

**Risoluzione 7-01191 Fregolent
“Interventi in materia fiscale, assicurativa e finanziaria
sulle tematiche ambientali”**

Audizione di ANIA

**CAMERA DEI DEPUTATI
VI Commissione (Finanze)**

Roma, 26 luglio 2017

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

desideriamo innanzitutto ringraziarvi per aver invitato l'ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici a questa audizione, nell'ambito della verifica dell'opportunità di interventi da adottare in materia fiscale, assicurativa e finanziaria sulle tematiche ambientali.

Il tema è di assoluto rilievo, stante la necessità ineludibile di coniugare lo sviluppo sostenibile con la salvaguardia dell'ambiente e la salute della collettività. Pertanto, siamo onorati di poter fornire in questa sede il nostro contributo alle valutazioni in atto.

A tal fine, abbiamo ritenuto di suddividere il presente documento in due parti. La prima illustra lo sviluppo raggiunto dal settore assicurativo italiano in generale e con particolare riferimento alla protezione dai danni ambientali dal rischio di inquinamento e dalle catastrofi naturali. Nella seconda e ultima parte, si riportano contributi e proposte in tema di finanza e investimenti sostenibili.

1. IL RUOLO DELLE ASSICURAZIONI E IL LORO SVILUPPO IN ITALIA

Il ruolo dell'assicurazione nell'economia e lo sviluppo del settore assicurativo in Italia

L'assicurazione svolge un ruolo fondamentale nelle economie, nella duplice veste di gestore di rischi e investitore istituzionale. Da un lato, infatti, l'assicurazione assume su di sé le conseguenze dannose di eventi rischiosi che potrebbero mettere a repentaglio l'equilibrio economico di famiglie e aziende, fornendo così la sicurezza indispensabile per pianificare i risparmi e svolgere attività economiche: un'azienda assicurata può programmare le proprie attività senza il timore che un grave sinistro ne pregiudichi la prosecuzione, così come una famiglia assicurata si protegge contro i rischi più rilevanti e ottimizza le decisioni di consumo e di risparmio.

Dall'altro lato, il fatto che l'assicurazione preveda l'acquisizione dei ricavi (sotto forma dei premi versati dagli assicurati) prima di provvedere all'erogazione dei relativi costi (sotto forma di prestazioni corrisposte ai danneggiati e ai beneficiari) fa sì che essa disponga di risorse finanziarie da investire nell'economia, rendendo così le assicurazioni un tipico investitore istituzionale di lungo termine (gli investimenti degli assicuratori italiani hanno superato nel 2016 i 700 miliardi di euro).

Le cifre del mercato assicurativo italiano attestano la rilevanza dell'industria sul piano economico. A fine 2016, la raccolta di premi versati dai clienti ha raggiunto 143 miliardi di euro, il 9,0% del PIL, di cui 107 miliardi nelle assicurazioni sulla vita e 36 nelle assicurazioni contro i danni ai beni, alle persone e al patrimonio. Le somme corrisposte a favore degli assicurati per sinistri e altre prestazioni sono state nel 2015 pari a 147 miliardi di euro.

Delle 220 imprese di assicurazione stabilite in Italia, circa un terzo fa capo a soggetti economici esteri, soprattutto europei, denotando il mercato italiano come un mercato aperto.

Sul fronte della distribuzione, i canali sono molteplici: bancari e postali, agenti di assicurazione, broker assicurativi, canali diretti, consulenti finanziari, in una tendenza verso la multicanalità che caratterizza, con diverse modalità, tutti i mercati assicurativi europei.

Nelle assicurazioni di protezione contro i danni ad esclusione della copertura obbligatoria r.c. auto, tuttavia, il settore assicurativo italiano ha recuperato solo parzialmente il ritardo che lo caratterizza rispetto ai principali Paesi europei nel 2015, il rapporto tra i premi e il PIL era pari allo 0,9% per l'Italia, mentre era almeno il doppio in Spagna, Germania, Francia e Regno Unito.

L'industria assicurativa italiana è caratterizzata anche da una indiscutibile solidità: il patrimonio netto ammontava, a fine 2015, a 66 miliardi e il capitale detenuto effettivamente è ampiamente superiore a quello minimo previsto dalla legge. Il nuovo regime *Solvency II* entrato recentemente in vigore, ha introdotto un ulteriore rafforzamento della stabilità del sistema, grazie a requisiti patrimoniali basati sui rischi cui le imprese sono effettivamente esposte, miglioramento della *governance* e del *risk management*.

2. IL RUOLO DELLE ASSICURAZIONI NELLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Le assicurazioni svolgono un importante ruolo di tutela dell'ambiente e della salute della collettività. In quest'ottica, ANIA nel 2015 ha sottoscritto lo statement UNEP¹ per il settore assicurativo, a sostegno della riduzione dei rischi derivanti da disastri. L'UNEP ha predisposto

¹ L'Agenzia dell'ONU che si occupa di rischi ambientali e che ha elaborato i *Principles for sustainable insurance*.

una “Dichiarazione volontaria”² sul ruolo che l’industria assicurativa potrebbe svolgere attraverso “cinque azioni” che possano costruire un futuro “resiliente” ai disastri:

1. il rafforzamento del ruolo delle partnership pubblico-privato;
2. la costruzione di infrastrutture resilienti ai disastri;
3. l’introduzione di elementi legati alle valutazioni ambientali nelle scelte di investimento e la loro rendicontazione;
4. la necessità che ogni soggetto pubblico o privato si comporti in maniera sensibile alla resilienza;
5. l’identificazione dei rischi come pratica standard nell’attività di risk management.

Nel dicembre dello stesso anno, alla conferenza di Parigi sul clima (COP 21) è stato sottolineato il ruolo chiave degli assicuratori nell’ottica di condizionare lo sviluppo in un’ottica di sostenibilità e di attenzione alle generazioni future. In tale contesto, ANIA ha sottoscritto il c.d. *Paris Pledge for action*³, proposto dall’Associazione francese degli assicuratori. Nel 2016, infine, ANIA ha contribuito alla stesura del Rapporto sul “Dialogo Nazionale dell’Italia per la finanza sostenibile”, promosso dall’UNEP-FI, dal Ministero dell’Ambiente e del Mare e presentato alla comunità finanziaria il 6 febbraio u.s. presso la Banca d’Italia⁴.

Il rischio di danni causati dall’inquinamento

Il rischio nell’ottica della sua copertura assicurativa

Nell’ambito della protezione contro i danni ambientali, il rischio di inquinamento è un rischio trasversale che può interessare diverse attività, soprattutto quelle di tipo industriale. Tra le cause più frequenti di inquinamento vi sono:

- emissioni inquinanti in atmosfera⁵;

² <http://www.unepfi.org/psi/united-for-disaster-resilience>

³ <http://www.parispledgeforaction.org/>

⁴ <http://www.minambiente.it/notizie/finanziare-il-futuro-le-istituzioni-finanziarie-e-la-transizione-verso-uneconomia>

⁵ Le emissioni di un’azienda di medie dimensioni in normali condizioni atmosferiche generalmente si distribuiscono su un raggio che può raggiungere i 10 km (più di 300 Km quadrati). La pericolosità della sostanza emessa dipende da diverse variabili tra cui la tossicità e la granulometria. Le sostanze tossiche possono determinare effetti negativi su diversi fronti. Il particolato può, ricadendo al suolo, contaminare le matrici ambientali che, a loro volta, possono diventare veicolo per la migrazione dell’inquinante. Ogni fonte

- incendio⁶;
- percolamenti da aree di stoccaggio o di deposito⁷;
- perdite da serbatoi o condotte interrati⁸;
- scarico di reflui fuori norma⁹;
- sversamenti di sostanze inquinanti¹⁰.

di emissione è poi caratterizzata da una serie di fattori che riguardano la natura della sostanza immessa nell'atmosfera, la quantità e la durata dell'emissione, le modalità con le quali avviene l'emissione, la sua localizzazione, la porzione di atmosfera direttamente interessata all'emissione.

⁶ Il rischio incendio riguarda una grandissima parte delle aziende e può determinare:

- emissioni in atmosfera di sostanze tossiche;
- scarico fuori norma in corpi idrici superficiali o nella rete di reflui ed acque di spegnimento contaminate;
- percolamento di sostanze inquinanti nel suolo e sottosuolo;
- danni a cose, persone, flora e fauna, interruzioni di esercizio di terzi.

Anche un'attività a bassissimo rischio, come ad esempio lo stoccaggio di materiale plastico, può in caso di incendio causare la contaminazione del terreno e della falda sottostante, l'inquinamento di corsi d'acqua superficiali, l'interruzione di esercizio delle imprese limitrofe, danni a persone e cose.

⁷ Le aree di deposito di materie prime, prodotti o quelle di stoccaggio di rifiuti possono diventare sorgenti di contaminazione, o perché l'area non è impermeabilizzata, cordinata o neppure pavimentata, oppure perché le zone di stoccaggio e deposito sono state pavimentate ma non impermeabilizzate in maniera corretta ossia senza valutare correttamente le sostanze movimentate e la loro aggressività chimica. In tali ipotesi continue perdite, anche se di modesta entità possono comunque infiltrarsi attraverso la pavimentazione fino ad arrivare al sottosuolo. Serbatoi e vasche fuori terra possono diventare sorgenti di contaminazione: cause frequenti sono la rottura delle vasche o il collasso strutturale dei serbatoi fuori terra. In questi casi, un bacino di contenimento non opportunamente dimensionato rispetto alla capacità del serbatoio limita solo in parte la fuoriuscita della sostanza contenuta.

⁸ Gli elementi interrati quali condotte di adduzione, serbatoi e reti di raccolta reflui rappresentano una frequente causa di inquinamento, soprattutto di contaminazioni gradualmente. Da una piccola perdita non rilevata per diversi anni possono originarsi estese contaminazioni. Nel caso di serbatoi interrati le cause di perdite possono essere molteplici:

- per i serbatoi a parete singola si può verificare la foratura o la rottura causate da corrosione e manutenzione non adeguata; tali perdite possono essere anche di minima entità ma protrarsi per numerosi anni determinando contaminazioni del sottosuolo e della falda acquifera di elevata entità;
- per i serbatoi a doppia parete la probabilità che vi sia una perdita è più bassa, dal momento che il sistema a doppia camera è più efficace, ma le condotte di adduzione alla cisterna potrebbero non presentare lo stesso elevato standard di sicurezza ed anche errori degli operatori possono determinare il verificarsi di gravi eventi inquinanti.

Altri elementi interrati possono essere vasche e reti fognarie, raccolta dei reflui e condotte di trasferimento di sostanze pericolose. Relativamente alle condotte interrate si possono avere perdite per fessurazioni dovute all'età avanzata della rete o alla difficoltà nella manutenzione.

⁹ L'emissione di reflui fuori norma può verificarsi per diverse ragioni, quali un sovraccarico rispetto alla potenzialità dell'impianto, un guasto improvviso nell'impianto di depurazione, l'ingresso anomalo di reflui che l'impianto non è in grado di trattare. Tra le principali cause di scarichi fuori norma vi sono lo sversamento di sostanze inquinanti nella rete dei reflui, le acque di spegnimento incendio ovvero il blocco o malfunzionamento del depuratore.

¹⁰ Le principali cause di sversamenti di sostanze inquinanti sono dovute ad errore umano. Spesso si verificano durante operazioni di carico e scarico sia all'interno dell'azienda che presso terzi. Se le aree dove viene effettuata la movimentazione di merci non sono opportunamente impermeabilizzate e cordonate, in caso di sversamento di sostanze inquinanti queste possono percolare nel sottosuolo se l'area non è pavimentata,

A tal riguardo, l'assicuratore è chiamato in primo luogo a valutare l'identificazione delle possibili sorgenti di inquinamento e dei relativi scenari inquinanti, dove il rischio è funzione sia della vulnerabilità, relativa ad esempio all'insediamento industriale, sia della pericolosità, relativa al contesto specifico in cui il rischio è collocato. Va sottolineato, a tal riguardo, che se in altri rischi coperti dall'assicurazione l'entità del danno è predeterminata o agevolmente determinabile – come il valore di un oggetto nel rischio di furto – nel rischio di inquinamento essa risulta più difficile da prevedere a causa dell'elevata potenzialità del danno, che può assumere anche dimensioni catastrofiche tali da compromettere il patrimonio dell'azienda, o del differimento temporale tra accadimento dell'evento e manifestazione del danno, soprattutto per l'inquinamento graduale, per la difficoltà di individuare talvolta il nesso causa effetto, nonché, nei sistemi complessi, la circostanza che un evento iniziale può causare una serie di eventi connessi e un danno a terzi.

Per la valutazione del rischio dei danni da inquinamento ci si basa su dati statistici e su altre variabili, quali ad esempio l'età e le caratteristiche degli impianti, la pericolosità delle sostanze trattate, l'eventuale presenza di stoccaggi provvisori di rifiuti all'interno dello stabilimento, le caratteristiche idrogeologiche e litologiche dell'area dove è svolta l'attività, la presenza di abitazioni o altre aziende nelle vicinanze.

Importante è anche la presenza o no di adeguate misure di prevenzione o di mitigazione del rischio, riguardo alle quali l'assicuratore può svolgere una significativa azione di stimolo. Per esempio, per ridurre la probabilità di verificarsi dell'evento – e quindi il costo dell'assicurazione - possono essere previsti strumenti di prevenzione quali modifiche radicali all'impianto o procedure di monitoraggio delle esposizioni ai rischi. Oppure, per ridurre le conseguenze dell'evento una volta che esso si sia manifestato possono essere previste unità di crisi o procedure ad hoc.

Inoltre, la valutazione sul rischio da assicurare deve riguardare le possibili conseguenze degli eventi inquinanti. Tra le conseguenze più comuni vi sono:

- contaminazione dell'aria¹¹;

raggiungere la rete dei reflui ed eventualmente provocare il blocco del depuratore o raggiungere corpi idrici superficiali.

¹¹ Gli effetti degli inquinanti atmosferici provocano sull'uomo irritazioni acute e croniche o deficienze sul sistema respiratorio, nonché effetti tossici o cancerogeni, sugli ecosistemi naturali il deterioramento di

- contaminazione di acque superficiali o costiere¹²;
- contaminazione di acque sotterranee¹³;
- contaminazione di suolo e sottosuolo¹⁴;
- danni a specie e habitat naturali¹⁵;
- danni a cose e persone¹⁶.

strutture vegetali, intossicazione, effetti acuti o cronici su animali, sulle matrici ambientali la contaminazione del suolo o dei corpi idrici, per la deposizione di polveri al suolo.

¹² Un corpo idrico come un fiume, un torrente o un lago è un sistema con equilibri complessi e molto delicati. Le acque hanno una certa capacità di reagire all'immissione diretta ed indiretta di carichi inquinanti. Tale capacità, detta autodepurazione, comprende una complessa serie di meccanismi di tipo fisico (sedimentazione, diluizione, adsorbimento), chimico (reazioni di precipitazione, ossidoriduzione, idrolisi) e biologico (degradazione batterica, ingestione da parte di organismi acquatici), volti a riportare l'acqua allo stato originario. Il superamento di determinate soglie di concentrazione di sostanze inquinanti compromette in modo irreversibile la capacità intrinseca dei corpi idrici di tollerare sostanze chimiche naturali e sintetiche e si traduce in minore capacità di autodepurazione, diminuzione o alterazione della biodiversità e minore disponibilità della risorsa, introducendo una condizione di pericolosità per la salute dell'uomo e delle specie viventi. Anche sostanze considerate non pericolose come sale, residui organici, possono alterare i delicati equilibri e comportare gravi conseguenze per gli ecosistemi acquatici.

¹³ Grazie alle precipitazioni, si formano depositi di acque sotterranee che scorrono nel sottosuolo in quantità e con modalità che dipendono da fattori climatici, biologici e dalla permeabilità e inclinazione del terreno. Per falda acquifera s'intende l'acqua che circola nel sottosuolo e che viene mantenuta dentro le porosità dell'acquifero. L'acqua della falda di solito si muove in senso orizzontale. Le sostanze che giungono sul suolo subiscono processi diversi e non tutte arrivano alla falda acquifera. La contaminazione delle falde acquifere può avere gravissime conseguenze sulle specie viventi e gli ecosistemi. Tali acque se usate per l'irrigazione portano gravi danni all'agricoltura e conseguentemente all'uomo. Altrettanto gravi sono le conseguenze qualora le acque contaminate siano destinate ad uso idropotabile.

¹⁴ Per suolo si intende lo strato superficiale della crosta terrestre derivante dall'alterazione di un substrato roccioso (la roccia madre) per azione chimica, fisica e biologica. Suolo e sottosuolo costituiscono un corpo naturale in continua evoluzione per l'azione congiunta, nel tempo, di vari fattori di formazione quali clima, morfologia, litologia ed organismi viventi. Il suolo svolge anche un'azione di filtro verso gli organismi viventi e ha una naturale capacità di autodepurazione, entrambe queste caratteristiche possono essere gravemente compromesse dall'alterazione delle concentrazioni naturali dovute ad immissione di sostanze inquinanti.

I più comuni contaminanti del suolo sono: rifiuti non biodegradabili; acque di scarico; prodotti fitosanitari; fertilizzanti; idrocarburi; metalli pesanti; solventi organici.

¹⁵ Flora e fauna possono venire danneggiate in diversi modi, ad esempio dall'introduzione di sostanze estranee nella catena alimentare o dalla riduzione o distruzione dell'habitat. Queste tipologie di eventi possono incidere negativamente sullo stato di conservazione delle specie la cui conseguenza è la riduzione o la perdita di biodiversità. Una riduzione o scomparsa di una specie implica anche la sospensione del servizio da questa svolto. Ad esempio, una riduzione della flora ha come conseguenza la sospensione della fotosintesi, la perdita di stabilità idrogeologica e la sospensione della produzione di cibo, legna e fibre.

¹⁶ Gli esseri umani possono entrare in contatto con sostanze inquinanti attraverso diverse vie di esposizione, per esempio per contatto diretto o per ingestione. Attraverso le matrici ambientali i contaminanti possono entrare in contatto con le persone causando diversi tipi di patologie. Le principali vie di contatto con l'uomo sono: inalazione di gas e particelle; ingestione di alimenti contaminati; ingestione di latte materno (contaminato per ingestione); contatto cutaneo con il suolo o direttamente con contaminanti; ingestione di acqua contaminata; ingestione di prodotti ittici contaminati o di alimenti prodotti con animali che hanno ingerito acqua contaminata.

Infine, l'assicuratore deve quantificare l'entità dei possibili danni e la probabilità di accadimento degli stessi.

Cenni sulla qualificazione del danno e del ripristino ambientale nella legge italiana

Per la legge, il "danno ambientale" si qualifica, ai sensi della parte VI del Testo Unico dell'Ambiente (D. Lgs. 152/2006)¹⁷, come un rischio di inquinamento in cui sono soddisfatte determinate condizioni, quali:

- riguardo al suolo, che ci sia un rischio per la salute umana;
- riguardo alle acque superficiali e sotterranee, che ci sia un peggioramento significativo dello stato di qualità ambientale;
- rispetto alle specie e agli habitat naturali protetti, che ci sia un peggioramento significativo dello stato di conservazione.

L'art. 311, secondo comma, del suddetto Testo Unico, stabilisce che: *“Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato”*.

La legge 97/2013, inoltre – modificando parzialmente l'art. 311 citato - ha introdotto anche un regime di responsabilità senza colpa per i titolari di attività considerate ad alto potenziale inquinante. Nei confronti di tali soggetti, è sufficiente la verifica del solo nesso causale tra l'attività esercitata e l'inquinamento del sito. Nei confronti degli operatori che esercitano altre attività, resta invece operativo un regime di responsabilità basato sulla colpa o sul dolo¹⁸.

¹⁷ Il primo comma dell'art. 300 del d.lgs. fornisce una definizione di danno ambientale: *“E' danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima”*. In realtà si tratta di una definizione diversa da quella di cui all'art. 2 della direttiva 2004/35/CE perché effettuando un generico riferimento alle “risorse naturali” sembra dare ingresso alla tutela civilistica anche a risorse naturali, come per esempio l'atmosfera, escluse dalla definizione di danno ambientale contenuta nella direttiva comunitaria.

¹⁸ <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/sviluppo-sostenibile/danno-ambientale>

Chi si rende responsabile di un danno ambientale è, in primo luogo, tenuto al risarcimento in forma specifica e solo in via subordinata, laddove il risarcimento in forma specifica non risulti realizzabile, ad un risarcimento per equivalente patrimoniale che dovrà essere sfruttato per opere di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

La mancanza di coordinamento all'interno del Testo Unico tra la parte IV, dedicata alla bonifica dei siti inquinati e la parte VI, concernente la tutela risarcitoria del danno ambientale, ha fatto sì che dottrina e giurisprudenza hanno interpretato gli interventi di bonifica quale risarcimento in forma specifica (Parte IV del Testo Unico), e il risarcimento del danno come risarcimento per equivalente (Parte VI del Testo Unico).

L'obiettivo primario del risarcimento del danno ambientale resta comunque il ripristino ambientale. A tal riguardo, l'art. 302, comma 9, del TUA indica cosa si intende per "ripristino", ovvero:

- a) nel caso di danni alle acque, delle specie e degli habitat protetti *"il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie"*;
- b) nel caso di danni al terreno *"l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per l'integrità ambientale"*.

In ogni caso, il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati.

Il danno e il ripristino ambientale nell'ottica della Risoluzione

La Risoluzione dedica particolare attenzione all'esigenza di garantire il ripristino ambientale, facendo riferimento a un "sistema di assicurabilità del rischio ambientale che vada al di là del meccanismo di responsabilità civile verso terzi e che veda le compagnie assicurative direttamente impegnate nell'attività di ripristino ambientale...", sollecitando il Governo, nel promuovere detta assicurabilità, a rendere consequenziale "il ristoro del danno ambientale, consentendo la bonifica e il ripristino dei siti inquinati da parte di chi ha prodotto l'inquinamento attraverso l'intervento di un terzo garante".

Il settore assicurativo condivide appieno l'esigenza di perseguire il ripristino ambientale e la possibilità che le imprese di assicurazione mettano a disposizione dell'assicurato, secondo le proprie scelte commerciali, unitamente al servizio assicurativo di risarcimento del danno, anche servizi accessori, prestati da aziende specializzate convenzionate. Peraltro, esistono già nel mercato assicurativo italiano esempi virtuosi di coperture specifiche per rischi ambientali che, in aggiunta alla copertura assicurativa, prevedono la possibilità per l'assicurato di contattare società partner dell'assicuratore per la fornitura di una serie di servizi, quali documentazione informativa sui servizi accessibili, supporto telefonico e sopralluogo tecnico in loco, effettuazione di comunicazioni d'urgenza agli Enti preposti, identificazione, proposta di attuazione e la stima preventiva dei costi degli interventi per la messa in sicurezza e bonifica.

Tuttavia, la possibilità di erogare servizi e attività volti a supportare l'assicurato al momento del verificarsi di un danno ambientale è, e deve rimanere, una scelta imprenditoriale propria dell'impresa di assicurazione che, in un'ottica competitiva e nell'ambito della libera concorrenza, decide se e quanto arricchire la propria offerta di prodotti e servizi.

La funzione protettiva dell'assicuratore, infatti, non può spingersi fino ad includere attività che per loro natura richiedono competenze molto specifiche e che solo operatori/enti estremamente specializzati sono in grado di realizzare.

Pertanto, qualora l'indicazione della Risoluzione, fosse da interpretare come obbligo delle imprese di garantire la completa esecuzione delle attività di ripristino ambientale, la risposta del settore assicurativo sarebbe fortemente critica, proprio perché equivarrebbe ad imporre un modello garantistico che mal si concilia con la natura dell'attività assicurativa.

Pur comprendendo la finalità di assicurare la realizzazione delle opere di ripristino, la garanzia in questione comporterebbe per gli assicuratori l'assunzione di rischi che non hanno natura tipicamente finanziaria e assicurativa e sono del tutto indeterminati, viste le difficoltà legate alla quantificazione dei danni ambientali.

Occorre, inoltre, precisare che anche la Direttiva 2004/35/CE in materia di danno ambientale, a cui la Risoluzione fa espresso riferimento, pur considerando l'attività di ripristino fondamentale per la riparazione di questa tipologia di danni, non prevede alcun obbligo per le imprese di assicurazione di far fronte alla stessa attività, limitandosi all'art. 14

ad incoraggiare l'utilizzo e la promozione di garanzie finanziarie. A tal riguardo, si fa presente che in Italia al momento non esiste un sistema di garanzie finanziarie tipiche per i danni ambientali, essendo il nostro paese tra quelli che hanno optato per l'attuazione di tale sistema solo in via facoltativa.

Nell'attuale assetto normativo non sarebbe neppure possibile individuare il ramo nel quale inserire la suddetta garanzia. Sarebbe, altresì, difficoltoso, sempre in astratto, individuare un valore di esposizione effettiva della stessa, inteso come risarcimento massimo possibile a fronte delle spese per completare l'opera e per liquidare ogni eventuale danno in favore dell'assicurato. Ciò comporterebbe, peraltro, l'obbligo dell'impresa di assicurazione di detenere, a fronte del rischio assunto, un capitale potenzialmente illimitato. I presupposti appena richiamati costringerebbero in definitiva le imprese di assicurazione, anche per questioni di rispetto di norme sulla tenuta delle tariffe praticate nell'ottica della stabilità dell'impresa, a individuare nei premi rilevanti misure di cautela.

In definitiva, l'atipicità della garanzia rispetto alle coperture praticabili dal settore assicurativo e le incertezze che riguardano le attività di ripristino appaiono elementi incompatibili con l'assicurazione e con le regole imposte alle imprese di assicurazione.

Alla luce di quanto detto, l'arma vincente contro questa tipologia di rischio deve rimanere la prevenzione da realizzarsi attraverso la messa in atto di azioni specifiche quali procedure di monitoraggio e tecniche di loss prevention in grado di minimizzare la probabilità del verificarsi dell'evento avverso. Sempre nell'ottica di incrementare la prevenzione e la protezione dell'ambiente, la Risoluzione richiama l'esigenza di "un'adeguata rivisitazione delle aliquote dell'imposta sulle polizze assicurative in materia..." e sollecita il Governo "ad assumere iniziative per prevedere l'assicurabilità del rischio ambientale per tutte le attività produttive".

A tal riguardo, il settore assicurativo non può che esprimere pieno apprezzamento e condivisione della proposta, tenuto anche conto che l'imposta sui premi vigente, pari al 22,25% dei premi, oltre a costituire un disincentivo ad assicurarsi, risulta anche una tra le misure più elevate nel panorama europeo. Sarebbe fortemente auspicabile non solo ridurre o eliminare detta imposta, ma riconoscere specifici incentivi fiscali a favore della scelta responsabile di assicurarsi, eventualmente nell'ambito di un più ampio

riconoscimento di benefici fiscali per spese destinate a strumenti di prevenzione e mitigazione del rischio.

Si evidenzia, a tal proposito, che dal 2004 è in vigore un accordo tra ANIA e Confindustria per riconoscere uno sconto sul premio assicurativo alle aziende che si impegnano nel miglioramento delle proprie performance ambientali attraverso la Certificazione ISO 14001 o la Registrazione EMAS dei propri stabilimenti. Sarebbe opportuno che tali comportamenti virtuosi e tutte le attività di prevenzione, sicurezza e protezione dai danni fossero riconosciute e incentivate di diritto.

Una menzione particolare, sull'argomento, meritano i servizi per le pubbliche amministrazioni. Molti enti pubblici sono infatti proprietari o gestori di insediamenti o attività potenzialmente molto inquinanti (discariche, centri di stoccaggio rifiuti, depuratori, depositi di automezzi, immobili a uso civile o uffici con cisterne interrato di gasolio, ecc.), ma pochi sono assicurati o assicurati in maniera adeguata. Inoltre, com'è noto gli enti pubblici appaltano le attività a società terze, che non sono obbligate ad assicurarsi per i danni ambientali che possono provocare. Nell'eventualità di un danno ambientale causato da tali società, esiste quindi il rischio che la responsabilità del ripristino ricada sull'ente pubblico. A ciò si aggiunga che gli enti pubblici concedono autorizzazioni all'esercizio di diverse attività, nelle quali raramente si richiede una copertura per i danni da inquinamento ai soggetti autorizzati, nemmeno nel caso di discariche, spesso prive di qualsiasi copertura assicurativa pur svolgendo un'attività potenzialmente pericolosa per l'ambiente.

Si ritiene quindi opportuno che in caso di appalti o autorizzazioni concessi da enti pubblici la presenza di una specifica copertura per i rischi da inquinamento sia considerata un requisito necessario, considerando altresì il rispetto di criteri di sostenibilità ambientale, sociale e di governance da parte della società un ulteriore requisito di preferenza.

Il rischio di danni causati da calamità naturali e la loro copertura

Anche il tema dei danni all'ambiente e alla salute della collettività non provocati dall'uomo ma da calamità naturali è di grande attualità e rilevanza, anche a causa della vulnerabilità del nostro territorio. I dati forniti dall'Istituto di Ricerca per la Protezione Idrogeologica (IRPI)

del CNR¹⁹, ad esempio, evidenziano che, nel periodo 1966-2015, nessuna regione italiana è stata risparmiata dai danni provocati da frane e alluvioni.

Più della metà dei comuni italiani è interessato da un rischio elevato di frane o alluvioni e alcune regioni hanno la quasi totalità dei comuni interessati da aree a pericolosità elevata o molto elevata. A ciò si aggiunga la situazione critica del patrimonio abitativo italiano, per la cui messa in sicurezza, limitatamente alle sole abitazioni ubicate nelle zone a rischio e altamente vulnerabili, si stima sia necessaria una spesa di circa 93 miliardi di euro.

Inoltre, il nostro Paese presenta una ulteriore specificità, secondo la quale la definizione e la destinazione delle spese per gli interventi a fronte delle calamità avviene interamente a posteriori, ossia dopo che si è verificato l'evento, e con ampia discrezionalità. Dal 1944 al 2013 lo Stato italiano ha stanziato circa 250 miliardi di euro, di cui circa 190 miliardi per gli eventi sismici, spendendo in media oltre 3 miliardi di euro all'anno per la ricostruzione a seguito di eventi catastrofici.

L'assenza di vincoli ex-ante comporta però scarsa trasparenza e l'esperienza storica mostra come, anche quando le risorse pubbliche raggiungono i soggetti danneggiati, il meccanismo rimane soggetto a inefficienze che si manifestano anche e soprattutto attraverso l'allungamento dei tempi di risarcimento dei danni. La vocazione all'intervento post-evento ha contribuito a una "deresponsabilizzazione" del cittadino e delle amministrazioni locali nei confronti dei rischi naturali. L'utilizzo di tecnologie nelle nuove costruzioni e il consolidamento di quelle esistenti su base volontaria sono ancora non così diffuse come sarebbe necessario ed è ancora poca l'attenzione rivolta a tali problematiche nelle compravendite immobiliari. In generale, manca un'adeguata attenzione nei confronti dell'attività e degli strumenti di prevenzione del rischio, compresa l'assicurazione, scarsamente diffusa soprattutto tra le famiglie e le loro abitazioni.

Negli ultimi anni si sono susseguite alcune proposte di legge finalizzate a creare, anche sulla scorta di esperienze internazionali, un sistema basato su una organica e predefinita collaborazione fra pubblico e privato, che ripartisca chiaramente fra Stato e assicuratori la responsabilità di risarcimento in caso di catastrofe, in modo da ridurre gli oneri a carico delle

¹⁹ Dati del Catalogo storico.

finanze pubbliche e assicurare un pronto risarcimento dei danni. Peraltro le proposte, purtroppo senza seguito, risultavano coerenti con le raccomandazioni dell'OCSE ai governi di creare le condizioni affinché gli strumenti assicurativi di protezione contro il rischio di catastrofi naturali siano messi a disposizione delle famiglie, al fine di una pianificazione delle risorse economiche per far fronte ai potenziali danni²⁰.

Una prima soluzione praticabile potrebbe essere, come già proposto per la copertura dei danni da inquinamento, l'introduzione di incentivi fiscali, come l'annullamento dell'imposta sul premio, attualmente pari al 22,25%, o la detraibilità dei premi assicurativi, accompagnando tali misure con iniziative volte a favorire la consapevolezza e la sensibilizzazione dei cittadini sull'opportunità di proteggersi dal rischio catastrofe. È doveroso osservare, tuttavia, che nonostante gli incentivi potrebbe permanere la scarsa propensione degli italiani ad assicurarsi, senza raggiungere quella diffusione e distribuzione delle coperture necessarie a permettere alle compagnie di praticare prezzi accessibili anche nelle zone più a rischio.

La soluzione potrebbe essere mutuata dalle esperienze di Paesi vicini (Francia e Spagna, ad esempio), e consiste nel creare un sistema misto, pubblico e privato, che garantisca tempi ragionevoli di risarcimento, trasparenza e incentivi alla prevenzione. Le modalità di attuazione possono essere diverse. L'ANIA ha elaborato un modello di schema assicurativo per la copertura delle abitazioni che prevede l'applicazione di incentivi fiscali sul premio (annullamento dell'imposta sul premio e detraibilità al 19%) e prezzi contenuti, accessibili alla intera collettività, grazie alla redistribuzione del rischio fra le abitazioni più esposte e quelle meno esposte e fra gli eventi catastrofici di diversa natura coperti dall'assicurazione, dato che l'elevata esposizione al rischio sismico sarebbe compensata dalla bassa esposizione al rischio alluvionale e viceversa.

Gli investimenti sostenibili

Per quanto riguarda gli investimenti a sostegno della sostenibilità ambientale, la Risoluzione intende favorire la promozione "nell'ambito di un pacchetto di interventi legati alla fiscalità

²⁰ Si veda, di recente, "OECD Recommendation on Disaster Risk Financing Strategies", Parigi, febbraio 2017.

ecologica, di misure volte a favorire la canalizzazione del risparmio privato verso prodotti finanziari sostenibili e innovativi (come i green insurance bond), che potrebbe dare un impulso al ciclo economico nazionale in chiave di sostenibilità, coinvolgendo in tale processo tutti i soggetti interessati, banche, assicurazioni, investitori, imprese, pubblica amministrazione e terzo settore, definendo un modello di riferimento condiviso ed equilibrato rispetto a tutti gli interessi in gioco, nonché favorendo la creazione in Italia di una piazza finanziaria di riferimento per la finanza green con ricadute positive generali.”

Gli assicuratori italiani sono, come detto, uno dei principali investitori istituzionali del Paese. L’attuale scenario di bassi tassi di interesse spinge le imprese di assicurazione a diversificare gradualmente l’asset allocation, orientandole gradualmente anche verso forme di investimento alternative, a condizione di mantenere, a fronte degli impegni di garanzia di rendimento assunti nei confronti degli assicurati, dei vincoli di stabilità e tenuto conto dei requisiti di capitale fissati dalla legge, un profilo di sicurezza che non comporti una eccessiva assunzione di rischi. Inoltre, i prodotti assicurativi d’investimento rappresentano già un importante veicolo di raccolta del risparmio finanziario delle famiglie, del quale rappresentano alla fine del 2016 il 14,9%. I Packaged Retail and Insurance-based Investment Products (PRIIP), che entreranno in vigore nel nostro ordinamento e in tutti i paesi dell’Unione Europea a partire dal 1° gennaio 2018, possono rappresentare un importante canale di finanziamento per un’economia sostenibile²¹. Un numero crescente di investitori retail, infatti, sta dimostrando di voler orientare le proprie scelte non solo in funzione del rendimento atteso, ma anche dell’impatto socio-ambientale generato dai processi di investimento.

L’introduzione di forme di incentivazione a favore di investimenti “green” o di prodotti “ambientali” o “sociali”, nell’ottica delle finalità indicate dalla Risoluzione, troverebbero

²¹ Nel Regolamento n. 1286/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla documentazione da fornire agli investitori dei PRIIP viene stabilito che, per qualificare un PRIIP come “ambientale” o “sociale”, l’emittente deve essere in grado di illustrare a tutti gli stakeholder e, in particolare, al potenziale investitore retail, come il perseguimento degli obiettivi socio-ambientali si colloca nella catena del valore del processo d’investimento (Art. 8, Comma 4), anche con documentazione supplementare al KID (Key Information Document), il documento precontrattuale che sintetizza le caratteristiche principali del PRIIP e che dovrà essere consegnato al potenziale cliente.

senz'altro la condivisione del settore assicurativo, come dimostrato anche dalle iniziative condotte dall'ANIA²² a favore dell'orientamento degli investimenti sostenibili.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

abbiamo voluto illustrare le ragioni per cui le assicurazioni in Italia svolgono un ruolo importante per la protezione dai danni causati all'ambiente e per gli investimenti a favore dell'economia. L'utilità e l'impegno del nostro settore per finalità ambientali può essere ulteriormente avvalorata se, in linea con le indicazioni della Risoluzione e come da noi proposto, si creassero le condizioni per incentivare il maggior ricorso alla protezione assicurativa e a investimenti sostenibili. Sarebbe invece controverso obbligare le assicurazioni a offrire garanzie che risultano inconferenti l'attività assicurativa, come quella di fungere da terzo garante per il ripristino ambientale.

L'ANIA è disponibile ad approfondire ulteriormente con la Commissione e con tutti gli *stakeholders* il merito delle proposte formulate, auspicando che esse riducano la vulnerabilità ambientale del Paese e favoriscano lo sviluppo sostenibile dell'economia.

Vi ringraziamo pertanto per l'attenzione prestata alle nostre considerazioni e restiamo a disposizione per qualsiasi tipo di approfondimento si renda utile.

²² Nel 2012 ANIA, insieme a FeBAF, ABI, Assogestioni e AIFI ha sottoscritto "La Carta dell'Investimento Sostenibile e Responsabile" della finanza italiana. Insieme al Forum per la finanza sostenibile, ANIA ha realizzato nel corso degli anni i seguenti progetti:

- Linee guida per le imprese di assicurazione per integrare i criteri ESG nelle scelte d'investimento;
- Linee guida per favorire l'Engagement delle imprese di assicurazione;
- Linee Guida per le Forme Pensionistiche Complementari: "L'engagement. Una strategia di investimento sostenibile e responsabile orientata al cambiamento";
- Linee guida per la trasparenza dei Fondi comune di investimento;
- Tool kit di supporto agli investitori istituzionali focalizzato sulle modalità di integrazione dei criteri di responsabilità sociale nelle strategie di investimento;
- Corsi di formazione per i gestori e gli istitutori di tutte le forme pensionistiche complementari nella predisposizione di prodotti etici;
- Inserimento della Finanza etica come materia d'esame per i promotori finanziari;
- Linee guida per sviluppare il ruolo degli assicuratori nella prevenzione dei rischi climatici – COP 21.