



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 19 novembre 2024

**NUMERO AFFARE 01424/2024**

OGGETTO:

Ministero dell'economia e delle finanze.

Schema di Regolamento recante modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione dei rischi catastrofali ai sensi dell'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2023, n. 213

### LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 49105 in data 7 novembre 2024 con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Sandro Menichelli.

Premesso:

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota prot. n. 49105 in data 7 novembre 2024 ha trasmesso al Consiglio di Stato lo schema di “*Regolamento recante modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione dei rischi catastrofali ai*

*sensi dell'art.1, comma 105, della legge 30 dicembre 2023, n. 213*”, unitamente alla relazione illustrativa e tecnica verificati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, all’assenso del Ministero delle imprese e del *made in Italy* e al sentito dell’Istituto di vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), nonché la relazione di accompagnamento, vistata dal Ministro dell’economia e delle finanze.

2. Con successiva nota prot. n. 50174 in data 14 novembre 2024, il Ministero ha integrato il compendio documentale a corredo della richiesta, con la trasmissione dell’analisi tecnico-normativa (ATN) e dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

3. Lo schema di decreto del Ministro dell’economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del *made in Italy* si compone di 12 articoli e reca in allegato, lo schema di convenzione di riassicurazione ex articolo 1, comma 108, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

4. Più in dettaglio, l’articolo 1 reca le definizioni e l’ambito di applicazione del decreto. In particolare, sono individuate le imprese sottoposte all’obbligo di assicurazione per rischi catastrofali, i beni oggetto della copertura assicurativa e definiti gli elementi tecnici delle polizze assicurative quali l’oggetto della copertura assicurativa, il premio assicurativo, la franchigia, lo scoperto, il massimale o il limite di indennizzo, la copertura assicurativa “a primo rischio assoluto”. I commi 2 e 3 indicano le esclusioni dalla copertura assicurativa in funzione della non conformità urbanistica dei beni immobili o della natura dell’evento causativo del danno, qualora sia direttamente ascrivibile al comportamento attivo dell’uomo o derivi da eventi quali “conflitti armati”, “terrorismo”, “sabotaggio”, “azioni tumultuose” o si tratti di “danni relativi a energia nucleare, armi, sostanze radioattive, esplosive, chimiche o derivanti da inquinamento o contaminazione”.

L’articolo 2 stabilisce l’oggetto del decreto interministeriale, che individua nel dettaglio gli eventi calamitosi e catastrofali, le modalità di determinazione e adeguamento dei premi assicurativi, i limiti alla capacità di assunzione del

rischio da parte delle imprese assicuratrici, l'aggiornamento dei valori di eventuale scoperto o franchigia e le modalità di coordinamento in relazione agli atti di regolazione e vigilanza prudenziale di competenza dell'IVASS.

L'articolo 3, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 1, comma 101 della legge n. 213/2024, reca la definizione di dettaglio dei singoli eventi catastrofici quali un'alluvione, un'inondazione, un'esondazione, un sisma e una frana.

L'articolo 4 stabilisce i parametri per la determinazione del premio assicurativo in considerazione, tra gli altri profili, della vulnerabilità dei beni assicurati e delle misure di mitigazione del rischio eventualmente adottate dalle imprese assicurate, a presidio dei beni suscettibili di copertura assicurativa. L'articolo prevede, inoltre, che i citati premi debbano essere periodicamente aggiornati alla luce, tra l'altro, del principio di mutualità al fine di riflettere l'evoluzione dei valori economici e di conoscenza e modellazione del rischio.

L'articolo 5, disciplinando la capacità di assunzione del rischio da parte delle imprese assicuratrici, pone a queste ultime talune condizioni funzionali all'adempimento dell'obbligo di contrarre previsto dalla norma primaria, in termini coerenti con il vigente quadro regolatorio in tema di vigilanza sul mercato assicurativo. In questo quadro, con riferimento ai complessivi rischi da assumere con i contratti assicurativi, le imprese assicurative saranno tenute a definire la propensione al rischio in coerenza con il fabbisogno di solvibilità globale delle stesse, fissando i relativi limiti - aggiornati con cadenza annuale e definiti con riferimento all'intero portafoglio acquisito su tali rischi - tenendo conto, inoltre, del ricorso ai meccanismi di cessione del rischio, ivi inclusa la cessione a SACE s.p.a. L'eventuale superamento del limite di tolleranza del rischio comporterà la cessazione dell'assunzione di ulteriori rischi nell'intero territorio nazionale, con immediata informativa all'IVASS e ai terzi mediante pubblicazione sul sito *web* della compagnia.

L'articolo 6, in attuazione del disposto di cui all'articolo 1, comma 104, l. n. 213/2023, definisce i criteri di riferimento per la quantificazione

dell'indennizzo percepibile agli assicurati, prevedendo che l'entità del danno indennizzabile che rimane a carico dell'assicurato sia determinata secondo parametri distinti per fascia dimensionale. In tale quadro, la norma dispone che fino a 30 milioni di euro di somma assicurata, avuto riguardo al totale complessivo delle ubicazioni assicurate, le polizze assicurative possono prevedere, qualora convenuto dalle parti, uno scoperto, che rimane a carico dell'assicurato, non superiore al 15% del danno indennizzabile. Per la fascia superiore a 30 milioni di euro di somma assicurata, avuto riguardo al totale complessivo delle ubicazioni assicurate, ovvero per le grandi imprese come definite dal decreto in esame, la determinazione della percentuale di danno indennizzabile che rimane a carico dell'assicurato viene rimessa alla libera negoziazione delle parti.

L'articolo 7 pone i principi guida per la previsione di massimali o limiti di indennizzo nelle polizze assicurative, distinguendo in base all'entità della somma assicurata e in base alle dimensioni dell'impresa assicurata. In particolare, per la fascia fino a 1 milione di euro di somma assicurata, il limite di indennizzo è pari alla somma assicurata; per la fascia da 1 milione a 30 milioni di euro di somma assicurata il limite di indennizzo non può essere inferiore al 70% della somma assicurata; per la fascia superiore a 30 milioni di euro di somma assicurata ovvero per le grandi imprese come definite dallo schema di regolamento, la determinazione di massimali o limiti di indennizzo è rimessa alla libera negoziazione delle parti. Per quanto invece concerne i "terreni", la copertura è prestata nella forma "a primo rischio assoluto", fino a concorrenza del massimale o limite di indennizzo, pattuiti in misura proporzionale alla superficie del terreno assicurato. Per i contratti di assicurazione stipulati in forma collettiva che rientrano nella fascia fino a un milione di euro è prevista, altresì, l'individuazione di classi di rischio a cui far corrispondere l'applicazione di massimali differenziati.

L'articolo 8 pone il principio di trasparenza dell'offerta assicurativa, stabilendo che le imprese di assicurazione sono tenute a pubblicare sul proprio sito

internet la documentazione informativa tipizzata nell'art. 185 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 e le condizioni di assicurazione secondo le modalità individuate dall'IVASS.

L'articolo 9 stabilisce che le imprese di assicurazione che decidono di avvalersi della copertura SACE trasferiranno a quest'ultima i rischi derivanti dall'intero portafoglio delle polizze a copertura dei danni causati da calamità naturali o eventi catastrofali ovvero i rischi derivanti dall'intero portafoglio delle polizze al netto delle polizze sottoscritte con le già citate grandi imprese. Restano comunque escluse dall'ambito di intervento della riassicurazione da parte di SACE, ai sensi del comma 2, le polizze non conformi alle disposizioni di legge o che beneficino del regime transitorio previsto dal comma 2 dell'art. 11 dello schema di regolamento in esame.

L'articolo 10 approva la Convenzione che, allegata allo schema di decreto interministeriale, di cui costituisce parte integrante, disciplina i rapporti tra SACE S.p.A. e ciascun riassicurato. Il rilascio della copertura da parte di SACE S.p.A. viene in questa sede subordinato all'adesione, anche in forma consortile, alla Convenzione, da parte delle imprese assicurative.

L'articolo 11 reca le disposizioni transitorie, disponendo che l'adeguamento alle previsioni di legge dei testi di polizza dovrà avvenire entro e non oltre 90 giorni dalla pubblicazione del decreto in esame. Per le polizze già in essere, invece, il comma 2 stabilisce che l'adeguamento alle previsioni di legge decorrerà a partire dal primo rinnovo o quietanzamento utile delle stesse. Inoltre, qualora entro la scadenza del termine fissato per l'adempimento dell'obbligo di assicurazione si verifichi taluno degli eventi di cui all'articolo 3 del decreto, le imprese di assicurazione saranno tenute, ai sensi del comma 3, a verificare l'adeguatezza della propria proposta tariffaria entro 30 giorni dal verificarsi dell'evento catastrofale, al fine di proseguire la sottoscrizione di nuove coperture. Il comma 4, invece, stabilisce che per quanto non espressamente previsto dal decreto si farà rinvio alla disciplina del codice civile e alla regolamentazione IVASS.

L'art. 12, infine, stabilisce che il regolamento sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

Considerato:

1. Lo schema di decreto interministeriale in esame trae la base legale nell'art. 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 secondo cui: *“Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del made in Italy possono essere stabilite ulteriori modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione di cui ai commi da 101 a 107, ivi incluse le modalità di individuazione degli eventi calamitosi e catastrofali suscettibili di indennizzo nonché di determinazione e adeguamento periodico dei premi anche tenuto conto del principio di mutualità e, sentito l'IVASS, le modalità di coordinamento rispetto ai vigenti atti di regolazione e vigilanza prudenziale in materia assicurativa anche con riferimento ai limiti della capacità di assunzione del rischio da parte delle imprese o del consorzio di cui al comma 103, e possono essere aggiornati i valori di cui al comma 104.”*. A sua volta, il richiamato art. 1, comma 101, prevede che: *“Le imprese con sede legale in Italia e le imprese aventi sede legale all'estero con una stabile organizzazione in Italia, tenute all'iscrizione nel registro delle imprese ai sensi dell'articolo 2188 del codice civile, sono tenute a stipulare, entro il 31 dicembre 2024, contratti assicurativi a copertura dei danni ai beni di cui all'articolo 2424, primo comma, sezione Attivo, voce B-II, numeri 1), 2) e 3), del codice civile direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofali verificatisi sul territorio nazionale. Per eventi da assicurare di cui al primo periodo si intendono i sismi, le alluvioni, le frane, le inondazioni e le esondazioni.”*.

Come chiarito dalla relazione illustrativa, tale schema di decreto è diretto, da un lato, alla *“predisposizione di schemi assicurativi nazionali per la copertura di eventi catastrofali, quali alluvioni, sismi e frane, al fine di garantire un'adeguata protezione per le persone e per le imprese al verificarsi di fenomeni naturali particolarmente devastanti”*, e, dall'altro, a *“contribuire all'efficace gestione del rischio da parte delle compagnie assicurative per la copertura dei danni in esame”*, autorizzando SACE S.p.A. *“a concedere, a condizioni di mercato una copertura fino al 50 per cento degli indennizzi”*. Sulle conseguenti obbligazioni di SACE S.p.A. derivanti da tali coperture

viene accordata di diritto la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso.

In questo quadro, lo schema di regolamento fissa le modalità di individuazione degli eventi suscettibili di indennizzo nonché di determinazione e adeguamento dei premi e le modalità di coordinamento rispetto ai vigenti atti di regolazione e vigilanza prudenziale in materia assicurativa e l'aggiornamento dei valori di scoperto e franchigia relativi ai contratti.

2. Tanto premesso, l'intensificarsi nel nostro Paese di eventi calamitosi ha determinato l'esigenza di individuare un piano di intervento organico in grado, da un lato di adottare sempre più adeguati strumenti di prevenzione del rischio di tali eventi, dall'altro di promuovere una cultura assicurativa che favorisca la necessaria protezione economica, mediante meccanismi specifici di copertura assicurativa.

A fronte di questa necessità, la lettura dello schema di regolamento in esame evidenzia, tuttavia, l'esigenza di alcuni approfondimenti, funzionali alla sua attuazione pratica.

3. Giova premettere che lo schema di decreto interministeriale che viene all'esame del Collegio non ha una espressa qualificazione in termini di regolamento nella norma primaria che ne costituisce la base legale. La natura giuridica delle disposizioni poste da tale decreto deve, quindi, essere verificata in base al contenuto sostanziale dei singoli precetti. A tale riguardo può osservarsi che il decreto consta di due parti: una prima parte, costituita dall'articolato (eccezion fatta, per quanto di seguito precisato, per la clausola di approvazione contenuta nell'articolo 10, comma 1), che pone precetti di carattere generale e astratto e a cui correttamente l'amministrazione ha riconosciuto la natura di decreto regolamentare interministeriale disciplinato dall'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988. Una seconda parte, costituita dall'ALLEGATO A del decreto, recante il testo della "Convenzione di Riassicurazione" fra la SACE e ciascun riassicurato, e dalla relativa clausola

di approvazione contenuta nell'articolo 10, comma 1 – parimenti da includersi nel “*decreto di cui al comma 105*” (ex art. 1, comma 108. l. n. 213/2013), non ha, invece, natura sostanziale di atto normativo, come si evince dalla distinzione operata dall'articolo 17, comma 25 della legge 15 maggio 1997, n. 127, che contempla distintamente alla lettera a) gli “atti normativi” e alla lettera c) le “convenzioni” predisposte da uno o più ministri, pur prevedendo per entrambi gli atti il parere obbligatorio del Consiglio di Stato.

In relazione a tali premesse, poiché solo il parere sullo schema regolamentare è di competenza di questa Sezione consultiva per gli affari normativi (ex art. 17, comma 28, della legge n. 127/1997), mentre il parere sulla convenzione e relativa approvazione è di competenza della Prima Sezione consultiva (cfr. in termini *ex multis* anche i pareri della Sez. I, nn. 2213/2019; 1068/2019; 1057/2019; 3050/2015), questa Sezione esprimerà il parere sulla parte regolamentare fatta esclusione per la clausola di approvazione, mentre procederà a trasmettere l'affare alla Sezione Prima per l'esame della convenzione e della clausola di approvazione.

4. Ciò premesso, nello spirito di una piena collaborazione, si forniscono le seguenti osservazioni.

4.1. Con riferimento all'obbligo per le imprese di “*stipulare, entro il 31 dicembre 2024, contratti assicurativi a copertura dei danni*” in esame, previsto dal citato art. 1, comma 101, della legge di bilancio 2024, si segnala in via preliminare che la disposizione transitoria di cui all'art. 11, comma 1, dello schema di regolamento, secondo la quale, “*l'adeguamento alle previsioni di legge dei testi di polizza deve avvenire entro e non oltre 90 giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto*”, è tale da non rendere attuabile il richiamato obbligo di stipulare i contratti assicurativi a copertura dei danni entro il prefissato termine del 31 dicembre 2024.

4.2. Inoltre, attesi la *ratio* dell'intervento normativo e il carattere composito degli eventi calamitosi presi in considerazione dallo schema di decreto interministeriale, ognuno dei quali caratterizzato da significative specificità, si



suggerisce di valutare l'opportunità di individuare, nell'articolato in esame, anche le figure dotate di adeguate professionalità in tali settori, effettivamente capaci di assicurare la migliore valutazione dei danni prodotti da tali eventi.

4.3. Per quanto riguarda la platea dei soggetti tenuti all'obbligo assicurativo in parola, individuata dall'articolo 1, comma 1, lettera a), si suggerisce di meglio precisare su chi gravi l'obbligo assicurativo in relazione alle peculiari fattispecie dell'affitto di azienda (articolo 2562 cod. civ.) e dell'usufrutto di azienda (art. 2561 cod. civ.).

4.4. Proseguendo nell'esame di dettaglio dello schema di compendio normativo, in relazione all'art. 1, comma 3, lett. b) si suggerisce di verificare se la scelta dell'espressione "*azioni tumultuose*" rispetto a quella tradizionalmente utilizzata, anche in sede civilistica, dall'ordinamento giuridico di "*tumulti*" (cfr. art. 1912, cod. civ., per cui "*Salvo patto contrario, l'assicuratore non è obbligato per i danni determinati [...] da tumulti popolari*") risponda a specifiche ragioni; in difetto, apparirebbe preferibile riprendere la terminologia di cui all'articolo 1912 cod. civ. onde evitare possibili dubbi interpretativi.

4.5. Talune considerazioni possono formularsi in relazione alla previsione di cui all'art. 3 che, "*Ai fini dell'art. 1, comma 101, della legge 30 dicembre 2023, n.213*" definisce gli eventi calamitosi e catastrofici.

Va premesso che, con riguardo alla particolare ipotesi in cui uno degli eventi catastrofici individuati dal citato articolo 1, comma 101 cagioni a sua volta un altro di tali eventi catastrofici, la relazione di accompagnamento evidenzia la scelta di adottare soluzioni differenziate, nell'esercizio del compito, assegnato al decreto in esame, di stabilire le "*modalità di individuazione degli eventi calamitosi e catastrofici suscettibili id indennizzo*".

Dalla relazione emerge, infatti, la volontà di escludere la copertura assicurativa nel caso in cui una frana o un sisma determinino una "alluvione, inondazione ed allagamento".

Nel caso inverso di frane "attivate da eventi sismici" o da una "alluvione, inondazione ed allagamento" nella predetta relazione si precisa, invece, che

tali frane “sono ricomprese nelle coperture di cui ai punti a) e b)”.

Va, tuttavia, evidenziato che, mentre la prima soluzione trova adeguato riscontro nell’attuale formulazione dell’articolo 3, comma 1, lettera a), che include nella definizione di “alluvione, inondazione ed allagamento” solo le fuoriuscite d’acqua “derivanti da eventi atmosferici naturali”, per contro, l’estensione della copertura nel caso di frane “attivate da eventi sismici” o da una “alluvione, inondazione ed allagamento” non emerge univocamente dall’attuale testo dell’articolo 3, comma 1.

Se si intende perseguire tale finalità, sarebbe, quindi, preferibile intervenire sulla formulazione dell’articolo 3, comma 1, lettera c) – che definisce la nozione di “frana” – inserendo esplicite indicazioni in tal senso, visto che, per un verso, l’attuale riferimento a fenomeni che si determinano “*sotto l’azione della gravità*” potrebbe suffragare anche differenti esiti interpretativi, e che, per altro verso, l’ipotesi delle frane attivate da “alluvione, inondazione ed allagamento” o da “sisma” non è considerata specificamente neppure nelle definizioni di cui alle lettere a) e b).

4.6. Sempre con riferimento all’articolo 3, comma 1, lett. c), alla luce della definizione fornita per il termine “frana”, si invita a meglio chiarire, mediante apposita integrazione della relazione illustrativa, il motivo dell’esclusione del movimento, scivolamento o distacco “*graduale*” di roccia, detrito o terra, cui si fa riferimento nelle tabelle di sintesi, ricognitive di taluni significativi eventi catastrofali di cui alla suddetta relazione.

4.7. Con riguardo all’art. 4, comma 2, l’attuale formulazione, per cui “*Si tiene conto, altresì, delle misure adottate dall’impresa*”, non indica in base a quali criteri e in che misura si debba tenere conto delle misure adottate. Si suggerisce, pertanto, di valutare l’opportunità di aggiungere le parole “*in misura proporzionale alla conseguente riduzione del rischio*”, così da prevenire dubbi circa la misura della determinazione e adeguamento periodico dei premi.

4.8. Per quanto concerne l’art. 6, recante la “*Entità di danno indennizzabile a carico dell’assicurato*” perplessità emergono in relazione alla compatibilità delle

disposizioni di cui al secondo comma rispetto alla norma primaria di cui si prevede l'attuazione. Infatti, mentre l'art. 1, comma 104 della legge 30 dicembre 2023, n. 213 dispone che *“Ai fini dell'adempimento dell'obbligo di assicurazione di cui al comma 101 il contratto prevede un eventuale scoperto o franchigia non superiore al 15 per cento del danno e l'applicazione di premi proporzionali al rischio.”*, con ciò indicando la possibilità di uno scoperto massimo del 15 per cento per tutti i contratti in parola, il comma 2 dell'art. 6 appare disomogeneo rispetto alla legge di riferimento, introducendo espressamente deroghe rispetto al predetto limite del 15 per cento. Tali deroghe non sembrano al momento trovare sicura copertura nella previsione di cui al citato articolo, comma 105, per cui con il decreto in esame *“possono essere aggiornati i valori di cui al comma 104”*, in quanto il potere di “aggiornamento” di norma consiste in un potere di modificazione nel tempo per tenere conto di elementi e circostanze sopravvenuti, mentre nel caso di specie si è in presenza di una “deroga” al criterio legale operata in sede di prima applicazione. In ogni caso, ove si intendesse mantenere l'attuale comma 2 dell'articolo 6 dello schema di decreto in esame, occorrerebbe quanto meno integrare la relazione illustrativa dando conto espressamente del fatto che l'amministrazione ha considerato nuovi elementi istruttori – da indicare puntualmente - non considerati dal legislatore in sede di approvazione della norma primaria.

4.9. In considerazione, infine, di quanto sopra innanzi indicato in ordine alla natura della convenzione allegata allo schema di regolamento in esame, si suggerisce di espungere dall'art. 10, comma 1, l'espressione *“che costituisce parte integrante del presente decreto”*.

5. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Sezione esprime il parere nei sensi di cui in motivazione, per quanto di competenza, e manda alla Segreteria affinché rimetta alla Prima Sezione consultiva per l'esame della convenzione di riassicurazione da approvarsi ai sensi dell'articolo 1, comma 108, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

P.Q.M.

Esprime parere nei sensi di cui in motivazione, per quanto di competenza, e manda alla Segreteria affinché rimetta alla Prima Sezione consultiva per l'esame della convenzione di riassicurazione da approvarsi ai sensi dell'articolo 1, comma 108, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

L'ESTENSORE  
Sandro Menichelli

IL PRESIDENTE  
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO  
Alessandra Scafuri