

**Conversione in legge del
decreto-legge 31 marzo
2025, n. 39, recante misure
urgenti in materia di
assicurazione dei rischi
catastrofali**

DDL 2333/C

**Audizione ANCE
Commissione Ambiente
della Camera dei Deputati**

8 aprile 2025

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI..... 3

VALUTAZIONI GENERALI

L'Ance valuta positivamente la proroga dell'obbligo per le imprese di sottoscrivere una polizza assicurativa contro i danni causati da calamità naturali ed eventi catastrofici nonché la previsione di una scadenza differenziata in base alla dimensione dell'impresa, contenute nel Decreto n. 39/2025 recante "*Misure urgenti in materia di assicurazione dei rischi catastrofici*".

La necessità di tale proroga era opportuna in considerazione delle difficoltà che tale obbligo avrebbe potuto comportare, in particolare per le imprese medio-piccole, che rappresentano ben il 95% del nostro tessuto imprenditoriale.

L'obbligo di polizze catastrofali può infatti rappresentare un utile strumento nell'ambito delle politiche di riduzione degli effetti negativi dei rischi naturali e dei cambiamenti climatici ma ha necessità di essere attuato con ragionevolezza ed efficacia.

L'Italia, per la sua conformazione geografica e morfologica, è tra i Paesi più esposti al rischio di eventi naturali, in particolare terremoti e dissesti idrogeologici.

Negli ultimi anni, la crisi climatica ha aggravato ulteriormente la situazione, aumentando la frequenza e l'intensità delle alluvioni e provocando danni sempre più rilevanti all'ambiente e all'economia.

Infatti, secondo i dati del Rapporto Ance-Cresme, mentre la spesa per riparare gli eventi sismici è rimasta costante (2,7 miliardi nel periodo 2009-2023 contro 3,1 dei periodi precedenti), la spesa per contrastare gli effetti del dissesto idrogeologico è triplicata da una media annua di 1 miliardo precedente al 2009 a 3,3 miliardi nel periodo 2009-2023.

In questo contesto, le misure adottate dai Governi negli ultimi anni, si sono rilevate spesso poco inefficaci perché si sono scontrate con una scarsa capacità di spesa e di realizzazione dei progetti e dalla natura prevalentemente emergenziale degli interventi.

La previsione di una copertura obbligatoria generalizzata al sistema produttivo dovrebbe offrire una maggiore protezione economica per le imprese. In linea di principio, la copertura obbligatoria potrebbe consentire alle aziende di preservare il proprio patrimonio, garantire la continuità operativa e favorire una ripresa più rapida a seguito di eventi catastrofici, pur rimanendo essenziale anche un sostegno pubblico.

Un sistema assicurativo diffuso contribuisce, inoltre, a ridurre l'onere economico per lo Stato. Minore sarà la necessità di interventi pubblici emergenziali, maggiore sarà la capacità delle risorse pubbliche di essere destinate ad altre priorità a vantaggio dell'intera collettività.

In questo senso, si ribadisce che l'assicurazione rappresenta uno strumento importante, **ma non sostituisce la necessità impellente di un piano strutturale di interventi per la prevenzione e la messa in sicurezza del territorio, affrontando in primis il dissesto idrogeologico e le ulteriori fragilità intrinseche del nostro Paese.**

Le nuove scadenze previste dal Decreto- Legge permetteranno, inoltre, di disporre di un margine temporale più ampio per affrontare e risolvere le questioni rimaste irrisolte e dare risposta ai dubbi emersi sin dall'introduzione dell'obbligo.

Sotto questo profilo l'Ance ritiene opportuno che siano chiariti cinque profili applicativi dell'obbligo assicurativo; è necessario:

1. **precisare che l'obbligo di stipulare la polizza ricade esclusivamente sui beni di proprietà** dell'impresa in quanto ricompresi nell'elenco delle voci di bilancio dell'attivo immobilizzato (B-II, numeri 1, 2 e 3 dell'art. 2424 c.c.) escludendo quelli detenuti ad altro titolo (es. locazione);
2. **definire meglio i criteri di assicurabilità in caso di** immobili che presentano delle **difficoltà edilizie** operando una distinzione tra quelli che rientrano nei casi sanabili e quindi potenzialmente ammessi alla copertura obbligatoria;
3. delimitare l'ambito di applicazione oggettivo, **escludendo i cosiddetti "beni merce"**;
4. **circoscrivere meglio la portata delle misure sanzionatorie**, precisando che l'espressione "*contributi, sovvenzioni o agevolazioni di carattere finanziario a valere su risorse pubbliche*" si riferisce unicamente a interventi finanziari diretti conseguenti all'evento catastrofale;
5. **prevedere un sistema di mutualità tra le zone a più alto rischio e quelle meno rischiose**, per evitare distorsioni troppo forti dal punto di vista della localizzazione delle attività economiche e in modo da creare un livellamento del premio verso un valore medio accessibile per tutti.

* * *

In linea anche con quanto affermato dalla Banca centrale Europea, si ritiene che le assicurazioni facilitino la ricostruzione consentendo alle imprese di riprendere la propria attività in tempi brevi. Questo si traduce in una significativa mitigazione dei danni economici complessivi, in una riduzione dei rischi per la stabilità finanziaria e in un alleggerimento dei costi a carico dei contribuenti per le perdite non coperte. Ciononostante, i dati europei, come rimarcato dalla stessa BCE, rivelano che solo un quarto delle perdite causate da eventi climatici estremi risulta assicurato.

Secondo un'analisi condotta dal *Disaster Risk Management Knowledge Centre (DRMKC) del Joint Research Centre (JRC) della Commissione Europea* emerge come, in Europa, **l'Italia sia il Paese più vulnerabile alle catastrofi naturali**. Lo studio evidenzia come l'Europa affronta diversi rischi naturali, tra cui inondazioni, terremoti, frane, tempeste, eruzioni vulcaniche, incendi boschivi, siccità e ondate di calore, con diversi gradi di esposizione e vulnerabilità in tutto il continente. Tra il 1980 e il 2020, i rischi naturali hanno colpito circa 50 milioni di persone nell'Unione Europea, causando danni annuali medi di 12 miliardi di euro (Commissione Europea, 2023). È sempre più riconosciuto che questi pericoli e/o i loro impatti spesso si sovrappongono nello spazio e nel tempo, rendendo necessario **un nuovo approccio alla gestione del rischio**.

Lo studio mette in evidenza anche come il livello di rischio non è determinato unicamente dall'esposizione a una specifica minaccia. Infatti, beni, sistemi e comunità, pur trovandosi nella stessa area esposta, possono presentare vulnerabilità significativamente diverse, con conseguenti livelli di rischio profondamente variabili. La vulnerabilità di un elemento esposto si configura, pertanto, come un fattore determinante per comprendere e mitigare il rischio effettivo.

Proprio per questa ragione, **l'attenzione alla vulnerabilità** deve motivare il Governo verso una **strategia più ampia di prevenzione sul territorio**. Occorre senz'altro **investire in interventi di messa in sicurezza degli edifici e delle infrastrutture esistenti**, promuovere pratiche costruttive innovative e resilienti per il futuro, e adottare politiche di pianificazione territoriale che tengano conto delle specificità dei rischi locali e della necessità di ridurre la vulnerabilità intrinseca del nostro patrimonio costruito e naturale.

Fatte queste necessarie considerazioni generali, come ANCE, pur non mettendo in discussione l'opportunità di assicurarsi contro i rischi catastrofali, si sollevano delle perplessità in relazione alla **mancanza di chiarezza su molti aspetti dell'obbligo**. Questioni operative, definizioni di copertura, costi e meccanismi di funzionamento e soprattutto la non ben definita previsione sanzionatoria hanno generato numerosi dubbi interpretativi che, purtroppo, neanche il successivo decreto ministeriale attuativo 30 gennaio 2025, n. 18 è riuscito a risolvere.

Di seguito verranno illustrati alcuni aspetti che, come già evidenziato, necessitano di maggiore chiarimento.

1. Applicabilità della copertura assicurativa ai beni in regime di locazione

La prima questione che andrebbe chiarita riguarda l'ambito di applicazione oggettivo dell'obbligo assicurativo in relazione ai **fabbricati utilizzati dalle imprese in regime di locazione**. Tra le numerose questioni che le imprese associate hanno rivolto ad ANCE la più frequente è stata proprio quella della necessità di chiarire chi sia effettivamente tenuto alla stipula della polizza in questi casi: se l'impresa conduttrice o il proprietario dell'immobile (che potrebbe essere a sua volta una impresa ovvero una persona fisica). Le indicazioni finora giunte dal MIMIT e da ANIA, che richiamano le voci di bilancio dell'attivo immobilizzato (B-II, numeri 1, 2 e 3 dell'art. 2424 c.c.) per identificare i beni da assicurare, rifacendosi anche alla locuzione *“a qualsiasi titolo utilizzati”* generano ulteriori dubbi. Infatti, i beni presi in locazione non rientrano in queste categorie del bilancio dell'impresa conduttrice, in quanto non di sua proprietà. Da questa interpretazione emerge una mancanza di coerenza normativa e **potenziali conflitti tra proprietario e conduttore**. Come verrà gestito il rapporto contrattuale e la verifica tra proprietario e conduttore per evitare duplicazioni o mancanze di copertura? Chi sarà responsabile in caso di inadempimento? Inoltre, le imprese che detengono il fabbricato in locazione potrebbero trovarsi nella situazione di dover assicurare beni di cui non hanno il pieno controllo e sui quali potrebbero non avere tutte le informazioni necessarie per stipulare la polizza. Se il proprietario, in quanto persona fisica non è obbligato, come si garantisce la copertura del rischio per l'attività dell'impresa conduttrice?

2. Applicabilità della copertura assicurativa in presenza di difformità edilizie

Un secondo importante aspetto da chiarire riguarda i **fabbricati con difformità** di natura edilizia. La Legge n. 213/2023 all'articolo 1 comma 106 precisa che l'obbligo assicurativo non si applica alle imprese i cui beni immobili risultino gravati da abuso edilizio o costruiti in carenza delle autorizzazioni previste ovvero gravati da abuso sorto successivamente. Il DM n. 18/2025 all'articolo 1 comma 2 ribadisce che tali beni immobili sono esclusi dalla copertura assicurativa.

Ad avviso dell'ANCE l'attuale formulazione dell'esclusione per gli immobili gravati da abuso edilizio risulta eccessivamente generica, in quanto sembrerebbe ricomprendere indistintamente anche quei casi in cui l'abuso edilizio potrebbe essere oggetto di sanatoria in conformità con la normativa vigente. Ciò potrebbe comportare che un'impresa non sia a conoscenza dello stato di conformità dell'immobile e, di conseguenza, si renda necessaria una verifica di legittimità sullo stesso prima di poter sottoscrivere la polizza assicurativa. Durante questo periodo di verifica, tuttavia, l'immobile rischierebbe di rimanere privo di copertura assicurativa, esponendo il proprietario a potenziali rischi non tutelati. Questa esclusione rischia di penalizzare imprese che potrebbero regolarizzare la propria posizione.

Si evidenzia, inoltre, che la stessa formulazione non rende chiara la distinzione tra le tre casistiche riportate. Ad esempio, non si comprende se la carenza delle autorizzazioni si riferisca ad altre autorizzazioni diverse da quelle edilizie, né cosa si intenda precisamente per abuso sorto successivamente, lasciando spazio a interpretazioni divergenti.

3. Non applicabilità della copertura assicurativa ai cd. “Beni merce”

L'ANCE sottolinea poi la necessità di chiarire **esplicitamente l'esclusione dall'obbligo di copertura assicurativa i beni merce**, ovvero quelli direttamente destinati alla produzione o allo scambio nell'ambito dell'attività d'impresa, come ad esempio un fabbricato in vendita.

4. Conseguenze in caso di mancato adempimento dell'obbligo assicurativo

Al di là delle specificità operative della polizza catastrofale che sono state finora oggetto di disamina puntuale, uno dei nodi più critici della Legge n. 213/2023 sull'obbligo assicurativo risiede in una questione di principio fondamentale sul quale si auspica un intervento chiarificatore ossia **il rapporto tra la violazione dell'obbligo assicurativo e le possibili conseguenze sull'ottenimento di risorse pubbliche, anche in ambiti diversi dall'indennizzo per danni catastrofali**.

Sollewa, infatti, alcune perplessità la formulazione del comma 102, il quale prevede che si debba tener conto dell'inadempimento dell'obbligo assicurativo nell'assegnazione di *“contributi, sovvenzioni o agevolazioni di carattere finanziario a valere su risorse pubbliche”*, anche con riferimento a quelle previste in occasione di eventi calamitosi e catastrofali. Così concepita, la norma pare configurare una **potenziale sanzione per la mancata sottoscrizione della polizza anche in contesti estranei al verificarsi di un evento catastrofale** come potrebbe essere, ad esempio il mancato accesso agli sgravi contributivi per il Mezzogiorno.

Tale impostazione non appare corretta. Sarebbe, infatti, auspicabile circoscrivere la rilevanza dell'inadempimento dell'obbligo assicurativo ai soli casi in cui l'impresa subisca effettivamente danni a seguito di uno degli eventi catastrofali specificati al comma 101 (alluvioni, esondazioni, inondazioni, sismi, frane). In questa prospettiva, **la mancanza di copertura assicurativa dovrebbe costituire un criterio ostativo unicamente per l'accesso a contributi pubblici destinati al ristoro dei danni direttamente subiti a causa di tali eventi**. La suddetta proposta di modifica sarebbe aderente alla ratio della norma in questione, garantendo altresì un principio di proporzionalità tra l'inadempimento dell'obbligo assicurativo e la sanzione applicabile.

Peraltro, l'espressione utilizzata nel comma 102 sembrerebbe non implicare necessariamente conseguenze automatiche in caso di mancato rispetto dell'obbligo, aprendo a diverse interpretazioni sul nesso tra l'esistenza dell'assicurazione e l'effettivo accesso ai fondi pubblici.

Si sottolinea poi che l'applicazione della misura sanzionatoria dovrebbe essere circoscritta ai soli danni riguardanti i beni per i quali sussiste l'obbligo assicurativo. Occorre cioè chiarire che questa disposizione **non si estende in alcun modo ai danni subiti da beni differenti**, i quali, anche in presenza di eventi calamitosi o catastrofali, rimangono pienamente idonei a beneficiare di contributi pubblici erogati sotto qualsiasi forma prevista dalla normativa vigente.

Ulteriore motivo di incertezza risiede nella **mancata specificazione dei criteri temporali per la verifica dell'adempimento**: non è chiaro se, per beneficiare di future agevolazioni pubbliche, sia sufficiente

possedere una polizza al momento della domanda o se l'ente erogatore effettuerà una verifica retroattiva fino al momento di decorrenza effettiva dell'obbligo, con il rischio di precludere l'accesso ai benefici anche a chi abbia successivamente adempiuto al predetto obbligo. ANCE ritiene di appoggiare l'interpretazione che guarda al momento della domanda. In ogni caso la mancanza di chiarezza normativa è al momento causa di forte incertezza per le imprese.

A ciò si aggiunge la **mancanza di chiarezza su cosa si intenda esattamente per contributi, sovvenzioni o agevolazioni di carattere finanziario a valere su risorse pubbliche**. Non è specificato quali siano le fattispecie concrete ricomprese in questa definizione. Questa ambiguità interpretativa rende difficile per le imprese comprendere appieno la portata delle potenziali conseguenze derivanti dal mancato adempimento dell'obbligo assicurativo.

Si pone poi un secondo interrogativo, di non minore importanza, **sulle modalità e sugli enti preposti al controllo della correttezza e della completezza** della copertura assicurativa richiesta per l'accesso a "sovvenzioni e agevolazioni pubbliche". Anche questo è un aspetto che desta preoccupazione per le imprese.

5. Determinazione e adeguamento periodico dei premi: il problema della mancanza della mutualità

Il comma 4 della Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di Bilancio 2024), commentato in maniera critica dall'Ance nel corso dell'audizione in Parlamento, e il relativo Decreto attuativo stabiliscono che il **premio assicurativo**, ossia l'importo che l'assicurato deve pagare all'assicuratore come corrispettivo del contratto di assicurazione, **"è determinato in misura proporzionale al rischio, anche tenendo conto della ubicazione del rischio sul territorio e della vulnerabilità dei beni assicurati, delle serie storiche attualmente disponibili, delle mappe di pericolosità/rischiosità del territorio disponibili e della letteratura scientifica in materia e adottando, ove applicabili, modelli predittivi che tengano in debita considerazione l'evoluzione nel tempo delle probabilità di accadimento degli eventi e della vulnerabilità dei beni assicurati"**.

In base a questa definizione, le imprese localizzate nei territori caratterizzati da un rischio catastrofe elevato sono chiamate a corrispondere premi molto più elevati rispetto alle imprese localizzate in zone del Paese meno rischiose.

C'è il fondato pericolo che questa impostazione porti ad un **fallimento del mercato nelle zone maggiormente rischiose**, perché i premi richiesti alle imprese potrebbero essere eccessivamente elevati.

Sono immaginabili **distorsioni anche dal punto di vista della localizzazione delle attività economiche**, con l'acuirsi dei divari tra macroregioni (per esempio, dal punto di vista del rischio sismico, Regioni del Mezzogiorno come Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia potrebbero avere delle ripercussioni negative importanti).

Per risolvere questo potenziale fallimento di mercato, l'Ance propone, come già avvenuto nel corso dell'audizione di inizio 2024, di prevedere un **sistema di mutualità** tra le zone a più alto rischio e quelle meno rischiose, in modo da creare un livellamento del premio verso un valore medio accessibile per tutti.

Inoltre, l'Ance propone di utilizzare la riassicurazione di Sace anche per mitigare questi fallimenti del mercato.