

Convegno
GESTIONE SOSTENIBILE DEL COSTRUITO
ENEA
22 maggio 2012

Intervento del dott. Alberto De Gaetano – Responsabile Attività Legislativa ANIA

Buongiorno. Anzitutto desidero esprimere un ringraziamento ai promotori di questo Convegno per aver voluto invitare l'Associazione delle imprese di assicurazioni a partecipare ad un dibattito su un tema assai complesso e che coinvolge le imprese in modo diretto.

Si tratta di un Convegno organizzato da tempo e credo che nessuno poteva immaginare che si sarebbe svolto in un momento in cui i temi trattati sarebbero risultati di così grande e drammatica attualità. Il pensiero va alle famiglie delle vittime del terremoto in Emilia e alle comunità che hanno visto distrutti abitazioni, insediamenti produttivi, beni artistici. Inoltre pochi giorni prima del tragico evento, il Governo ha presentato un decreto-legge di riordino della Protezione Civile in cui è contenuta, in particolare, una norma sulle assicurazioni.

Un oratore che mi ha preceduto ha richiamato quanto affermato dal Presidente dell'ANIA nel corso dell'Assemblea pubblica del luglio 2011, rilevando l'attenzione posta dal settore assicurativo al tema dell'assicurazione dei danni conseguenti a catastrofi naturali.

Al riguardo va ricordato che l'industria assicurativa italiana, considerando che i rischi da calamità naturali rappresentano un fattore di vulnerabilità economica e sociale crescente nel nostro Paese e che sarebbe opportuno creare un sistema adeguato per la loro gestione, ha da tempo offerto la propria disponibilità a intervenire, partecipando ai tavoli istituzionali costituiti sull'argomento, presentando ricerche e stime quantitative, formulando proposte operative.

In particolare nello scorso anno è stato pubblicato un ampio studio su queste tematiche effettuato dall'ANIA in collaborazione con la Consap SpA e con la Guy Carpenter, sul quale il dott. Manzitti ha già ampiamente riferito. Lo studio è consultabile sul sito ANIA.

Il dibattito sull'assicurazione dei danni conseguenti a calamità naturali, della cui necessità molti si dicono convinti, ha sempre preso le mosse dal dilemma se introdurre o meno un obbligo assicurativo al riguardo.

Ora, in via di principio, appare indubbio che solo un sistema obbligatorio possa avere la capacità e l'ambizione di arrivare a garantire se non tutto almeno la gran parte del patrimonio immobiliare privato abitativo del nostro Paese. In tal modo lo Stato potrebbe ritirarsi gradualmente dal ruolo sin qui assunto di finanziatore ex post e così drenare risorse pubbliche non più destinate all'emergenza per destinarle alla necessaria prevenzione e messa in sicurezza del territorio, al fine di rendere il patrimonio immobiliare meno vulnerabile al verificarsi degli eventi calamitosi. Va precisato che, come insegna l'esperienza di altri Paesi, considerando la rilevante capacità finanziaria necessaria per realizzare un sistema obbligatorio per l'assicurazione di questi rischi, lo Stato può sì ritirarsi gradualmente dall'intervento diretto per così dire di prima linea, ma rimane pur sempre nel sistema come garante della sua complessiva solvibilità ovvero, come si dice in gergo assicurativo, come riassicuratore di ultima istanza.

E' chiaro che un sistema obbligatorio per la sua oggettiva complessità di implementazione richiede tempi necessari, analisi approfondite e scelte condivise attraverso la costituzione di un apposita sede di confronto nella quale siano presenti tutti gli attori coinvolti.

Ovviamente una ipotesi di questo genere, che dal punto di vista tecnico può essere ben costruita, presenta aspetti di natura economica e sociale che non possono essere ignorati, soprattutto nella particolare contingenza.

Oltre all'introduzione di un sistema obbligatorio tout court, le esperienze estere pongono all'attenzione anche il sistema c.d. semiobbligatorio, nel quale cioè la garanzia catastrofi naturali è prestata come estensione obbligatoria dei contratti facoltativi che garantiscono i beni immobili contro l'incendio. Al riguardo dobbiamo ricordare, e già lo hanno fatto altri prima di me, che Paesi come la Francia o il Belgio, dove esiste da anni questo meccanismo, hanno potuto implementare assai agevolmente e rapidamente un sistema nazionale efficiente e largamente diffuso per il fatto di avere per lunga tradizione una diffusione dell'assicurazione delle abitazioni contro il rischio incendio pari al 90-95% dell'intero patrimonio nazionale. Per fare un immediato confronto, in Italia la stima più ottimistica ci dice che il patrimonio immobiliare privato è assicurato contro l'incendio in un percentuale pari all'incirca al 40%. Da questo dato capiamo quanta strada abbiamo ancora da fare per la

creazione di una diffusa cultura assicurativa nel nostro Paese, preconditione indispensabile per un'ampia diffusione della copertura contro le catastrofi naturali.

Al contempo dobbiamo essere consapevoli che guardando con obiettività alle migliori esperienze estere emerge come un sistema misto, pubblico-privato, consenta maggiore efficienza, maggiore equità e, soprattutto, maggiore attenzione alle misure di prevenzione.

Con il decreto-legge n. 59 sul riordino della Protezione Civile, il Governo è intervenuto sul tema con l'art. 2 relativo a "Coperture assicurative su base volontaria contro i rischi di danni derivanti da calamità naturali".

La disposizione, già vigente nel nostro ordinamento ma non efficace perché la sua applicazione è demandata ad un successivo regolamento, si fonda sostanzialmente sul principio del ricorso volontario all'acquisto della copertura assicurativa, da sostenere attraverso adeguati incentivi di natura fiscale.

La scelta, cioè, risulta essere quella di favorire un libero mercato nel quale la domanda di assicurazione sia agevolata mediante un'incentivazione, che può manifestarsi o attraverso l'esenzione dall'imposta sui premi assicurativi o attraverso la deducibilità del premio pagato dal proprietario dell'immobile per la specifica garanzia.

Quanto al primo aspetto, è opportuno ricordare che sui premi assicurativi relativi a rischi legati alla proprietà di immobili l'aliquota dell'imposizione fiscale è pari al 22.25%. Cioè, si tratta di un livello di imposizione assai alto, sia in assoluto sia nel confronto con gli altri Paesi europei. E' quindi evidente l'importanza della defiscalizzazione dei premi al fine di alleggerire l'onere assicurativo del proprietario dell'immobile. Ma probabilmente non basta per attivare un diffuso circuito virtuoso.

Ovviamente un libero mercato già è possibile e in parte già esiste. In particolare le aziende già godono della possibilità di inserire nelle loro coperture assicurative anche quella contro le catastrofi naturali. E peraltro esse già possono contabilizzare tra i costi il prezzo pagato per l'assicurazione e quindi dedurlo dall'imponibile. Inoltre, da qualche anno alcune compagnie stanno offrendo l'estensione della copertura contro le catastrofi naturali nelle polizze incendio relative alle abitazioni private. Ma la loro diffusione è assai limitata.

La scelta operata dal Governo con il decreto-legge n. 59 sembra ragionevole, improntata ad una visione realistica della situazione attuale, e rappresenta certamente un modo per far crescere la coscienza assicurativa nel nostro Paese. Certo anche su un altro punto occorre

essere realistici: non si può pensare che attraverso una assicurazione volontaria, sia pure incentivata, si abbia una soluzione globale del problema.

Dal punto di vista legislativo, la formulazione della norma mostra diverse incongruenze e quindi è auspicabile che nel percorso parlamentare venga opportunamente emendata.

Ad esempio il principio della c.d. invarianza di gettito, col quale si dovrà misurare il livello delle agevolazioni fiscali, dovrebbe essere chiarito, prevedendo esplicitamente che esso ricomprende anche il risparmio di gettito che può derivare dai minori costi che lo Stato dovrà sostenere per interventi ex post.

Inoltre, sarebbe preferibile prevedere, tra le agevolazioni, la detraibilità di una determinata percentuale del premio dall'imposta, poiché la detraibilità sembra essere meno regressiva della deducibilità e quindi rispondente a principi di maggiore equità.

Infine, occorrerà prestare grande attenzione a come verrà declinata nel successivo regolamento la disposizione, già contestata da alcuni esponenti politici e da rappresentanti dei consumatori, che stabilisce l'esclusione, anche parziale, dell'intervento statale per i danni subiti dai fabbricati. Affinché la disposizione non determini situazioni di palese iniquità, si dovrà tener conto del criterio della gradualità già ricordato nonché delle situazioni di fatto che si possono in concreto verificare in un contesto di libero mercato.

Infine due brevi considerazioni sulla proposta legislativa formulata dal gruppo di lavoro costituito presso l'ENEA.

Anzitutto si propone una assicurazione obbligatoria contro i rischi derivanti ai fabbricati dalle catastrofi naturali. Per quanto già detto, una ipotesi del genere avrebbe certamente il vantaggio di coprire nel tempo se non tutto almeno gran parte del patrimonio immobiliare italiano, consentendo allo Stato di limitare gradualmente la necessità del suo intervento ex post. Ma, sollecitato ad aprire un confronto dialettico, mi permetto di osservare che, per quanto già accennato, la proposta dovrebbe, da un punto di vista sistematico, essere completata attraverso la previsione di uno schema pubblico/privato che tenga conto dell'esperienza già fatta con successo da altri Paesi, e che, a causa delle rilevanti risorse finanziarie da mettere in gioco, forse nel momento attuale essa potrebbe correre il rischio di non essere adeguatamente apprezzata. Ricordo, solo per inciso, che già in passato ipotesi simili, imposte sia sull'obbligatorietà che sulla c.d. semiobbligatorietà, cioè l'estensione automatica della garanzia catastrofi naturali sulle preesistenti polizze contro l'incendio, o

sono naufragate durante l'iter parlamentare o non sono neanche arrivate in Parlamento. Credo, purtroppo, che per creare un sistema di questo tipo sia necessario percorrere ancora molta strada sul terreno della crescita di una ampia cultura assicurativa nel nostro Paese e della consapevolezza che è il proprietario il primo che deve preoccuparsi di difendere i propri beni.

Ma è l'altro aspetto della proposta che richiama ancora di più la mia attenzione, con riferimento al fatto che il 50% del premio assicurativo dovrebbe essere destinato a finanziare un Fondo per la prevenzione.

Al riguardo sento anzitutto il dovere di far presente che quanto l'assicurato versa ad un'impresa di assicurazione per acquistare la copertura assicurativa (in termini tecnici: il premio di assicurazione) è correlato a precisi calcoli statistico-attuariali e finanziari e quindi non può essere destinato ad altra finalità se non a quella della gestione dei rischi, per non creare un grave pericolo alla tenuta delle risorse finanziarie necessarie per una corretta gestione assicurativa. Poiché, peraltro, l'intento della proposta mi sembra quello di acquisire dall'assicurato una quota aggiuntiva al premio assicurativo da destinare a finalità di prevenzione, rilevo che così facendo si andrebbe a far pagare i costi della prevenzione a chi fa invece un atto di previdenza, appunto assicurandosi. E questo oltre a rendere più gravoso l'onere assicurativo, non sarebbe equo e andrebbe in definitiva a scoraggiare il ricorso all'assicurazione stessa.

Tuttavia, ricordo al riguardo che su alcune coperture assicurative gravano per legge dei contributi aggiuntivi al premio destinati a finanziare Fondi pubblici. Penso al Fondo di Garanzia delle Vittime della Strada nella polizza per la Responsabilità Civile Auto, al Fondo di Garanzia delle Vittime della Caccia nella copertura responsabilità civile dei cacciatori, al contributo al Fondo antiracket in alcune polizze *property*. Ma appunto si tratta di contributi aggiuntivi, ben definiti a priori nelle finalità e per i quali il settore assicurativo svolge il ruolo di mero esattore per conto. Peraltro l'entità di questi contributi è assai limitata, nell'ordine di pochissimi punti percentuali sul premio. E non potrebbe essere altrimenti, per non snaturare la funzione propria dell'assicurazione.

Siamo tutti consapevoli dell'importanza della prevenzione e della messa in sicurezza del territorio; ribadisco, però, che il loro finanziamento dovrebbe essere preoccupazione e responsabilità di tutti. Del resto ho già fatto cenno al fatto che un'ampia diffusione di coperture assicurative potrebbe consentire allo Stato di liberare importanti risorse che

potrebbero, almeno in parte, essere destinate proprio alla prevenzione e alla messa in sicurezza del territorio. Nell'interesse di tutti.

Vi ringrazio.