APPROFONDIMENTO CIVILE

Emanato il regolamento recante le modalità attuative dell'obbligo assicurativo dei rischi catastrofali – Luci e ombre della normativa primaria

Data pubblicazione: 14/03/2025

Autore: Avv. Roberto Francesco Iannone

Categoria: Civile

Contenuto

Il 27 febbraio 2025 è stato pubblicato sulla gazzetta Ufficiale il decreto del 30 gennaio 2025 del Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato il Regolamento recante modalita' attuative e operative degli schemi di assicurazione dei rischi catastrofali ai sensi dell'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2023, n. 213,

Premessa

Va premesso che la normativa primaria è contenuta nella legge di bilancio dell'anno scorso, che fu dettata dalla emergenza creata dall'aumento della frequenza di accadimento di eventi naturali a effetti catastrofici. Tuttavia, come spesso accade, in caso di interventi legislativi 'emozionali', l'impianto normativo che ne è conseguito appare carente, lacunoso e poco chiaro

L'incidenza degli eventi catastrofali in Italia

Per meglio inquadrare la questione va osservato che: - l'Italia è il paese che per la configurazione del suo **territorio è particolarmente esposto** al rischio di terremoti e alluvioni (secondo i dati ANIA/2021 circa il 70% del territorio italiano è esposto a tali rischi); - sebbene oltre due terzi della ricchezza degli italiani sia investita in case e immobili, circa il 2-3% delle abitazioni è coperto da tali rischi (tanto che a livello europeo l'italia si pone al penultimo posto, prima della Grecia (ironie della sorte altro paese particolarmente esposto al rischio sismico), con riferimento alla copertura di tali rischi rispetto alla ricchezza investita in immobili, tanto emerge da dati pubblicati dall'EIOPA/2023);

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

Tale situazione ha due conseguenze rilevanti sul piano finanziario e tecnico assicurativo: - i costi dei disastri sono sostenuti dallo Stato; - l'esiguo numero di beni assicurati rispetto ad un rischio di alta incidenza, ma non più di bassa frequenza, rende insostenibili i rapporti tecnici per gli assicuratori. La normativa nazionale, quindi, nasce per porre un freno a tali effetti, anche perché consente di ampliare la platea dei beni assicurati, la qual cosa, in virtù del principio mutualistico, consente di spalmare su un numero di assicurati maggiori il costo dei sinistri. Così facendo, come è logico intuire, si ha, da un lato, la riduzione del premio assicurativo e il miglioramento dei rapporti tecnici; da altro lato, una minore pressione sulla bilancia pubblica.

L'obbligo assicurativo introdotto

Il tipo di **obbligo assicurativo** introdotto dalla legge si può dire che è: - a **doppio binario**, atteso che all'impegno del privato si affianca una garanzia dello Stato; - bilaterale, considerato che l'obbligo incombe sia sull'assicuratore privato (sostenuto però da un assicuratore a socio statale unico, la SACE, v. co. 108) che sulla impresa (intendendo per tali la impresa iscritta nel registro delle imprese di cui all'art. 2188 c.c.) sia proprietaria che utilizzatrice del bene (anticipando, così la risposta al quesito n. 2). I **beni da assicurare** sono quelli indicati nell'art. 2424, co. 1, sezione attivo, voce B-II, nn. 1,2,e 3 c.c. , ovvero:

Immobilizzazioni materiali	1. terreni e fabbricati (con esclusione dei "*beni immobili risultino gravati da carenza delle autorizzazioni previste, ovvero gravati da abuso sorto successiv costruzione*" ai sensi del co. 106); 2. impianti e macchinario; 3. attrezzature industriali e commerciali;

Il richiamo alla legge, con riguardo ai beni oggetto di assicurazione, però, non è chiaro se sia riferito al *nomen o* anche al valore. Perché in tale ultimo caso sorgerebbero dei problemi di tecnica assicurativa, atteso che l'assicurazione normalmente opera a valore intero o a nuovo/costo di rimpiazzo mentre gli immobili e le attrezzature vengono iscritte in bilancio al costo di acquisto (compreso il valore dell'area, escluso da un punto di vista assicurativo) mentre i macchinari e le attrezzature al costo di acquisto detratto l'ammortamento. Quindi, quale valore va assicurato. Le definizioni riportate nell'art. 1 del DM, ove si richiamano concetti assicurativi, indurrebbero a ritenere che il valore da assicurare sia quello assicurativo:

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

l) «valore di ricostruzione»: importo necessario per la ricostruzione a nuovo del fabbricato con beni equiv
tipologia, caratteristiche costruttive, dimensioni e funzionalità; m) «costo di rimpiazzo»: valore necessari
sostituzione dei beni danneggiati con beni della medesima utilità, correntemente offerti sul mercato; n) «
necessario a sostenere i costi dei lavori di sgombero, bonifica e ripristino delle caratteristiche meccanich
ad una condizione pari a quella precedente all'evento assicurato;

salvo che nel determinare il valore di ricostruzione a nuovo il legislatore di secondo livello, non escluda dal calcolo, espressamente, il valore dell'area. In realtà il problema si propone, in maniera ancor più prepotente, con riguardo all'assicurazione del 'terreni': quale valore assicurare? Il D.M. non lo precisa. Gli **eventi da assicurare** sono: i terremoti, le alluvioni, le inondazioni, le esondazioni e le frane, come definiti dall'art. 3 del DM

a) «a**lluvione**, inondazione ed esondazione»: fuoriuscita d'acqua, anche con trasporto ovvero mobilitazio
alta densità, dalle usuali sponde di corsi d'acqua, di bacini naturali o artificiali, dagli argini di corsi natura
bacini, anche a carattere temporaneo, da reti di drenaggio artificiale, derivanti da eventi atmosferici natu
come singolo evento le prosecuzioni di tali fenomeni entro le 72 ore dalla prima manifestazione; b) «**sisr**
e repentino della crosta terrestre dovuto a cause endogene, purché i beni assicurati si trovino in un'area
interessate dal sisma nei provvedimenti assunti dalle autorità competenti, localizzati dalla Rete sismica n
nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV) in relazione all'epicentro del sisma. Le scosse registrate nell
evento che ha dato luogo al sinistro indennizzabile sono attribuite a uno stesso episodio e i relativi danni
sinistro; c) «**frana**»: movimento, scivolamento o distacco rapido di roccia, detrito o terra lungo un versan
l'azione della gravità, scoscendimento di terre e rocce anche non derivate da infiltrazioni d'acqua. Sono c
evento le prosecuzioni di tali fenomeni entro le 72 ore dalla prima manifestazione

Le imprese obbligate ad assicurarsi Evidenzio sin da subito che vi è una evidente distonia tra il dato letterale contenuto nella norma (che richiama la disciplina che regola l'iscrizione nel registro delle imprese) e la relazione esplicativa che accompagnò la legge di bilancio nel suo iter parlamentare. La prima estende il novero delle imprese tenute all'obbligo ben oltre il perimetro indicato dalla relazione esplicativa. Situazione, questa, che creerà non pochi problemi da un punto di

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

vista pratico. Il comma 101 prevede due condizioni affinché insorga l'obbligo assicurativo: - che "*Le imprese* [abbiano] ... *sede legale in Italia* ... [o se] *aventi sede legale all'estero* [che abbiano] *... una stabile organizzazione in Italia*" , - che siano "*tenute all'iscrizione nel registro delle imprese ai sensi dell'articolo 2188 del codice civile*" ovvero (in base a quanto stabilito dalla disciplina che regola il Registro delle imprese (L. 580/1992, DPR 581/1995 e L.558/1999).

Sezione ordinaria		• gli imprenditori individuali commerciali non piccoli; • le società di persone (ad esclusione le società semplici); • le società di capitali; • i consorzi tra imprenditori con attività esterna; • i gruppi europei di interesse economico con sede in Italia; • gli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale; • le società estere che hanno in Italia la sede dell'amministrazione, ovvero l'oggetto pr
Sezione speciale	prima	• ~~gli imprenditori agricoli individuali (persone fisiche e persone giuridic~~ dal co. 111 atteso che per essi opera il Fondo mutualistico nazionale catastrofali meteoclimatici alle produzioni agricole causati da alluvio previsto dall'art. 1 co. 5151 della legge di bilancio n. 234/221); • i **piccoli imprenditori** commerciali; • le società semplici; • gli imprenditori artigiani.
	seconda	• le società tra professionisti (ad esempio le **società tra avvocati**);
	terza	• le società o gli enti che esercitano attività di direzione e coordinamer soggette.
	quarta	• le organizzazioni private qualificabili come "imprese sociali".
	quinta	società di capitali in lingua comunitaria diversa dall'italiano.

Tuttavia, va osservato che le categorie soggette alla iscrizione nella sezione speciale del registro

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

sono per lo più escluse nel dossier che accompagnò la legge di bilancio, ove **si indicavano espressamente quali soggetti obbligati all'assicurazione**, - gli esercenti un'attività 1) industriale diretta alla produzione di beni o di servizi (2135); 2) intermediaria nella circolazione dei beni (2203); 3) di trasporto per terra (1678), per acqua o per aria; 4) bancaria (1834) o assicurativa (1882, 1883); 5) altre attività ausiliarie delle precedenti (1754). - le società costituite secondo uno dei tipi regolati nei capi III e seguenti del titolo V del Codice a) società in nome collettivo; b) società in accomandita semplice c) società per azioni; d) società in accomandita per azioni; e) società a responsabilità limitata f) le società cooperative, anche se non esercitano un'attività commerciale (2200), - gli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale (2201). **E si escludevano dall'obbligo** i piccoli imprenditori (2202) ovvero: - i coltivatori diretti del fondo, - gli artigiani, - i piccoli commercianti, - coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia (2083). Come detto, vi è quindi un contrasto tra quanto stabilito dalla legge e quanto indicato nella relazione accompagnatoria. Prudente sarebbe seguire il dato letterale della norma (e proporre la copertura a tutte le imprese iscritte nel registro delle imprese), tanto perché, per giurisprudenza consolidata delle corti superiori (Cassazione e Consiglio di Stato), la volontà emergente dai lavori preparatori non può sovrapporsi a quella obiettivamente espressa dalla legge, a meno che il dato letterale non sia ambiguo nella sua formulazione: e nel caso di specie il dato letterale apparirebbe chiaro (anche se per alcuni versi illogico, sul piano pratico, ed eccessivo). La legge, al co.. 111 esclude espressamente gli imprenditori agricoli, perché per essi opera il Fondo mutualistico nazionale per la copertura dei danni catastrofali meteoclimatici alle produzioni agricole causati da alluvione, gelo o brina e siccità, previsto dall'art. 1 co. 5151 della legge di bilancio n. 234/221. Quanto alle altre forme organizzative ritengo debba prevalere la situazione di diritto, salvo che, a seguito di un accertamento amministrativo o giudiziario, impulsato dall'amministrazione pubblica, non emergano situazioni che possano influire *"nell'assegnazione di contributi, sovvenzioni o agevolazioni di carattere finanziario a valere su risorse pubbliche*". In altre parole la mancata proposta di una copertura assicurativa a tali soggetti non comporterebbe responsabilità civili a carico dell'intermediario. **In caso di fabbricato in locazione**, la norma non precisa se debba provvedervi il locatario od il locatore. Interpretando il dato letterale, ritengo, però, che l'obbligo assicurativo ricada sull'imprenditore che intenda evitare la sanzione di cui al comma 102 (" *Dell'inadempimento dell'obbligo di assicurazione da parte delle imprese di cui al comma 101 si deve tener conto 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*") . Quindi, nel caso in cui il fabbricato sia dato in locazione e non vi abbia già provveduto il proprietario, l'obbligo assicurativo ricade sull'imprenditore che lo utilizza. **Le sanzioni per le imprese indempienti** Il comma 102, non

stabilisce sanzioni dirette a carico delle imprese che non adempiono all’obbligo assicurativo, bensì che lo stato “*deve tener conto 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*”. Diversamente, a carico delle imprese di assicurazione è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100.000 a euro 5000.000 (v. co. 107).

A cura dell'avv. Pasquale Santoro

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati