



Strasburgo, 16.4.2013
COM(2013) 213 final

LIBRO VERDE

sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche

LIBRO VERDE

sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche

1. INTRODUZIONE

Al pari di molte altre regioni del mondo, l'Unione europea è esposta a quasi tutti i tipi di calamità naturali. Oltre a provocare la perdita di vite umane, le calamità causano anche ogni anno danni patrimoniali per miliardi di euro, con ripercussioni sulla stabilità economica e la crescita. Le calamità possono avere effetti oltre le frontiere e, potenzialmente, minacciare intere zone nei paesi limitrofi. Anche nei casi in cui sono concentrati a livello locale, i costi delle grandi calamità, se non adeguatamente coperti da assicurazione, possono implicare per i singoli Stati membri pesanti oneri di bilancio che potrebbero determinare squilibri interni ed esterni. Si tratta quindi di una questione importante per i cittadini, le imprese e le amministrazioni pubbliche di tutta l'Unione.

Nel 2010 il Consiglio ha invitato la Commissione a valutare e riferire sulle potenzialità di cui l'UE dispone per agevolare e sostenere una maggiore copertura degli opportuni servizi assicurativi contro i rischi di catastrofe e mercati di trasferimento del rischio finanziario, nonché dell'aggregazione regionale delle assicurazioni, in termini di trasferimento delle conoscenze, cooperazione o finanziamento d'avviamento¹. In seguito la Commissione ha organizzato una conferenza sulla prevenzione delle calamità naturali e l'assicurazione contro di esse² ed ha effettuato uno studio sull'incidenza di rischio delle calamità naturali e la relativa copertura assicurativa nell'Unione europea³.

Il presente Libro verde, che espone una serie di questioni relative all'opportunità e alla disponibilità di un'assicurazione appropriata contro le calamità, correda la comunicazione "Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici". L'obiettivo è sensibilizzare alla questione e valutare se sia opportuno o giustificato un intervento unionale per migliorare il mercato dell'assicurazione contro le calamità nell'Unione europea. In termini più generali, ciò permetterà anche di ampliare la base di conoscenza, di contribuire a promuovere l'assicurazione come strumento di gestione delle calamità, concorrendo al passaggio ad una cultura generale di prevenzione e attenuazione dei rischi, e di raccogliere ulteriori dati e informazioni.

I grafici che seguono presentano una panoramica delle calamità naturali e antropogeniche che si sono verificate nell'Unione europea negli ultimi anni.

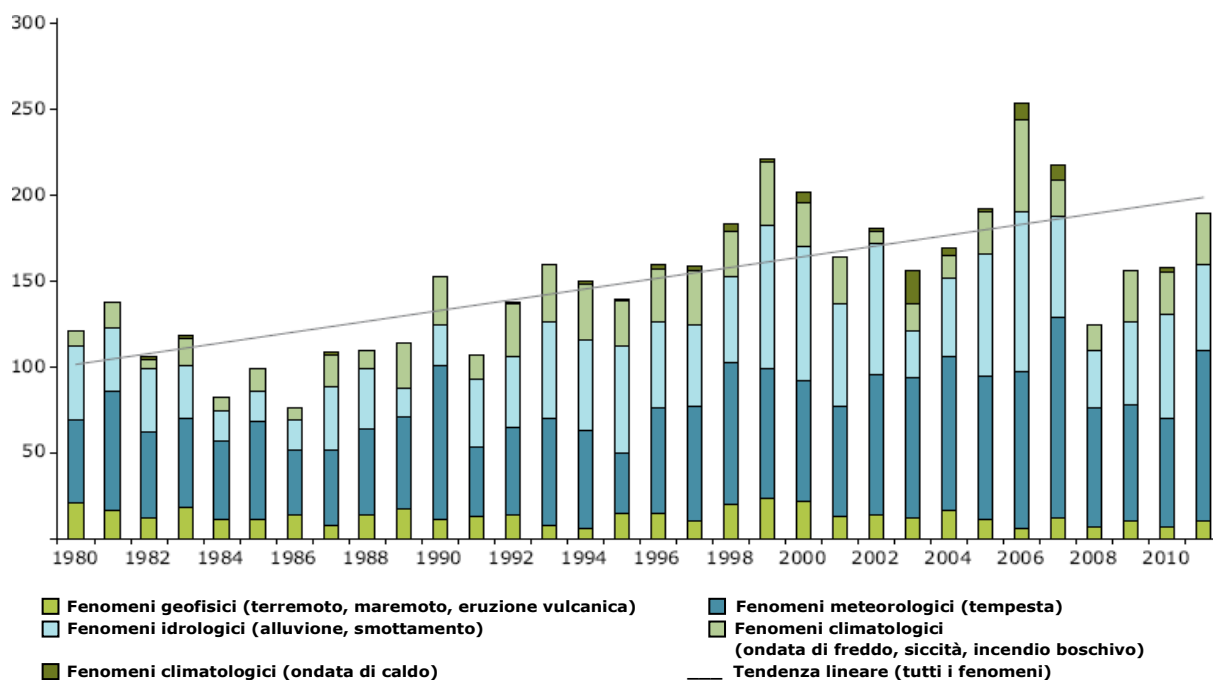
¹ Conclusioni del Consiglio relative a soluzioni innovative per finanziare la prevenzione delle catastrofi (3043ª sessione del Consiglio – Bruxelles, 8 e 9 novembre 2010).

² http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/consumer/natural-catastrophes/index_en.htm

³ Centro comune di ricerca, Commissione europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*.

Grafico 1: Calamità naturali negli Stati del SEE (1980–2011)

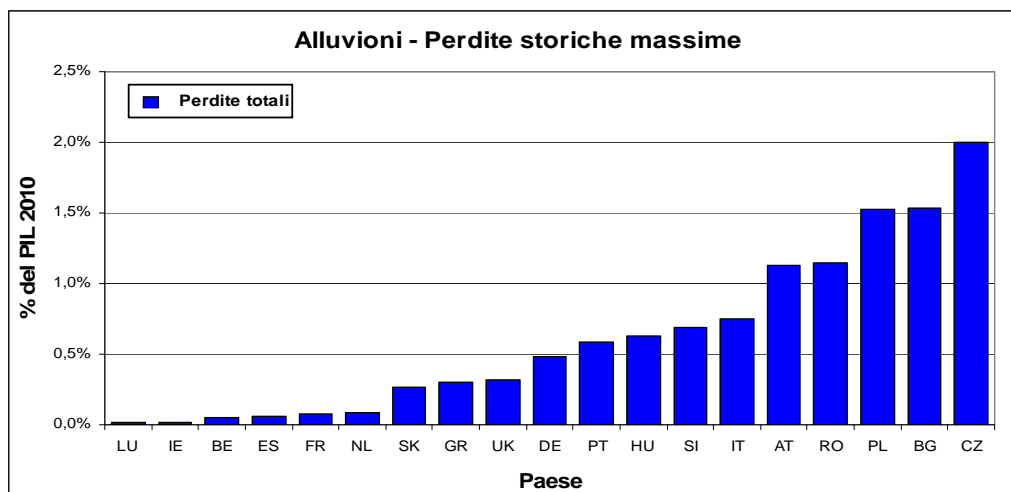
Numero di eventi



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, relazione 12/2012 dell'AEA.

Mareggiate, esondazioni di fiumi e onde di piena costituiscono uno dei principali rischi di calamità naturale che pesano sull'Europa (come dimostrano, ad esempio, le alluvioni del 2012 in Regno Unito, Irlanda e Romania o le alluvioni a dimensione europea del 2002, 2005 e 2010).

Grafico 2: Alluvioni – Perdite storiche massime



Fonte: Centro comune di ricerca, Commissione europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, in base ai dati disponibili⁴.

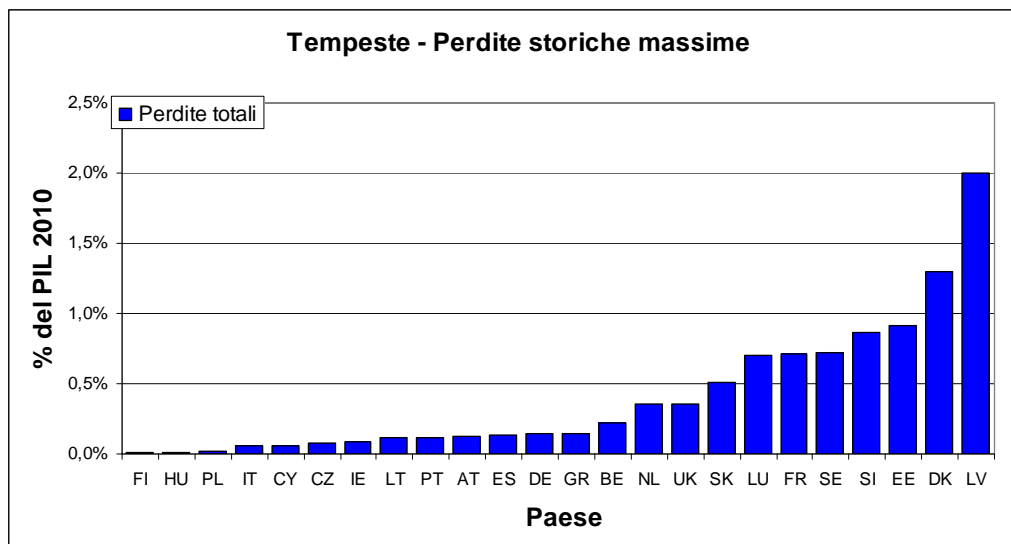
⁴

Il Centro comune di ricerca identifica nella banca dati sulle emergenze EMDAT la principale fonte di informazioni sulle perdite storiche complessive. L'EMDAT riporta i dati fondamentali sulle manifestazioni e gli effetti di oltre 18 000 calamità naturali e tecnologiche di massa verificatesi nel

Anche gli incendi boschivi rappresentano una minaccia con cui gli Stati membri devono fare i conti tutti gli anni. L'ondata di caldo che ha investito l'Europa nel 2003 ha raggiunto temperature mai registrate almeno dal 1500⁵.

Negli ultimi anni anche una serie di tempeste invernali e tempeste di vento ha provocato danni ingenti in diversi paesi europei.

Grafico 3: Tempeste – Perdite storiche massime



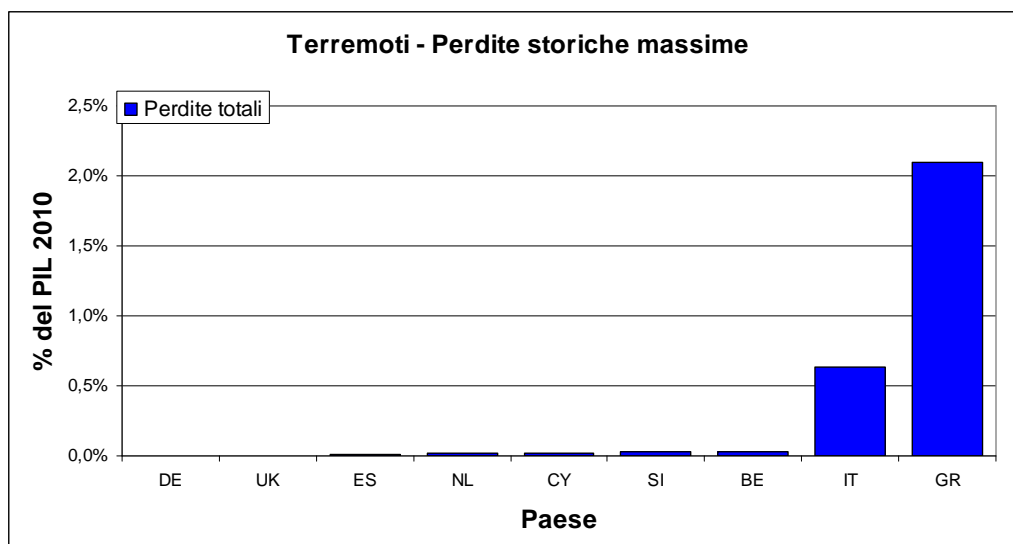
Fonte: Centro comune di ricerca, Commissione europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, in base ai dati disponibili.

I terremoti del 2009 a L'Aquila e del 2012 in Emilia-Romagna hanno provocato morti, feriti e devastazioni ad abitazioni e fabbricati commerciali. I terremoti possono anche essere la causa scatenante di maremoti in Europa (come nel 1908 a Messina o nel 1755 a Lisbona).

mondo dal 1900 ad oggi. Non per tutti gli eventi repertoriati, tuttavia, sono disponibili informazioni: nella serie di dati estratti, ad esempio, le perdite economiche sono indicate per 318 eventi (alluvione, tempesta, terremoto e siccità) dei 561 repertoriati dal 1990 al 2010.

⁵ Luterbacher, J., Dietrich, D., Xoplaki, E., Grosjean, M., Wanner, H. (2004), *European seasonal and annual temperature variability, trends, and extremes since 1500*, Science, 303, 1499–1503.

Grafico 4: Terremoti – Perdite storiche massime

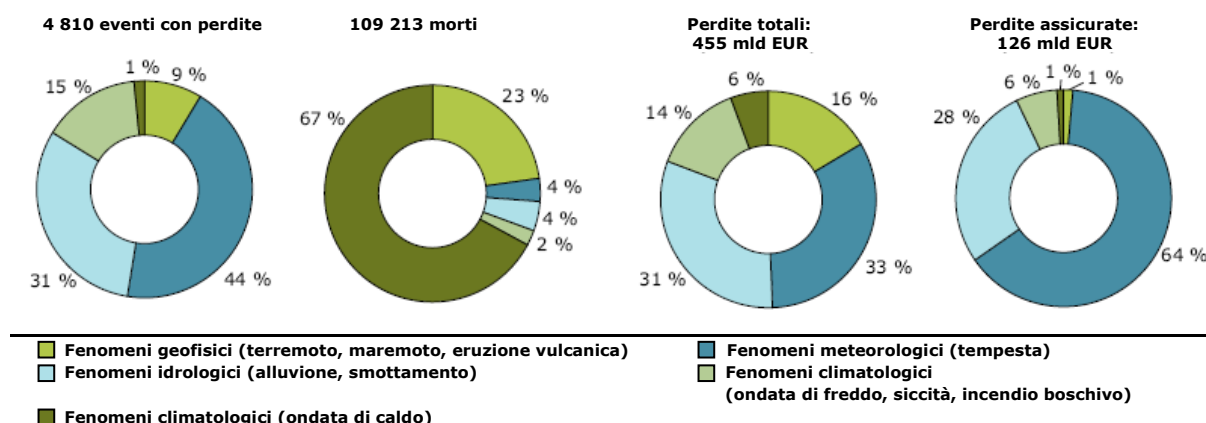


Fonte: Centro comune di ricerca, Commissione europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, in base ai dati disponibili.

L'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull nel marzo 2010 ha dimostrato fin dove possano spingersi le conseguenze di una calamità naturale: l'esperienza insegna che un siffatto fenomeno, ancorché improbabile, può avere ripercussioni durature e gravi per altre parti dell'Europa e del mondo.

In termini economici, nel periodo compreso fra il 1980 e il 2011 le calamità naturali hanno presentato, per l'insieme dell'Europa, un conto di 445 miliardi di EUR in valore del 2011. Circa la metà delle perdite sono riconducibili a pochi fenomeni di grandi dimensioni, quali tempeste come Lothar nel 1999, Kyrill nel 2007 e Xynthia nel 2010, e alle alluvioni che hanno colpito l'Europa centrale nel 2002 e il Regno Unito nel 2007. I costi di riparazione dei danni causati negli Stati del SEE da fenomeni atmosferici estremi sono passati dai 9 miliardi di EUR degli anni 1980 ad oltre 13 miliardi di EUR negli anni 2000 (valori ritoccati all'inflazione 2011)⁶.

Grafico 5: Calamità naturali negli Stati del SEE – Fenomeni scatenanti, vittime e perdite (1980-2011)



⁶ Agenzia europea dell'ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, relazione 12/2012 dell'AEA.

Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, relazione 12/2012 dell'AEA.

A causa dei cambiamenti climatici le assicurazioni saranno sollecitate a coprire fenomeni sempre più frequenti e intensi. I cambiamenti che si registrano nel clima e nella composizione e concentrazione demografiche, la crescita nelle zone esposte alle calamità e l'aumento del benessere e del valore degli immobili determinano una maggiore esposizione e vulnerabilità delle attività economiche e una maggiore entità delle perdite⁷. L'effetto dei cambiamenti climatici sulle assicurazioni può non essere rilevante a breve termine, ma potrebbe a lungo termine incidere sulla disponibilità e accessibilità delle polizze, soprattutto nei settori o nelle zone in cui non sono consuetudinarie. Le potenziali perdite dipendono fortemente dalle variazioni nell'esposizione e nella vulnerabilità. Per la maggior parte dei fenomeni atmosferici estremi si prevede in generale un aumento considerevole della probabilità che si verifichino⁸. In conseguenza del maggiore rischio, è possibile che le polizze assicurative non siano più disponibili in alcune zone oppure che abbiano costi proibitivi. L'impossibilità di assicurarsi, che è uno dei fattori che aumenta la vulnerabilità, può acuire la sensibilità nella società e reca in sé il potenziale di grandi esposizioni finanziarie a carico degli Stati.

Anche le calamità antropogeniche, quali gli incidenti industriali con sostanze pericolose, possono avere effetti su vasta scala e a dimensione transfrontaliera (come, ad esempio, l'incidente legato all'estrazione di petrolio in mare verificatosi nel 2010 nel Golfo del Messico oppure la fuoriuscita di fanghi da un deposito di alluminio ad Ajka in Ungheria nel 2011). I pericoli e le calamità naturali (ad esempio, fulmini, basse temperature o terremoti) possono inoltre scatenare calamità antropogeniche quali rilasci nell'atmosfera, fuoriuscite di liquidi o incendi⁹ (come nel disastro nucleare di Fukushima (Giappone) del 2011): si parla allora di “*natech*” per indicare i disastri tecnologici scatenati da pericoli naturali. È possibile che la frequenza di queste calamità *natech* composite aumenti con l'intensificarsi dei fenomeni naturali estremi e con l'aumentare della complessità e dell'interdipendenza dei sistemi industriali.

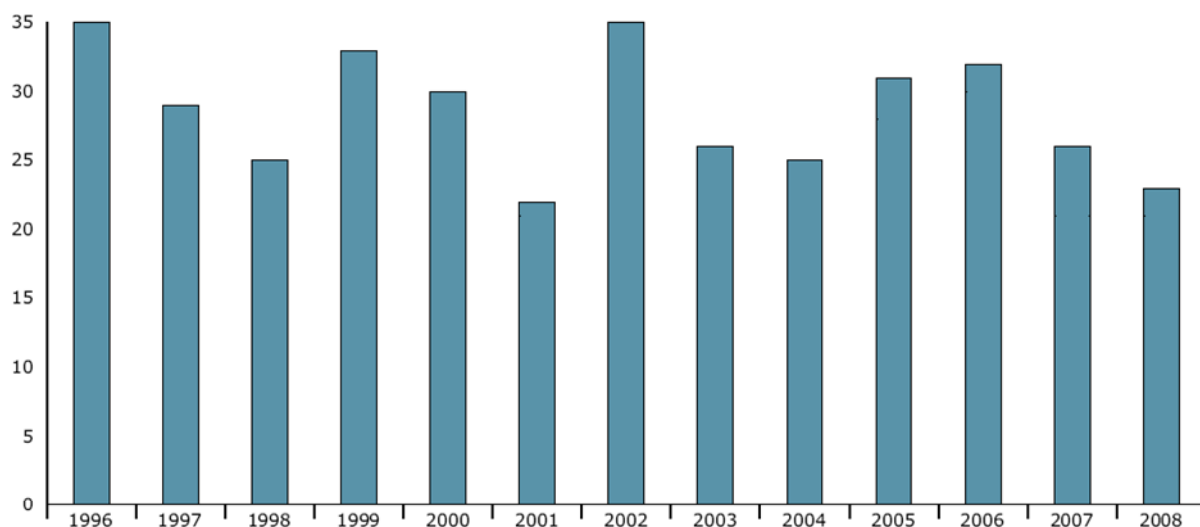
⁷ Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (2012), *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*; Agenzia europea dell'ambiente (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe, an overview of the last decade*.

⁸ Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (2012), Capitolo 3, *Changes in Climate Extremes and their Impacts on the Natural Physical Environment in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*.

⁹ Centro comune di ricerca, Commissione europea (2010), *Analysis of Natech risk reduction in EU Member States using a questionnaire survey*.

Grafico 6: Incidenti industriali negli Stati del SEE segnalati nel sistema di reporting degli incidenti rilevanti

Incidenti segnalati



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, relazione tecnica n. 13/2010 dell'AEA.

Un'assicurazione privata è in grado di rispondere a una serie di preoccupazioni politiche collegate a questo tema e di contribuire alla sostenibilità delle finanze pubbliche¹⁰. Insieme alla prevenzione dei rischi, alla preparazione e alle misure di risposta, l'assicurazione è uno degli strumenti di gestione del rischio calamità: un sistema assicurativo efficiente contro i rischi catastrofici si spinge oltre la condivisione del rischio e può funzionare in tutte le fasi del ciclo di gestione del rischio, dall'individuazione e modellizzazione alla cessione del rischio e fino alla ricostruzione. L'assicurazione svolge un ruolo specifico: non impedisce la perdita di vite umane o del patrimonio, ma aiuta a ridurre l'impatto economico e favorisce la ricostruzione dopo la catastrofe. Polizze assicurative ben pensate possono anche essere uno strumento di mercato che scoraggia comportamenti azzardati, sensibilizza ai rischi e integra le considerazioni legate alla resistenza alle calamità nelle decisioni economiche e finanziarie.

2. PENETRAZIONE DI MERCATO DELL'ASSICURAZIONE CONTRO LE CALAMITÀ NATURALI

Le grandi calamità naturali hanno effetti negativi consistenti e rilevanti sull'attività economica, sia come conseguenze intermedie sia a più lungo termine. I costi macroeconomici che generano sono dovuti principalmente alle perdite non assicurate, mentre in caso di fenomeni adeguatamente coperti da assicurazione la mancata produzione è di entità trascurabile¹¹.

Da una recente analisi svolta dal Centro comune di ricerca emerge che attualmente, stando ai dati disponibili, il tasso di penetrazione dell'assicurazione contro le calamità è basso in alcuni Stati membri¹². L'analisi evidenzia che, come previsto, i vari Stati membri presentano rischi

¹⁰ Fondo monetario internazionale (2006), *Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives*, Documento di lavoro dell'FMI WP/06/199.

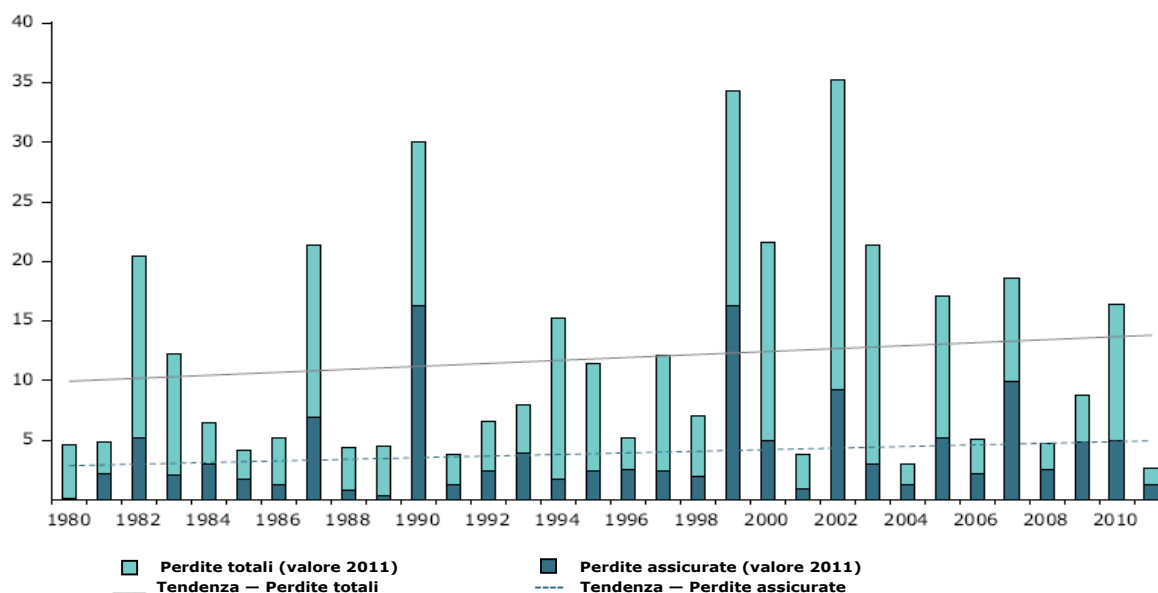
¹¹ Banca dei regolamenti internazionali (2012), *Unmitigated disasters? New evidence on the macroeconomic cost of natural catastrophes*, Documento di lavoro della BRI n. 394.

¹² Centro Comune di Ricerca (2012).

eterogenei di alluvione, tempesta e terremoto, ma anche che, stando ai dati disponibili, in alcuni casi il mercato delle assicurazioni contro le calamità non sembra far pienamente fronte ai rischi esistenti. I risultati della ricerca indicano che il tasso di penetrazione riguardo alle tempeste è alto nella maggior parte degli Stati membri, ma che per alluvioni e terremoti lo è soltanto quando tali rischi sono collegati ad altri.

Grafico 7: Calamità naturali negli Stati del SEE (1980-2011) – perdite complessive e perdite assicurate

Miliardi di EUR



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report*, relazione 12/2012 dell'AEA.

Domande

- (1) Che cosa pensate del tasso di penetrazione dell'assicurazione contro le calamità nell'Unione europea (fornire particolari e dati a sostegno delle affermazioni espresse)? Occorrono ulteriori ricerche per comprendere meglio le eventuali lacune nell'offerta e nella domanda di assicurazione e nella disponibilità e copertura delle polizze?

2.1. Collegamenti fra prodotti

L'assicurazione ridistribuisce e riduce il rischio finanziario associato ai sinistri distribuendo i costi tra i singoli contraenti oppure nel tempo. Cede il rischio individuale a un *pool* gestito da un assicuratore. Aggregando o mettendo in comune i rischi si può ridurre il costo delle calamità in un dato periodo di tempo.

La copertura fornita dal mercato delle assicurazioni private è finanziata mediante i premi cui si aggiunge il capitale azionario per assorbire i probabili scostamenti dalle perdite previste. Il premio assicurativo è fissato in modo da rispecchiare: la perdita prevista dell'assicurato, il margine d'incertezza caratteristico del dato comparto assicurativo, una quota per il capitale azionario, i caricamenti (ossia le spese amministrative di altra natura associate alla sottoscrizione della polizza) e l'utile. I premi sono investiti sui mercati finanziari e per questo occorre che i rischi d'investimento siano svincolati dal rischio di sottoscrizione, ovvero siano riassicurati, per sgravare il *pool* di parte del rischio. In tal modo l'assicurazione distribuisce il rischio di perdita economica nella società e nelle diverse regioni.

La peculiarità delle calamità è che possono danneggiare contemporaneamente molti beni in una zona circoscritta: il terremoto colpisce lungo le faglie sismiche, l'alluvione si verifica in zone situate in basso e spessissimo le tempeste di vento investono le coste. Si tratta di un'anomalia rispetto alle altre tipologie di rischio coperte dalle assicurazioni sui beni, quali l'assicurazione contro il furto o l'incendio, perché è improbabile, sebbene non impossibile, che le case di un intero quartiere siano svaligate contemporaneamente.

Per gestire i rischi correlati l'assicurazione ricorre a due tecniche principali: la prima consiste nell'ampliare il *pool* per limitare al massimo la probabilità di un'elevata correlazione fra i singoli rischi a causa di una potenziale calamità; un'altra tecnica comunemente usata è aggregare in un'unica polizza assicurativa varie tipologie di rischi non correlati, ad es. incendio e alluvione, tempesta o terremoto¹³. Dato che ciascun rischio è indipendente da ogni altro rischio contemplato dalla polizza, l'aggregazione riduce il rischio cumulato di qualsiasi elemento coperto dalla polizza.

L'aggregazione dei prodotti è esemplificativa della solidarietà generale fra contraenti. È pertanto talvolta introdotta mediante l'estensione obbligatoria di rischi semplici, come l'incendio o l'assicurazione auto, alla copertura delle calamità naturali. Idealmente il sistema dovrebbe differenziare gli assicurati che non presentano rischi o che presentano un rischio molto basso da quelli che vivono nelle zone a rischio, ad esempio proponendo premi scontati.

Domande

- (2) Quali altri interventi sono ipotizzabili nel settore? L'aggregazione obbligatoria dei prodotti rappresenta una soluzione adeguata per aumentare la copertura assicurativa dei rischi di calamità? Vi sono modi meno restrittivi, rispetto all'aggregazione obbligatoria dei prodotti, che possono costituire una soluzione adeguata per aumentare la copertura assicurativa dei rischi di calamità?

2.2. Assicurazione obbligatoria contro le calamità

Il potenziale contraente può essere poco propenso ad assicurarsi contro rischi che gli paiono, nel suo caso, improbabili. Spesso, persone e imprese sottovalutano il rischio reale di essere colpite da una calamità (sono ossia miopi al rischio) e non sono preparate adeguatamente ad affrontarne le conseguenze finanziarie: fanno affidamento sulle reti sociali o sul soccorso dello Stato.

Un altro possibile problema è la selezione avversa, ossia il fenomeno, che si verifica in campo assicurativo, per cui i gruppi di persone che si sentono a più alto rischio sottoscrivono massicciamente l'assicurazione, mentre quelli che non percepiscono un tale livello di rischio reputano superfluo contrarre la polizza. La selezione avversa è un elemento che interferisce particolarmente nell'assicurazione contro le calamità: se i soggetti particolarmente esposti sono gli unici ad acquistare l'assicurazione, il costo del premio sarà proibitivo e il *pool* sarà troppo piccolo per essere in grado di far fronte alle calamità, perché viene a mancare l'ammortizzatore dei partecipanti non colpiti dal sinistro.

¹³ La prima direttiva sull'assicurazione non vita 73/239/CEE introduce, nella parte A dell'allegato, una classificazione dei rischi per ramo in base alla quale sono stabiliti, in particolare, l'ambito della licenza dell'assicuratore e le linee di prodotto che tratta. Il ramo n. 8 "Incendio ed elementi naturali" contempla il danno a beni, o la loro perdita, causato da singoli rischi: incendio, esplosione, tempesta, elementi naturali diversi dalla tempesta, energia nucleare e cedimento del terreno. Il ramo n. 9 "Altri danni ai beni" copre ogni danno subito dai beni, o la loro perdita, causato dalla grandine o dal gelo.

L'assicurazione obbligatoria contro le calamità potrebbe superare questi problemi. Determinando un'elevata penetrazione di mercato e un *pool* ampio di assicurati, permette di spalmare più facilmente il rischio e di limitare i costi amministrativi per polizza, così come di sgravare le amministrazioni pubbliche di parte dello sforzo di soccorso a posteriori.

Domande

- (3) Nel vostro Stato membro esiste un'assicurazione obbligatoria contro le calamità? In caso affermativo, di che tipo? I prodotti assicurativi interessati sono di solito associati all'obbligo di aggregazione con altri prodotti oppure all'obbligo dell'assicuratore di fornire la copertura? L'assicurazione obbligatoria contro le calamità prevede di solito il diritto del contraente di escludere alcuni rischi catastrofici? Quali sono i pro e gli eventuali contro? Risulterebbe utile un intervento dell'UE in materia?

2.3. Pool assicurativi per le calamità

Il mercato delle assicurazioni può espandere la capacità di assorbimento dei rischi tramite *pool* assicurativi per le calamità, che sono in grado di offrire copertura contro esposizioni e rischi aggregati, altrimenti non assicurabili a causa dell'azzardo morale, dell'esiguità del mercato o del costo eccessivo dei sinistri. I *pool* possono venire a integrare sistemi di aggregazione obbligatoria di prodotti o di assicurazione obbligatoria.

La Commissione ha rinnovato, modificandola, l'esenzione per i *pool* di co(ri)assicurazione nel regolamento n. 267/2010 sulle esenzioni per categoria nel settore assicurativo¹⁴, riconoscendo che, nel caso di determinate tipologie di rischio per le quali le singole imprese assicurative sono restie a coprire da sole l'intero rischio, oppure non ne sono in grado, la condivisione del rischio è un passo fondamentale per offrire la copertura di tutti i rischi in questione.

Il regolamento autorizza la cooperazione mediante costituzione di *pool* soltanto a determinate condizioni e limitatamente agli accordi che non danno alle imprese interessate la possibilità di escludere la concorrenza da una parte sostanziale dei prodotti in questione. I *pool* che esulano dall'ambito d'applicazione del regolamento perché superano una data soglia di quota di mercato non sono vietati, ma devono essere valutati singolarmente in base alle norme di concorrenza, in quanto possono comportare benefici tali da giustificare un'esenzione a norma dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.4. Lo Stato come (ri)assicuratore o (ri)assicuratore di ultima istanza

Le autorità pubbliche possono essere coinvolte in quanto assicuratori o possono promuovere *pool* assicurativi per le calamità costituiti su incarico dello Stato. Si tratta di schemi assicurativi che permettono di alleviare la pressione politica a erogare ingenti risorse pubbliche alle zone colpite da calamità naturali, ma che devono anche scongiurare l'azzardo morale: ad esempio, l'assicurato potrebbe sentirsi incoraggiato ad assumere comportamenti più rischiosi sapendo che sarà comunque coperto da risorse pubbliche, che abbia stipulato o no una tutela preventiva.

Grazie a partenariati tra pubblico e privato, gli assicuratori possono offrire le loro competenze e gli strumenti di cui dispongono (quali le piattaforme informative sui rischi) per la

¹⁴ Regolamento (UE) n. 267/2010 della Commissione, del 24 marzo 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni (GU L 83 del 30.3.2010, pag. 1).

valutazione dei rischi, la vendita delle polizze e, in alcuni casi, la consulenza allo Stato sulle decisioni d'investimento. Si può altresì chiedere agli assicuratori di coprire le perdite di entità media, limitando così l'esposizione dello Stato e ponendo a carico degli assicuratori un livello di rischio che hanno la capacità di assorbire.

Lo Stato può inoltre gestire programmi di riassicurazione, chiedendo al mercato privato di assumere e pagare una certa percentuale del rischio tramite accordi di assicurazione in quota.

Lo Stato può fungere da (ri)assicuratore di ultima istanza assumendosi i rischi superiori a un dato livello di danno da calamità nel quadro di una riassicurazione per eccesso di perdita ("stop loss"). Quest'impostazione combina la capacità di spalmare il potenziale rischio, tipica dello Stato, con la competenza del mercato circa l'applicazione dei principi assicurativi e l'impiego della capacità amministrativa (raccolta premi, commercializzazione, gestione sinistri). Pertanto, gli schemi pubblici possono coprire i livelli più alti di rischio, mentre rimarrebbero al mercato privato alcuni dei livelli inferiori, o tutti.

Domande

- (4) Come si possono strutturare e finanziare schemi di (ri)assicurazione pubblici o su incarico pubblico in modo da scongiurare l'azzardo morale?

2.5. Assicurazione contro i fenomeni atmosferici basata su un indice parametrico e altre soluzioni innovative

2.5.1. Assicurazione contro i fenomeni atmosferici basata su un indice parametrico

Nelle modalità tradizionali di assicurazione collegate ai fenomeni atmosferici, come l'assicurazione di un bene o l'assicurazione di responsabilità civile, il risarcimento è pagato in base alla stima della perdita subita dall'assicurato: una volta completata e concordata la stima, il sinistro viene liquidato.

Nella modalità assicurativa basata su un indice parametrico, la perdita dovuta a fenomeni atmosferici estremi è risarcita quando un dato indice atmosferico si discosta dalla media storica, a prescindere dalla perdita effettivamente subita. Questo tipo di assicurazione si basa sulla misurazione di un indice oggettivo e indipendente che presenta una correlazione elevata con la perdita effettiva. L'assicurazione tradizionale, basata sul risarcimento, e l'assicurazione parametrica possono essere combinate.

Muovendo dalle esperienze maturate con varie iniziative regionali¹⁵ e dagli insegnamenti tratti, l'assicurazione parametrica potrebbe emergere come soluzione per il settore sia privato sia pubblico, ad es. riguardo alle infrastrutture critiche pubbliche. Non implicando nessuna procedura di valutazione del sinistro, riduce i costi amministrativi e può quindi rendere più abbordabile il costo dell'assicurazione. Accelera altresì la liquidazione e può essere associata a contratti assicurativi più semplici. La copertura parametrica può contribuire a ridurre le asimmetrie informative tra assicuratore e contraente. I contratti parametrici presentano peraltro un rischio di base considerevole, perché la liquidazione non corrisponde alla perdita effettivamente subita, che non necessariamente l'assicurato è in grado di valutare.

L'assicurazione è una condizione essenziale dello sviluppo, perché le perdite non assicurate possono perpetrare il ciclo della povertà e ostacolare la crescita economica. Nei paesi in via di sviluppo si stanno mettendo a punto strumenti alternativi e semplificati di cessione del rischio,

¹⁵ Ad es., il Fondo assicurativo caraibico per le calamità naturali (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility - CCRIF*) e l'Iniziativa di valutazione del rischio e di finanziamento per le calamità nel Pacifico (*Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing initiative - PCRAFI*).

quali i prodotti microassicurativi. Anche alcuni schemi di assicurazione parametrica, sostenuti dalla Commissione, sono stati attuati in paesi terzi particolarmente esposti a rischi atmosferici e catastrofici quali siccità, terremoti e tempeste¹⁶.

2.5.2. Ricerca meteorologica

L'ampliamento degli schemi illustrati può incontrare grossi ostacoli a causa della complessità della strutturazione parametrica e del rischio di base. Spetta alla ricerca meteorologica individuare indici validi. Una diffusione ampia delle assicurazioni parametriche presuppone una copertura sistematica del territorio, con stazioni meteorologiche ubicate sufficientemente vicino agli assicurati e una mappatura delle zone a rischio. Oltre alla presenza fisica delle stazioni meteorologiche, occorre anche acquisire, conservare, condividere e archiviare dati e metterli prontamente a disposizione in connessione con gli eventi assicurati. L'uso dei dati acquisiti dai satelliti, associato alle analisi e previsioni numeriche, sta già determinando un aumento continuo delle conoscenze necessarie per le previsioni meteorologiche.

È altresì possibile vagliare le possibilità insite negli indici satellitari basati su strumenti di telerilevamento. Molti settori economici sono sensibili alle condizioni climatiche e, quindi, alla relativa evoluzione. L'investimento nell'infrastruttura meteorologica recherà pertanto benefici che andranno oltre la messa a punto di prodotti assicurativi basati su indici, interessando in particolare la silvicoltura e la produzione agricola. La Commissione sta procedendo a consultazioni su una futura attuazione di un servizio di monitoraggio dei cambiamenti climatici nell'ambito del programma europeo di monitoraggio della Terra (GMES)¹⁷.

2.5.3. Titoli collegati ad assicurazioni

I titoli collegati ad assicurazioni, quali le obbligazioni catastrofali o altro strumento alternativo di cessione del rischio, possono essere considerati un modo efficace di aumentare la capacità assicurativa riguardo a fenomeni naturali catastrofici altamente improbabili, poco frequenti ed estremamente gravi.

Ad assicuratori, riassicuratori ed imprese le obbligazioni offrono una tutela pluriennale dalle calamità naturali con un minimo di rischio di credito di controparte; agli investitori offrono potenzialità di diversificazione e riduzione del rischio di portafoglio, perché nel caso di tali obbligazioni l'inadempimento non è correlato a quello relativo alla maggior parte degli altri titoli.

Domande

- (5) Ravvisate difficoltà, ostacoli o limitazioni all'uso di informazioni per generare un'assicurazione parametrica? Quali elementi sarebbero in grado di promuovere maggiormente e aumentare la diffusione di tali soluzioni assicurative innovative?

¹⁶ Ad es., il Fondo globale di assicurazione basata su indici (*Global Index Insurance Facility*) varato dalla Banca mondiale.

¹⁷ Regolamento (UE) n. 911/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo al programma europeo di monitoraggio della terra (GMES) e alla sua fase iniziale di operatività (2011-2013) (GU L 276 del 20.10.2010, pag. 1).

3. SENSIBILIZZAZIONE AL RISCHIO DI CALAMITÀ, PREVENZIONE E ATTENUAZIONE DEGLI EFFETTI

Nell'Unione europea è acuta la sensibilizzazione politica circa la necessità di elaborare e attuare politiche forti di gestione del rischio di calamità volte a sviluppare la resilienza alle catastrofi e ad attenuarne gli effetti più gravi¹⁸, sia all'interno dell'Unione sia nella sua azione esterna.

Sul piano internazionale, la resilienza alle catastrofi e la riduzione del rischio di calamità sono state uno dei temi fondamentali in consessi quali il vertice di Rio sullo sviluppo sostenibile del 2012 o le iniziative del G20 sulla gestione del rischio di calamità e la definizione di un quadro metodologico inteso ad aiutare gli Stati ad elaborare strategie di gestione del rischio di calamità, in particolare strategie finanziarie, in base ad un potenziamento della valutazione del rischio e del finanziamento per i rischi¹⁹. Inoltre, il processo teso alla definizione di un nuovo quadro internazionale per la riduzione del rischio di calamità (quadro d'azione di Hyogo per il periodo successivo al 2015) pone in maggior rilievo gli aspetti finanziari della gestione del rischio di calamità e i costi economici delle catastrofi.

La gestione dei rischi derivanti dalle calamità naturali presuppone una migliore gestione dell'esposizione ai pericoli naturali attraverso la pianificazione urbanistica e territoriale. Qualsiasi politica di gestione delle calamità deve comprendere gli aspetti di prevenzione, resilienza, riduzione dei singoli punti di vulnerabilità e rafforzamento degli ecosistemi. Nelle zone a rischio i proprietari di immobili dovranno investire ancor di più in misure di riduzione del rischio che grava sulle loro proprietà.

La gestione del rischio di calamità può contribuire a promuovere la fluidità dello sviluppo economico e la prosperità:

- a breve termine, l'investimento nella gestione del rischio può costituire un mezzo per accelerare gli interventi a favore della crescita e dell'occupazione (nuove tecnologie, ricerca e sviluppo, resilienza dell'edilizia e delle infrastrutture, strumenti finanziari innovativi);
- a medio termine, il miglioramento della valutazione delle calamità e della resilienza permette di concentrarsi maggiormente sulla sostenibilità strutturale delle finanze pubbliche e private e di migliorare la stabilità sul piano macroeconomico alleviando l'impatto delle calamità naturali e antropogeniche sui bilanci pubblici e privati;
- a lungo termine, l'investimento nella gestione del rischio offre un tasso di rendimento elevato e contribuisce allo sviluppo economico sostenibile.

La valutazione del rischio (comprensiva dell'analisi dell'esposizione e dei punti di vulnerabilità) è una tappa fondamentale sia ai fini della gestione del rischio di calamità e del processo di pianificazione sia per la distribuzione delle risorse finanziarie. Le valutazioni multirischio, nelle quali si tiene conto dei pericoli possibili e delle interazioni fra i diversi punti di vulnerabilità, possono inoltre aiutare ad affrontare rischi correlati ed effetti secondari.

¹⁸ Comunicazione della Commissione "Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana " (COM(2009) 82 definitivo), conclusioni del Consiglio relative a un quadro comunitario sulla prevenzione delle catastrofi all'interno dell'UE (2979^a sessione del Consiglio – Bruxelles, 30 novembre 2009) e comunicazione della Commissione "Strategia dell'UE a sostegno della riduzione del rischio di catastrofi nei paesi in via di sviluppo" (COM(2009) 84 definitivo).

¹⁹ Quadro metodologico del G20/OCSE sulla valutazione del rischio di calamità e sul finanziamento per i rischi.

Rafforzare la resilienza è un impegno di lungo respiro che va integrato nelle strategie e nella pianificazione a livello nazionale: anche le strategie di resilienza rientrano nel processo di sviluppo e contribuiscono a varie politiche di lungo periodo, in particolare nel settore dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della sicurezza alimentare.

3.1. Prezzo della polizza assicurativa come incentivo di mercato per promuovere la sensibilizzazione al rischio, la prevenzione e l'attenuazione degli effetti

Gli Stati potrebbero continuare ad assorbire un'elevata percentuale dei costi di attenuazione degli effetti e di soccorso pubblico in caso di calamità mantenendo la pratica di risarcire generosamente le vittime, ma così acuirebbero le difficoltà di bilancio e incoraggierebbero uno sviluppo inadatto nelle zone a rischio. Le autorità pubbliche potrebbero, in alternativa, sottrarre risorse a queste voci di spesa, controllare lo sviluppo nelle zone a rischio e affidarsi maggiormente alle forze di mercato per incoraggiare la responsabilizzazione individuale riguardo alla riduzione delle perdite e alla necessità di assicurarsi contro di esse.

Gli assicuratori possono offrire incentivi di mercato alla prevenzione del rischio: fissando il prezzo in funzione del rischio si possono motivare i contraenti ad intervenire personalmente per rendere meno vulnerabile il proprio bene. Se il premio rispecchia correttamente il livello di rischio, e se si offrono sconti modulati sul rischio a chi investe nella riduzione delle perdite, i contraenti sono motivati ad intervenire per limitare il rischio. Spesso, tuttavia, il costo della riduzione a priori del rischio non è economicamente conveniente per il singolo rispetto alla semplice assicurazione contro il rischio o all'adozione a livello collettivo di misure di prevenzione del rischio. Se i premi assicurativi rispecchiassero l'alea effettiva, i comportamenti ad alto rischio avrebbero costi proibitivi. Occorre quindi considerare sempre il ruolo rispettivo del settore pubblico e di quello privato negli interventi di prevenzione del rischio.

È giurisprudenza costante che gli assicuratori sono liberi di fissare i premi assicurativi²⁰.

La fissazione del prezzo in funzione del rischio²¹ implica un processo di sottoscrizione sofisticato, presuppone un elevato livello di informazione, comporta costi amministrativi per gli assicuratori e può scoraggiare le persone dal vivere in zone a rischio o richiedere un intervento pubblico. Anche la differenziazione del premio in funzione del rischio comporta costi amministrativi, ma dovrebbe permettere di risparmiare sui risarcimenti futuri, perché il premio incentiva ad assicurarsi contro il rischio di calamità.

La fissazione del prezzo in funzione del rischio può tuttavia penalizzare alcuni gruppi ad alto rischio: determinati rischi potrebbero non essere assicurabili oppure potrebbero implicare un premio più alto o addirittura insostenibile.

La responsabilità personale legata ai rischi di calamità può altresì influire sull'offerta di incentivi di mercato all'adozione di misure individuali di prevenzione delle perdite e contribuire a scoraggiare lo sviluppo nelle zone ad alto rischio. Nell'attribuzione della

²⁰ Causa C-59/01, *Commissione contro Italia*, Racc. 2003, parte I, pag. 1759. Nella causa C-347/02, *Commissione contro Francia*, Racc. 2004, parte I, pag. 7557, la Corte precisa che un sistema in cui gli assicuratori restano liberi di fissare l'importo del premio di base è compatibile con il principio della libertà tariffaria nelle assicurazioni. Nella sentenza C-518/06, *Commissione contro Italia*, Racc. 2009, parte I, pag. 3491, la Corte chiarisce ulteriormente che, se la normativa nazionale fissa un quadro tecnico nel quale le imprese di assicurazioni devono calcolare i loro premi, tale limitazione di libertà tariffaria non è vietata dalla terza direttiva sull'assicurazione non vita (92/49/CEE).

²¹ Stando ai dati del Centro comune di ricerca (2012), i premi assicurativi fissati in funzione del rischio non sono molto diffusi: sono infatti usati sistematicamente solo in sei Stati membri per le alluvioni, in cinque per le tempeste e in quattro per i terremoti.

responsabilità si pongono questioni fondamentali di equità e di solidarietà sociale, soprattutto nelle regioni povere e vulnerabili.

Le autorità pubbliche possono decidere di imporre il ricorso a premi graduati in funzione della comunità o a premi forfettari, che si traducono in sovvenzioni incrociate versate dalle persone che vivono nelle zone a basso rischio, con il possibile effetto di un aumento della diffusione relativa delle polizze tra i potenziali contraenti delle zone a rischio. Tale approccio acuisce tuttavia le esternalità dell'uso del territorio, perché con i premi forfettari gli assicurati non pagano per il rischio che pongono vivendo in zone esposte e tutte le ubicazioni autorizzate rappresentano un medesimo costo assicurativo per le famiglie. Affiancando alla solidarietà norme e restrizioni edilizie rigorose si corregge in parte l'internalizzazione imperfetta del rischio e si aumenta l'efficienza. L'approccio può altresì operare una differenziazione fra zone, a parziale riconoscimento dei diversi gradi di rischio che le caratterizzano.

Domande

- (6) Si potrebbero motivare i contraenti e gli assicuratori a adottare misure di riduzione e di gestione del rischio fissando il prezzo della polizza in funzione del rischio? L'impatto della fissazione del prezzo in funzione del rischio sarebbe diverso se l'assicurazione contro le calamità fosse obbligatoria? In genere, gli assicuratori ritoccano opportunamente i premi se sono state attuate misure di prevenzione del rischio?
- (7) Esistono calamità specifiche per le quali sarebbe opportuno un premio forfettario? Si dovrebbe corredare il premio forfettario di massimali di liquidazione?
- (8) Che altre soluzioni sono prospettabili per i contraenti a basso reddito che sarebbero altrimenti esclusi dalla sottoscrizione di prodotti assicurativi contro le calamità?

3.2. Contratti a lungo termine di assicurazione contro le calamità

In linea di massima le calamità naturali sono coperte da contratti annuali; sono così offerte flessibilità e possibilità di scelta al contraente, che periodicamente può optare per un assicuratore o un prodotto concorrente.

Un contratto assicurativo a lungo termine, con prezzo fissato in modo trasparente in funzione del rischio e sconti sul premio per la riduzione del rischio, potrebbe aumentare gli incentivi economici rendendo interessante per entrambe le parti contraenti (assicuratore e assicurato) l'investimento nella riduzione del rischio. Un contratto a lungo termine a prezzo garantito, oppure con condizioni prestabilite di massimale di prezzo o ancora con adeguamenti periodici all'inflazione, permetterebbe all'assicurato di contare sulla certezza finanziaria e contrattuale. Permetterebbe altresì di ridurre i costi amministrativi e contrattuali di entrambe le parti, perché il contratto non dovrebbe essere rinegoziato ogni anno.

Il contratto pluriennale potrebbe per converso determinare maggiore incertezza e ambiguità circa i rischi sottostanti. Il premio assicurativo annuale sarebbe probabilmente più alto di quello di un contratto annuale equivalente. Di conseguenza, anche i requisiti patrimoniali e il rendimento del capitale chiesto dagli investitori sarebbero più alti, anche se, d'altro canto, risulta dalla direttiva solvibilità II che i contratti assicurativi a lungo termine aumentano il capitale dell'assicuratore, perché l'utile previsto nel corso di tutta la durata del contratto è riconosciuto fin dall'inizio della decorrenza.

Attualmente gli assicuratori offrono contratti a lungo termine di assicurazione vita o assicurazione sanitaria, ma non è chiaro se sia possibile offrire un'assicurazione a lungo termine sugli immobili a un costo accettabile.

Domande

- (9) Sarebbe utile promuovere polizze a lungo termine di assicurazione contro le calamità? Quali ne sarebbero i pro e i contro per, rispettivamente, assicuratore ed assicurato?

3.3. Obblighi informativi precontrattuali e contrattuali

I contraenti devono sapere esattamente di quale copertura godono e come essa si attivi in caso di calamità e devono aver chiaro che la polizza riguarda le conseguenze anomale e non le perdite normali. Il recente studio del Centro comune di ricerca indica che le persone tendono a non contrarre polizze per tutelarsi da eventi catastrofici molto gravi ma poco probabili²². Anche la situazione finanziaria problematica in cui attualmente versano molte famiglie in vari Stati membri può disincentivare a contrarre un'assicurazione contro le calamità.

Contrariamente alla direttiva sull'assicurazione vita 2002/83/CE²³, la prima, la seconda e la terza direttiva sull'assicurazione non vita, rispettivamente 73/239/CEE²⁴, 88/357/CEE²⁵ e 92/49/CEE²⁶, non prevedono norme sulle informazioni da comunicare al contraente prima del contratto e all'atto dello stesso. Neanche la direttiva 2009/138/CE²⁷ (solvibilità II) prevede siffatte norme per i rischi dell'assicurazione non vita.

Nel comparto non vita, quindi, gli obblighi informativi che incombono all'assicuratore a tutela del contraente variano sensibilmente. È d'importanza fondamentale instillare maggiore fiducia nel contraente prevedendo norme chiare ed eliminando le incertezze giuridiche. Un mercato assicurativo in cui i contraenti sono ben informati obbliga gli assicuratori ad entrare in concorrenza per attirare e mantenere la clientela. Armonizzando gli obblighi informativi precontrattuali e contrattuali s'instillerebbe anche maggiore fiducia nel contraente e lo si incoraggerebbe ad acquistare prodotti in sicurezza in tutta l'Unione europea.

Domande

- (10) Ritenete necessario armonizzare a livello di UE gli obblighi informativi precontrattuali e contrattuali? In caso affermativo, sarebbe opportuna

²² Centro Comune di Ricerca (2012).

²³ Direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione sulla vita (GU L 345 del 19.12.2002, pag. 1).

²⁴ Prima direttiva del Consiglio, del 24 luglio 1973, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (73/239/CEE) (GU L 228 del 16.8.1973, pag. 3).

²⁵ Seconda direttiva del Consiglio, del 22 giugno 1988, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, fissa le disposizioni volte ad agevolare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e modifica la direttiva 73/239/CEE (88/357/CEE) (GU L 172 del 4.7.1988, pag. 1).

²⁶ Direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita) (GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1).

²⁷ Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1).

l'armonizzazione piena o un approccio di minima? Quali obblighi dovrebbero essere inclusi? Seguono esempi:

- natura dei rischi assicurati,
- misure di adattamento e di prevenzione per minimizzare i rischi assicurati,
- caratteristiche e benefici (quali risarcimento del valore a nuovo o decurtazione per il deprezzamento, valore del bene rapportato al tempo),
- esclusioni e limitazioni,
- precisazioni sulla segnalazione del sinistro, ad esempio eventualità che sia la perdita sia la segnalazione debbano rientrare nel periodo coperto dal contratto,
- soggetto che sostiene, e in che misura, i costi di verifica e quantificazione della perdita,
- effetti sul contratto dell'omessa comunicazione di informazioni pertinenti da parte dell'assicuratore,
- ricorsi, costi e procedure per l'esercizio del diritto di recesso,
- rinnovi del contratto,
- gestione dei sinistri.

3.4. Condizioni di assicurazione

L'azzardo morale si concreta in una modifica del comportamento della persona che, una volta assicurata, è meno incentivata ad evitare le perdite, innescando un effetto negativo che può aumentare la probabilità che l'evento coperto dall'assicurazione si verifichi. Questa tendenza si acuirebbe se non fossero previsti meccanismi per rispecchiare le perdite nei premi successivi.

Per limitare gli effetti dell'azzardo morale, nei contratti assicurativi sono inserite condizioni ed esclusioni di vario tipo finalizzate ad promuovere un comportamento di attenuazione del rischio.

La franchigia o lo scoperto obbligano l'assicurato a farsi carico in prima persona di parte della perdita, perché prevedono che una data somma sia detratta dall'importo del risarcimento. Esistono per eliminare le pratiche relative ai piccoli sinistri. Il contratto di coassicurazione prevede la ripartizione della perdita tra assicuratore e assicurato in base a una percentuale prestabilita. Le polizze possono inoltre prevedere limitazioni di copertura (massimale o esclusione di alcuni beni particolarmente vulnerabili - ad es., fabbricati fragili).

È possibile che i contratti descritti vadano oltre le capacità, il controllo o la responsabilità dell'assicurato e che risultino inadeguati o inefficaci nell'incoraggiare all'adozione di misure di riduzione del rischio. Inoltre, se per coprire ulteriori rischi di calamità si ricorrerà ad aumenti delle franchigie, degli scoperti o della pratica della coassicurazione, ne potranno essere colpiti gli assicurati a basso reddito che si vedrebbero negare un indennizzo per danni "insignificanti".

Domande

- (11) Franchigie, scoperti, coassicurazione ed altre esclusioni sono soluzioni efficaci per impedire l'azzardo morale? Quali condizioni alternative potrebbero essere appropriate per l'assicurazione contro le calamità considerato che l'assicurato può non essere in grado di adottare misure efficaci di riduzione del rischio a fronte di una catastrofe?

3.5. Dati, ricerca e informazione

Prima di offrire copertura per un evento aleatorio, l'assicuratore deve individuarne e quantificarne probabilità e conseguenze. Se fosse certo o pressoché certo che una data perdita si verificherebbe in un dato periodo in una data regione, verrebbe a mancare l'elemento aleatorio e il rischio non sarebbe quindi assicurabile. Anche gli eventi estremamente rari possono essere considerati difficilmente assicurabili o non assicurabili nella loro totalità, perché è possibile che gli assicuratori non dispongano dei dati necessari per valutare correttamente i rischi.

L'asimmetria informativa fra assicurato e assicuratore condiziona il processo di sottoscrizione: l'assicuratore deve disporre delle informazioni che gli permettano di definire correttamente il gruppo di rischio per evitare fenomeni di selezione avversa; in assenza di informazioni adeguate, è difficile calcolare i premi fissati in funzione del rischio; la mancanza e l'ambiguità generali dei dati costituiscono un ostacolo all'ulteriore sviluppo dell'assicurazione contro le calamità.

Migliorando l'informazione si contribuirebbe a ridurre l'incertezza. Le agenzie del settore pubblico potrebbero offrire ai portatori d'interesse, fra cui gli assicuratori, un accesso a costi abbordabili a dati attendibili e precisi sui pericoli naturali passati e futuri, ad es. nell'ambito del servizio pubblico prestato dagli uffici meteorologici nazionali, dagli uffici idrografici o dagli osservatori sui fenomeni naturali.

È importante che i ricercatori e le agenzie del settore pubblico, quali gli uffici idrografici, godano di un migliore accesso alle tecnologie e alle reti di rilevanza fondamentale, possano contare su personale qualificato e possano accedere ai dati sulle perdite assicurate e non assicurate risultanti dalle calamità del passato e raffrontarli. Si contribuirà così a migliorare sia la ricerca sugli impatti dei pericoli naturali passati e futuri sia le strategie e gli interventi di gestione del rischio di calamità sviluppati e attuati dalle agenzie del settore pubblico. Un altro dei possibili mezzi per perfezionare la valutazione del rischio consiste nel condividere con le agenzie del settore pubblico e con il comparto privato i dati aggregati comparabili sulle perdite acquisiti dal settore assicurativo (compresi gli strumenti di visualizzazione o le piattaforme informative sui rischi).

Anche i contraenti sono confrontati ad ostacoli, tra cui la lacunosità o la mancanza di informazioni: se poco consapevole dei rischi effettivi, una persona potrebbe avere una percezione del rischio diversa dalla realtà. Nella percezione di molti, la probabilità di una calamità che rechi loro danni patrimoniali è sufficientemente remota da non giustificare investimenti in misure di attenuazione del rischio. Nelle decisioni che comportano esborsi di denaro, il contraente deve tener conto dei potenziali benefici dell'investimento sull'arco di un periodo di tempo più lungo. Si possono educare e sensibilizzare i potenziali contraenti mettendo a loro disposizione informazioni su rischi e pericoli in un formato di facile lettura, ad es. cartografie dei rischi e pericoli in una data zona oppure matrice o curva di rischio che mostri i possibili fenomeni e ne indichi la probabilità, l'impatto previsto e il livello di esposizione. Occorre quindi divulgare informazioni sui rischi climatici e meteorologici per

consentire agli investitori e ai contraenti di arricchire le conoscenze al momento delle decisioni d'investimento o di acquisto. Gioverebbe alla qualità delle analisi, oltre ad un miglioramento dell'informazione e a un più ampio accesso ai dati, una maggiore standardizzazione dei dati, ad es. tramite definizioni comuni.

Si potrebbe usare la Piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici (CLIMATE-ADAPT)²⁸ per raccogliere e mettere a disposizione informazioni sugli schemi assicurativi relativi ad eventi meteorologici esistenti negli Stati membri o sulle impostazioni da questi applicate per la valutazione del rischio. Un approccio alternativo consisterebbe nel fornire tali informazioni nell'ambito di un pacchetto informativo globale sulla gestione delle calamità.

Gli assicuratori potrebbero elaborare per i decisori politici e gli sviluppatori e gestori di progetti orientamenti che illustrino come l'assicurazione possa essere usata a sostegno dell'adattamento e della gestione delle calamità. Tali orientamenti potrebbero tra l'altro descrivere il ruolo dell'assicurazione nella strategia di gestione del rischio, ossia il modo in cui quantificare e identificare i rischi che possono essere evitati e quelli che potrebbero essere assicurati a costi economicamente vantaggiosi: ne risulterebbe migliorata l'efficienza economica complessiva dei processi di decisione politica, della pianificazione e della gestione del progetti.

Domande

- (12) Come si possono migliorare i dati sulle conseguenze delle calamità del passato (ad es., usando formati uniformi, migliorando l'accesso ai dati in possesso degli assicuratori e di altri soggetti e la relativa comparabilità)?
- (13) Come si potrebbe migliorare la mappatura dei rischi di calamità attuali e prospettate/future (ad es., tramite gli approcci attuali dell'UE alla mappatura dei rischi di alluvione a norma della direttiva 2007/60/CE sulle alluvioni²⁹, mediante la cooperazione nel settore della protezione civile³⁰, mediante la promozione delle linee guida dell'UE sui rischi³¹)?
- (14) Come si potrebbe promuovere una maggiore condivisione dei dati, delle analisi dei rischi e delle metodologie di modellizzazione del rischio? Si dovrebbero rendere pubblici i dati disponibili? È opportuno un intervento dell'UE in questa materia? Come si può incoraggiare un'intensificazione del dialogo fra settore assicurativo e decisori politici in questo campo?

3.6. Promozione di iniziative di finanziamento per i rischi nel quadro della politica UE di cooperazione allo sviluppo

Sul piano mondiale l'assicurazione svolge un ruolo fondamentale nell'aiutare i paesi e regioni particolarmente vulnerabili alle calamità a costituire efficaci meccanismi di emergenza finanziaria che permettano di sostenere i costi economici sempre più elevati delle catastrofi e delle crisi globali.

²⁸ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>

²⁹ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (GU L 288 del 6.11.2007, pag. 27).

³⁰ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un meccanismo unionale di protezione civile - COM(2011) 934 definitivo.

³¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione del rischio e le linee guida per la mappatura nella gestione delle calamità (SEC(2010) 1626 definitivo).

Nei paesi in via di sviluppo si stanno mettendo a punto strumenti alternativi e semplificati di cessione del rischio, quali i prodotti microassicurativi. Anche alcuni schemi di assicurazione parametrica, sostenuti dalla Commissione, sono stati attuati in paesi terzi particolarmente esposti a rischi atmosferici e catastrofici quali siccità, terremoti e tempeste.

Occorre dedicarsi in particolare al rafforzamento della cooperazione con i partner internazionali fondamentali (ad es., Banca mondiale, Società finanziaria internazionale) e al potenziamento del sostegno esterno dell'Unione ai paesi in via di sviluppo, nella prospettiva di definire soluzioni innovative di finanziamento per coprire i rischi tramite l'assicurazione, la riassicurazione o le obbligazioni catastrofali.

Recentemente la Commissione ha proposto l'elaborazione di un piano d'azione che preveda iniziative atte ad aumentare la resilienza nei paesi in via di sviluppo, anche sotto forma di approcci innovativi alla gestione del rischio, e a potenziare le buone prassi esistenti nel settore³².

Domande

- (15) Qual è il modo più efficace in cui l'Unione può aiutare i paesi in via di sviluppo a definire soluzioni per tutelarsi finanziariamente contro calamità e crisi e quali dovrebbero essere gli interventi prioritari? Quali tipi di partenariato con il settore privato e con le istituzioni internazionali andrebbero ricercati a tal fine?

4. CALAMITÀ ANTROPOGENICHE

Anche i pericoli industriali evolvono, a causa non soltanto del progresso tecnologico, ma anche dell'evoluzione dei pericoli naturali. I pericoli e le calamità naturali possono essere la causa scatenante di incidenti *natech*. Le calamità naturali e antropogeniche possono combinarsi o aggravarsi reciprocamente.

4.1. Responsabilità ambientale e perdite dovute a incidenti industriali

La direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale³³ esorta gli operatori industriali, senza tuttavia obbligarli, a costituire una garanzia finanziaria congrua che permetta loro di rimediare al danno ambientale causato dalle loro attività. La Commissione potrà riesaminare la scelta di rendere obbligatoria la garanzia finanziaria in occasione della revisione della direttiva prevista per il 2014, in concomitanza alla relazione che deve presentare a norma dell'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva³⁴. La direttiva non riguarda tuttavia il danno ambientale cagionato da "un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile", né contempla il danno cagionato all'ambiente da un intervento previsto allo scopo di proteggere da una calamità naturale.

L'assicurazione è uno dei modi in cui poter contare su una garanzia finanziaria, ma spesso i prodotti disponibili non contemplano tutta la gamma di responsabilità previste dalla direttiva

³² Ad es., il Fondo assicurativo caraibico per le calamità naturali (*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* - CCRIF) (12,5 milioni di EUR) e il Fondo globale di assicurazione basata su indici (*Global Index Insurance Facility*) (24,5 milioni di EUR).

³³ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56).

³⁴ Relazione della Commissione a norma dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (COM(2010) 581 definitivo).

e, in pratica, non offrono una copertura illimitata. Gli assicuratori continuano peraltro a incontrare difficoltà a mettere a punto prodotti specifici, perché non sono ancora³⁵ diffusamente disponibili informazioni sui danni causati da incidenti e sui relativi costi di riparazione. Gli operatori industriali potrebbero infine ignorare la possibile entità dei danni.

Domande

- (16) Quali sono gli aspetti più importanti da considerare per la garanzia finanziaria e l'assicurazione a norma della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale?
- (17) Sono disponibili dati e strumenti sufficienti per effettuare un'analisi integrata dei rischi industriali pertinenti ed emergenti? Come si possono assicurare la disponibilità dei dati, la condivisione e la trasparenza degli strumenti? Come si può potenziare la collaborazione fra assicuratori, imprese e autorità competenti per migliorare la base di conoscenze relativa alle passività e perdite causate dagli incidenti industriali?

4.2. Assicurazione di responsabilità civile nucleare

A norma dell'articolo 98 del trattato Euratom, gli Stati membri sono tenuti a adottare “*tutte le misure necessarie allo scopo di facilitare la conclusione di contratti di assicurazione relativi alla copertura del rischio atomico*”. Occorre coerenza del diritto nell'Unione europea per ridurre l'azzardo morale, garantire la tutela delle vittime nei diversi Stati membri e far fronte alle conseguenze sul funzionamento del mercato interno derivanti dalle divergenze tra le tipologie di responsabilità finanziaria degli operatori nucleari, da cui possono scaturire distorsioni della concorrenza.

Nell'Unione europea vigono attualmente molte norme diverse sulla responsabilità civile nucleare. La maggior parte degli Stati membri dell'UE-15 fonda la propria normativa sulla convenzione di Parigi sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare e sulla convenzione supplementare di Bruxelles, concluse sotto l'egida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), mentre la maggior parte degli Stati membri dell'UE-12 aderisce alla convenzione di Vienna sulla responsabilità civile in materia di danni nucleari, conclusa sotto l'egida dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA). Alcuni Stati membri, infine, non hanno sottoscritto nessuna convenzione sulla responsabilità nucleare. Pertanto la Commissione ha proposto di recente di adottare un'impostazione europea ai regimi di responsabilità civile in campo nucleare³⁶.

Attualmente l'assicurazione contro gli incidenti nucleari è strutturata in *pool* assicurativi nazionali (o in *pool* di operatori nazionali). Si verifica che gli assicuratori incontrino difficoltà ad assicurare gli operatori nucleari oltre determinati massimali, per determinate categorie di danno (ad es., danno ambientale) o in caso di periodi di prescrizione lunghi (ad es., 30 anni per i danni alla vita e alla salute). I *pool* assicurativi nazionali o *pool* di operatori nazionali sono parimenti il primo referente della vittima di incidente nucleare.

³⁵ COM(2010) 581 definitivo e <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

³⁶ Comunicazione della Commissione "Energia 2020 — Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura" (COM(2010) 0639 definitivo); comunicazione della Commissione relativa alla relazione intermedia sulle valutazioni globali del rischio e della sicurezza ("test di resistenza") degli impianti nucleari nell'Unione europea (COM(2011) 784 definitivo); comunicazione della Commissione sulle valutazioni complessive dei rischi e della sicurezza ("prove di stress") delle centrali nucleari nell'Unione europea e attività collegate (COM(2012) 571 final).

La Commissione sta approfondendo l'analisi della questione e avvierà a breve una consultazione pubblica. In base ai risultati di tale analisi si stabilirà se sia necessario adottare altre iniziative per migliorare l'indennizzo delle vittime in caso di incidente nucleare e per ridurre la differenza tra i premi per le centrali nucleari nei diversi Stati membri.

4.3. Assicurazione di responsabilità civile per gli operatori di piattaforme petrolifere e gasiere offshore

La direttiva 94/22/CE sulle licenze petrolifere³⁷ stabilisce le condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi. Impone parimenti agli operatori obblighi oggettivi e non discriminatori di capacità finanziaria, che, pur sancendo i principi generali a garanzia della libera concorrenza nella fase della licenza, tralasciano gli aspetti di gestione del rischio, sicurezza o tutela dell'ambiente. Ciò ha indotto la Commissione a proporre ulteriori obblighi in materia di gestione del rischio, responsabilità ambientale e capacità finanziaria del licenziatario e dell'operatore³⁸.

L'industria petrolifera e gasiera *offshore* ha sviluppato vari meccanismi atti ad assicurare e dimostrare una capacità finanziaria sufficiente e adeguata, sotto forme diverse che spaziano dall'assicurazione privata e autoassicurazione a meccanismi di sicurezza quali il piano dell'associazione per la responsabilità civile da inquinamento *offshore* (Offshore Pollution Liability Association – OPOL)³⁹ nell'area dell'Atlantico nordorientale. Dalle prime consultazioni con l'industria petrolifera e gasiera *offshore* e con gli assicuratori traspare che non esiste attualmente un'opzione universale valida per gli operatori del settore. Apparentemente i prodotti assicurativi disponibili nell'Unione europea⁴⁰ non sono in grado di offrire copertura per gli incidenti rilevanti che causano danni da svariati miliardi di euro⁴¹. Consta inoltre che gli operatori più grandi siano propensi a tutelarsi con un'autoassicurazione tramite soggetti che operano esclusivamente a loro favore (*captive*) e abbiano, contrariamente agli operatori più piccoli, le disponibilità finanziarie per permettersela.

In questo settore non esiste quindi un approccio al finanziamento per rischi in grado di accontentare tutti. Le soluzioni interne ed esterne proposte a copertura di tali tipologie ed entità di rischio sono ancora agli albori, ma sui mercati finanziari e assicurativi alcuni operatori stanno introducendo rapidamente innovazioni. Sussistono interrogativi sull'adeguatezza e opportunità di questi meccanismi e sul riscontro, in termini di reazione e uso effettivo, dell'industria petrolifera e gasiera *offshore* ai potenziali prodotti assicurativi nuovi (ad es., prodotto specifico a una data operazione). La solidità finanziaria dell'operatore degli idrocarburi *offshore* è uno dei fattori fondamentali nella scelta dei meccanismi più appropriati. Quale che sia l'approccio accolto, la soluzione dovrebbe, da un lato, tenere esaurientemente conto dei possibili azzardi morali e, dall'altro, garantire l'applicazione del principio "chi inquina paga".

³⁷ Direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (GU L 164 del 30.6.1994, pag. 3);
cfr. anche http://ec.europa.eu/energy/oil/licensing_en.htm

³⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle attività *offshore* di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi (COM(2011) 688 definitivo).

³⁹ <http://www.opol.org.uk/>

⁴⁰ Nel Golfo del Messico è oggi disponibile una copertura assicurativa fino a 10 miliardi di USD contro le fuoriuscite improvvise di petrolio. In altre parti del mondo le assicurazioni classiche per il settore *offshore* prevedono coperture fino a 1-2 miliardi di USD.

⁴¹ La Commissione sta effettuando uno studio di fattibilità riguardo alla costituzione di un fondo a copertura della responsabilità ambientale e delle perdite causate dagli incidenti industriali.

Domande

- (18) Considerate le specificità dell'industria petrolifera e gasiera *offshore*, quale tipo di meccanismi assicurativi innovativi potrebbero essere appropriati? Vi è modo per il settore assicurativo di ridurre l'incertezza circa la valutazione dei rischi e il calcolo dei premi? Quale tipo di informazioni dovrebbero essere di dominio pubblico per promuovere sui mercati assicurativi lo sviluppo di prodotti che coprano gli incidenti rilevanti?

4.4. Diritto d'informazione delle vittime di calamità antropogeniche

La persona che subisce una perdita a causa di una calamità naturale è coperta dalla propria assicurazione, mentre i danni risultanti da calamità antropogeniche sono coperti dall'assicurazione di responsabilità civile di un altro soggetto. Contrae di norma il primo tipo di assicurazione il singolo proprietario di un bene, il secondo la singola impresa industriale.

Se l'assicurato deve rispondere dei danni causati a un terzo, la parte lesa può di solito contattarlo: si innesca quindi la copertura della conseguente responsabilità civile da parte dell'assicuratore. La gestione del sinistro potrebbe tuttavia essere improntata a un maggiore pragmatismo, permettendo alla parte lesa di rivolgersi direttamente all'assicuratore. A tal fine la parte lesa dovrebbe godere di un diritto di informazione nei confronti dell'assicurato, il quale potrebbe quindi essere tenuto per legge a fornire informazioni particolareggiate sulla sua copertura assicurativa.

A norma della direttiva sulla responsabilità ambientale, le persone fisiche e giuridiche possono presentare all'autorità competente informazioni e osservazioni su qualsiasi danno ambientale provocato da una calamità antropogenica e chiedere un'azione di riparazione. L'autorità competente deve poi informare la persona in questione delle azioni intraprese; se invece rifiuta di agire, deve indicarne i motivi⁴². Le informazioni e osservazioni possono comprendere dati sui costi del danno, sull'assicurazione esistente per finanziarne la riparazione ecc. A norma della recente direttiva 2012/18/UE (Seveso III)⁴³, i gestori sono tenuti a includere nel rapporto di sicurezza una descrizione di qualsiasi misura tecnica e non tecnica pertinente ai fini della riduzione dell'impatto di un incidente rilevante. Si potrebbe prevedere anche l'inclusione di informazioni sulla copertura assicurativa. La direttiva dispone inoltre che il rapporto di sicurezza sia messo, su richiesta, a disposizione del pubblico.

Domande

- (19) In caso di calamità antropogenica, è opportuno comunicare a terzi le condizioni contrattuali delle polizze di assicurazione di responsabilità civile? In caso di risposta affermativa, in che modo?

⁴² Cfr. articolo 12 della direttiva 2004/35/CE.

⁴³ Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio (GU L 197 del 24.7.2012, pag. 1).

5. LIQUIDAZIONE DEI SINISTRI

La professione e le attività del perito liquidatore sono al momento escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2002/92/CE sulla intermediazione assicurativa⁴⁴. La revisione proposta della direttiva⁴⁵ ve le inserisce instaurando una procedura semplificata di controllo.

La liquidazione dei sinistri a seguito di una calamità richiede un intervento rapido e coordinato, in cui è fondamentale la capacità di occuparsi celermente di un numero consistente di sinistri e di persone lese, di cui molte possono aver subito lesioni personali. Nella liquidazione dei sinistri dovuti a calamità antropogeniche transfrontaliere s'inserisce un'ulteriore elemento: deve infatti intervenire l'impresa che assicura il responsabile, o il suo rappresentante, la quale è, per definizione, stabilita in uno Stato membro diverso.

Domande

- (20) Ritenete opportuna una maggiore armonizzazione su aspetti specifici della liquidazione dei sinistri? In caso affermativo, su quali? I periti liquidatori si scontrano a difficoltà pratiche nell'operare oltre frontiera?

6. OSSERVAZIONI GENERALI

Domande

- (21) Il presente Libro verde tratta di alcuni aspetti specifici connessi alla prevenzione delle calamità naturali e antropogeniche e all'assicurazione contro di esse. Ritenete che questioni importanti siano state tralasciate o non siano poste nel giusto rilievo? In caso affermativo, quali?

7. PROSSIME TAPPE

La Commissione invita i portatori d'interesse a trasmettere osservazioni e commenti su tutte, o alcune, le questioni illustrate nel presente Libro verde e a rispondere a tutte le domande indicate.

In base all'esito della consultazione la Commissione deciderà la linea ottimale d'azione circa le questioni illustrate nel presente Libro verde, se del caso ricorrendo anche a misure legislative.

Le risposte ricevute saranno pubblicate sul sito internet della Commissione a meno che non ne sia espressamente chiesta la riservatezza. La Commissione pubblicherà una sintesi dei risultati della consultazione.

S'invitano i portatori d'interesse a trasmettere osservazioni e commenti anteriormente al 30 giugno 2013 al seguente indirizzo di posta elettronica: markt-consultation-disasterinsurance@ec.europa.eu.

⁴⁴ Direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002, sulla intermediazione assicurativa (GU L 9 del 15.1.2003, pag. 3).

⁴⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla intermediazione assicurativa (rifusione) (COM(2012) 360 final).