



**IVASS**  
ISTITUTO PER LA VIGILANZA  
SULLE ASSICURAZIONI



## **Protezione dai cambiamenti climatici e sistemi di welfare innovativi: il contributo del settore assicurativo. Le sfide per l'Europa trent'anni dopo il Mercato unico**

Intervento di Luigi Federico Signorini  
Presidente dell'Ivass

ANIA INSURANCE SUMMIT 2023  
Roma, 3 ottobre 2023

Gli effetti del cambiamento climatico cominciano a essere visibili nella normale esperienza quotidiana. Non solo i giorni di caldo eccezionale diventano più frequenti, ma si intensificano altresì, anche in Italia, gli eventi estremi legati all'aumento delle temperature, con riflessi (per esempio) sull'agricoltura, sul turismo, sulla produzione di energia; nei casi più drammatici, sull'intera economia e società delle zone colpite.

Maggiore longevità e calo delle nascite, con il conseguente invecchiamento della popolazione, caratterizzano ormai la gran parte delle economie mondiali; l'intensità del fenomeno è marcata nelle economie avanzate, in modo particolare nei paesi europei, ma anche in vari paesi asiatici. Cresce il bisogno di protezione contro i rischi demografici e sanitari; si pone la questione della tenuta degli attuali sistemi di welfare. L'Italia è tra i paesi dove il fenomeno è più evidente; è anche tra quelli che hanno affrontato la questione della sostenibilità del sistema pensionistico con maggiore decisione.

Cambiamento climatico e invecchiamento della popolazione hanno bisogno di risposte politiche complesse, a livello nazionale, europeo e internazionale. Danno luogo a delicati *trade-off* e richiedono significative riallocazioni di risorse. Come ho sostenuto in altre occasioni<sup>1</sup>, il compito è impegnativo ma non impossibile, purché si abbiano ben chiari gli obiettivi, si adottino e si mantengano con perseveranza politiche adeguate, si sfruttino in modo intelligente i meccanismi del mercato.

Cambiamento climatico e invecchiamento della popolazione sono una grande sfida anche per il mondo delle assicurazioni. Se i rischi si moltiplicano (catastrofi naturali, rischi sanitari, per esempio), è naturale che si accresca il ruolo potenziale delle compagnie

---

<sup>1</sup> *La sfida della sostenibilità: transizione ecologica e finanza pubblica*, Associazione Bancaria Italiana, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2023/Signorini\\_18.04.2023.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2023/Signorini_18.04.2023.pdf); *Scelte per lo sviluppo sostenibile, tra emergenza e transizione*, Fondazione Centesimus Annus Pro Pontifice, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2022/SIGNORINI-11-giugno-2022.pdf>

assicurative. Se si sapranno offrire prodotti appropriati, equi e adatti alle esigenze del pubblico, se si saprà comunicare in forme efficaci e interagire con la clientela in modo sempre più trasparente nei rapporti e pronto nell'adempimento degli obblighi, lo spazio che si apre per l'attività del settore e per l'adempimento della sua intrinseca funzione sociale sarà notevole.

Mi propongo di toccare entrambi i temi, anche se, per diffondermi un po' di più sul primo, al secondo potrò dedicare solo qualche breve considerazione.

In tema ambientale vorrei richiamare la vostra attenzione su due questioni, del resto non nuove: il gap di protezione assicurativa e il rapporto fra rischi ambientali e normativa prudenziale. Su questi filoni si concentra anche l'attenzione dell'autorità europea sulle assicurazioni e sulle pensioni, EIOPA, che si è dotata di un *action plan* sulla finanza sostenibile. Ivass partecipa in maniera attiva alla sua attuazione.

A livello europeo è assicurato solo un quarto delle perdite dovute a catastrofi climatiche. Questo gap di protezione potrebbe aumentare, in prospettiva, se l'accrescersi dei rischi non fosse accompagnato da un rafforzamento delle coperture. Quest'ultimo è ostacolato a sua volta dall'aumento dei premi in seguito a eventi sempre più frequenti e intensi.

Perché la carenza di copertura assicurativa degli eventi climatici è un problema? in particolare, perché è un problema collettivo, e non solo una questione di scelte individuali?

È un problema in primo luogo perché, a meno che non si viva in una società spietata in cui si sia inclini ad abbandonare ciascuno a sé stesso, la calamità suscita naturalmente a livello sociale l'impulso a sorreggere chi la subisce e la disponibilità a sobbarcarsi parte della sofferenza materiale patita dalle vittime dirette. Oltre al ruolo insostituibile e prezioso del volontariato e delle strutture ufficiali di soccorso nel momento dell'emergenza, a più lungo termine vi sono due modi per condividere l'onere della ricostruzione: l'intervento pubblico e l'assicurazione privata.

L'intervento pubblico ripartisce l'onere con le tasse, dopo il fatto. Esso sarà in qualche misura sempre necessario, perché non tutti i rischi sono prevedibili o assicurabili e perché, nel caso di eventi veramente catastrofici, qualche forma di coordinamento, e anche di finanziamento centrale, della ricostruzione, specie di infrastrutture pubbliche, è indispensabile. Ma presenta anche molti inconvenienti: è incerto nel se, nel quanto, nel quando, e spesso tarda; agisce per così dire "all'ingrosso", sulla base di criteri generali (per esempio circa la delimitazione geografica, la tipologia di danni risarcibili e la loro quantificazione), anziché in modo calibrato sui danni subiti da ciascuna persona o azienda; poiché la distribuzione dell'onere fiscale non ha nulla a vedere con il rischio e con la sua prevenzione, non crea, di per sé, i giusti incentivi.

L'assicurazione privata ripartisce idealmente l'onere in anticipo, prima che il fatto avvenga; dopo la calamità, chi l'avrà subita avrà un ristoro a carico (in ultima analisi) degli altri assicurati. Ha vantaggi speculari agli inconvenienti dell'intervento pubblico: è – con assicurazioni corrette ed efficienti – certa, pronta e direttamente commisurata al danno

individualmente subito; poiché il premio dipende dal rischio, se ben congegnata può fornire un potente incentivo (se mi passate l'immagine) a costruire la casetta di mattoni e non di paglia, e così contenere i danni quando il rischio si materializza. Però, se non la sostengono adeguate politiche pubbliche, incluse eventuali forme di obbligatorietà in taluni casi, è soggetta a selezione avversa e (probabilmente) a distorsioni percettive che inducono a sottovalutare i rischi futuri; donde, livelli subottimali di diffusione, e costi maggiori di quelli che potrebbero realizzarsi in presenza di un pool di assicurati più ampio. Non è inoltre adatta a servire quegli obiettivi redistributivi (per esempio sociali o territoriali) che l'intervento pubblico può invece perseguire.

Oltre alla naturale solidarietà verso le vittime di calamità, un motivo strettamente economico per considerare la sottoassicurazione di tali rischi una questione di interesse pubblico nasce dall'esistenza di esternalità. Le distruzioni provocate da una catastrofe naturale provocano conseguenze che vanno al di là dei soggetti direttamente colpiti, tramite la fitta rete di interdipendenze che caratterizza le economie. La maggiore prontezza e granularità del ristoro assicurativo rispetto a quello basato su provvedimenti pubblici generali *ex post* dovrebbe ridurre tali conseguenze. C'è in effetti evidenza che, dove è maggiore l'incidenza dell'assicurazione del rischio contro la calamità, minori e più brevi sono le conseguenze del suo verificarsi sul prodotto e sulla crescita aggregata.

Questa evidenza si ricava tra l'altro da un documento di discussione diffuso recentemente dalla Banca centrale europea e da EIOPA, che lo hanno redatto congiuntamente<sup>2</sup>. Oltre alle implicazioni macroeconomiche, esso analizza le conseguenze di una ridotta copertura assicurativa sulla stabilità del sistema assicurativo, sulla finanza pubblica e sull'offerta di credito, mostrando il fatto, del resto tutt'altro che sorprendente, che il costo sociale complessivo di una catastrofe dipende non solo dalla gravità dei danni iniziali, ma anche dalla rapidità della ricostruzione. Il documento, molto articolato, fornisce una lista di possibili azioni per colmare questa lacuna di protezione; esse andranno a mio avviso discussi e valutati seriamente.

Si dà tra l'altro rilievo – ed è un richiamo alle compagnie, ma anche ai regolatori e supervisor – alla necessità di garantire un rapido pagamento dei sinistri dopo una catastrofe naturale, e di incentivare adeguatamente le misure di mitigazione del rischio e di adattamento. Si ipotizza, al fine di promuovere una maggiore diffusione di fonti private di copertura, non solo il coinvolgimento del sistema assicurativo e riassicurativo, ma anche quello dei mercati finanziari (obbligazioni catastrofali), e l'istituzione o estensione di forme di partenariato pubblico-privato.

Si prende infine in considerazione, quale ombrello di protezione a fronte di eventi rari ma di grande impatto, l'istituzione di un sistema pubblico di assicurazione a livello europeo. Fattibilità e dettagli di quest'ultima proposta sono tutti da studiare, ma la presenza di un *backstop* pubblico su larga scala potrebbe rafforzare il sistema (ri)assicurativo: cosa a mio avviso auspicabile anche perché, di fronte al moltiplicarsi degli eventi calamitosi, i premi (come ho già detto) stanno crescendo e in alcuni casi i rischi vengono limitati, agendo su franchigie e massimali, o addirittura non più sottoscritti. Non ci si può porre l'obiettivo di estendere la copertura assicurativa delle calamità intervenendo dal lato della domanda, se dal lato dell'offerta il sistema fa fatica ad assorbire i relativi rischi.

Se in Europa vi è in media troppo poca assicurazione contro le calamità naturali, in Italia ve ne è ancora meno. Dalle rilevazioni dell'EIOPA emerge che siamo, dopo la Grecia, il

---

2 Cfr. *Policy options to reduce the climate insurance protection gap*, EIOPA/ECB discussion paper [[https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.policyoptions\\_EIOPA~c0adae58b7.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.policyoptions_EIOPA~c0adae58b7.en.pdf)]

Paese europeo con il più ampio divario tra l'esposizione alle calamità naturali (elevata) e l'entità della relativa copertura assicurativa (scarsa). Le statistiche dell'Ivass rilevano che solo una percentuale ridotta dei premi dei rami danni – essa stessa modesta nel confronto europeo e internazionale – si riferisce alla protezione contro i rischi fisici. Nei prossimi giorni renderemo pubblici sul nostro sito gli esiti del primo rapporto sul Monitoraggio annuale dei rischi da catastrofi naturali e della sostenibilità presso le assicurazioni italiane<sup>3</sup>.

Come affrontare la questione? Premesso che l'iniziativa congiunta di EIOPA e BCE può rappresentare un utile punto di partenza per un dibattito europeo, da tempo si discute anche in Italia sul modo di favorire sistemi integrati e organici di protezione, basati sulla cooperazione tra pubblico e privato. La definizione delle modalità con le quali incoraggiare un ruolo delle assicurazioni private, attivo e complementare all'azione pubblica, spetta naturalmente al Governo e al Parlamento, ai quali non faremo mancare il nostro contributo tecnico.

Già oggi l'Ivass partecipa ai lavori del Tavolo per la finanza sostenibile presieduto dal MEF, coordinando il gruppo di lavoro dedicato alla scarsa copertura dei rischi catastrofali. Stiamo lavorando all'elaborazione di analisi tecniche, per fornire supporto al legislatore e contribuire a definire e attuare un sistema organico di protezione contro i danni derivanti da catastrofi naturali (non solo di origine climatica) che poggia sulla collaborazione tra pubblico e privato, valorizzando il ruolo delle imprese di assicurazione nel risarcimento *ex post* dei danni derivanti dal verificarsi di calamità e nella mitigazione *ex ante* di tali rischi, e anche guardando al panorama delle scelte effettuate a livello internazionale.

Gli schemi di altri paesi si basano su vari strumenti: facoltativi come nel Regno Unito; semi-obbligatorie come in Francia, dove la copertura del rischio di catastrofi naturali è richiesta a chi desidera sottoscrivere una copertura contro l'incendio; obbligatorie come nel caso della Turchia (solo per i terremoti) e dell'Islanda. In tutti questi casi lo Stato interviene in varie forme, e spesso interviene come riassicuratore di ultima istanza.

In luglio si è svolto un primo incontro del gruppo di lavoro con la presenza di tutte le parti interessate, cui è seguito un documento programmatico compilato dall'Ivass e la definizione di metodi e tappe di lavoro. Ulteriori passi saranno compiuti nei prossimi mesi.

Quanto al rapporto tra rischi ambientali e normativa prudenziale, nel contesto dei lavori in corso per la revisione di Solvency II (ai quali dedicherò qualche battuta in chiusura di questo intervento), la questione che si pone è quella di una possibile revisione del trattamento prudenziale di attività e passività assicurative per tener conto di obiettivi legati alla sostenibilità.

Credo conosciate la mia opinione, espressa più volte: la transizione energetica va perseguita fundamentalmente tramite politiche generali (regole, incentivi o tasse,

---

3 Dal luglio 2022, attuando l'impegno comunicato in occasione della COP 26 del novembre 2021, abbiamo avviato una rilevazione annuale sui rischi per gli investimenti legati alla sostenibilità e sull'attività assicurativa a protezione dai rischi fisici, di natura climatica o sismica.

investimenti pubblici); la regolamentazione prudenziale, bancaria e assicurativa, ne dovrebbe tener conto, non tanto a fini di incentivazione diretta, quanto nell'ambito dell'obiettivo che le è proprio, la stabilità delle istituzioni finanziarie. Precisamente a tal fine essa deve prendere in considerazione tutti i rischi che gravano sugli operatori, inclusi quelli legati al cambiamento climatico e alla transizione sostenibile. L'eventuale introduzione di "fattori di sostenibilità" nella regolamentazione, perciò, dovrebbe essere giustificata da solida e comprovata evidenza empirica.

Contiamo che EIOPA riesca come previsto, a valle dell'approvazione della revisione di Solvency II, a dar corso al mandato ricevuto in merito, identificando e proponendo un sistema di incentivi ovvero di penalizzazioni basato su una comprovata evidenza circa la natura e l'entità dei rischi da presidiare. Daremo in ogni sede opportuna il nostro contributo alla discussione

Vengo ora, seppure molto brevemente, ai rischi derivanti dai trend demografici e sanitari, riservandomi di tornarci in modo più approfondito se vi sarà un'altra occasione.

Non si contano le analisi condotte sia in ambito accademico, sia da istituzioni nazionali, europee e internazionali, circa il crescente squilibrio tra generazioni in età anziana e nuovi entranti nelle età lavorative, e le relative implicazioni economiche, tra l'altro in termini di sostenibilità dei sistemi di welfare.

In Italia, con più decisione che altrove, si è posto mano nel corso degli anni, anzi dei decenni, al disegno del sistema pensionistico. Dati gli attuali meccanismi, in prospettiva la sostenibilità finanziaria del pilastro pubblico, basato sul metodo di calcolo contributivo, non dovrebbe risentire di evoluzioni impreviste di natura demografica e macroeconomica.

Al pilastro pubblico si affianca oggi opportunamente quello a capitalizzazione, incentrato su fondi negoziali. Dopo la riforma del 2005, questo comparto mostra una crescita lenta ma sostanzialmente continua (un risultato non trascurabile, se si considera la copertura garantita dal sistema pubblico e l'erraticità dei mercati in questi decenni). Le imprese di assicurazione concorrono, con altri, alla gestione delle relative risorse.

Nell'ambito del terzo pilastro operano i fondi pensione aperti costituiti da banche, assicurazioni, società di intermediazione mobiliare e società di gestione del risparmio. Sempre nell'ambito del terzo pilastro, sono stati disciplinati i piani individuali pensionistici (PIP), ad adesione individuale, che possono essere proposti solo dalle imprese di assicurazione. È importante sviluppare l'offerta, anche per rispondere alle esigenze di quella tipologia di lavoratori che, per motivi diversi, sono meno coperte dai primi due pilastri. A tal fine però è essenziale tenere sotto controllo i costi.

Anche per quanto riguarda alcuni aspetti della sanità può esservi spazio per una crescita del ruolo del sistema assicurativo, ferma restando la centralità dell'offerta pubblica,

ineludibile per motivi di efficienza ed equità.<sup>4</sup> Si sente l'esigenza di definire meglio gli ambiti di operatività degli attori coinvolti. Mentre per la previdenza complementare è ben definito e stabilizzato il quadro normativo entro cui le compagnie possono operare e competere, per la "sanità integrativa" sembra utile una riflessione sul sistema di regole e controlli, anche per favorire lo sviluppo della spesa intermediata, tuttora modesta.

Nel concludere questo intervento colgo l'occasione per dire qualche parola sulla revisione di Solvency II, che è ormai in fase avanzata. Il "trilogo" è stato avviato da pochi giorni e si stanno via via delineando le posizioni delle istituzioni europee e dei Governi.

La proposta "tecnica" avanzata da EIOPA si fondava sul presupposto di una complessiva invarianza dei requisiti di capitale; il testo adottato dal Consiglio come *general approach*, pur prevedendo alcune proposte di alleggerimento del requisito di capitale, manteneva un impianto nel complesso soddisfacente sotto il profilo prudenziale.

Alcune posizioni emerse nei lavori del Trilogo sono orientate a sostenere ulteriori allentamenti dei requisiti patrimoniali, significativi ancorché per certi aspetti temporanei. Nelle intenzioni, questo alleggerimento dovrebbe consentire agli assicuratori di accrescere i propri investimenti, a parità di capitale, e così favorire una ripresa dell'economia e contribuire a creare le condizioni per una crescita sostenibile di lungo termine.

Accrescere la leva finanziaria del sistema assicurativo andrebbe tuttavia nella direzione opposta rispetto a quella compiuta dalla regolamentazione bancaria dopo la grande crisi del 2008, che mise appunto in evidenza i gravi riflessi reali dell'instabilità finanziaria, e richiederebbe dunque una seria riflessione sul rapporto tra rischi e presunti benefici. Nel lungo termine, il miglior contributo a una crescita sostenibile che il sistema finanziario possa dare consiste nella sua solidità e stabilità. A questa conclusione sono giunti tra l'altro gli studi retrospettivi dei regolatori internazionali sul rafforzamento dei requisiti patrimoniali delle banche in seguito alle riforme regolamentari<sup>5</sup>.

In particolare, se si intende ampliare ulteriormente lo spazio per gli investimenti caratterizzati da una lunga durata finanziaria ovvero meno liquidi, la regolamentazione deve assicurare che ciò avvenga in coerenza con la natura e la tipologia degli impegni assunti dal lato del passivo. Credo sia chiaro a tutti i presenti che, soprattutto per il mercato italiano, il tema interessa prevalentemente il comparto vita, dove si collocano i nove decimi dei circa 900 miliardi di euro di investimenti del mercato; e che sono auspicabili interventi per accrescere il *matching* tra attivo e passivo, salvaguardando

---

4 Cfr. anche Banca d'Italia, Indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell'efficacia complessiva dei sistemi di Welfare e di tutela della salute, Roma, 26 giugno 2023.

5 Cfr. per esempio gli studi in merito del FSB (Macroeconomic Assessment Group, *Interim report: assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, December 2010 <http://www.bis.org/publ/othp12.htm> ) e del Comitato di Basilea (Basel Committee on Banking Supervision: *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, August 2010 <http://www.bis.org/publ/bcbs173.htm> ).

pienamente i diritti degli assicurati. Sull'argomento mi sono ampiamente espresso lo scorso giugno, e non ho bisogno di tornarvi: se non per esortare le compagnie a valutare intanto con la massima attenzione i rischi relativi all'offerta di polizze riscattabili a valori predefiniti, e per ribadire la nostra piena disponibilità a fornire al Governo e al Parlamento ogni supporto tecnico che sarà ritenuto opportuno.

*Ringrazio Roberto Novelli per avermi assistito nella preparazione di questo intervento, nonché numerosi colleghi di Ivass e Banca d'Italia per commenti e contributi.*

