorandone in seguito lo stato di avanzamento dei sinistri.

### IL RUOLO DELLA PROTEZIONE CIVILE NELLA GESTIONE DEI PRIMI INTERVENTI DI SOCCORSO

Il sistema nazionale della Protezione Civile opera con procedure consolidate e standardizzate che, a seconda dell'estensione territoriale del fenomeno catastrofe coinvolge diversi soggetti e strutture che vengono costituite ad hoc.

Il coordinamento delle componenti del Servizio nazionale della Protezione civile, avviene, ai vari livelli territoriali e funzionali, attraverso il cosiddetto 'Metodo Augustus', che permette ai rappresentanti di ogni 'funzione operativa' (Sanità, Volontariato, Telecomunicazioni, ...) di interagire direttamente tra loro ai diversi 'tavoli decisionali' e nelle sale operative dei vari livelli come il Centro Coordinamento dei Soccorsi (CCS), il Centro Operativo Comunale (COC) ed il Centro Operativo Misto (COM), avviando così in tempo reale processi decisionali collaborativi, nel dettaglio esistono:

- il COC - Centro Operativo Comunale è responsabile delle attività a livello comunale-locale, il cui massimo punto di riferimento è il sindaco o suo delegato in base alla Legge 225/1992 – Art. 15;
- il COM è il Centro Operativo Misto costituito ad hoc per essere il più possibile vicino al luogo dell'evento.
- il CCS - Centro Coordinamento dei Soccorsi, è l'organo principale a livello provinciale ed è presieduto dal prefetto o suo delegato;
- il COR - Centro Operativo Regionale, per emergenze che coinvolgono più province, presieduto dal presidente della regione o suo delegato;
- il Di.Coma.C. - Direzione di Comando e Controllo, organo decisionale di livello nazionale attivato nelle grandi calamità (situata presso la sede del Dipartimento di Protezione civile).

A livello intermedio tra COM/CCS e DICOMAC, le Sale Operative Regionali (anche se la maggior parte delle funzioni di coordinamento diretto sul territorio sono svolte a livello COM/CCS).



Ognuno di questi tipi di Centro, ai vari livelli, è solitamente costituito su una sezione 'Strategica' (con i responsabili di funzione) ed una 'Operativa' (con operatori e supporti logistici necessari per garantire i collegamenti, la continuità operativa, il supporto alle funzioni decisionali,...).

All'interno del sistema Augustus sarà possibile inserire un rappresentante del "*comitato*" al fine di poter partecipare alla definizione dello scenario, ovvero l'area che deve essere sottoposta a pianificazione e all'individuazione dei rischi peculiari dell'area in questione e per ultimo per la procedura operativa degli interventi.

Alla dichiarazione di uno stato di emergenza il Commissario delegato - nominato con ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile - di norma viene anche nominato responsabile dell'attività di ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e infrastrutture pubbliche e private e dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio privato ai sensi del decreto legislativo n. 1 del 2018 all'articolo 25.e.

La ricognizione come sancisce lo stesso decreto deve essere fatta, in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, secondo le procedure contenute in un documento tecnico per ciascuna delle tipologie di strutture e di patrimonio edilizio, oggi allegato alla singola ordinanza e che dovrà invece essere oggetto di standardizzazione, così come è in corso di realizzazione da parte del Dipartimento.

Esclusivamente ai fini della ricognizione dei fabbisogni per il ripristino dei fabbricati privati sia il documento sia la procedura dovrà essere concertata con il "*comitato*".

Tra gli interventi che vengono eseguiti dal DPC in caso di possibile stato di inagibilità dei fabbricati (tipicamente per gli eventi sisma) il più importante è la verifica dell'agibilità degli edifici attraverso il sistema speditivo della redazione delle schede AeDES da parte degli agibilitatori (tecnici specializzati e adeguatamente preparati dal Dipartimento), che verificano a vista lo stato di vulnerabilità dell'edificio, dando un giudizio finale di agibilità o meno al rientro degli abitanti negli edifici. La scheda, validata dal DPC e corredata di foto scattate dagli agibilitatori, viene acquisita dalla banca dati del Dipartimento.

Nel nuovo sistema di gestione dei sinistri catastrofali, sia le schede di ricognizione dei fabbricati privati e relativi allegati, sia le schede AeDES corredate delle foto, saranno disponibili in consultazione agli operatori del singolo sinistro mediante un sistema di chiave e registrazione dell'accesso, per cui si demanda ai soggetti preposti alla realizzazione di una condivisione delle informazioni in tempo reale, attraverso sistemi cloud accessibili dal "*comitato*" e dal Dipartimento.

Sono inoltre demandate al Dipartimento e "*comitato*" ulteriori sinergie operative che possano essere messe in atto con un protocollo d'intervento congiunto sia nella fase della redazione delle schede AeDES sia nella redazione delle schede di fabbisogno per il ripristino dei fabbricati.

## IL SISTEMA DI RACCOLTA DELLE DENUNCE DI SINISTRO E LE PROCEDURE DI INCARICO AI PERITI

### Le denunce si potrebbero effettuare da parte del contraente:

- via web tramite una app, strumento operativo ed unico dedicato alla gestione completa dei sinistri, di proprietà della CONSAP, gestito mediante risorse derivanti dal fondo di garanzia nazionale obbligatorio (Art 1.1 e smi);
- con procedure diverse da parte delle singole Compagnie e/o Consorzi, a titolo esemplificativo

## IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO TECNICO PER GLI INTERVENTI FINALIZZATI ALL'INDENNIZZO DEI DANNI

ma non esaustivo per il tramite di:

- call center dedicati;
- denuncia tradizionale;
- app proprietarie delle singole Compagnie e/o Consorzi.

Denunce che le Compagnie s'impegnerebbero a loro volta a trasferire sull'app dedicata della CONSAP per l'avvio della procedura di liquidazione di danni.

In deroga ai contratti standard, il sinistro potrebbe essere denunciato alla sola app della CONSAP dalla Compagnia, attraverso l'agente procuratore o la Direzione, nonché dallo Stato, attraverso il Dipartimento di Protezione Civile o gli Uffici Speciali emanati ad hoc, che possano identificare il fabbricato **attraverso una delle seguenti chiavi di accesso:**

- codice fiscale ed indirizzo;
- dati catastali e proprietario;
- indirizzo e proprietario.

L'app restituirà al denunciante la presenza nella banca dati del sinistro o in mancanza genererà un nuovo sinistro che verrà avviato alla gestione.

Premesso che all'attivazione della singola calamità i periti iscritti al Registro (cfr. capitoli successivi, da 4.5 in avanti) dovranno confermare l'adesione alla campagna di sopralluoghi, l'assegnazione dell'incarico al professionista peritale dovrà attuarsi secondo quanto illustrato al successivo capitolo 4.8.

### **IL SISTEMA INFORMATICO A SUPPORTO DELLA GESTIONE E LIQUIDAZIONE DEI SINISTRI**

Tutti i contratti dovranno essere digitalizzati e georeferenziati gestiti in un'unica banca dati online e collegata all'app dedicata.

L'accesso sarà consentito con livelli di password diverse:

- alle singole Compagnie con accesso completo dei soli contratti stipulati ed una volta attivato il sinistro a tutta la gestione del sinistro stesso;
- al comitato per la verifica e l'estratto dei dati necessari per l'assegnazione degli incarichi ai periti ed il successivo pagamento delle prestazioni professionali;
- ai periti esclusivamente per i sinistri affidati;
- ai fini di una corretta trasparenza dell'attività, per ogni singolo evento catastofale sarà disponibile online il monitoraggio dello stato di attuazione della procedura di liquidazione dei sinistri con un sistema di webgis come quelli oggi tenuti dagli uffici speciali (a titolo di esempio: <http://webgis.usrc.it/webgisusrc/>)

I periti potrebbero essere dotati di un'unica reportistica standard online e di un processo di attuazione delle attività peritali che dovrà essere tenuto aggiornato ogni 72 ore.

All'interno dell'app saranno disponibili, oltre alla documentazione tecnica assicurativa anche:

- i prezziari di riferimento del territorio coinvolto;
- le ordinanze di Protezione Civile;

- documentazione tecnica utile: mappe del PAI e/o microzonazione sismica;
- la possibilità di consultare e scaricare dal sistema syster tutte le informazioni catastali dell'edificio (in deroga al singolo mandato del proprietario o dell'avente titolo);
- link degli istituti di maggior interesse: INGV, Copernicus, servizi meteo convenzionati ed altro.

Sia ai fini della riservazione iniziale sia al termine della propria attività il perito redigerà un report di perizia standard che riporterà tra l'altro l'indicazione parametrica del costo che andrà ad alimentare la banca dati e ad aggiornare la tabella degli indennizzi medi gestita dal "comitato".

Ogni sinistro chiuso su valori superiori alla tabella degli indennizzi medi potrebbe essere oggetto di verifica da parte del "comitato" ai sensi dell'art. 4.a.

### **L'ISTITUZIONE E LA TENUTA DEL REGISTRO PERITI PER DANNI DERIVANTI DA CALAMITÀ NATURALI**

Per istituire il Registro Periti cui fare riferimento per la gestione operativa dei danni derivanti da calamità naturali, è fondamentale individuare e conoscere l'effettiva forza lavoro disponibile sul territorio Nazionale.

**Tale fase prioritaria è indispensabile al fine di avere effettiva contezza di quali e quante siano le risorse professionali su cui il sistema possa contare, avendo anche certezza dell'idoneità di tali figure.**

Si propone di individuare tale forza lavoro sulla base di:

- **elenco dei professionisti certificati ai sensi della Norma europea UNI 11628/2016** quali "Periti liquidatori assicurativi"; cfr. banche date pubbliche su [www.accredia.it](http://www.accredia.it);
- **censimenti in ambito associativo** (Associazioni di periti assicurativi R.E. no motor qualificati, quali AIPAI, ANPRE).

Requisito essenziale è che **il corpo peritale individuato sia composto da professionisti che:**

- **svolgano regolarmente l'attività di perito liquidatore assicurativo;**
- **dispongano delle necessarie qualifiche e competenze non solo sotto il profilo tecnico, ma anche dal punto di vista dell'analisi e inquadramento contrattuale-assicurativo di un danno.**

**I periti così individuati dovrebbero confluire in un registro unico e certificato**, che si suggerisce sia gestito da Ente Terzo ufficialmente riconosciute quale IVASS (Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni) o Consap (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici). Il Registro dovrà essere oggetto di aggiornamento e revisione periodica (annuale) con verifica dell'adempimento dei requisiti richiesti.

La norma potrebbe prevedere anche, ai fini del mantenimento da parte del professionista del proprio nominativo all'interno del Registro Periti, l'obbligo di formazione specifica e aggiornamento per la gestione dei danni da Calamità Naturali.

### **CRITERI DI ACCESSO E CERTIFICAZIONE DEI PERITI ISCRITTI AL REGISTRO TENUTO DA IVASS/CONSAP**

Fermo restando quanto indicato al punto precedente in merito alle condizioni indispensabili

## IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO TECNICO PER GLI INTERVENTI FINALIZZATI ALL'INDENNIZZO DEI DANNI

per l'accesso al Registro dei Periti Calamità Naturali (Certificazione ai sensi Norma UNI 11628, e attività continuativa nella professione di perito assicurativo Rami Elementari no motor), **si ritiene siano requisiti essenziali e prioritari:**

- comprovata abilità ed esperienza nella gestione dei sinistri R.E. Property per danni da calamità naturali a fabbricati, impianti, realtà civili, pubbliche, industriali;
- comprovato percorso formativo e di aggiornamento in continuo sul tema **CAT-NAT** conseguibile attraverso la partecipazione attiva a iniziative di formazione quali quelle promosse dalle Associazioni Peritali a favore dei propri soci e/o da Cineas (Consorzio in Ingegneria delle Assicurazioni) – [www.cineas.org](http://www.cineas.org) – con acquisizione dei relativi crediti formativi.

A conferma e attestazione documentale di quanto sopra, **il professionista - laddove parte di una Associazione riconosciuta - potrebbe acquisire e produrre "Attestato di qualità e qualificazione professionale" anche rilasciato dall'Associazione di appartenenza.**

### **RIMBORSI DELLE SPESE SOSTENUTE DAI PERITI E LORO PARCELLE**

Il compenso per i periti abilitati facenti parte del Registro potrebbe essere prestabilito in funzione di range di tipologia/entità del danno e potrebbe essere inquadrato secondo uno schema che tenga conto delle diverse fasi di accertamento, valutazione e liquidazione del danno.

**Sarebbe opportuno suddividere i criteri di compenso in due macro-gruppi:**

- a) quelli per i costi afferenti le perizie "speditive"** (accertamento assolutamente sintetico finalizzato a fornire un'indicazione orientativa del danno con i criteri che si impiegano usualmente per la calibrazione di una riserva sinistro in ambito di perizia assicurativa);
- b) quelli per i costi afferenti la gestione della perizia tradizionale, secondo il mandato ai periti in polizza, che porti all'importo di liquidazione del sinistro.**

Gli importi di tali compensi dovrebbero essere stabiliti in sede di Comitato Tecnico e tenere conto dei criteri usualmente utilizzati dalle Compagnie nella definizione delle parcelle dei propri collaboratori, ma anche tenendo in debito conto le particolarità e le complessità di gestione di questi sinistri, oltre alla valorizzazione della grande valenza sociale del ruolo attribuito ai periti nell'ambito della partnership pubblico/privato nella gestione di questi eventi per conto dello Stato.

### **IL RUOLO E L'ORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE DI LIQUIDAZIONE AL SERVIZIO DEL PROGRAMMA NAZIONALE**

Il sistema di liquidazione assicurativo **avrà il compito di gestire con efficacia in termini tecnici e contrattuali** le diverse fasi di accertamento, stima e liquidazione dei danni a beni assicurati nell'ambito del Programma per il rischio "calamità naturali", nel rispetto dei criteri di qualità, organizzazione e tempistiche che saranno stabiliti da Commissione preposta.

L'organizzazione delle strutture di liquidazione potrà essere studiata e definita in funzione delle esigenze e disponibilità degli Assicuratori aderenti al Programma Nazionale.

Il sistema di liquidazione potrebbe essere gestito direttamente dalle Compagnie Assicuratrici con il coordinamento/supervisione di un Pool da costituirsi al fine di garantire che le procedure di liquidazione siano omogenee sul territorio e coerenti con i criteri stabiliti dal Programma Nazionale.

Suggeribile la costituzione di un Pool "Cat Nat" sottoforma di sistema consortile, soggetto indipendente e diverso dalle singole Compagnie.

Le motivazioni che fanno propendere il GdL per la proposta di creazione di una struttura unica di controllo delle liquidazioni fanno sostanzialmente riferimento alla **necessità di garantire:**

- **omogeneità nei criteri di indennizzo;**
- **specializzazione nella gestione di questi danni;**
- **incarichi ai periti controllabili;**
- **informatizzazione spinta;**
- **ampia disponibilità oraria;**
- **unica struttura per i rapporti con le Autorità ed i mass media;**
- **controllo del superamento del limite di capacità del Pool.**

Le strutture di liquidazione, da progettarsi, gestite da singoli Assicuratori o da Consorzi di diversi Assicuratori, dovranno avvalersi dei periti abilitati inseriti nel Registro di cui ai punti precedenti. La scelta del professionista cui affidare il singolo incarico dovrà essere effettuata – in maniera automatizzata o a cura della struttura liquidativa degli Assicuratori – **secondo criteri che tengano conto di:**

- ubicazione territoriale;
- livello di competenza rispetto alla tipologia/entità del danno;
- numero di incarichi già in gestione nell'ambito del Programma;
- abilitazione, acquisita attraverso corsi specialistici, ad operare in aree interdette al pubblico (cosiddette aree rosse).

Per casi di particolare complessità sarà possibile procedere con designazione ad personam, ma sempre nell'ambito del Registro dei professionisti abilitati.

**Il perito designato sarà referente e responsabile per la gestione del Mandato e avrà facoltà di svolgere operativamente l'incarico:**

- in piena autonomia;
- avvalendosi del supporto di tecnici collaboratori della propria Struttura peritale (comunque mantenendo la piena supervisione e responsabilità sul Mandato).

### **LE MODALITÀ SEMPLIFICATE DI RISOLUZIONE DELLE EVENTUALI CONTROVERSIE CON GLI ASSICURATI**

Nell'ambito del Programma potranno essere stabilite le modalità di gestione di eventuali situazioni di contenzioso, secondo precisi criteri da definire preventivamente, a tutela delle Parti tutte.

Pur ritenendo che la nomina di un perito con le caratteristiche indicate e che segua le indicazioni di politica liquidativa definite in sede di Comitato Tecnico possa permettere la rapida definizione della stragrande maggioranza degli indennizzi, non si può non prevedere anche la gestione di possibili situazioni di conflitto/divergenza di valutazione con i soggetti/cittadini assicurati.



Si propone in questi casi di adottare la procedura usualmente prevista dai contratti di Assicurazione per la gestione di controversie, ovvero:

- a) **in prima istanza:** nomina, da parte dell'Assicurato, di un proprio perito (che l'Assicurato stesso potrà individuare in autonomia, senza vincoli di sorta), per la gestione della procedura di valutazione del danno in contraddittorio;
- b) **qualora insorgesse (o perdurasse) divergenza fra le Parti:** nomina del Terzo Perito (possibile solo successivamente all'insorgere del disaccordo).

**In proposito al punto b), dovrà essere preventivamente costituito un elenco di professionisti idonei al ruolo di Terzo Perito**, individuando figure dotate delle necessarie competenze ed esperienze nella gestione dei sinistri, sia sotto il profilo tecnico-estimativo che di analisi e applicazione contrattuale.

**Tale elenco dovrà essere valutato e definito da Ente Terzo** (da stabilirsi: IVASS/CONSAP), **che dovrà in proposito interfacciarsi anche con la Protezione Civile, acquisendone indicazioni e suggerimenti in merito a figure professionali idonee.**

**Si precisa che, ad evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi, i periti inseriti nel Registro Nazionale di cui al punto 4.5 non potranno in alcun modo:**

- assumere l'incarico di periti per Parti Assicurate (punto a. del presente capitolo);
- far parte dell'elenco "Terzi Periti" (punto b. del presente capitolo).

**L'individuazione e la nomina del Terzo Perito dovrà essere effettuata di concerto fra il Perito degli Assicuratori e il perito dell'Assicurata, con selezione di uno dei nominativi inseriti all'interno del relativo elenco, ponendo attenzione ai seguenti criteri:**

- territorialità;
- specifiche materie di competenza/esperienza professionale in funzione della tipologia di danno in esame.

In proposito, nell'elenco dei Terzi Periti dovrà essere indicata la "categoria" di operatività del professionista; le categorie dovranno essere stabilite – in numero ristretto tenendo conto delle principali aree di abilità – a cura dell'Ente Terzo che stilerà l'elenco.

A ciascun nominativo potranno essere associate più categorie di competenza.

**Per quanto concerne il rimborso dei costi dei componenti i Collegi Peritali (argomento da valutare a cura di Commissione preposta), si propone – quale indicazione di mero orientamento – quanto segue:**

- perito per la parte Assicuratrice: costi a carico degli Assicuratori;
- perito per la parte Assicurata: costi a carico dell'Assicurata;
- terzo perito: costi ripartiti al 50% fra gli Assicuratori e l'Assicurata.

**Bibliografia e sitografia**

- R. Cesari e L. D'Aurizio – Quaderno IVASS n. 13: "Calamità naturali e coperture assicurative", 2020
- A. Coviello e altri, *Calamità naturali e coperture assicurative*, Dario Flaccovio Editore, Palermo, 2013
- A. De Gaetano, *L'assicurazione dei danni da calamità naturali in Francia e Belgio. Aspetti comparativi*, in A. Coviello, *Calamità naturali e coperture assicurative*, cit.
- Sito web ANIA (pubblicazioni varie sul tema)
- Sito web Europa- EU
- Sito web OECD iLibrary
- Sito web del Ministero giapponese
- Sito web FIRSTonline
- Sito web FORMICHE.net



## L'ASSESSMENT DEL RISCHIO, LA MAPPATURA DEL TERRITORIO ED I NUOVI TOOL DI PREVENZIONE

### IL CONTESTO NAZIONALE DEL RISCHIO CAL NAT: LE PECULIARITÀ DEL SISTEMA ITALIA

L'Italia è uno dei pochi paesi al mondo a non essere dotato di un servizio meteorologico nazionale, surrogato in passato dall'Aeronautica Militare. Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, infatti, questa tipologia di servizi rientra fra le materie oggetto di legislazione concorrente, quindi di competenza regionale (ARPA o uffici analoghi). Da alcuni anni il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile esercita una sorta di coordinamento, ma limitatamente alle proprie competenze, quindi in materia di meteorologia operativa e non di visione climatologica di lungo periodo. È in corso di attivazione Italiameteo, un'agenzia nazionale che dovrebbe esercitare questo ruolo, il quale rimane tuttavia subordinato alla volontarietà di adesione da parte delle Regioni.

Ad oggi, quindi, lo stato dei sistemi di monitoraggio meteorologico presenti in Italia restituisce un quadro disomogeneo poiché la meteorologia pubblica poggia su attori, competenze ed istituzioni diverse, e si va ad integrare con un mondo non pubblico formato da organizzazioni che operano nel campo della divulgazione scientifica (onlus, associazioni) oltre che da organizzazioni sindacali (consorzi agricoli antigrandine) e territoriali (consorzi di bonifica ed irrigazione) le quali svolgono un ruolo significativo nell'ambito della raccolta di osservazioni, informazioni e dati meteorologici. Pur nella propria fisiologica disomogeneità, l'attuale insieme osservativo nazionale è comunque caratterizzato da una buona densità di stazioni e da una significativa profondità storica, oltre che da una sensoristica anche avanzata. Esso è costituito da:

- circa 5.000 stazioni *in situ* facenti capo ad oltre 30 reti che raccolgono dati meteorologici orari e giornalieri (Fig. 1);



Fig. 1  
Le principali stazioni meteorologiche in situ italiane

- circa 30 radar meteorologici, la quasi totalità in banda C (Fig. 2);

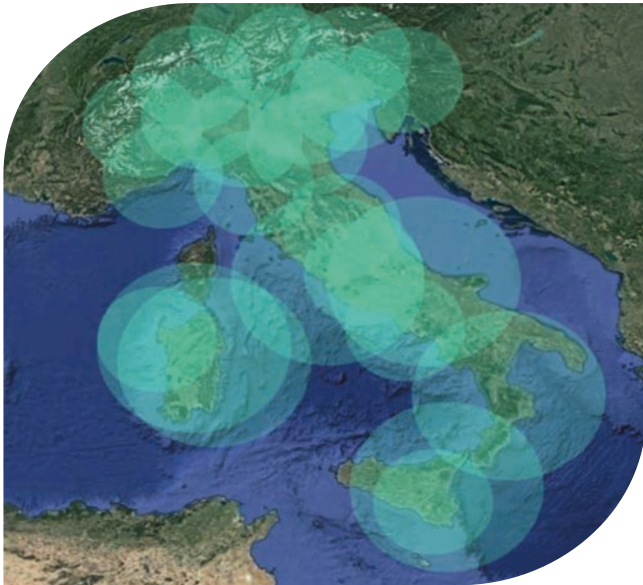


Fig. 2  
La rete nazionale di radar  
meteorologici

- alcune reti di monitoraggio dei fulmini che utilizzano nuove tecnologie in grado di monitorare e distinguere le fulminazioni nube-terra (*CG, Cloud to Ground*), all'interno delle nubi (*IC, In Cloud*) e nube-nube (*CC, Cloud to Cloud*).

**Radarmeteo, acquisendo in continuo i dati di tutto questo insieme di reti e di sensori in situ o remoti, ha realizzato ed aggiorna costantemente il data base nazionale delle osservazioni meteorologiche, strumento fondamentale che consente di:**

- selezionare ed acquisire i dati raccolti in situ esclusivamente da reti:
  - certificate,
  - a norma WMO,
  - ufficiali;
- operare adeguate procedure di validazione;
- ottenere una visione unitaria, complessiva e coordinata della situazione e dell'evoluzione meteorologica e climatologica del paese;
- fornire rapidamente prodotti territorialmente discretizzati per spazio e storicità.

Oltre alle reti di monitoraggio, va considerato che anche le nuove tecnologie hanno contribuito in termini significativi ad una conoscenza meteorologica più dettagliata e rappresentativa. In particolare, il metodo elaborativo della rianalisi, o analisi retrospettiva, meteorologica, oramai ampiamente consolidato dai principali centri di ricerca ed applicato in tutte le principali attività operative (gestione del rischio, energia, trasporti, ecc...), consente di ottenere dataset meteorologici organizzati su griglie regolari a diversa risoluzione spaziale; infatti ogni singolo punto di griglia può venir considerato come una stazione meteorologica virtuale in grado di generare un flusso di dati continuo e qualitativamente analogo ad una stazione meteorologica fisica ivi installata.

Grazie alle stazioni meteorologiche virtuali è quindi possibile ottenere il dato meteorologico relativo ad ogni punto del territorio, pur in assenza della stazione fisica sul punto stesso, e



l'utilizzo della tecnica della rianalisi garantisce risultati anche molto accurati per i dati storici e near real-time (Fig. 3).



Fig. 3  
La rianalisi meteorologica e la rete di stazioni virtuali

### **IL SISTEMA DI ALLERTAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE**

Il Dipartimento nazionale della protezione civile ha implementato il Sistema nazionale di allertamento, a cui concorrono anche le Regioni attraverso la Rete dei Centri funzionali decentrati, cui spetta l'attività di previsione, monitoraggio e sorveglianza dei fenomeni meteorologici e la prefigurazione dei possibili conseguenti scenari di rischio.

Ai fini della previsione e della prevenzione del rischio idrogeologico e idraulico, secondo la direttiva del 27 febbraio 2004, le Regioni e le Province autonome hanno suddiviso e/o aggregato i bacini idrografici di propria competenza in zone di allerta, ovvero in ambiti territoriali omogenei per gli effetti idrogeologici e idraulici attesi a seguito di eventi meteorologici avversi. Per ciascuna di queste zone di allerta le Regioni e le Province autonome hanno identificato alcuni possibili precursori, o indicatori, del possibile verificarsi di fenomeni di dissesto e ne hanno determinato i valori critici (ad es. un'intensa precipitazione in grado di provocare smottamenti o frane), in modo da costruire un sistema di soglie di riferimento. A questo sistema di soglie corrispondono degli scenari di rischio, distinti in livelli di criticità crescente.

Sulla base delle valutazioni e dei livelli di criticità dichiarati, al Presidente della Regione e della Provincia autonome compete l'allertamento del Sistema di protezione civile locale, secondo determinati livelli di allerta che rappresentano le fasi codificate di attivazione delle strutture e che comportano la messa in atto di azioni di prevenzione del rischio e di gestione dell'emergenza. Spetta infine al Sindaco l'attivazione in sede comunale di quanto previsto nel proprio Piano di protezione civile.

### **NUOVI TOOL DISPONIBILI PER LA PREVENZIONE DELLE CONSEGUENZE CATASTROFICHE DELLE CAL NAT**

Vengono di seguito delineate alcune ipotesi sulle quali sviluppare un supporto meteo-climatico



a carattere tecnico-scientifico in relazione al progetto di assicurazione, obbligatoria o semi-obbligatoria, per i danni causati da **CAT/NAT** agli edifici privati.

Suo obiettivo è quello di predisporre idonei strumenti di valutazione relativi alle circostanze ed alle probabilità che fenomeni atmosferici avversi possano assumere carattere catastrofale, in relazione alla portata delle garanzie prestate con una polizza **CAT/NAT** e della tipologia di beni assicurati (Fig. 4).

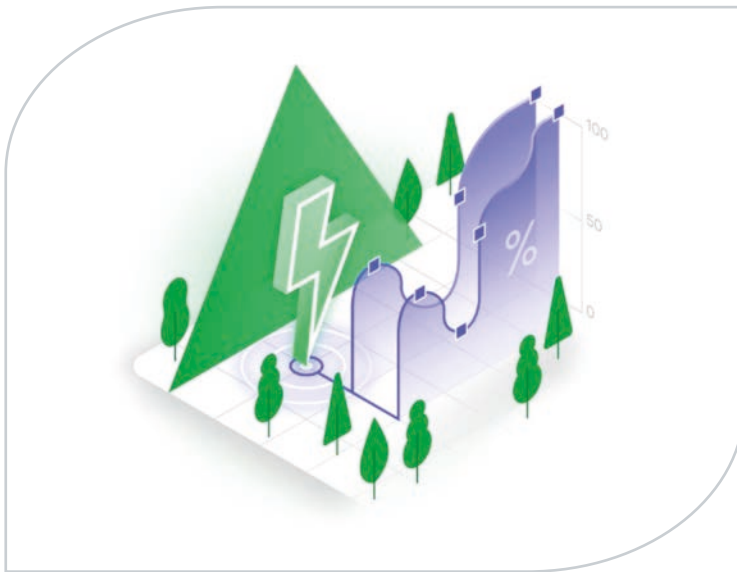


Fig. 4  
Indicatori di rischio  
meteo-climatico

Le azioni ipotizzate corrispondono ad acquisizioni, tecnologie ed attività che i servizi meteorologici professionali erogano attualmente al mondo della gestione del rischio, grazie soprattutto alla recente acquisizione della metodologia scientifica di rianalisi, o analisi retrospettiva, meteorologica.

#### **a) RISK ASSESSMENT**

Il data base nazionale dispone di una mole di dati significativa, la cui storicità supera i 30 anni; ciò li caratterizza quindi per analisi non solo meteorologiche ma anche climatologiche. L'utilizzo del citato metodo scientifico della rianalisi, o analisi retrospettiva, meteorologica consente di costruire dataset di ottima robustezza, strutturati per griglie territoriali e temporali di diversa dimensione, anche ad elevato dettaglio, i quali sono in grado di sostenere approfondimenti statistici ad ogni livello. Si è quindi in grado di valutare l'andamento e la frequenza delle avversità meteorologiche verificatesi nel passato, evidenziando anche trend ed evoluzioni.

L'integrazione del dato meteorologico con altri dati territoriali (DEM - Modelli digitali di elevazione, LCM; - Mappe di copertura del suolo) ed istituzionali (PAI - Piani di assetto idrogeologico, CLPV - Carte di localizzazione probabile delle valanghe, ecc...), ma soprattutto la loro sovrapposizione con i dati dei portafogli assicurativi (tipologie di edifici, proprietà assicurate, sinistri registrati) consente di correlare il fenomeno meteorologico all'effettivo impatto sul territorio, quindi al rischio ed al danno.

Il primo risultato di questo approccio è costituito dall'individuazione e dalla definizione di soglie



di rischio specifiche. Si veda, ad esempio, un recente studio su circa 400 punti situati sulle coste italiane, che ha analizzato il rischio meteorologico legato ai fenomeni di vento forte, altezza d'onda (mareggiate), fulmini e grandine (serie storica di 10 anni) (Fig. 5).



Fig. 5  
Risk assessment  
per porti e marine

Analogamente, possono venir sviluppati indicatori di pericolosità meteorica, alluvionale, eolica, elettrica e termica, anche abbinati ad indici di pericolosità geofisica (idrogeologica, sismica) per mappare l'intero territorio nazionale e stabilirne i diversi livelli di pericolosità, in termini di probabilità di accadimento di un evento catastrofico e della sua intensità. Questa analisi va basata su documenti scientifici ed istituzionali elaborati dagli organismi competenti quali ISPRA, ISTAT, CNR, Autorità di Bacino ed altri.

Anche la definizione della scala di pericolosità va riferita agli standard di riferimento, che possono essere nazionali, europei ([www.emdat.be](http://www.emdat.be), JRC: Risk Data Hub, et al.) od internazionali, dipendendo dall'organo regolatore di riferimento in relazione alla natura ed alle dimensioni del rischio.

Su queste basi vengono prodotti indici territoriali specifici che illustrano l'incidenza del rischio dei fenomeni naturali sui singoli portafogli, fornendo sintesi geografiche generali ma anche prodotti di elevato dettaglio in grado di supportare le attività operative ed attuariali (Fig. 6).

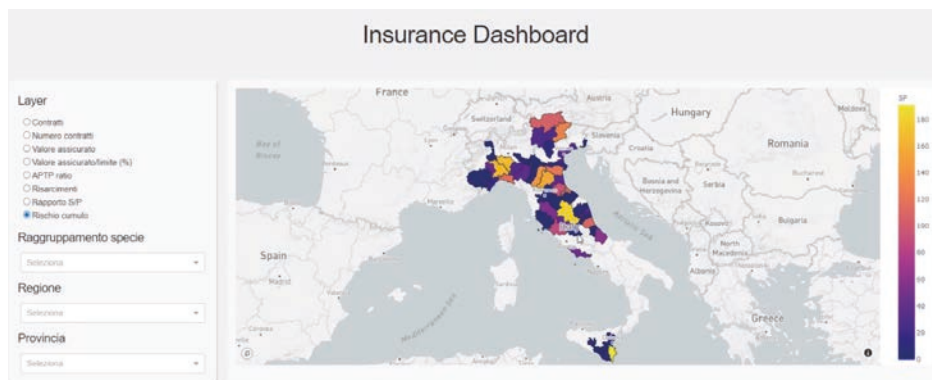
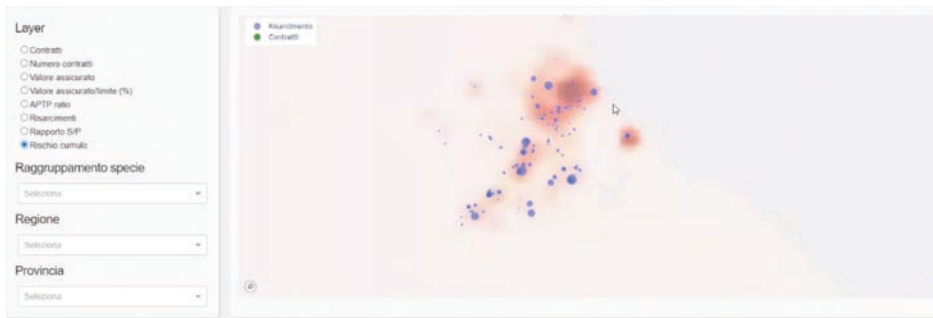


Fig. 6  
Indici di analisi  
della concentrazione  
del rischio basati  
sull'esposizione  
storica del portafoglio  
alle CAT/NAT



Ad esempio, nella determinazione delle tariffe e dei tassi assicurativi l'analisi delle serie storiche dei dati meteorologici è di supporto alla valutazione attuariale dei rischi catastrofali ed alla costruzione di modelli stocastici con cui descriverli (probabilità/risarcimenti aleatori).

## **b) ALLERTE METEO**

Il Sistema di allertamento nazionale della protezione civile rappresenta il punto di partenza inderogabile per valutare tipologie di allerta ulteriori, diverse od integrative.

**Tale sistema fornisce al pubblico la seguente tipologia di informazione:**

- le allerte nazionali vanno ad interessare aree di dimensione provinciale e regionale, le singole Regioni poi delineano contorni più precisi,
- l'informazione di entrambe è di carattere generale, nel senso che viene specificato il tipo di fenomeno atteso, ma la sua quantificazione è sostanzialmente qualitativa,
- non viene inoltre fatto riferimento ai diversi sistemi che ne vengono impattati, e quindi alle loro diverse fragilità.

Da ciò si può ricavare uno spazio significativo di dati ed informazioni integrative. Utilizzando adeguati segnali premonitori dell'intensità dei fenomeni, che si attivano al raggiungimento di soglie di valori convenzionalmente tarate, è possibile raggiungere con messaggi diretti i titolari di costruzioni civili ed industriali che possono subire danni di origine meteorologica.

**Questi avvisi sono suddivisi in due tipologie:**

- **allerte meteo:** avvisi mirati di tempo severo, emessi con qualche giorno di anticipo, per segnalare possibili situazioni pericolose per i fabbricati;
- **now casting:** informazione continua in prossimità e durante l'evento stesso.

Mentre la prima viene comunque genericamente conseguita attraverso i media e quindi dalle allerte ufficiali, la seconda è molto più specifica ed orientata al particolare; in essa il tema del rischio si integra con quello della vulnerabilità e del danno, con quello della prevenzione, con quello dei cumuli.

Una volta effettuato l'assessment e ottenute le soglie di rischio per i parametri di interesse, è possibile strutturare specifici servizi che, utilizzando le tecnologie attualmente a disposizione (modellistica numerica ad alta risoluzione, tecniche di now casting, radar meteorologici, sensori delle fulminazioni, sistemi di intelligenze artificiale), possano fornire all'utente finale informazioni puntuali sulla previsione del grado di rischio meteorologico per le ore e i giorni immediatamente successivi, basato sull'impatto specifico che può avere quel fenomeno meteorologico.



### Case study: fulmini

Anche se i fulmini, di per sé, non sono un fenomeno catastrofico, essi sono i precursori più affidabili delle celle temporalesche e ne costituiscono il migliore sistema di monitoraggio e di tracking (Fig. 7). Il temporale intenso, infatti, rappresenta uno dei più importanti agenti di danno meteorologico, anche se normalmente esso occupa una dimensione spazio/temporale limitata. Le allerte pubbliche non forniscono i dati delle fulminazioni, anche se in Italia è installata una eccellente rete di monitoraggio dei fulmini non pubblica.

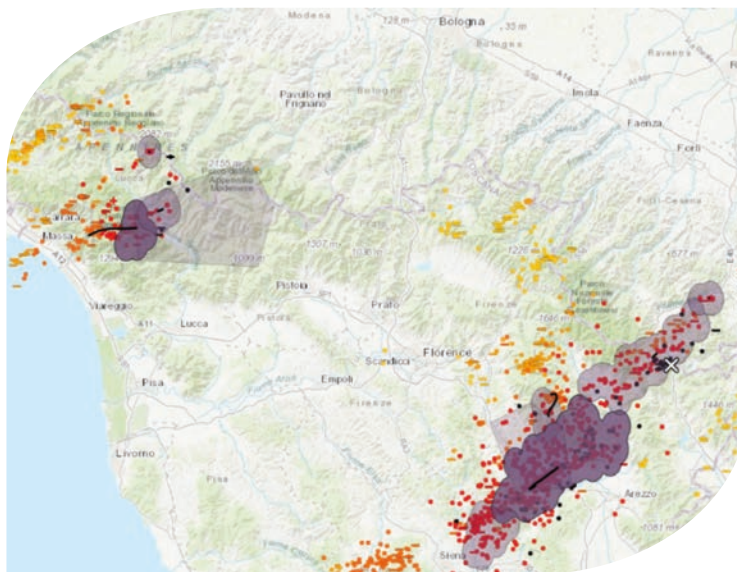


Fig. 7  
Tracking del temporale  
intenso operato mediante  
le fulminazioni

In base alle suddette considerazioni, un tipo di allerta integrativa può fornire la velocità di avvicinamento o di allontanamento di un temporale intenso rispetto ad un determinato punto od area di interesse (Fig. 8), per consentire di adottare misure specifiche di difesa e prevenzione.

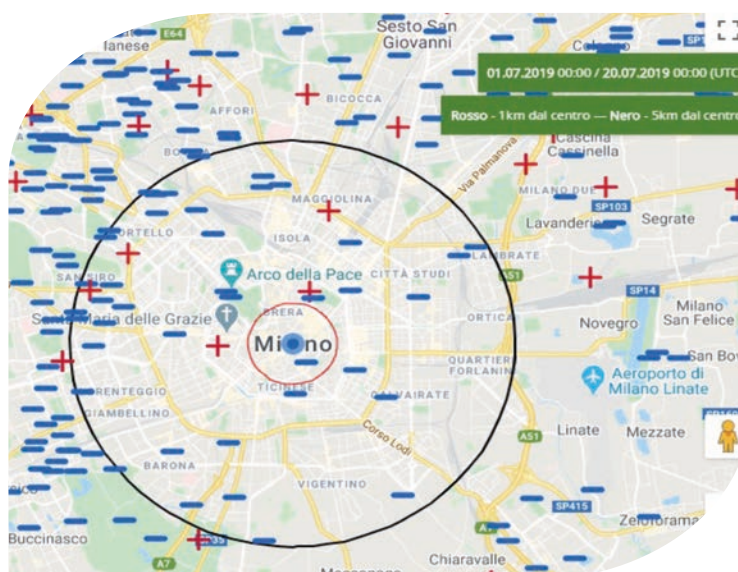


Fig. 8  
Allerta per fulmini e temporale  
in avvicinamento al target



### c) ACCERTAMENTO DEI DANNI

L'accertamento dei danni a seguito di CAT/NAT richiede un intervento rapido e coordinato da parte dei periti che sono chiamati ad occuparsi celermente di un numero elevato di denunce di danno. Essi hanno l'esigenza di una disponibilità immediata e tempestiva dei dati meteorologici ufficiali, puntuali e dettagliati sulle località colpite dal fenomeno meteorologico, senza dover ricorrere a richieste formali che potrebbero interessare diversi enti e diverse regioni.

**Il DB nazionale va quindi ad alimentare una piattaforma dedicata dove i periti e le compagnie possono trovare con immediatezza tutta la specifica informazione meteorologica, costituita:**

- dai dati storici; in Fig. 9 e 10 vengono riportati i dati anemometrici e di precipitazione che hanno caratterizzato il noto evento VAIA del 2018;

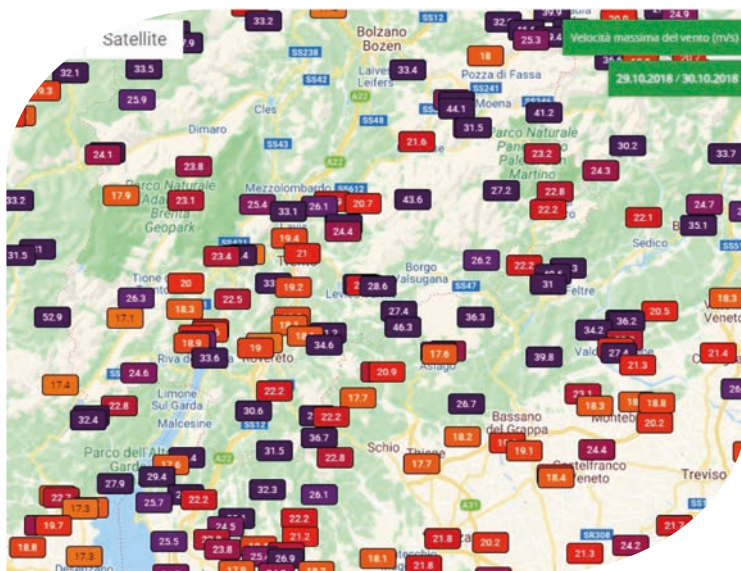


Fig. 9  
Il DB storico con i dati anemometrici dell'evento VAIA (29-30/10/2018)

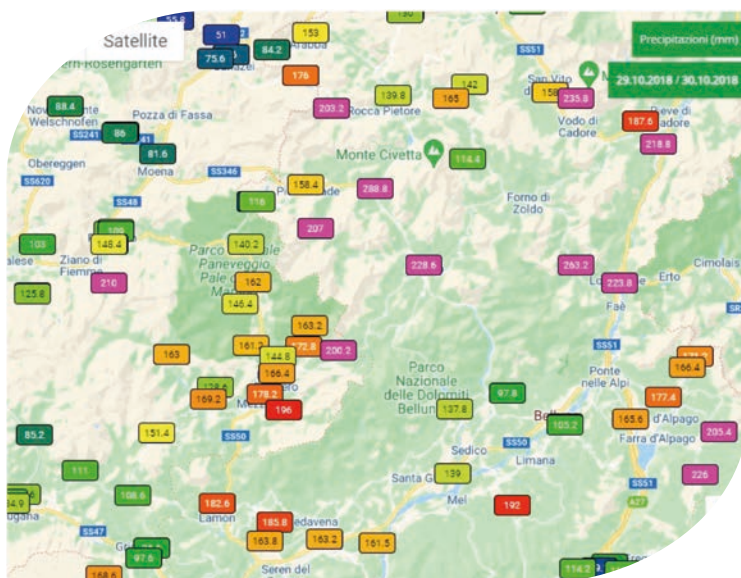


Fig. 10  
Il DB storico con i dati di precipitazione dell'evento VAIA (29-30/10/2018)





- dall'indicazione degli eventuali superamenti di soglia; in Fig. 11 viene illustrato un report sintetico di superamento di soglia relativa al vento;

Comune	Raffica massima a 10m (m/s)			
	Data	Massimo	Minimo	Media
Argenta	04/07/2021	22	11	15
Bondeno	04/07/2021	16	6	10
Cento	04/07/2021	18	6	13
Codigoro	04/07/2021	15	12	13
Comacchio	04/07/2021	15	11	12
Copparo	04/07/2021	18	10	14
Ferrara	04/07/2021	22	10	16
Fiscaglia	04/07/2021	17	13	15
Goro	04/07/2021	14	11	12
Jolanda di Savoia	04/07/2021	16	10	14
Lagosanto	04/07/2021	15	12	13
Masi Torello	04/07/2021	20	16	17
Mesola	04/07/2021	15	12	13
Ostellato	04/07/2021	18	11	14
Poggio Renatico	04/07/2021	20	13	16
Portomaggiore	04/07/2021	22	11	16
Riva del Po	04/07/2021	17	9	12
Terre del Reno	04/07/2021	18	10	15
Tresignana	04/07/2021	17	14	16
Vigarano Mainarda	04/07/2021	15	11	13
Voghiera	04/07/2021	21	16	18

Fig. 11  
Report sintetico  
di superamenti di soglia  
del parametro vento

- dalla rappresentazione degli eventi su supporto GIS; in Fig. 12 si rileva come questa modalità consenta una visione complessiva dell'evento, non limitata al portafoglio della singola compagnia, ed allo stesso tempo quindi rilevante dal punto di vista analitico, statistico ed operativo;

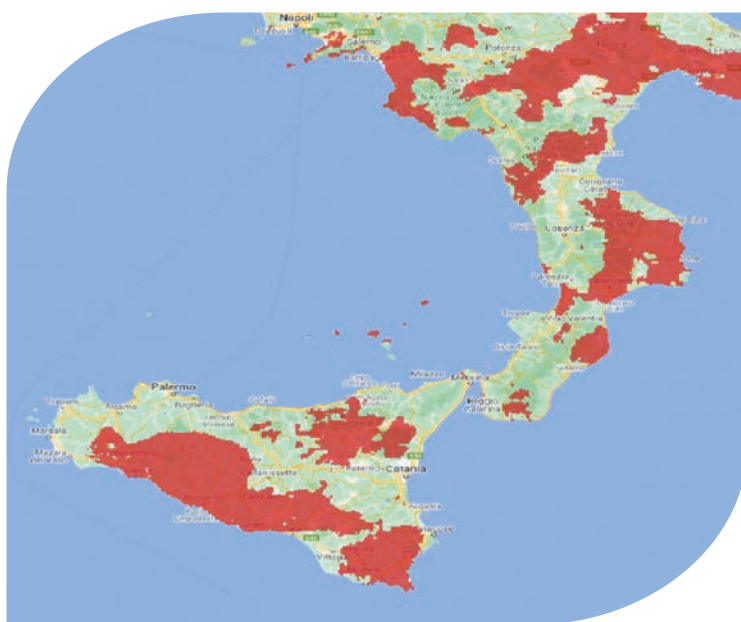


Fig. 12  
Rappresentazione GIS  
di aree colpite da piogge  
sopra soglia

#### **d) TRIGGER EVENT**

Le CGA di polizza riporteranno sicuramente una precisa definizione degli eventi oggetto della copertura assicurativa. Tuttavia, la natura obbligatoria ed il carattere sociale della polizza **CAT/NAT**, comportano la necessità di eliminare ogni possibile interpretazione soggettiva riguardante l'operatività della garanzia, ovvero il carattere eccezionale dell'evento dannoso.

**Probabilmente si dovrà far ricorso all'individuazione di un trigger event che rende operativa la garanzia. Il trigger event può avere natura:**

- **amministrativa:** riconoscimento da parte delle Autorità competente dell'eccezionalità dell'evento (dichiarazione dello stato di calamità);
- **contrattuale:** superamento di determinati livelli di soglia del parametro che misura l'intensità del fenomeno.

In quest'ultimo caso, è necessario che l'"oracolo" (per usare la terminologia degli smart-contract) tragga i suoi dati da una rete di stazioni fisiche molto fitta, integrata con una rete di stazioni virtuali, realizzata con tecniche di interpolazione dei dati, a copertura dell'intera griglia nazionale.

Fra gli aspetti convenzionali da definire, andranno quindi individuati i criteri che possano garantire la qualità, terzietà, oggettività e trasparenza dei dati meteo utilizzati per stabilire e verificare i trigger event.

#### **e) DIVULGAZIONE**

L'elaborazione dei dati meteo/climatici necessari per valutare correttamente i rischi migliora l'informazione e riduce l'incertezza di tutti gli stakeholders. Anche i contraenti delle polizze CAT/NAT potrebbero avere una percezione del rischio diversa dalla realtà a causa della lacunosità o della mancanza d'informazione.

Nel progetto Cineas si potrebbe prevedere anche una fase di sensibilizzazione dei potenziali contraenti, mettendo a loro disposizione informazioni sui rischi e pericoli in un formato di facile lettura che evidenzia la probabilità del possibile fenomeno.

### **IL POSSIBILE CONTRIBUTO DELL'ASSISTENZA DIRETTA ALLE POPOLAZIONI COLPITE DA CALAMITÀ NATURALE**

L'Italia, per le caratteristiche geologiche, morfologiche e per la significativa antropizzazione del suo territorio, è un paese a elevato rischio idrogeologico, sia per fenomeni franosi che alluvionali.

Le frane sono estremamente diffuse, anche tenuto conto che il 75% del territorio nazionale è montano-collinare (Trigila, 2007). Delle 700.000 frane in Europa (Eea, 2010), 528.903 sono state censite nell'Inventario dei fenomeni franosi in Italia (progetto IFFI Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia) realizzato da Ispra e dalle Regioni e Province autonome.

Se a un territorio fragile come quello italiano, fortemente antropizzato, si aggiunge una costante diminuzione degli interventi di manutenzione del territorio e l'aumento delle precipitazioni intense che portano alla crisi delle attuali strutture di gestione idraulica dei nostri territori, la conoscenza di eventi e rischi connessi è bagaglio imprescindibile per ogni cittadino per essere pronto ad affrontare situazioni emergenziali.



Nell'attuale scenario, il rischio che si verifichi un'emergenza rappresenta una tematica di forte rilevanza.

Da qui la considerazione di quanto sia fondamentale aumentare la diffusione delle conoscenze e delle esperienze accumulate dalle aziende che operano professionalmente nel mondo dell'emergenza per far sì che la Società civile possa avere coscienza del proprio ruolo quotidiano nella preparazione all'emergenza, specialmente "in tempo di pace".

Alcuni eventi, che sono causa di situazioni di emergenza per i cittadini, potrebbero, infatti, avere una minore magnitudo e una decisa riduzione delle conseguenze se si osservassero e si mettessero in atto delle azioni preventive in un'ottica di prospettiva e prevenzione concreta.

### Bibliografia e sitografia

- [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0728\\_direttiva\\_presidente\\_consiglio\\_ministri\\_27\\_02\\_2004.pdf](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0728_direttiva_presidente_consiglio_ministri_27_02_2004.pdf)
- <https://www.emdat.be/>
- Eea (2010). *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe. An overview of the last decade.* Eea Technical report No 13/2010, 144pp.
- Ispra (2022). *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici.*
- Ispra (2021). *Annuario dei dati ambientali.*
- Triglia A. (ed.) (2007). *Rapporto sulle frane in Italia. Il progetto IFFI. Metodologia, risultati e rapporti regionali (Rapporti Apat, 78/2007).*
- [https://www.radarmeteo.com/wp-content/uploads/2022/02/Quaderno\\_Meteorologia\\_Aperta1\\_Rappresentativita%CC%80\\_dati\\_meteo-1.pdf](https://www.radarmeteo.com/wp-content/uploads/2022/02/Quaderno_Meteorologia_Aperta1_Rappresentativita%CC%80_dati_meteo-1.pdf)
- [https://www.radarmeteo.com/wp-content/uploads/2022/07/Quaderno\\_Meteorologia\\_Aperta2\\_Rianalisi-2.pdf](https://www.radarmeteo.com/wp-content/uploads/2022/07/Quaderno_Meteorologia_Aperta2_Rianalisi-2.pdf)
- [https://www.radarmeteo.com/wp-content/uploads/2022/07/Quaderno\\_Meteorologia\\_Aperta-4\\_Lemergenza-climatica-al-tempo-del-digitale.pdf](https://www.radarmeteo.com/wp-content/uploads/2022/07/Quaderno_Meteorologia_Aperta-4_Lemergenza-climatica-al-tempo-del-digitale.pdf)
- WMO. (2000). *Representativeness, Data Gaps and Uncertainties in Climate Observations* WMO-TD No. 977. Geneva.
- WMO. (2008). *Guide to Hydrological Practices* (WMO-No. 168), Volume I. Geneva.
- WMO. (2011). *Guide to Climatological Practices* (WMO-No. 100,). Geneva.
- Bengtsson, L., and Shukla, J. (1988). *Integration of space and in situ observations to study global climate change.* *Bull. Amer. Meteor. Soc.*, 69, 1130–1143.
- Ramsey, C.A., Hewitt, A.D. (2005). *A methodology for assessing sample representativeness.* *Environmental Forensics* 6(1) 71–75.
- Sinclair, S., Pegram, G. (2005). *Combining radar and rain gauge rainfall estimates using conditional merging.* *Atmospheric Science Letters*, 6, 19–22.
- Thorne, P., and Vose, R. S. (2010). *Reanalyses suitable for characterizing long-term trends.* *Bull. Amer. Meteor. Soc.*, 91, 353–361.
- Parker, W.S. (2016). *Reanalyses and Observations: What's the Difference?* *Bulletin of the American Meteorological Society* 97 (9): 1565-1572.
- Bosilovich, M. G., Kennedy, J., Dee, D., Allan, R., and O'Neill, A. (2011). *On the reprocessing and reanalysis of observations for climate.* *Climate Science for Serving Society: Research, Modeling and Prediction Priorities*, G. R. Asrar and J. W. Hurrell, Eds., Springer, 51–71.
- Conradt, S., R. Finger, and M. Spörri, (2015). *Flexible weather index-based insurance design.* *Climate Risk Manage.* 10, 106–117.
- Daniel K., Riishojgaard L. P., Eyre J., Varley R. A., *The Value of Surface-based Meteorological Observation Data*, The World Bank, World Meteorological Organization, British Crown, Met Office, 2021.



## IL POSSIBILE RUOLO DELLE SOCIETÀ DI BONIFICA E RISANAMENTO IN ITALIA

Il lavoro delle Società di Bonifica e Risanamento che operano solamente o principalmente nell'ambito delle emergenze non è solo quello di fornire una risposta operativa diretta dipendente dalle sole risorse, cosa che risulterebbe di fatto impossibile.

Una calamità importante richiede risorse che per numero e tipologia possono essere gestite solamente da una struttura preordinata di dimensioni maggiori. L'esperienza di cui le Società di Bonifica sono dotate può però offrire un contributo utile nell'identificare negli scenari gravi quali sono le risorse necessarie, quali i protocolli e quale l'elenco delle operazioni minime che nelle prime fasi possono essere fondamentali, se non vitali, per un'abitazione o un esercizio commerciale.

Avere un elenco della tipologia di operazioni e di procedure può essere lo spunto per indicare una strada per strutturare poche e semplici operazioni che sicuramente porranno nuovi interrogativi a chi è deputato da parte dello Stato a gestire queste operazioni, tipicamente la Protezione Civile.

Se nello scenario della Alluvione il lavoro di identificazione è complesso, nel Terremoto è ancora più ampio e con maggiori variabili. Abbiamo tutti in mente le immagini relative a L'Aquila dove autogrù ed escavatori provenienti da tutta Italia lavoravano tra le macerie alla disperata ricerca dei superstiti.

In questo senso la direzione su cui indirizzare i suggerimenti potrebbe rivolgersi alle centinaia, se non migliaia, di danni minori meno distruttivi in abitazioni con cui ipotizzare una risposta strutturata da parte di un corpo di professionisti che possano valutare le tipologie di danno e indicare le eventuali necessità di messa in sicurezza o di mera attività di ripristino edile.

### **IDENTIFICAZIONE DELLE AZIENDE OPERATIVE SUL TERRITORIO NAZIONALE**

Nel momento in cui si verifica un evento catastrofico è necessario individuare una struttura dedicata alla messa in sicurezza delle persone coinvolte che coordini le operazioni dal primo momento dell'emergenza, sino al ripristino della condizione di normalità.

In ragione della normativa statale e regionale vigente (Legge n. 225/92 e Legge Regionale n. 9/2000) per il corretto espletamento delle responsabilità a esse affidate, ogni Sindaco ha il dovere di dotarsi di una struttura operativa in grado di fornire l'assistenza necessaria sia nelle fasi preventive e organizzative del sistema comunale di protezione civile, sia nelle fasi operative volte al superamento dell'emergenza.

**In particolare, si ricordano le principali incombenze ascritte alle competenze e responsabilità del Sindaco:**

- a. organizzare una struttura operativa comunale (tecnici comunali, volontari, imprese, ecc.) per assicurare i primi interventi di protezione civile con particolare riguardo a quelli finalizzati alla salvaguardia della vita umana;



- b. attivare, anche attraverso il Volontariato, i primi soccorsi alla popolazione e gli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza;
- c. fornire adeguata informazione alla cittadinanza sul grado di esposizione al rischio e attivare opportuni sistemi di allerta;
- d. prevedere l'insorgenza di eventuali situazioni di rischio idrogeologico o di altri rischi, specie in presenza di comunicazioni ufficiali di allerta, adottando le necessarie azioni di salvaguardia della pubblica e privata incolumità;
- e. assicurare una reperibilità finalizzata in via prioritaria alla ricezione di comunicazioni di allerta;
- f. individuare siti sicuri da adibire al preventivo e/o temporaneo ricovero per la popolazione esposta attivando, se necessario, sgomberi preventivi.

Per fronteggiare al meglio eventuali situazioni di emergenza, è utile procedere all'individuazione dei criteri di idoneità per identificare le aziende da inserire nei piani di emergenza comunali, provinciali e regionali ai fini della individuazione di chi opererà e in quale area.

### **Tra i criteri di idoneità riconosciamo come fondamentali i seguenti:**

- disponibilità di una struttura in grado di rispondere a eventuali chiamate per la Gestione delle Emergenze, 24 ore su 24, 365 giorni l'anno. Tale reperibilità deve essere garantita mediante la comunicazione di almeno due recapiti telefonici;
- disponibilità di una squadra minima di intervento in emergenza composta da almeno due operatori specializzati;
- disponibilità di personale dipendente adeguatamente formato e informato in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro. Una parte del personale deve essere formato in materia ADR ed essere in possesso di relativo patentino per trasporto merci pericolose;
- disponibilità del documento di Valutazione dei Rischi della propria azienda, precedentemente redatto, e di un documento di analisi dei rischi per le operazioni per cui viene selezionato, in ottemperanza a quanto previsto nel D.Lgs. 81/2008;
- essere in possesso di un Sistema di Gestione Aziendale secondo la norma UNI EN ISO 9001:2008 (eventualmente anche UNI EN ISO 14001 e UNI EN 45 001);
- iscrizione all'albo nazionale gestori ambientali per le seguenti categorie:
  - trasporti (4 e 5), bonifiche (9), intermediazione nella gestione dei rifiuti (8);
  - amianto (10A o 10B)
- essere in possesso dell'attestazione SOA per la categoria OG12;
- essere iscritti alla CCIAA con indicazioni sul "Nulla Osta" in merito alla normativa Antimafia (articolo 2 del D.P.R. n. 252 del 3/6/1998);
- essere in regola con i versamenti INPS, INAIL, CASSA EDILE e avere il DURC in corso di validità;
- aver stipulato idonea polizza assicurativa RCT, a copertura di eventuali danni derivanti dall'esecuzione delle prestazioni, con massimale di importo minimo € 3.500.000,00;
- risultare regolarmente iscritti alla piattaforma generale.

### **PREPARAZIONE ALL'EMERGENZA ED ATTIVAZIONE/COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI**

Gestire in modo adeguato una situazione di crisi richiede lo sviluppo e l'applicazione di un Piano di Emergenza, supporto operativo al quale il responsabile della gestione si riferisce per affrontare l'emergenza col massimo livello di efficacia.



### **Il Piano di Emergenza deve essere in grado di dare risposte alle seguenti domande:**

- Quali eventi calamitosi possono ragionevolmente interessare il territorio?
- Cosa si deve fare per mitigare i danni attesi?
- Quali persone, strutture e servizi ne saranno coinvolti o danneggiati?
- Quale organizzazione operativa è necessaria per ridurre al minimo gli effetti dell'evento con particolare attenzione alla salvaguardia della vita umana?
- A chi vengono assegnate le diverse responsabilità nei vari livelli di comando e controllo per la gestione delle emergenze?
- Da dove è meglio iniziare le operazioni di ripristino dei danni, e di quali strutture è necessaria la disponibilità per assicurare alloggi temporanei?

In fase di sviluppo, il Piano di Emergenza analizza diversi fattori:

**PREVENTIVI:** includono la raccolta e l'organizzazione di tutte le informazioni relative alla conoscenza del territorio, della distribuzione della popolazione e dei servizi, dei fattori di pericolosità, di rischio, della vulnerabilità e dei conseguenti scenari al fine di disporre di tutte le informazioni antropico-territoriali utili alla gestione dell'emergenza (Cartografia del rischio e delle vulnerabilità - Cartografia dei siti e dei presidi di protezione civile) e si suddividono in:

- **prevenzione a lungo termine**, da svilupparsi intervenendo anche normativamente sui fattori urbanistici e territoriali, sviluppando politiche rigorose di protezione e conoscenza del territorio e dei suoi rischi, sviluppando la cultura di protezione civile e la formazione a tutti i livelli, dai corsi di base e di aggiornamento alle esercitazioni e simulazioni di evento;
- **prevenzione a breve-medio termine**, da svilupparsi attraverso l'attività di pianificazione e realizzando, anche tramite la cooperazione con altri Enti Locali, opere di difesa del suolo e di ingegneria naturalistica e sismica per monitorare i rischi e mitigarli in modo concreto.

**PREVISIONALI:** include la previsione a brevissimo termine, effettuata utilizzando i più ampi e affidabili sistemi di previsione e monitoraggio dei rischi, sviluppando azioni di preannuncio e allertamento per eventi calamitosi attesi (da pochi giorni a poche ore prima dell'evento).

Per garantire una corretta e rapida gestione dell'emergenza, è fondamentale procedere con la mappatura territoriale delle Aziende idonee a fornire servizi di bonifica e risanamento già dalle prime fasi di gestione dell'emergenza.

**Di seguito proviamo a elencare le tipologie di equipaggiamenti, attrezzature, veicoli e/o servizi che debbono essere mappate e selezionate in base ai criteri di idoneità sopra indicati, affinché possano intervenire nelle fasi di gestione dell'emergenza:**

- autospurgo/canal-jet, a norma ADR;
- bilico/canal-jet/autotreno aspirante con impianto di lavaggio fino a 30 mc, a norma ADR;
- miniescavatore;
- escavatore cingolato;
- escavatore gommato;
- pala o terna caricatrice;
- furgoni e autocarri con massa complessiva fino a 35 ql.;
- autocarro con cassone ribaltabile di dimensioni minime 15 mc;
- motrice scarrabile vuota per spostamento cassoni;
- motrice con ragno e ribaltabile;

- bilico cisterna/cassonato per carico rifiuti;
- autocarro con gru;
- piattaforme autocarrate, elettriche, semoventi e telescopiche, cingolate, ragni;
- gruppi elettrogeni;
- cassoni scarrabili, di dimensioni minime 15 mc, per accumulo rifiuti solidi;
- cisterne scarrabili, di dimensioni minime 10 mc, per accumulo reflui;
- cisternette per stoccaggio liquidi, con capacità fino a 1.000 litri;
- container uso magazzino;
- container uso ufficio/spogliatoio;
- bagni chimici.

Fondamentale è elencare attrezzature e risorse tecniche necessarie per i primi interventi, fatta salva la necessità di dare priorità ad Aziende che, avendone i requisiti, possano dimostrare l'effettiva proprietà e disponibilità dei mezzi e del loro utilizzo sul territorio nei tempi di intervento che la Centrale Operativa di Comando indichi.

### **Di seguito elenchiamo alcuni dei codici ATECO di riferimento:**

- raccolta e depurazione delle acque di scarico - CODICE ATECO: 37.00.00;
- preparazione del cantiere edile e sistemazione del terreno - CODICE ATECO: 43.12.00;
- demolizione - CODICE ATECO 43.11;
- altre attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti - CODICE ATECO 39.00.09.

## **PROTOCOLLI OPERATIVI E SISTEMI DI RENDICONTAZIONE TECNICA ED ECONOMICA**

Il fenomeno alluvionale è un fenomeno naturale: certamente, vi sono diversi interventi preventivi che ne potrebbero ridurre la portata; tuttavia, la conformazione idrogeologica del territorio italiano non permette che il rischio idrogeologico sia completamente azzerato.

### **Il pericolo alluvionale è caratterizzato da scenari diversi per portata, origine e conseguenze:**

- **pericolosità fluviale:** inondazione causata da fiumi che fuoriescono dagli argini. È un fenomeno che ha uno sviluppo graduale, maggiormente prevedibile ma con un più largo coinvolgimento di persone e cose. Comporta principalmente danni da bagnamento;
- **pericolosità torrentizia:** riguarda correnti d'acqua minori investite da precipitazioni particolarmente intense. Possono essere fenomeni violenti, durante i quali la forza della corrente riesce a trascinare con sé grandi quantità di detriti solidi. È un fenomeno più circoscritto e con una rapida evoluzione, che ne rende difficile la previsione. Comporta danni da bagnamento, da urto, strutturali e distruttivi.

A seconda dell'origine dell'acqua in eccesso (fiume, torrente, pioggia...) e della distanza delle abitazioni dal punto di massima magnitudo del danno, le conseguenze saranno diverse.

### **I danni che possono essere causati da eventi alluvionali o da inondazioni possono essere così classificati:**

- danni di entità variabile dei beni contenuti all'interno dei fabbricati;
- danni al sistema elettrico con fusione di pannelli di controllo, corto circuiti, corrosione, con possibilità di incendi e pericolo di scosse elettriche;



- danni agli impianti di riscaldamento a partire dalle cisterne di stoccaggio del gasolio e dalle bombole del GPL fino alle caldaie: la dispersione di gasolio e carburanti in genere nelle acque di esondazione sono una delle cause principali di contaminazione ambientale durante le alluvioni e, in alcuni casi, di incendio. Inoltre, la contaminazione delle abitazioni con carburanti e oli minerali, rende molto più difficile e dispendiosa la loro bonifica in fase di recupero dell'abitabilità;
- danni alla rete fognaria, intasamento tombini, fosse biologiche e contaminazione dei pozzi per l'acqua potabile.

Quando si verificano eventi di questo tipo è necessario identificare i vincoli e le difficoltà di approvvigionamento di Energia Elettrica e Acqua e verificare sempre aspetti logistici e operativi prima di procedere con l'accantieramento.

Dal punto di vista logistico è necessario verificare che i fondi stradali siano privi di cedimenti, voragini, buche, tombini aperti o cavi elettrici tranciati e che sia possibile accedere ai siti danneggiati.

Dal punto di vista degli aspetti operativi risulta invece fondamentale verificare il funzionamento degli impianti elettrici, gas e idrici e prevedere l'eventuale ausilio di generatori o autobotti per consentire l'esecuzione degli interventi di bonifica e verificare eventuali danni alle reti fognarie.

In assenza di situazioni causa di inquinamento ambientale, ovvero senza la dispersione di sostanze pericolose e inquinanti, le principali fasi di intervento sono le seguenti.

**Rimozione acqua e fanghi:** queste attività devono necessariamente essere svolte entro sei ore dall'evento e richiedono l'impiego di idrovore ed escavatori a risucchio. Considerata l'urgenza dell'operazione molto spesso i danneggiati provvedono autonomamente tramite fornitori locali nell'arco di poche ore dall'evento.

**Rimozione detriti e masserizie:** anche la rimozione di detriti e masserizie deve essere svolta con la massima tempestività attraverso l'impiego di escavatori tradizionali o a controllo remoto. Il secondo step è necessario per consentire la successiva bonifica che deve essere eseguita senza la presenza di detriti, masserizie o altri beni destinati allo smaltimento.

**Decontaminazione:** le attività di decontaminazione devono essere messe in atto entro 24 ore dall'evento, compatibilmente con eventuali vincoli, e richiedono l'impiego di idropultrici e prodotti chimici. La bonifica del fabbricato e dei contenuti avviene mediante il lavaggio per eliminare ogni sostanza contaminante. In caso di contaminazione da fanghi deve essere eseguita con la massima tempestività per evitare che gli stessi si asciughino, rendendo più difficoltoso il successivo ripristino.

**Stop Corrosione:** le attività di **STOP CORROSION** devono necessariamente essere svolte entro 24 ore dall'evento facendo seguito alla fase di decontaminazione e richiedono l'impiego di deumidificatori, oli protettivi, rotoli cellophane. Il trattamento per la protezione temporanea delle superfici metalliche e le componenti elettriche ed elettroniche dalla corrosione viene generalmente eseguito con oli protettivi per le parti meccaniche e tramite la deumidificazione per le parti elettriche ed elettroniche. In quest'ultimo caso è possibile isolare le parti da trattare mediante la creazione di cocoon oppure, qualora l'area interessata non sia eccessivamente ampia, tramite deumidificazione dell'intero ambiente dove si possono garantire in ambiente i valori richiesti di umidità relativa (<40% in presenza di contaminanti).

**Deumidificazione fabbricati:** per la deumidificazione dei fabbricati è necessario intervenire entro 72 ore dall'evento. Questo tipo di attività richiede l'impiego di deumidificatori, ventilatori ad alta prevalenza e termo igrometri. Le attività di deumidificazione consistono nell'eliminazione progressiva dell'umidità assorbita dalle strutture murarie mediante l'installazione di deumidificatori. Dimensionamento e durata dell'intervento dipendono dal livello di umidità rilevato nelle strutture.

**Bonifica e ripristino fabbricati:** le attività di bonifica e ripristino dei fabbricati non hanno delle tempistiche indicative consigliate, ma la loro pianificazione dipende dalle esigenze della committenza. In questo caso le attività possono variare da una semplice tinteggiatura al rifacimento di intonaci e di impiantistica, sostituzione di infissi, pavimentazioni in parquet, zoccolini, o ulteriori parti danneggiate. In ambito industriale il ripristino funzionale di macchinari produttivi deve essere valutato possibilmente con il benessere delle case costruttrici.

**Gestione rifiuti e smaltimenti:** sulla base dell'esperienza raccolta è infrequente che il Comune determini tempi e modi di conferimento dei rifiuti, fanghi e reflui. La soluzione che a oggi appare maggiormente impiegata consiste nella stipula di accordi con le Società titolari di appalti per la gestione dei rifiuti comunali e delle piattaforme ecologiche per il ritiro e deposito presso o loro aree o aree comunali indicate dalla catena di comando, classificando quanto conferito come rifiuti speciali e, conseguentemente, come tali trattati. Va comunque segnalato, come criticità del sistema, come non sia possibile escludere che quantitativi anche consistenti di fanghi e reflui non vengano gestiti come rifiuti speciali e/o correttamente smaltiti, comportando contaminazioni o alterazioni delle matrici ambientali originarie laddove i fanghi e reflui vengono conferiti e stoccati in via provvisoria.

Infine, segnaliamo come terminato il periodo emergenziale, eventuali fanghi, reflui, rifiuti presenti all'interno delle proprietà private sono da considerarsi a tutti gli effetti rifiuti speciali, da gestirsi secondo la normativa vigente.

### **Bibliografia e sitografia**

*I contenuti di questo capitolo sono stati raccolti dall'ing. Filippo Emanuelli di BELFOR Italia Sr.l. ([www.belfor.it](http://www.belfor.it)) in collaborazione con le seguenti realtà che si ringraziano:*

- EDAM S.r.l. ([www.edam.it](http://www.edam.it)) nella persona del dott. Matteo Bistoletti
- Gruppo PER S.p.A. ([www.gruppoper.com](http://www.gruppoper.com)) nella persona del dott. Stefano Sala,
- RECOTECH S.r.l. di Polygon Group Company ([www.recotech.it](http://www.recotech.it)) nella persona dell'ing. Sergio Signorini





## IL RUOLO DEL **RISK MANAGER AZIENDALE** NELL'ASSESSMENT E NEL CONTENIMENTO DEL RISCHIO

La storia dei sistemi economici e dei mercati finanziari degli ultimi anni è stata caratterizzata da molti casi di crisi e, nelle situazioni più patologiche, di dissesti che hanno certamente lasciato il segno. È difficile trovare un "trait d'union" tra tutti. C'è però un elemento molto ricorrente che caratterizza queste situazioni negative: è il disallineamento tra profili di rendimento e profili di rischio nell'ambito del sistema decisionale e di governance delle aziende. La forte enfasi data alla necessità di raggiungere obiettivi di risultato soprattutto nel breve periodo ha spesso lasciato poco spazio alla valutazione, e alla quantificazione ove possibile, del rischio associato a determinate tipologie di scelte. Il risultato è stato che si è verificato un disallineamento tra la massimizzazione dei risultati rispetto alla capacità di imprese e società bancarie e finanziarie di creazione del valore.

Il risk management viene definito come quell'insieme di azioni intraprese dalle aziende nel tentativo di alterare e controllare il livello di rischio associato alle linee di business e, in generale, all'impresa nel suo complesso. La valenza gestionale di questa definizione è quella di identificare i rischi associati a determinate scelte strategiche e operative dell'impresa e di assumere decisioni sulle modalità attraverso cui trattare tali rischi. Ci sono, tuttavia, alcune assunzioni errate rispetto al risk management che sarebbe opportuno puntualizzare.

Innanzitutto, è errato pensare che il rischio sia solo negativo (downside risk). L'innovazione e la capacità di cambiamento sono per definizione portatori di rischio ma sono, allo stesso tempo, generatori di opportunità in grado di creare valore per l'impresa (upside risk). Assumere una valenza esclusivamente negativa del rischio potrebbe portare all'immobilismo decisionale e al non cogliere e al non costruire determinate occasioni che, nel tempo invece, potrebbero rivelarsi di successo. Di conseguenza, è errato pensare che evitare il rischio sia per definizione una strategia vincente. Oggi più che mai questo potrebbe essere dimostrato. Le imprese di successo, infatti, sono proprio quelle che investono e che hanno nell'innovazione e nel cambiamento alcune delle leve principali di sviluppo, con un governo del rischio che consente di cogliere le opportunità.

La disciplina del risk management ha avuto un'evoluzione molto rilevante con un'accelerazione forte proprio negli ultimi anni. Da una visione estremamente "assicurativa" del rischio, che ha portato nel tempo ad una ricerca di trasferimento del rischio verso l'esterno, in primis verso il mondo delle assicurazioni, si è passati ad una visione più "gestionale", che porta alla necessità di trattare il rischio in modo più "attivo" valutando cosa è opportuno trasferire e cosa invece è necessario, per cogliere i vantaggi di certe scelte, trattenere e finanziare internamente. Nell'evoluzione dell'approccio, si è assistito anche ad un allargamento sempre più ampio e complesso delle varie tipologie di rischio cui l'impresa è esposta. Tale evoluzione ha riguardato anche le competenze e le professionalità necessarie per assolvere al ruolo di risk manager.

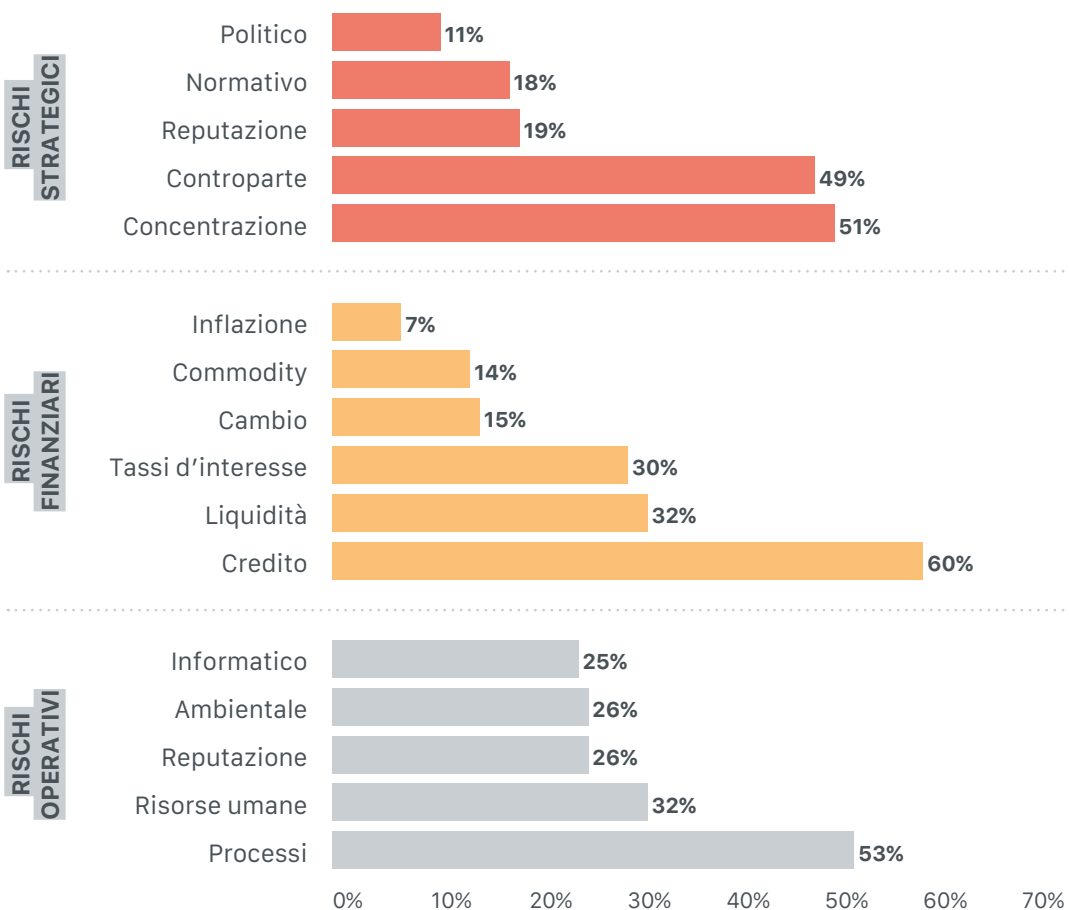
Da una lettura storicamente più vicina alla figura dell'insurance manager, si è andati verso competenze più gestionali, che richiedono, da un lato, una maggiore conoscenza del business e

dei suoi processi chiave, così come dei mercati finanziari dove poter trovare risposte alle esigenze di copertura ma anche elementi a supporto dell'interpretazione dell'evoluzione dell'impresa, e, dall'altro, una solida base quantitativa a supporto delle necessarie modellizzazioni per la misurazione e la gestione del rischio. La mappatura dei rischi dell'impresa oggi è un'attività estremamente articolata che passa attraverso un'attenta valutazione dei processi di business, del posizionamento sui mercati, del rapporto con intermediari e operatori finanziari, del modello organizzativo.

Una recente analisi sulla mappatura dei rischi in un segmento molto importante del sistema imprenditoriale italiano, quale quello delle piccole e medie aziende, evidenzia la percezione dell'esposizione al rischio in tre principali categorie: a) rischi strategici, b) rischi finanziari, c) rischi operativi.

**COVER STORY - L'IMPORTANZA DEL RISK MANAGEMENT PER IL SUCCESSO DELLE IMPRESE**

Figura 1 - **Categorie rischi**



Fonte: Osservatorio Risk Management PMI Italiano, Politecnico di Milano, 2012

La declinazione di tali categorie in un dettaglio maggiore vede come rilevanti, nell'ambito dei rischi strategici, i rischi di concentrazione del portafoglio sia da un punto di vista di mercato che da un punto di vista di prodotto, i rischi regolamentari, ossia di adeguamento e compliance alla normativa, e, in misura sempre più crescente, i rischi reputazionali, uno dei principali elementi di novità emerso negli ultimi anni. Un'analisi più attenta sulla categoria dei rischi finanziari lascia emergere, come sarebbe ovvio attendersi, il rischio di credito, tema di forte



criticità del momento, inteso come deterioramento delle posizioni creditorie, derivanti sia da attività commerciali sia da attività finanziarie, conseguenza dell'incremento della probabilità di insolvenza delle controparti.

Significativi, seppure in misura minore, i rischi di liquidità e quelli di tasso di interesse, legati ad andamenti impreveduti della dinamica finanziaria, da un lato, e a oscillazioni inattese dei tassi di interesse unite allo squilibrio delle strutture di attivo e passivo, dall'altro. Sul fronte, infine, dei rischi operativi, di spicco sono i rischi associati alla strutturazione dei processi aziendali e quelli collegati alla condotta dei manager e dei dipendenti, tema questo molto sentito anche in relazione alla disciplina regolamentare sulla responsabilità delle persone giuridiche.

Il quadro che ne emerge è composito e articolato. È espressione, non solo nell'esempio delle PMI ma estendibile a tutto il mondo dell'economia e della finanza, pur con differenti profili e connotazioni, di una crescente attenzione e consapevolezza sulla disciplina del rischio. Le evoluzioni che mercati finanziari e sistemi economici hanno avuto negli ultimi cinque anni almeno hanno portato ad alzare il livello di attenzione e, di conseguenza, il volume di risorse dedicato alle attività di risk management in imprese, banche, assicurazioni, società finanziarie. Sono due almeno le categorie di fattori che hanno spinto verso tali evoluzioni.

Da un lato, ci sono i fattori normativi e regolamentari. La risposta in termini di regole e nuova normativa alle crisi del passato è stata importante. Alcuni settori in particolare sono stati oggetto di una revisione significativa del sistema regolamentare. Spesso, infatti, la risposta alle crisi o ai fallimenti di grandi aziende o di importanti istituzioni è una risposta regolamentare. E altrettanto spesso il contenuto regolamentare è un contenuto focalizzato sulla disciplina nell'assunzione, nella misurazione, nella gestione dei rischi. I settori bancari e finanziari sono storicamente settori regolamentati e vigilati. E sono stati fortemente interessati, in passato e in tempi più recenti, da questo tipo di evoluzione.

Altra categoria è rappresentata da fattori economici e finanziari. Le risposte regolamentari sono anche la risposta a fattori economici e finanziari che evolvono. È importante, tuttavia, tenere separate queste categorie sia perché non tutti i settori sono regolamentati e vigilati sia perché i comportamenti delle aziende in questo caso non sono forzati da regole ma sono guidati e decisi da valutazioni discrezionali. Esempi di fattori evolutivi in tal senso sono la maggiore integrazione, fino alla globalizzazione in alcuni casi, dei mercati che espone le imprese a fattori, una volta poco considerati, che possono modificare i propri risultati attesi.

Altro esempio è la crescente difficoltà nella gestione delle posizioni creditorie, dovuta al deterioramento di ampi comparti dell'economia. Questo fattore sta portando le imprese più attente a costruire e ad intensificare, anche con risorse dedicate, processi di selezione e di monitoraggio della clientela molto più articolati e sofisticati.

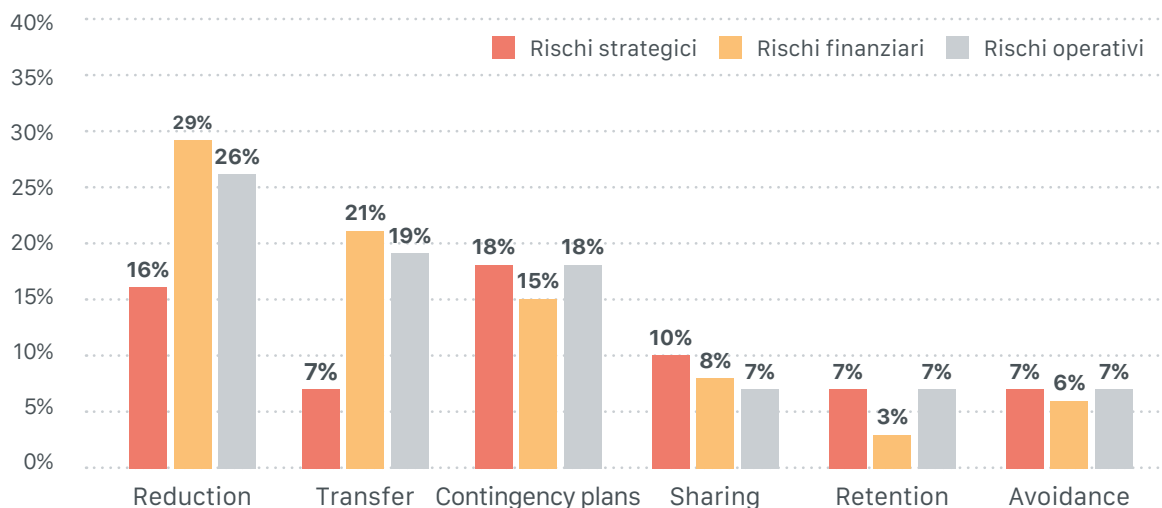
La distinzione tra fattori regolamentari e fattori economici è importante. È spesso una chiave di lettura che consente di cogliere la differenza tra chi è "obbligato" a costruire e implementare sistemi di gestione dei rischi perché deve aderire a norme e codici e chi invece decide discrezionalmente di farlo perché ne valuta positivi gli effetti.

Con questo non si vuole affermare che i settori regolamentati siano passivi ma certamente hanno una spinta in più. Tale differenza, peraltro, potrebbe essere letta anche come differenza tra approccio "formale" e approccio "sostanziale" alla costruzione del sistema di gestione dei rischi.

La funzione di risk management all'interno delle organizzazioni aziendali assume ormai da tempo una rilevanza significativa. Le modalità attraverso cui, però, tale funzione sviluppa le proprie attività sono varie e possono essere valutate attraverso diversi livelli di integrazione rispetto al resto della struttura. Il punto è centrale. La funzione è integrata e supporta i processi chiave dell'impresa pur mantenendo la sua indipendenza oppure la funzione esercita esclusivamente un ruolo di monitoraggio e di misurazione in una logica di controllo? Alcuni principi generali potrebbero aiutare nell'interpretare e costruire il ruolo della funzione in una chiave costruttiva, sostanziale, attiva.

- a. La funzione deve contribuire alla creazione del **valore**. Se si parte da modelli valutativi che basano il proprio funzionamento sull'equilibrio tra rendimento e rischio, ciò vuol dire che nell'ambito del sistema decisionale aziendale la valutazione dei rendimenti non può prescindere dalla determinazione del rischio associato a quei rendimenti ed è per questo che sempre più diffusi sono gli indicatori risk-adjusted nella misurazione delle performance aziendali.
- b. La funzione deve essere coinvolta nei processi di pianificazione **strategica**. Il livello di coinvolgimento sia sostanziale e non una mera questione formale. Nel momento in cui il top management dell'azienda prende decisioni strategiche, all'interno del processo decisionale, in modo indipendente, l'attività di risk management deve contribuire indirizzando la decisione dove il profilo rendimento-rischio possa essere ottimizzato.
- c. La funzione deve essere parte integrante del sistema di **governance** e organizzativo. Spesso ci si interroga su quale sia la collocazione più corretta affinché la funzione assolva nel migliore dei modi al proprio ruolo. Da un lato, c'è la necessità che essa eserciti un ruolo di contributore al processo decisionale, ed è per questo che risulta opportuno tenerla molto vicina ai ruoli e ai processi di business. Dall'altro, c'è l'importanza di considerarla come l'elemento di garanzia affinché le risk policies definite dal consiglio di amministrazione, con il supporto eventuale di comitati consultivi (es. comitato per il controllo interno), siano rispettate quando sono prese decisioni, a tutela del patrimonio aziendale.
- d. La funzione identifica il rischio per poterlo gestire. Fondamentale è il ruolo della funzione nell'assessment del rischio al fine di poter definire quali sono le più opportune modalità di gestione, ossia le strategie attraverso cui trattarlo. Considerando le categorie di rischio che classificano il rischio sotto i profili strategici, finanziari ed operativi, si può osservare come (Figura 2) le imprese italiane, che pur manifestano ancora una rilevante incidenza delle soluzioni di risk transfer, siano diventate più attive. Il trasferimento del rischio, infatti, è stato sovente la soluzione, attraverso la ricerca di prodotti e strumenti nel mercato assicurativo e finanziario. Negli ultimi tempi, a questo, si sono accompagnate soluzioni di gestione del rischio vere e proprie. È, infatti, un dato importante quello relativo alle scelte di risk reduction e di risk retention. Alla riduzione del rischio si perviene attraverso un'analisi dei processi aziendali che consenta di cogliere per ogni fattore la probabilità di accadimento e l'impatto eventuale. Così facendo, è possibile identificare soluzioni che mirino a ridurre tali probabilità e a mitigarne gli effetti, arrivando a "ritenere" quei rischi che è opportuno l'azienda corra per poter generare valore e che, pertanto, dovranno essere finanziati internamente con una adeguata capitalizzazione.
- e. La funzione evolve con l'evoluzione del business dell'azienda. La funzione è parte integrante dell'impresa. Pertanto, è molto importante che essa abbia un'evoluzione che tenga conto, da un lato, dell'evoluzione del modello di business e dei processi dell'impresa, e, dall'altro, dei cambiamenti che intercorrono sui mercati finanziari e nei sistemi economici.

Figura 2 - Strategie di gestione del rischio



Fonte: Osservatorio Risk Management PMI Italiano, Politecnico di Milano, 2012

Le crescenti sfide che caratterizzano aziende industriali, bancarie, assicurative e finanziarie richiedono la presenza costante all'interno del sistema decisionale e di controllo di tali organizzazioni di competenze e attività dedicate che consentano di non perdere mai la vista su quale sia il profilo di rischio. È tema centrale nella vita delle aziende. È importante, però, che tale presenza abbia una natura di sostanza e non serva solo ad ottemperare a dettami normativi o a costruire soluzioni di facciata che nulla servono rispetto ad una gestione responsabile del business e ad una sostenibilità della vita di tali aziende nel tempo.

### IL METODO NATECH PER LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI NATURA CHIMICA

Con l'acronimo NaTech vengono individuati nella letteratura internazionale gli eventi nei quali un pericolo o un disastro naturale induce uno o più disastri tecnologici; più precisamente per eventi NaTech si intendono gli incidenti tecnologici, come incendi, esplosioni e rilasci tossici, che possono verificarsi all'interno di complessi industriali e lungo le reti di distribuzione a seguito di eventi calamitosi di matrice naturale. In stabilimenti con pericolo di incidente rilevante tali eventi, in quanto non frequenti né prevedibili, possono determinare conseguenze che potrebbero non essere state adeguatamente considerate dal Sistema di Gestione della Sicurezza. Con la presente specifica tecnica, elaborata con il contributo del dipartimento della Protezione Civile nazionale, di ISPRA, del ministero dell'Interno, del dipartimento dei Vigili del Fuoco, dell'INAIL, delle ARPA regionali e delle aziende e associazioni di categoria interessate, si intende fornire ai gestori di stabilimenti con pericolo di incidente rilevante metodologie e strumenti in grado di contribuire in modo positivo alla gestione di eventi NaTech, con l'obiettivo di incrementare, ove praticabile, la resilienza delle strutture industriali di fronte a pericoli o disastri naturali.

L'approccio metodologico adottato, orientato alla gestione del rischio, considera dapprima gli elementi di consapevolezza degli effetti legati agli eventi NaTech e le modalità di analisi di sito per la valutazione dei rischi ad essi connessi; successivamente sono considerate alcune modalità di prevenzione e protezione e le relative metodologie di supporto con riferimento ai pericoli naturali sopra evidenziati.

Nel prospetto I ricavata dalla recente linea guida UNI/TS 11816-1 "Linea Guida per la Gestione di eventi NaTech nell'ambito degli stabilimenti con pericolo di incidente rilevante" è illustrato l'approccio sistemico per l'identificazione e la gestione del rischio NaTech preso a riferimento in questa specifica tecnica.

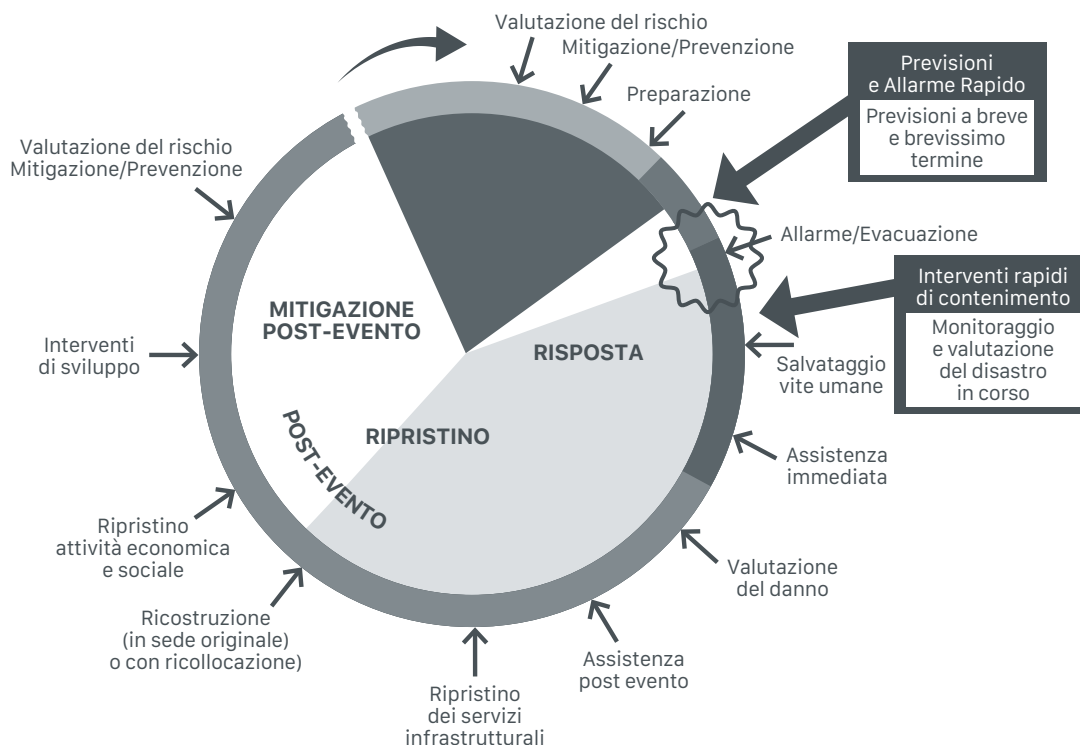


**Prospetto 1. Fasi dell'approccio sistemico per la gestione del rischio NaTech**

FASI		DESCRIZIONE
PRIMA DELL'EVENTO	<p><b>Previsione/Prevenzione</b> (punti da 4.2 a 4.6 della norma)</p> <p>Include le attività effettuate dal gestore per eliminare o ridurre la probabilità di effetti disastrosi quali: l'effettuazione di un'analisi di rischio comprensiva di identificazione dei pericoli, analisi di vulnerabilità, valutazione degli effetti, analisi costi-benefici e individuazione delle priorità e raccomandazioni di intervento</p>	<p>Acquisizione di informazioni sui NaTech valutazione del rischio NaTech piani/programmi per la mitigazione del rischio siting, progettazione, costruzione nuovi impianti esercizio e controllo degli impianti early warning</p>
	<p><b>Preparazione</b> (punto 4.7.1 della norma)</p> <p>Include le attività che il gestore, in concorso con le Autorità, predispone per prevenire la perdita di vite umane e minimizzare i danni, quali: la predisposizione di piani di emergenza multi-pericoli, la loro validazione attraverso esercitazioni, nonché il loro riesame ed aggiornamento periodico</p>	<p>Pianificazione di emergenza attività addestrative (per esempio: modello table top exercises) comunicazione esterna</p>
DOPO L'EVENTO	<p><b>Risposta</b> (punto 4.7.2 della norma)</p> <p>Include le attività che il gestore, in concorso con le Autorità ed altri soggetti, mette in atto per salvaguardare vite umane, recettori ambientali e beni e per fornire assistenza in emergenza, quali: gestione delle risorse, coordinamento e mutuo supporto con altri soggetti pubblici e privati e con le Autorità</p>	<p>Attuazione di azioni a seguito e/o nell'imminenza di evento/i mitigazione effetti negativi sulla salute/ambiente/beni (modello intervento integrato) Inserimento scenari NaTech in sistemi di supporto decisioni in caso di evento sismico, tsunami, evento idro-meteo estremo</p>
	<p><b>Ripristino/follow-up</b> (punto 4.7.3 della norma)</p> <p>Include le attività che il gestore mette in atto a breve e lungo termine per riportare tutti i sistemi alle loro prestazioni normali o comunque migliorate</p>	<p>Attività iniziali di clean-up disaster recovery e continuità gestionale reporting incidente e analisi del danno</p>

In Figura 1 è presentato uno schema esemplificativo dell'approccio sistemico:

Figura 1 - SCHEMA



Esemplificativo dell'approccio sistemico alla gestione degli eventi NaTech: ciclo di gestione del rischio disastro

**Il gestore identifica e valuta i rischi NaTech, prendendo in considerazione:**

- l'analisi, la caratterizzazione e la probabilità dei pericoli naturali significativi, come evidenziato dalle mappe di pericolo; l'impatto potenziale dei pericoli naturali su processi e installazioni;
- l'individuazione all'interno dello stabilimento delle aree ove sono presenti sostanze pericolose e identificazione delle parti dello stabilimento che potrebbero essere colpite da un disastro naturale;
- le tipologie di incidenti che potrebbero essere indotti dai pericoli o disastri naturali (un approccio potrebbe essere quello di identificare lo scenario peggiore e quelli più probabili ma meno distruttivi);
- la possibilità che un pericolo colpisca numerose parti di uno stabilimento nello stesso momento e la possibilità di impatti in sequenza; la circostanza per cui pericoli naturali multipli possono verificarsi nello stesso momento (ad es. vento forte e pioggia) e che un pericolo ne possa indurre un altro (ad es. un terremoto seguito da uno tsunami); i recettori ambientali sensibili e la popolazione a rischio; le misure per ridurre il rischio e migliorare la sicurezza intrinseca dello stabilimento; un'analisi delle lezioni apprese in seguito al verificarsi di eventi simili nello stesso stabilimento o in stabilimenti simili.

Il gestore di uno stabilimento esistente con pericoli di incidenti rilevanti deve riesaminare periodicamente le valutazioni del rischio (contenute nel rapporto di sicurezza per gli impianti di soglia superiore) e il proprio SGS-PIR, alla luce di nuove informazioni o esperienze acquisite in materia di pericoli naturali.

**Il gestore, in particolare, deve avere consapevolezza e tener conto che i cambiamenti Climatici possono incrementare alcuni pericoli naturali (per esempio influenzandone l'intensità, la frequenza e la localizzazione geografica). Perciò deve prendere in considerazione, sulla base dei dati disponibili:**

- di valutare le proiezioni su scala regionale dei cambiamenti climatici;
- di sviluppare una strategia di adattamento;
- di implementare misure di sicurezza rafforzate;
- di aggiornare le valutazioni e le misure non appena ulteriori informazioni si rendono disponibili.

### **ATTUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI PREVENZIONE E DI PROTEZIONE**

A fronte dell'individuazione di un livello di rischio da azione sismica non tollerabile, dando priorità agli elementi critici rilevati, il gestore applica specifiche metodologie al fine di individuare interventi finalizzati alla riduzione del rischio verso un livello di tollerabilità.

Nel caso di stabilimenti esistenti il gestore, alla luce di eventuali nuove informazioni sulla sismicità dell'area, di cui non è stato tenuto conto nel progetto originale, deve procedere alle specifiche verifiche e revisioni, all'esito delle quali valutare se procedere a miglioramenti/ adeguamenti finalizzati a renderli più resilienti, mitigando gli effetti degli eventi sismici.

Il gestore, in particolare, deve individuare ed adottare misure appropriate per consentire il mantenimento del controllo degli impianti vitali per la sicurezza ed il loro esercizio sicuro, Ulteriori indicazioni e riferimenti, specificatamente indirizzate ai gestori di stabilimenti esistenti per i quali si pone la necessità di pianificare e realizzare misure di miglioramento/adeguamento per aumentare la resilienza in caso di eventi sismici, sono riportate in appendice I.

### **ATTUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI A FRONTE DI AVVISI DI EARLY WARNING**

Il gestore deve assicurare che i piani di emergenza interni tengano conto degli eventuali sistemi di early warning per pericolo sismico disponibili presso lo stabilimento e/o nell'area dove è localizzato lo stabilimento e che essi indichino le azioni messe in atto automaticamente e quelle da intraprendere da parte degli operatori in risposta agli allerta lanciati da tali sistemi.

Per questa tipologia di evento naturale l'early warning in stabilimento tipicamente si basa sull'installazione di un sistema di monitoraggio e rilevazione dell'andamento delle vibrazioni indotte dal verificarsi dell'evento sismico, collegato a dispositivi di allerta e di attuazione di azioni di sicurezza che permettono di ridurre gli effetti del sisma; per monitoraggio sismico si intende il controllo strumentale.

### **PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI INTERVENTO (PREPARAZIONE, RISPOSTA E RIPRISTINO)**

#### **PREPARAZIONE**

Il gestore di uno stabilimento (supportato dal Risk Manager) localizzato in un'area soggetta ad eventi NaTech originati da un sisma deve riesaminare il piano di emergenza interno e le altre pianificazioni per verificare che esse prendano in considerazione i possibili scenari incidentali indotti dal sisma individuati dall'analisi di rischio e, nel caso, procedere alla loro integrazione in termini di misure ed azioni di preparazione e risposta.



Nella pianificazione per far fronte ad emergenze originate da eventi sismici deve essere tenuta presente, in particolare, l'assenza o la limitatezza del preavviso; altri aspetti che rendono molto complessa la gestione dell'emergenza sono ascrivibili alla simultaneità di più eventi con contemporanee perdite di contenimento ed il danneggiamento con possibile indisponibilità, o funzionamento non come atteso, delle utilities e di alcune delle misure di mitigazione previste (per esempio per i sistemi contenimento e i sistemi antincendio).

Per gli eventi NaTech originati da sisma devono essere adottate procedure specifiche per la messa in sicurezza degli impianti e delle utilities.

In tale situazione assume pertanto una funzione essenziale l'individuazione e la salvaguardia in fase di risposta delle comunicazioni con il centro di coordinamento emergenze delle autorità, allo scopo di veicolare con continuità informazioni sulla situazione nello stabilimento (danni subiti, pericoli incombenti), oltre che la verifica della praticabilità del piano, attraverso esercitazioni periodiche.

#### **RISPOSTA**

In questa fase il gestore, in concorso con le autorità e gli altri soggetti impegnati nel soccorso, a seguito dell'evento sismico deve mettere in atto le azioni pianificate per salvaguardare vite umane, recettori ambientali e beni e per fornire assistenza in emergenza.

L'aspetto essenziale in fase di risposta è acquisire indicazioni sugli effetti del sisma sulle apparecchiature individuate come critiche in fase di pianificazione; a tale scopo è necessario che il gestore predisponga e compili una scheda speditiva di valutazione degli effetti indotti dal sisma sugli impianti, sul modello di quella riportata in appendice L. Per la predisposizione della scheda speditiva si può far riferimento al prospetto 1.1 in appendice I.

#### **RIPRISTINO/FOLLOW-UP**

Include le attività che il gestore deve mettere in atto a breve e lungo termine per riportare, dopo l'evento NaTech indotto dal sisma, tutti i sistemi almeno alle loro prestazioni normali. La tipologia e l'intensità delle azioni di ripristino deve essere in relazione alla gravità degli effetti provocati dal sisma sullo stabilimento, questi ultimi in stretta relazione con l'efficacia delle azioni preventive e di mitigazione in precedenza individuate e adottate. A tale riguardo si raccomanda al gestore di utilizzare criteri di flessibilità nell'individuazione e nel dimensionamento (in termini di risorse umane e strumentali richieste) delle azioni necessarie per il ripristino, al fine di poter essere in grado di gestire situazioni più gravose di quelle attese, con particolare riguardo alla propagazione nello stabilimento di eventi incidentali con perdite di contenimento.

#### **DISASTRI TECNOLOGICI INNESCATI DA FENOMENI NATURALI CALAMITOSI DI NOTEVOLE INTENSITÀ**

Le catastrofi naturali possono comportare un rischio che non dipende unicamente dagli effetti diretti su persone e strutture, ma comprende anche gli effetti conseguenti ad eventuali eventi incidentali che possono interessare impianti e stoccaggi colpiti dall'evento naturale stesso. Gli incidenti così generati sono chiamati eventi NaTech (Natural Hazard Triggering Technological Disasters) e rappresentano circa il 3% del totale degli eventi incidentali, spesso con magnitudo assolutamente rilevanti.

Gli eventi NaTech possono essere generati da diversi eventi naturali: fulmini, alluvioni, terremoti, frane, fenomeni vulcanici, uragani forte vento, trombe d'aria.

Nel territorio italiano molti impianti a rischio di incidente rilevante sono localizzati in aree ad elevata sismicità, o sono esposti a rischio idrogeologico come anche ad altri rischi naturali.

**L'analisi storica mostra che l'impatto di un evento sismico su un impianto industriale può comportare il conseguente verificarsi di eventi incidentali rilevanti, quali:**

- incendi;
- esplosioni;
- dispersioni tossiche;
- inquinamento di corpi idrici superficiali e falde acquifere.

La magnitudo di tali incidenti può essere amplificata dal possibile contemporaneo fuori servizio dei sistemi di mitigazione preposti al contenimento degli eventi o alla messa in sicurezza degli impianti

Gli eventi naturali costituiscono una potenziale causa di incidenti rilevanti, e pertanto influiscono sui risultati dell'analisi di rischio.

**Gli eventi naturali possono quindi comportare:**

- un incremento della frequenza di accadimento associata agli eventi incidentali;
- una estensione delle aree di danno, determinata sia dal contemporaneo.
- verificarsi di più eventi incidentali di magnitudo superiore, sia dalla possibile indisponibilità dei sistemi di protezione e di mitigazione.

#### **Eventi NATECH (Natural Hazard Triggering a Technological Disaster):**

- terremoto (M 7.4) di Izmit (Turchia) del 17 agosto 1999;
- eventi meteorologici estremi in Francia settentrionale del 26-27 dicembre 1999;
- incidente di Baia Mare (Romania) del 30 gennaio 2000;
- inondazioni nella Repubblica Ceca nell'agosto del 2002;
- terremoto (M 9.0) e tsunami di Tohoku (Giappone) dell'11 marzo 2011.

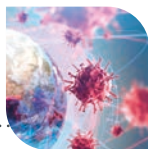
Il riconoscimento dell'impatto dei NATECH sulla gestione della sicurezza negli impianti a rischio di incidente rilevante è una delle principali novità introdotte dal D.lgs. 105/2015, come già dalla direttiva 2012/18/UE di cui rappresenta l'attuazione.

Ciò deriva dalla crescente consapevolezza, maturata a livello internazionale, del fatto che gli eventi NATECH rappresentano un rischio assolutamente emergente, anche in considerazione delle evidenti mutazioni delle condizioni climatiche globali.

#### **Bibliografia e sitografia**

- *F. Dattilo, C. Rafanelli, P. De Nictolis, R. Emmanuele, Luglio 2016 – Vers. 10 "Le attività a rischio di incidente rilevante in Italia", Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e ARPAV.*
- *Valutazione e gestione del rischio, 2016, "Metodologia per la gestione degli eventi NaTech".*
- *Atti ECOMONDO, Rimini 9 Novembre 2016 - Alessandra MARINO e Mariano CIUCCI INAIL-DIT Lab. VII "Rischio NATECH e D.Lgs 105/2015. Rischio sismico e rischio idrogeologico"*
- *Norma UNI/TS 11816-1:2021*





## Executive Summary

Il territorio italiano, anche per effetto di incuria e cattiva gestione, è particolarmente soggetto a calamità naturali di varia natura quali terremoti, alluvioni, inondazioni, eruzioni vulcaniche.

Nel corso di numerosi decenni, alimentato occasionalmente dalle ricorrenti catastrofi, si è sviluppato un dibattito pubblico sulla opportunità di diffondere coperture assicurative, in particolare degli immobili residenziali privati, integrando il ruolo dello Stato e della finanza pubblica nel ristoro ex post facto dei soggetti danneggiati.

Questo dibattito, spaziando dall'attuale e scarsamente diffusa assicurazione facoltativa degli immobili sino a possibili forme di assicurazione obbligatoria o semi-obbligatoria, non ha prodotto ad oggi un sostanziale mutamento dello status quo.

La soluzione obbligatoria, in particolare, opportunamente modulata quanto a perimetro attuativo e condizioni di garanzia e alla luce delle esperienze maturate in altri paesi interessati al fenomeno catastrofale, risulta quella tecnicamente in grado di consentire penetrazione e massa critica adeguate a sostenere un programma assicurativo, soprattutto in presenza di efficaci incentivi di natura fiscale.

Appare in ogni caso evidente come, in un paese fortemente esposto alle calamità naturali, l'attuale ruolo pressoché esclusivo dello Stato nella gestione del rischio e nella protezione anche finanziaria dei cittadini con i mezzi ordinari della finanza pubblica sia insufficiente e trasferisca di fatto gran parte degli oneri dei potenziali eventi dannosi sulle generazioni future.

La recente proposta di legge Rostan per l'istituzione di un programma nazionale per l'assicurazione obbligatoria degli edifici privati, tuttora pendente presso la Camera dei deputati, si aggiunge a un insieme di proposte e iniziative dell'industria assicurativa e del legislatore volte a superare l'attuale impasse.

Al di là dei perfezionamenti tecnici introducibili in ciascuna iniziativa, e in questa sede suggeriti, è peraltro opportuno che l'intera materia sia vista concettualmente alla luce della messa in sicurezza generale dei cittadini e della finanza pubblica, tenendo in considerazione la misura degli eventi catastrofali cui l'Italia è esposta e il danno sociale ed economico che l'assenza di pianificazione e misure comporta in termini di sicurezza e sostenibilità complessive del sistema paese.

Ciò può realizzarsi unendo adeguate misure locali, inclusive o meno dell'assicurazione obbligatoria, a quelle forme di trasferimento del rischio sui mercati finanziari internazionali richieste dalla natura e dalla dimensione delle potenziali catastrofi.

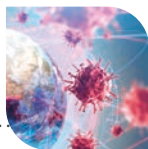
Un contributo importante può essere portato, inoltre, dal settore privato attraverso forme di

---

gestione degli indennizzi ispirate all'esperienza maturata con successo dalla filiera Cineas-ReLUIS-Fintecna a margine della catastrofe de L'Aquila del 2009.

Un aspetto parzialmente diverso è poi quello del rischio pandemico, alla luce dell'attuale emergenza sanitaria COVID-19.

A questo riguardo appare essenziale, soprattutto per le piccole e medie imprese, lo sviluppo di un modello di partnership pubblico-privato, come ad esempio un pool riassicurativo, che consenta di trovare strumenti concreti, efficaci e affidabili di protezione.



## Conclusioni e ringraziamenti

A conclusione di questo white paper, come Coordinatore del progetto, desidero ringraziare personalmente tutti i componenti del Gruppo di Lavoro che hanno portato il loro importante contributo di professionalità ed esperienza per approfondire le tematiche ancora aperte sull'annosa questione dell'assicurazione delle calamità naturali in Italia.

Non starò qui a ricordare l'impatto economico delle catastrofi naturali sui nostri conti pubblici o la bassa penetrazione delle coperture volontarie su questi rischi, né i vari tentativi che si sono succeduti negli ultimi trenta anni per varare anche in Italia una legislazione in materia che disciplini in maniera organica gli interventi pubblici quando venga dichiarato lo stato di calamità naturale, come invece ormai è stato fatto in tutti gli altri Paesi evoluti con i quali è giusto e normale confrontarsi.

È importante invece ricordare che sono stati molti in questi anni i tentativi di elaborazione da parte del mercato assicurativo di proposte in materia, avanzate in più occasioni sia da ANIA che dallo stesso Consorzio CINEAS, proprio per dimostrare il comportamento proattivo sempre dimostrato dal nostro settore sul tema in oggetto.

Anche in queste ultime settimane la stessa Presidente dell'ANIA, Dott.ssa Maria Bianca Farina, aprendo i lavori dell'ultimo Insurance Summit a Roma e nel corso dell'Assemblea annuale dell'Associazione, parlando delle emergenze sismiche ed alluvionali è tornata con forza ad evidenziare la necessità di un'alleanza tra pubblico e privato per aumentare la copertura contro le calamità naturali, richiamando in proposito le più positive esperienze estere.

L'occasione infine della presentazione in Parlamento di una nuova Proposta di Legge in materia, subito apparsa molto interessante a tutti gli operatori del settore per i suoi contenuti di fattibilità sempre auspicati e ritenuti indispensabili dagli assicuratori (uno per tutti, la previsione finalmente di un layer di ultimo livello di rischio garantito dallo Stato) ha dato lo spunto in Cineas per riprendere in mano ed aggiornare i lavori già svolti in precedenza, con la creazione del nostro Gruppo di Lavoro.

Come già evidenziato dal Presidente Michaud nelle premesse di questo lavoro, l'obiettivo assegnato al Gruppo di Lavoro non era quello di dare soluzioni, bensì di portare un contributo di conoscenza e di aggiornamento al legislatore che appare sempre necessario su tematiche complesse di questo tipo, sempre soggette a rapidi cambiamenti, sia di tipo normativo/legislativo che derivanti da cause esterne puramente naturali.

Basti pensare agli effetti degli sconvolgimenti climatici di questi ultimi anni o della recente pandemia da Covid 19, che è stata tra l'altro ricompresa nell'ambito dei lavori proprio per valutare la possibilità di una estensione anche a questa problematica di una soluzione assicurativa in ambito mutualistico.

Se possiamo evidenziare un ulteriore elemento di novità in questo lavoro, rispetto a quelli soprarichiamati che lo hanno preceduto, possiamo senz'altro affermare con una punta di orgoglio che si è cercato con forza di dare concretezza al concetto sempre enfatizzato del

---

“FARE SISTEMA”, coinvolgendo nella elaborazione delle varie proposte contenute nel presente white paper non solo esponenti delle Compagnie assicurative, ma anche di tutti gli altri settori potenzialmente interessati dalla messa in campo di un progetto così complicato come può essere l’organizzazione di un sistema strutturato che poggi sulla mutualizzazione dei rischi, sul suo finanziamento, in grado di gestire con efficienza, trasparenza e tempi ragionevoli gli indennizzi ai cittadini colpiti, occupandosi al contempo anche delle possibili misure di mitigazione del rischio e della prevenzione.

Proprio per questo nel Gruppo di Lavoro è stata fondamentale la presenza anche di esponenti ed esperti del mercato riassicurativo, del mondo peritale e dei rapporti con la Protezione Civile, delle società che si occupano di bonifica e risanamento post-evento, del settore delle imprese industriali (rappresentate dai Risk Manager) e della ricerca avanzata nel campo della previsione ed allertamento tempestivo degli eventi naturali.

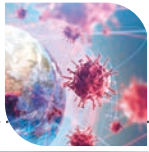
Infine, proprio per completare il panel dei soggetti interessati alla tematica, non poteva mancare la voce dei cittadini, rappresentati nel GdL dal Presidente di Adiconsum, Dott. Premuti, che ha partecipato ai lavori in qualità di uditore, ma stimolandoci con il suo interessamento alle tematiche via via discusse e riportandoci sempre alla visione dei problemi e delle possibili soluzioni anche dalla prospettiva dei cittadini, utenti finali del sistema di protezione proposto.

Come già evidenziato, il lavoro ha preso il via anche dalla fortunata coincidenza di una nuova Proposta di Legge presentata alla Camera dei Deputati in questa XVIII Legislatura dalla On. Michela Rostan.

Ed è proprio l’articolato della Proposta di Legge che ha costituito la traccia della nostra agenda di lavoro e di redazione di questo documento, perché il nostro scopo è stato solo quello di rispondere all’obbiettivo assegnato di fornire un contributo ed un approfondimento specialistico a coloro che si occuperanno di promuovere l’iter di approvazione del testo legislativo.

Ausplicando quindi che il documento da noi elaborato fornisca quegli argomenti utili alla discussione che era negli obbiettivi di CINEAS, desidero infine ringraziare personalmente il Presidente Michaud per la fiducia ed il sostegno avuto nella redazione di questo white paper.

**Ing. Sergio Ginocchietti**  
*Coordinatore del Gruppo di Lavoro Cineas*



## Autori



### **Ing. Riccardo Campagna**

*Laureato in Ingegneria Meccanica presso l'Università di Roma "La Sapienza". È Amministratore Unico della I.R.E.S. S.r.l Ingegneria del Rischio Estimo e Sicurezza di Roma e Amministratore della Dei Ex Machina S.r.l. di Milano. È esperto nei sinistri Engineering e complessi in genere e coordina il team interno di emergenza per sinistri catastrofali, essendo anche agibilitatore della Protezione Civile. È consulente Tecnico Centrale di alcune Compagnie di Assicurazione, oltre a partecipare a campagne di audit ed esegue consulenze specialistiche nel settore danni non auto. È stato Responsabile del progetto Cineas per il terremoto in Abruzzo: dal 2009 al 2013 ha gestito il presidio a L'Aquila, coordinato il team di periti specialisti del Consorzio e collaborato con la struttura Commissariale e il Dipartimento della Nazionale della Protezione Civile. Su incarico della Presidenza del Consiglio dal 2013 è Consulente degli Uffici Speciali istituiti per la ricostruzione a seguito del terremoto in Abruzzo del 2009. Ha ricoperto vari ruoli nell'associazionismo e sviluppo del perito come Presidente ASSIT e della Confederazione dei Periti Uniti, oltre che come promotore della Norma UNI 11628:2018 ed oggi ha le deleghe da AIPAI per i rapporti istituzionali con diversi enti. È docente Cineas sui temi: eco sisma bonus, Engineering e calamità naturali.*



### **Dott. Carlo Coletta**

*Laureato in giurisprudenza presso la Sapienza di Roma, Carlo Coletta inizia la carriera nell'industria assicurativa e riassicurativa nel 1989 nel Gruppo Winterthur, entrando quindi nel 1992 in Uniorias, ove assume il ruolo di responsabile globale degli affari legali e sinistri. Nel 1997 entra nel gruppo Swiss Re, ricoprendo diversi incarichi e responsabilità, tra i quali Market Head per l'Italia e ruoli regionali in EMEA. Negli anni, ha assunto altresì numerosi incarichi di mercato in Italia, tra i quali la presidenza del Pool Atomico e la partecipazione alle attività di enti ed organismi di settore. Dal giugno 2019 è Of Counsel e Reinsurance Advisor presso lo Studio Legale Improda.*



### **Dott. Massimo Crespi**

*Attività istituzionale in Italia: Ufficiale (Ispettore) del Corpo Forestale dello Stato, Direttore del Centro Valanghe di Arabba (Regione Veneto), Direttore del Centro meteorologico di Teolo (Regione Veneto), Direttore del Dipartimento Piani e Programmi (Regione Veneto), Direttore della ricerca e comunicazione di ARPA Veneto. Attività istituzionale per l'Unione Europea: Coordinatore delle missioni di identificazione per la UE nei principali progetti a carattere climatico ed ambientale in Argentina, Uruguay e Paraguay dal 1984 al 2002. Direttore del Centro di monitoraggio meteorologico ed ambientale che la UE realizza ad Asunción (Paraguay 2001-2002). Attività Istituzionale per l'ONU: delegato nazionale presso la WMO (Organizzazione meteorologica Mondiale). Attività imprenditoriale: Fondatore e Amministratore unico di Radarmeteo Srl.; Fondatore e Presidente di Hypermeteo Srl. Attività di docenza:*



---

*corsi ai funzionari governativi sud americani per conto della UE, della FAO e dell'IILA. Corsi in ambiti universitari, post universitari, master, aziendali, sindacali. Autore di oltre 30 pubblicazioni a carattere tecnico-scientifico in materia di neve, valanghe, meteorologia, dissesto idrogeologico, sistemi di monitoraggio ambientale.*

**Dott. Alberto De Gaetano**



*Laureato in Giurisprudenza presso La Sapienza di Roma. Già Responsabile dell'Attività Legislativa e Rapporti Istituzionali di ANIA. In tale veste ha seguito i lavori parlamentari relativi a varie proposte legislative in tema di assicurazione delle calamità naturali. Ha presentato relazioni sull'argomento in vari convegni e seminari. Ha fatto parte di Gruppi di lavoro relativi al tema istituiti presso il Dipartimento della Protezione Civile. È stato membro del Comitato scientifico e docente di Diritto e tecnica delle assicurazioni nel II Master in Insurance Management organizzato da STOA' e dall'Università di Salerno. È stato membro del Collegio docenti del Master in Governo dei Rischi Assicurativi presso l'Università Parthenope di Napoli.*

**Ing. Filippo Emanuelli**



*Laureato in ingegneria Meccanica presso il Politecnico di Torino. Nel 1997 assume il ruolo di Direttore Generale con il compito di seguire l'organizzazione e la crescita della filiale Italiana di BELFOR, attraverso la strutturazione dei servizi di salvataggio e risanamento sul territorio nazionale. Nel 2001 è nominato Amministratore Delegato. Segue come responsabile di progetto gli interventi di decontaminazione dopo incendio del Traforo del Monte Bianco (2000), Michelin (1999), Coca Cola (1998), Aeroporti di Roma (2015), oltre a diversi interventi dopo alluvione, terremoto (Emilia 2012) e inquinamento. Nel 2005 introduce in Italia il servizio di assistenza prioritaria pre-sinistro P.I.A.® Pronto Intervento Azienda, programma modulare che fornisce alle aziende servizi post sinistro di stand by di tecnici specializzati per interventi di emergenza e pre sinistro di formazione e preparazione alla gestione della crisi che oggi assiste in Italia oltre 300.000 tra aziende privati.*

**Dott. Stefano Ferri**



*Nato a Trieste nel 1968, sposato e padre di tre figli, attuario. Dopo la laurea in Scienze Statistiche ed Attuariali entra nel Gruppo Generali nel 1996 in Head Office dapprima all'Ufficio Studi poi con responsabilità via via crescenti in ambito Finance, Capital Management, Solvency II e Risk Management. Dal 2015 ha assunto la responsabilità in Generali Italia della Riassicurazione e Gare, recentemente estesa all'Attuariato Danni Non Auto. Negli ultimi anni ha dedicato parte dei suoi interessi professionali alle catastrofi naturali e ai risvolti assicurativi derivanti dai cambiamenti climatici, coordinando un Gruppo di Lavoro dedicato interno alla Compagnia denominato Generali Climate Change Lab.*



**Ing. Marco Finco**

*Ingegnere Chimico, Coordinatore QHSE Isagro Spa, società del gruppo GOWAN CO. Esperienza trentennale in Stabilimenti Seveso in Italia nei settori della Petrolchimica, Chimica Farmaceutica e Agrochimica in ambito di tecnologia di processo, ingegneria, project manager, QHSE, Sostenibilità. Formatore di Sicurezza ed RSPP, Gestore dei Sistemi ISO e Risk Management aziendali.*



**Ing. Sergio Ginocchietti** (Coordinatore del Gruppo di Lavoro Cineas)

*Laurea a Bologna in Ingegneria Civile Trasporti con tesi in Ponti (1980) e Master biennale in Ingegneria delle Assicurazioni presso CINEAS/Politecnico di Milano (1987-1989). Esperienza pluriennale post-laurea in Direzione Cantieri di grandi opere in Italia ed all'estero, poi carriera nel mondo assicurativo, seguendo la gestione delle reti peritali e sinistri nelle varie integrazioni del Gruppo Unipol, fino alla Dirigenza della Liquidazione Property di UnipolSai Assicurazioni SpA. Nel corso dell'esperienza assicurativa ha ricoperto anche il ruolo di Responsabile della Commissione Gestione Sinistri Calamità Naturali dell'ANIA e ha fatto parte come rappresentante italiano della Commissione Calamità Naturali del CEA (Comité Européen des Assurances). Attualmente Amministratore Unico di G&R Consulting srl e docente Cineas ai Master Loss Adjustment Advanced e Risk Management delle Infrastrutture.*



**Geom. Marco Valle**

*Attuale ruolo professionale: Procuratore e Socio fondatore della Marco Valle S.r.l. – Società peritale e di Loss Adjusting con sede in Lecco. Attività: Vicepresidente Aipai (<https://aipai.org/>) e Vicepresidente area periti Cineas (<https://www.cineas.it/>); Loss Adjusters Senior, settore grandi rischi e calamità naturali; Docente a contratto Cineas per le materie Estimo assicurativo e Rischi Tecnologici dal 2001; Estensore di numerosi testi di tecnica estimativa e contrattuale per i Master Cineas, per l'Associazione e per l'ordine professionale di appartenenza.*

Si ringraziano, inoltre, il Dott. Roberto Corbella (Socio di Cineas in rappresentanza di EIB Consortium) e il Dott. Fabrizio Premuti (Presidente Nazionale di Konsumer Italia) per il loro contributo a questa ricerca.

---

Publicato a marzo 2023

Progetto grafico a cura di

