

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 456

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLE DEPUTATE

ASCARI, TORTO

Delega al Governo per la disciplina dell'assicurazione degli edifici
contro i danni derivanti da calamità naturali

Presentata il 25 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il territorio nazionale è interessato da differenti tipologie di pericoli geologici costituiti principalmente da terremoti, frane e alluvioni. La pericolosità sismica del territorio italiano può considerarsi medio-alta nell'ambito dei Paesi dell'area mediterranea. Durante gli ultimi mille anni di storia sismica sono stati documentati oltre novanta terremoti molto forti di magnitudo pari o superiore a 6, come indicato nel Catalogo parametrico dei terremoti italiani (CPTI15) dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia. La sismicità si concentra soprattutto lungo la catena degli Appennini e nella fascia vulcanica tirrenica, oltre che nelle Alpi orientali e nel promontorio del Gargano. Tra i terremoti italiani più forti nel ventesimo secolo si ricordano quelli del 1905 in Calabria, del 1908 in Calabria meridionale e Messina, del 1915 nella Marsica, del 1920

in Garfagnana, del 1930 in Irpinia, del 1976 in Friuli Venezia Giulia, del 1980 in Irpinia e in Basilicata, oltre ai recenti terremoti del 2009, del 2012 e del 2016 in Italia centrale. A titolo esemplificativo, per quanto concerne il dissesto idrogeologico, in particolare le frane e le alluvioni, si ricorda che dall'inizio del ventesimo secolo gli eventi di dissesto grave sono stati oltre 4.000 e hanno provocato danni ingenti a immobili e infrastrutture, nonché circa 12.600 vittime, comprese le persone decedute, disperse o ferite e un numero di persone sfollate superiore a 700.000, secondo i dati riportati dall'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) e dal Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (CRESME) nel rapporto « Lo stato del territorio italiano 2012: Insediamento e rischio sismico e idrogeologico » (ANCE-CRESME, 2012). Tra il 1985 e il 2001 si

sono verificati circa 15.000 eventi di dissesto, 13.500 frane e 1.500 piene. Sul totale degli eventi di dissesto, sono 120 gli eventi che hanno causato vittime con circa 970 morti, sulla base di quanto indicato nel « Censimento delle aree italiane storicamente colpite da frane ed inondazioni » nell'ambito del Progetto AVI. Qual è il sistema di risarcimento dei danni da calamità naturale attualmente in vigore in Italia? Nel nostro Paese vige un sistema di intervento ex post: dopo l'occorrenza di un disastro di origine naturale lo Stato interviene direttamente per risarcire i danni subiti dai cittadini emanando una normativa *ad hoc*. Quest'azione è ispirata al principio di solidarietà sancito dalla Costituzione (articolo 2) e dai Trattati dell'Unione europea ed è finanziata dalla fiscalità generale. Tuttavia, nessuna disposizione ha mai obbligato o obbliga lo Stato a compensare i danni. Si tratta di una consuetudine che si ripete nel tempo. L'intervento diretto dello Stato dopo gli eventi calamitosi trova la sua origine nella politica e nelle azioni messe in campo negli antichi Stati preunitari che attraverso le esenzioni fiscali, gli sgravi fiscali, gli incentivi economici (ad esempio, il terremoto in Romagna del 1781) o la raccolta fondi (ad esempio, i terremoti in Basilicata nel 1851 e nel 1857) avevano l'obiettivo di sollevare i cittadini dalle dure condizioni in cui gli stessi si trovavano a causa della catastrofe. Tale azione, tuttavia, non mirava a operare interventi estesi nelle aree colpite da eventi calamitosi, non fu sistematica e, in generale, mancò di pianificazione e fu limitata rispetto alle risorse economiche messe a disposizione delle comunità colpite. Qual è il costo sostenuto fino a oggi dallo Stato? Il costo relativo all'impatto diretto dei terremoti, delle frane e delle alluvioni avvenuti nel nostro Paese tra il 1944 e il 2012 supera 240 miliardi di euro, circa 3,5 miliardi in media all'anno, di cui il 75 per cento riguarda gli eventi sismici (ANCE-CRESME, 2012). I tempi di ricostruzione, legati anche alla complessità tecnica degli interventi, hanno avuto una durata pluridecennale. Il terremoto in Irpinia verificatosi il 23 novembre 1980 ha comportato una spesa complessiva per lo

Stato di oltre 50 miliardi di euro e il totale delle spese sostenute per la sola ricostruzione post-sisma, a partire dal terremoto nel Belice del 1968 fino al terremoto in Emilia del 2012, è stata valutata in oltre 120 miliardi di euro, secondo i dati elaborati dalla Confartigianato e dal Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri. Significative sono state anche le conseguenze degli eventi di dissesto idrogeologico. Ad esempio, gli eventi verificatisi nell'autunno del 1966 nell'Italia centrale e settentrionale, compresa l'alluvione di Firenze, hanno causato un onere finanziario per lo Stato pari a circa un miliardo di euro mentre nei casi del 1977 che hanno interessato le regioni Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta e Lombardia il finanziamento statale è stato pari a circa 750 milioni di euro (ANCE-CRESME, 2012). Qual è il contesto europeo e internazionale? Già da molti anni il tema dell'assicurazione contro le calamità naturali è stato oggetto di attenzione a livello europeo e nel 2013 la Commissione europea ha pubblicato il Libro verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (COM(2013) 213 final).

In ambito internazionale si è avuta, di recente, un'accelerazione dei lavori connessa al tema del cambiamento climatico. Nell'importante accordo collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, ratificato in Italia con la legge 4 novembre 2016, n. 204, si afferma, all'articolo 8, che: « (...) per evitare e ridurre al minimo le perdite e i danni associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici (...) le aree di cooperazioni e facilitazione per migliorare la comprensione, l'azione e il sostegno possono riguardare (...) f) strumenti di assicurazione rischi, mutualizzazione dei rischi climatici e altre soluzioni assicurative ».

In numerosi Stati europei e a livello internazionale sono in vigore già da alcuni decenni sistemi regolamentati di gestione del rischio derivante da calamità naturali (ad esempio, in Francia, in Spagna, in Svizzera e in California) che prevedono una compartecipazione tra il settore assicurativo privato e, a vario titolo, lo Stato con

l'impiego di meccanismi che facilitano la mutualizzazione dei rischi attraverso l'aumento della platea degli assicurati.

In Francia, dove è possibile stipulare un'assicurazione contro i danni derivanti da calamità naturali, è previsto un sistema « semi-obbligatorio », in quanto se si sottoscrive un contratto di assicurazione contro i rischi di incendio e di danni a tutte le proprietà, compresa l'assicurazione per i veicoli a motore, vi è anche l'obbligo di sottoscrivere un contratto di assicurazione contro i rischi derivanti da calamità naturali. Lo Stato ha fondato la *Caisse centrale de réassurance* per sostenere le imprese di assicurazione nella garanzia contro i rischi naturali (riassicurazione). Il costo della polizza è calcolato sulla base di una tariffa fissata dallo Stato ed è modulato in funzione della tipologia di immobili.

In Romania vige un regime obbligatorio di assicurazione obbligatoria (PRAC). Le tariffe sono fisse e dipendono, nel caso del rischio di terremoto, dalla tipologia di edificio. È attivo un partenariato pubblico-privato. Lo Stato garantisce le perdite e interviene in caso di perdite straordinarie o di eventi eccezionali.

In Turchia la copertura assicurativa contro il rischio sismico è obbligatoria ed è attivo un partenariato pubblico-privato. La misura dei premi assicurativi dipende dalla pericolosità, dal tipo di edificio e dall'ampiezza dell'immobile.

In Spagna è prevista l'assicurazione contro i danni derivanti da cicloni, da terremoti, da maremoti e da eruzioni vulcaniche e vige un sistema di assicurazione « semi-obbligatorio ». I contratti sono stipulati dalle imprese di assicurazione o dal *Consortio de compensación de seguros*, un ente pubblico collegato al Ministero dell'economia e della trasformazione digitale, fondato nel 1941. I contratti stipulati dalle compagnie sono trasferiti al *Consortio* per essere riassicurati. Lo Stato garantisce la riassicurazione di tutti i contratti in caso di limitata capacità finanziaria del *Consortio*.

Nel Regno Unito la tutela è compresa nell'assicurazione privata della casa che copre i rischi di danni derivanti da terremoti, da alluvioni e da tempeste. L'intro-

duzione dell'assicurazione universale per il risarcimento dei danni derivanti da inondazioni è avvenuta dopo gli eventi alluvionali verificatisi nel 2000. È attivo un partenariato pubblico-privato, ma lo Stato non provvede al risarcimento delle perdite e alla riassicurazione. Il tasso di copertura assicurativa sfiora il 90 per cento.

In Grecia, dove vige un sistema di assicurazione volontario con bassissima adesione (5 per cento), è prevista l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria e il settore assicurativo sta elaborando alcune proposte da sottoporre al legislatore. Nel periodo dal 1993 al 2018 gli assicuratori greci hanno corrisposto 359 milioni di euro a titolo di risarcimento danni per sinistri conseguenti a catastrofi naturali, secondo i dati elaborati dalla XPRIMM nel 2019.

In Liechtenstein, se l'edificio è localizzato in un sito esposto a pericoli naturali l'assicurazione è obbligatoria. Spetta ai privati proprietari, per evitare di pagare il premio assicurativo, dimostrare che la loro abitazione non è soggetta ad alcun pericolo. L'entità del premio è stabilita dallo Stato.

Negli Stati Uniti il *National flood insurance program* (NFPI) fornisce un'assicurazione per aiutare a ridurre l'impatto socio-economico delle alluvioni. Il NFIP è gestito dall'Agenzia federale per la gestione delle emergenze (*Federal emergency management agency* – FEMA) ed è reso disponibile al pubblico mediante una rete di circa sessanta imprese assicurative e dal NFIP *Direct*. Il NFPI collabora con le comunità locali tenute ad adottare e far rispettare i regolamenti di gestione delle pianure alluvionali che aiutano a mitigare gli effetti delle inondazioni. Le abitazioni e le aziende in aree ad alto rischio alluvionale con mutui da istituti di credito sostenuti dal governo devono avere un'assicurazione contro le alluvioni, secondo le informazioni fornite dalla FEMA. Riguardo al rischio sismico, dopo il forte terremoto di magnitudo pari a 6,7 verificatosi a Northridge nel 1994 che danneggiò o distrusse migliaia di case, nel 1996 fu istituita la *California earthquake authority* (CEA) per offrire una copertura assicurativa degli edifici residen-

ziali situati in California contro i danni derivanti da terremoto. La CEA collabora con venticinque compagnie assicurative residenziali per offrire contratti di assicurazione ai proprietari di case, anche mobili, e di alloggi condominiali nonché agli affittuari che vivono nel Paese.

Quanto è diffusa la copertura assicurativa contro i rischi di calamità naturali in Italia? Secondo i dati forniti nel 2019 dall'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA), solo il 3 per cento delle abitazioni è assicurata; in alcune aree della penisola, come nel Mezzogiorno, tale percentuale scende drasticamente.

Negli ultimi anni in Italia sono state presentate alcune proposte di legge finalizzate all'introduzione di un sistema assicurativo privato per fronteggiare i danni agli edifici derivanti da calamità naturali. A partire dal 1997 si sono susseguiti numerosi tentativi di introdurre o di agevolare il ricorso al sistema assicurativo privato mediante la presentazione o la ripresentazione, nelle varie legislature, di oltre venti progetti di legge, coinvolgendo trasversalmente le forze politiche presenti in Parlamento.

Constatata la perdurante assenza di una disciplina in materia, si è ritenuto necessario elaborare la presente proposta di legge che, al fine di ridurre i tempi di intervento sui danni derivanti da calamità naturali subiti da soggetti privati nonché l'impatto economico dei medesimi danni sulla finanza pubblica, dispone, in primo luogo, l'obbligatorietà dell'assicurazione contro i danni derivanti da calamità naturali, compresi gli eventi sismici e di dissesto idrogeologico, per gli edifici situati nei territori maggiormente esposti ai citati rischi.

L'obiettivo è quello di prevedere un sistema di assicurazione pubblico-privato sulla base delle condizioni di rischio e dei livelli essenziali di protezione dai rischi finalizzato alla compensazione dei danni agli edifici derivanti da calamità naturali.

Analizzando lo *status quo* a livello nazionale, occorre ricordare che le imprese di assicurazione offrono già contratti per il risarcimento dei danni da calamità naturali. Nel corso degli ultimi anni, però, si è

constatato che tale mercato non si è sviluppato adeguatamente; tale tipologia di contratto, infatti, continua a essere scarsamente diffusa e ad oggi, come sopra ricordato, solo il 3 per cento delle abitazioni è assicurata e in alcune aree della penisola, come nel Mezzogiorno, tale percentuale scende drasticamente.

Nella situazione attuale il sistema di assicurazione privato non svolge un ruolo concreto ai fini della salvaguardia e della difesa del territorio nazionale; di conseguenza, l'onere economico da sostenere per la ricostruzione è a totale carico del sistema pubblico. Ne deriva il rischio, già verificatosi in passato, che le condizioni economiche del Paese possano creare difficoltà per il reperimento dei fondi, a cui si aggiungono le criticità di carattere burocratico che determinano l'allungamento dei tempi necessari per la realizzazione degli interventi di ricostruzione.

Da una parte, una maggiore diffusione dei contratti di assicurazione garantirebbe l'accesso al risarcimento dei danni in tempi brevi consentendo di avviare velocemente la ricostruzione degli edifici danneggiati; dall'altra parte, la previsione di un sistema assicurativo spingerebbe i contraenti a eseguire i lavori di restauro e di consolidamento dei propri immobili, al fine di accedere a premi assicurativi meno onerosi rispetto a quelli previsti per gli immobili che si trovano in condizioni non ottimali, innescando, pertanto, un circolo virtuoso di incentivi alla manutenzione degli edifici e alla prevenzione dei danni. A ciò si aggiunge che la previsione di un sistema operante a livello nazionale, basato su un elevato numero di soggetti assicurati, consentirebbe di ridurre l'onerosità dei premi.

Il contributo del sistema privato a supporto del sistema statale opera, quindi, nell'ambito della compensazione dei danni, in particolare a favore dei privati, e non si sostituisce al ruolo pubblico dello Stato che, al contempo, potrebbe limitare gli oneri connessi ai risarcimenti *ex post*. Lo scopo, in conclusione, è quello di creare una sinergia tra sistema privato e sistema pubblico a tutela dei cittadini.

La presente proposta di legge si compone di quattro articoli.

L'articolo 1 reca una disposizione di delega al Governo e ne definisce l'oggetto.

L'articolo 2 stabilisce i principi e criteri direttivi della delega. L'articolo 3 istituisce una commissione di studio. L'articolo 4, infine, prevede le disposizioni finanziarie.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e oggetto)

1. Al fine di ridurre l'impatto economico dei danni derivanti da calamità naturali sulla finanza pubblica, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo al fine di introdurre una disciplina organica dell'assicurazione degli edifici contro i danni derivanti da calamità naturali, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può comunque essere adottato.

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi)

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1 è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) introdurre l'obbligo di assicurazione degli edifici situati nei territori maggiormente esposti ai rischi contro i danni derivanti da calamità naturali, compresi gli eventi sismici e di dissesto idrogeologico, di seguito denominata « assicurazione obbligatoria »;

b) subordinare l'efficacia dell'assicurazione obbligatoria alla deliberazione dello

stato di emergenza in relazione a eventi calamitosi di origine naturale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* o nel Bollettino Ufficiale della regione interessata;

c) escludere gli immobili abusivi di proprietà privata dall'assicurazione obbligatoria e dall'indennizzo da parte dello Stato in caso di eventi dannosi, prevedendo, invece, la possibilità di assicurare gli edifici e le unità immobiliari oggetto di una procedura di condono;

d) prevedere che l'assicurazione obbligatoria possa essere stipulata contestualmente all'acquisto dell'immobile e che, in caso di sottoscrizione di un contratto di mutuo fondiario, il premio assicurativo possa essere compreso nel prezzo di acquisto dell'immobile e nel piano di ammortamento del mutuo;

e) prevedere che le imprese di assicurazione possano assumere il rischio dell'assicurazione obbligatoria direttamente o in coassicurazione o in forma consortile mediante una pluralità di imprese; in tale ultimo caso il consorzio deve essere registrato presso la Concessionaria servizi assicurativi pubblici Spa e approvato dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (IVASS), che ne valuta la stabilità;

f) rafforzare il ruolo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri nella definizione di attività e di piani di prevenzione dei rischi da calamità naturali nel territorio nazionale, attribuendo al medesimo Dipartimento funzioni di monitoraggio e di verifica delle condizioni di rischio e dei livelli essenziali di protezione dai rischi da calamità naturali;

g) attribuire al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di definire, anche avvalendosi di un comitato tecnico-scientifico, le caratteristiche degli eventi calamitosi, in particolare i terremoti, i maremoti, i fenomeni vulcanici, le frane, le inondazioni, le alluvioni, per i quali deve essere sottoscritta l'assicurazione obbligatoria;

h) definire le procedure ai fini del rapido accertamento e della pronta liqui-

dazione dei danni derivanti da calamità naturali, prevedendo l'istituzione di un gruppo di professionisti esperti abilitato alla valutazione dei rischi in collaborazione con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri;

i) determinare il limite di reddito al di sotto della quale l'intervento dello Stato verso i cittadini meno abbienti deve essere sempre garantito in assenza di assicurazione obbligatoria nonché le relative modalità di risarcimento;

l) prevedere che nelle aree ad alto rischio individuate dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e in presenza di condizioni oggettive di pericolosità sia garantito l'intervento risarcitorio dello Stato indipendentemente dal livello di reddito dei cittadini che vi abitano;

m) disporre la deducibilità dalla base imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dei premi dell'assicurazione obbligatoria; stabilire che sui premi dell'assicurazione obbligatoria non possano essere applicate tasse o imposte; disporre, infine, una riduzione dell'imposta municipale propria pari al 50 per cento su ciascuna unità immobiliare a uso abitativo situata nelle aree di maggiore pericolosità per la quale sia stata sottoscritta l'assicurazione obbligatoria;

n) istituire nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica un Fondo di garanzia nazionale, con una dotazione pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, disciplinando:

1) l'intervento a favore degli assicurati nei casi in cui un'impresa di assicurazione non ottemperi gli impegni assunti con gli assicurati;

2) l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti delle imprese di assicurazione inadempienti;

3) l'intervento dello Stato in caso di esaurimento delle risorse del Fondo di garanzia;

o) definire i livelli minimi e massimi di franchigia e di indennizzo da applicare da parte delle imprese di assicurazione;

p) agevolare l'offerta di contratti di assicurazione a premio calmierato e differenziato in base alla tipologia di calamità naturale e di pericolosità del territorio e alla classe di rischio dell'immobile;

q) prevedere che l'IVASS, in attuazione delle disposizioni della presente legge e del decreto legislativo di cui all'articolo 1, adotti un regolamento per la disciplina dei contratti di assicurazione obbligatoria di cui alla lettera a) del presente comma applicabile alle imprese di assicurazione;

r) prevedere l'istituzione di un portale unico nazionale dell'assicurazione contro i danni derivanti dalle calamità naturali ad accesso pubblico, per la consultazione, da parte dei cittadini, dei preventivi assicurativi e per la gestione della propria posizione assicurativa.

Art. 3.

(Commissione di studio e norme di attuazione)

1. Ai fini della predisposizione del decreto legislativo di cui all'articolo 1, è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una commissione di studio composta da professionisti esperti in materia assicurativa e di protezione civile nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con il medesimo decreto sono stabiliti i compensi spettanti a ciascun componente della medesima commissione.

2. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della transizione ecologica, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce le disposizioni attuative per l'isti-

tuzione del Fondo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *n*).

3. Con regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti il Servizio nazionale della protezione civile, l'IVASS e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si esprimono entro trenta giorni dalla richiesta, sono stabiliti i termini e le modalità per l'attuazione della presente legge.

4. Per il funzionamento della commissione di cui al comma 1 e per i compensi spettanti a ciascun componente della medesima commissione è autorizzata la spesa di 250.000 euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024.

Art. 4.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *n*), pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 3, comma 4, pari a 250.000 euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2022, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA



19PDL0010900