

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5921

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

### FLUVI, BENVENUTO, GAMBINI

Delega al Governo per la disciplina dell'assicurazione a copertura dei rischi derivanti da calamità naturali

*Presentata il 15 giugno 2005*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il messaggio essenziale che si intende dare con la presente proposta di legge è semplice e chiaro: il nostro Paese non può più ritardare l'approvazione di una legge in grado di fronteggiare le conseguenze prodotte dalle catastrofi naturali cui esso è sempre più soggetto. Nonostante il ripetersi di terremoti — da quello del Belice in poi — e di alluvioni, l'intervento pubblico, quanto a modello di intervento, è rimasto quello di uno Stato ottocentesco, che interviene, cioè, solo *ex post* per lenire, parzialmente e male, i danni prodotti alla collettività, utilizzando le scarse risorse pubbliche di volta in volta disponibili. Occorre, invece, modificare radicalmente l'approccio: è necessario mettere a punto un sistema di

intervento preventivo che faccia leva, accanto allo Stato, anche sulla capacità finanziaria del mercato interno e internazionale. In altri termini, si tratta di creare un sistema misto pubblico-privato che da un lato accantoni nel tempo maggiori risorse per fronteggiare le calamità naturali e dall'altro continui a fare intervenire lo Stato onde garantire il funzionamento del sistema in presenza di catastrofi tali da sovrastare e assorbire le risorse fornite dal mercato privato.

Ebbene, una legge seria, che si proponga di introdurre cambiamenti strutturali nel modo con il quale fino ad oggi lo Stato è intervenuto e ancora interviene per sopperire ai danni prodotti ai cittadini dalle ricorrenti catastrofi naturali cui il

Paese è soggetto, deve prendere in considerazione almeno tre questioni fondamentali: l'enormità del costo prodotto dagli eventi dannosi sul bilancio pubblico e, più in generale, sulla collettività; le modalità della sua copertura e quindi il ruolo del mercato; il coinvolgimento dei cittadini più o meno esposti al rischio.

Quanto al primo punto occorre considerare che nel periodo 1968-2000 l'intervento statale solo per l'emergenza e la ricostruzione post-terremoto ha superato i 120 miliardi di euro (fonte: Dipartimento della protezione civile), con una media, dunque, di 3,8 miliardi all'anno. Anche senza aggiungere a tale importo gli interventi a seguito di alluvioni, inondazioni e frane, stimabili tra 1 milione e 4 milioni di euro all'anno, siamo di fronte a cifre gravemente sconvolgenti gli equilibri dei bilanci pubblici annuali e pluriennali. Eppure, come l'esperienza ormai ci insegna, i danni in realtà subiti dai cittadini sono stati perfino superiori alle somme di volta in volta stanziare e poi liquidate. Ne è risultata una seria inadeguatezza dell'intervento pubblico sia sotto il profilo delle risorse attivate, sia dei tempi relativi alla loro messa a disposizione dei danneggiati. Si aggiunga a ciò la farraginosità delle procedure per attivare gli interventi e non si potrà che concludere che l'approccio *ex post* messo in atto dallo Stato per ristorare i cittadini dai danni subiti a seguito di calamità naturali è, al contempo, inadeguato, inefficiente e, purtroppo, dispendioso. Per di più, l'impatto catastrofale degli eventi è destinato, sotto la spinta dei cambiamenti climatici in atto, ad accrescersi nel tempo con un'ulteriore accentuazione, dunque, dei difetti e dei limiti evidenziati.

È proprio tale quadro complessivo che spinge a far intervenire, nella copertura di tali eventi, accanto al soggetto pubblico, sia il settore assicurativo nazionale, sia quello internazionale. In altri termini, è la drammaticità stessa degli eventi a rendere ormai improcrastinabile l'attivazione di un modello capace di attirare nuove risorse, private e pubbliche.

A fronte di un evento catastrofale, la copertura dei danni subiti dai cittadini dovrebbe avvenire nel modo seguente: in primo luogo, con il risarcimento da parte degli assicuratori nazionali (fino a un dato importo definito dalle riserve tecniche accumulate dal consorzio assicurativo anno dopo anno); in secondo luogo, con interventi da parte dello Stato ogni qual volta la capacità economica delle compagnie nazionali venisse a esaurirsi a causa dell'ampiezza dei sinistri; inoltre, con interventi da parte del mercato internazionale ove una parte del « rischio Paese » vi venisse opportunamente collocata con la riassicurazione.

Di fatto, tale modello risulta imperniato sull'uso del meccanismo delle riserve di equalizzazione, vale a dire sugli accantonamenti effettuati dal settore privato per fronteggiare il rischio di future catastrofi, cioè di eventi non ancora accaduti. Questo meccanismo viene rafforzato con la garanzia dell'intervento dello Stato ove le riserve si rivelassero insufficienti a fronteggiare la gravità dei danni subiti. A sua volta, l'utilizzo della riassicurazione internazionale garantirebbe un migliore riparto dei costi assieme a un conseguente maggiore afflusso di risorse.

Tale sistema misto pubblico-privato viene attivato coprendo il rischio catastrofale a mezzo di polizze di assicurazione che specificamente prevedano tale copertura. A questo fine si è ipotizzato di utilizzare la classica polizza incendio sulle abitazioni aggiungendovi il rischio catastrofale. Due, pertanto, le condizioni per attivare il risarcimento: la dichiarazione di disastro naturale da parte del Dipartimento della protezione civile e la sussistenza di una polizza di assicurazione che preveda la copertura dei danni da calamità naturali.

Quale il coinvolgimento — e veniamo così al terzo punto — dei cittadini esposti al rischio catastrofe per la casa di loro proprietà? Come già detto i cittadini desiderosi di tutelarsi nei confronti delle catastrofi naturali potrebbero — quindi, non « dovrebbero » — sottoscrivere una polizza di assicurazione, pagando il rela-

tivo premio. E qui veniamo alla questione più controversa: quella del costo della copertura per ogni singolo cittadino. Si è previsto un abbattimento dell'aliquota di imposta dall'attuale 21,35 per cento al 12,50 per cento in modo da evitare incrementi di premio per i sottoscrittori. Ciò avverrebbe — entro un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge — onde consentire che lo sviluppo dei premi complessivi gradualmente autofinanzi, con la crescita della base imponibile, la riduzione del gettito prodotto dall'abbassamento dell'aliquota di imposta. Tale riduzione diverrebbe sufficiente a bilanciare la perdita di gettito per lo Stato a condizione di avere una più ampia base imponibile.

Si è calcolato che il *break-even* tra il gettito attuale al 21,35 per cento e il nuovo gettito al 12,50 per cento si raggiungerebbe nell'arco di cinque anni con un incremento dei premi nell'ordine del 70 per cento, quindi in presenza di un tasso medio annuo di circa il 14 per cento (a fronte di una media nel periodo 1998-2003 del 4,5 per cento). Onde evitare perdite di gettito per l'erario, occorrerà graduare la riduzione dell'aliquota in modo correlato allo sviluppo del portafoglio. Prendendo come ipotesi di partenza gli importi dei premi e del gettito dell'anno 2004, supposti pari rispettivamente a 2.000 euro e a 427 euro e ipotizzando altresì la costanza nel tempo del valore reale del gettito si sono individuate anno per anno tra il 2005 e il 2009 le seguenti aliquote: 19,1 per cento; 17,1 per cento; 15,3 per cento; 13,7 per cento; infine nel 2009 12,5 per cento.

Si vuole sottolineare con grande chiarezza che il meccanismo che si propone, con i relativi vantaggi per lo Stato e per i cittadini, può funzionare solo a condizione di avere un'ampia platea di assicurati che non comprenda esclusivamente proprietari di abitazioni ad alta esposizione al rischio. In tale ipotesi, infatti, l'antiselezione aumenterebbe i costi a livelli insopportabili per gli utenti. Tale aumento dei premi si può conseguire anche senza prevedere l'obbligatorietà dell'assicurazione — che non si è infatti considerata — purché si

indichi con chiarezza, come è fatto nella presente proposta di legge, che i cittadini proprietari di immobili, non assicurati non possano ottenere gli stessi benefici di ristoro del danno goduti, invece, dagli assicurati danneggiati. Allo scopo di incrementare ulteriormente la platea degli assicurati si è previsto, inoltre, che la legge possa estendere i suoi benefici anche agli immobili a uso esclusivamente abitativo facenti capo a imprese e a società.

La questione del coinvolgimento dei cittadini impone di affrontare anche il rapporto che si intende stabilire tra gli abitanti più esposti al rischio — ad esempio quelli nelle zone a forte frequenza sismica o vicini ai fiumi — e gli abitanti in zone a minore probabilità di evento catastrofico. È di tutta evidenza che per impedire l'antiselezione è necessaria una solidarietà tra tutti i cittadini assicurati proprio per evitare di far pagare premi insopportabili a chi è maggiormente esposto al rischio. La proposta di legge riafferma l'esigenza della mutualità finalizzata alla riduzione dell'onere per i cittadini più esposti. L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) è incaricato di controllare la sussistenza di tale mutualità. Più in generale, un'ampia platea di assicurati presenti anche in aree meno esposte agli eventi catastrofici consente allo strumento assicurativo di trovare il proprio equilibrio economico-tecnico: anzi, più ampia è tale platea e minore sarà l'antiselezione, quindi più basso il costo della copertura del rischio per coloro che sono più esposti. Naturalmente, il Dipartimento della protezione civile, oltre a dichiarare lo stato di calamità, dovrebbe anche dare istruzioni preventive per evitare che le nuove costruzioni siano realizzate senza alcun rispetto delle disposizioni antisismiche o troppo vicino ai fiumi e ai luoghi esposti a frane. Nel contempo, si è previsto che tutte le costruzioni abusive siano escluse dai benefici della legge introducendo, in tale modo, un incentivo per ridurre l'abusivismo.

La proposta di legge affronta anche il problema dei cittadini sprovvisti di reddito

sufficiente a sostenere l'onere di una assicurazione e di coloro che abitano in zone ad elevata probabilità di evento dannoso secondo la mappa del rischio individuata dal Dipartimento della protezione civile. A questo fine è previsto che lo Stato garantisca loro, anche in assenza di copertura assicurativa, il relativo risarcimento; naturalmente sarà importante definire con rigore la fascia di reddito complessivo (quindi non quella del reddito ai soli fini IRE) onde evitare ingiustizie redistributive.

Nel progetto assume ulteriore rilievo politico anche la procedura per la liquidazione dei sinistri. Essa verrebbe accelerata a mezzo della costituzione di un corpo peritale professionalmente abilitato alla valutazione dei rischi catastrofali in collaborazione con il Dipartimento della protezione civile.

Infine, un aspetto tecnico non secondario. Il modello misto pubblico-privato viene fatto funzionare a mezzo della costituzione di un consorzio tra le compagnie di assicurazione con obbligo di cessione almeno di una parte del rischio (e ciò al fine di evitare che le compagnie trasferiscano soltanto al consorzio i premi di assicurati ad alta probabilità di eventi dannosi). L'obbligo di cessione al consorzio è, in questo caso, totalmente giustificato dall'interesse nazionale. La soluzione, in ogni caso, è stata individuata ribaltando il problema: si è previsto non già l'obbligo

di cessione al consorzio bensì la definizione della misura massima di rischio che i singoli assicuratori sceglieranno di trattenere in proprio (quota massima di ritenzione). L'intervento dello Stato a garanzia del consorzio, qualora gli eventi catastrofali ne esaurissero la capacità economica, potrebbe avvenire anche attraverso una società privata a partecipazione pubblica; ciò consentirebbe eventualmente di valutare l'opportunità di ricollocare anche parte di tale rischio sul mercato riassicurativo (così come è probabile che faccia lo stesso consorzio). In tale modo l'eventuale ma opportuno ricorso al mercato riassicurativo potrebbe avvenire sia da parte della singola compagnia sui premi ritenuti, sia da parte del consorzio, sia, infine, da parte della società pubblica di garanzia con riferimento alle punte proprie di rischio.

In conclusione, si vuole significare l'estrema urgenza di procedere all'approvazione della presente proposta di legge, considerato che l'Italia è rimasta uno dei pochi Paesi europei ad essere sprovvisto di un moderno strumento di copertura a favore dei cittadini colpiti da catastrofi naturali, pur essendo il territorio nazionale — e ciò rappresenta una inammissibile contraddizione — esposto ad un'altissima probabilità di rischio sismico e, per di più, sistematicamente colpito da alluvioni e frane.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare l'assicurazione a copertura dei rischi derivanti da calamità naturali, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* prevedere l'automatica operatività della copertura dei rischi catastrofali su tutte le polizze incendio di nuova emissione il cui bene assicurato sia un fabbricato destinato ad unità abitativa privata;

*b)* prevedere le modalità per un graduale inserimento dell'estensione obbligatoria di garanzia nei contratti in corso per rischio incendio, da completare entro i due anni successivi alla emanazione dei decreti legislativi; tale termine è ridotto a sei mesi nel caso di cespiti immobiliari ad uso abitativo di proprietà di imprese e società;

*c)* ridurre gradualmente l'aliquota di imposta sui premi del ramo incendio, entro un periodo di tempo massimo di cinque anni, fino al 12,50 per cento, correlativamente allo sviluppo del portafoglio relativo alla copertura dei rischi catastrofali naturali e nel rispetto del principio di invarianza del gettito;

*d)* definire le caratteristiche di catastrofe degli eventi, in particolare di terremoti, maremoti, fenomeni vulcanici, frane, inondazioni, alluvioni, ad opera del Dipartimento della protezione civile, per i quali deve essere sottoscritta la copertura assicurativa;

*e)* definire i parametri per la determinazione univoca del valore di ricostruzione a nuovo dell'unità abitativa da assicurare, sulla base di metodologie di calcolo elaborate da organismi specializzati e

in uso per l'assicurazione incendio dei rischi civili;

f) correlare i premi assicurativi agli indici di rischio delle diverse aree del territorio basandosi su un principio di perequazione finalizzato ad attenuare l'onere a carico dei cittadini esposti nelle aree a più alta probabilità di evento dannoso. I tassi di premio puro nelle diverse aree sono determinati dal consorzio di cui alla lettera l) e sono comunicati all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) ai fini del solo controllo della sussistenza di un rapporto di mutualità;

g) prevedere un ruolo attivo del Dipartimento della protezione civile per la definizione di attività e di piani di prevenzione sul territorio da attuare a livello provinciale. Il rispetto e l'attuazione dei piani di prevenzione deve collegarsi ad un meccanismo premiante o penalizzante sui livelli di franchigia e di premio delle coperture assicurative;

h) definire i livelli, minimi e massimi, di franchigia e di indennizzo;

i) prevedere che i fabbricati abusivi non siano assicurabili né possano godere di alcun intervento dello Stato in caso di evento dannoso;

l) favorire il coordinamento tra le compagnie di assicurazione costituendo, in via transitoria, un consorzio coriassicurativo dei rischi, in ragione della particolare rilevanza degli interessi economici nazionali e della innovazione della disciplina. Al fine di garantire una corretta distribuzione dei rischi, la tutela della concorrenza e un più proficuo utilizzo del sistema di coriassicurazione, le singole compagnie trattengono in proprio, senza cessione al consorzio, parte del rischio, in una misura massima da definire in funzione della capacità complessiva del sistema;

m) prevedere, attraverso il monitoraggio dell'andamento delle riserve del consorzio di cui alla lettera l) e delle imprese assicuratrici, negli anni ad anda-

mento favorevole dei sinistri, la costituzione di riserve di equilibrio per fronteggiare gli andamenti aciclici dei rischi. L'importo di tali riserve determina il limite di indennizzo complessivo da parte del consorzio;

*n)* prevedere le modalità di intervento dello Stato, anche attraverso una società privata a partecipazione pubblica, a garanzia dell'attività del consorzio di cui alla lettera *l)* qualora gli eventi catastrofali siano tali da esaurirne la capacità economica;

*o)* prevedere, nei confronti di privati cittadini, privi della copertura assicurativa per le proprie abitazioni per i rischi derivanti da calamità naturali di cui alla lettera *d)*, la riduzione graduale, in un periodo non superiore al triennio, dei contributi statali secondo misure da determinare in relazione alle condizioni economiche dei soggetti danneggiati;

*p)* determinare la fascia di reddito al di sotto della quale l'intervento dello Stato verso i privati cittadini deve essere sempre garantito in assenza di copertura assicurativa nonché determinare le relative modalità di risarcimento;

*q)* prevedere che i cittadini che abitano in aree ad alto rischio, individuate dal Dipartimento della protezione civile, abbiano garantito l'intervento risarcitorio dello Stato indipendentemente dalla loro fascia di reddito;

*r)* definire le procedure ai fini del più rapido accertamento e della più rapida liquidazione dei danni, prevedendo la creazione di un corpo peritale professionalmente abilitato alla valutazione dei rischi catastrofali in collaborazione con il Dipartimento della protezione civile.

## ART. 2.

1. Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un'apposita commissione di studio

composta da esperti di particolare qualificazione professionale nel settore assicurativo e della protezione civile, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con il medesimo decreto sono determinati i compensi da corrispondere ai componenti della commissione di studio.

2. Per il funzionamento della commissione di cui al comma 1 e per la corresponsione dei relativi compensi, è autorizzata la spesa di 250.000 euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 202, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

