

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1164

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **GOLFARI, ANDREINI, CUTRERA, MONTRESORI, GIUNTA, MARTELLI, SPECCHIA, TABLADINI, LEONI, D'AMELIO, INZERILLO, ZAMBERLETTI, PIERRI, FONTANA Albino, GIOVANNIELLO, DONATO e BERNASSOLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 APRILE 1993

Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni generali in materia di interventi conseguenti a danni provocati da calamità naturali

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge:		
Capo I - Fondo nazionale per la protezione civile	»	15
Capo II - Disciplina dell'emergenza	»	18
Capo III - Risarcimento dei danni alle persone fisiche e ai beni privati	»	20
Capo IV - Ripristino delle strutture e dei beni pubblici	»	25
Capo V - Interventi a favore delle attività produttive danneg- giate	»	27
Capo VI - Norma finale	»	30

ONOREVOLI SENATORI. - Al verificarsi di calamità naturali l'intervento dello Stato si è finora distinto, per la verità in modo confuso, in quattro fasi:

dell'emergenza e del primo soccorso;
della ricostruzione dei beni privati;
della ricostruzione di beni pubblici;
della ripresa e dello sviluppo dell'attività produttiva.

Sotto questo profilo, il presente disegno di legge ripercorre una traccia legislativa già nota, ma tenta di innovare profondamente nelle procedure e nel metodo dell'intervento prevedendo una delega al Governo per:

- a) l'istituzione di un Fondo nazionale per la protezione civile;
- b) la disciplina degli interventi nella fase dell'emergenza in caso di calamità naturali;
- c) il risarcimento dei danni provocati dalle calamità naturali alle persone e alle cose di proprietà privata;
- d) il ripristino delle strutture e dei beni pubblici danneggiati o distrutti dalle calamità naturali;
- e) gli interventi a favore della ripresa e del rilancio delle attività industriali, artigianali, turistiche e commerciali danneggiati dalle calamità naturali.

L'impianto legislativo è quello della delega al Governo, una formula divenuta da qualche tempo di attualità, senza dubbio efficace nelle odierne circostanze di frammentazione politica del Parlamento. Alle Camere è peraltro riservato un ampio potere di controllo, sia nella fase della delega - attraverso il parere delle competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato sugli schemi di decreti legislativi - sia con la previsione che il

Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro per il coordinamento della protezione civile presentino annualmente al Parlamento una relazione sulla gestione delle risorse (articolo 2), nonché riferiscano, entro due mesi dall'adozione, sugli interventi di emergenza (articolo 3, comma 1, lettera b).

FONDO NAZIONALE PER LA PROTEZIONE CIVILE

È parso opportuno delegare in primo luogo il Governo all'istituzione di un Fondo a carattere generale (Fondo nazionale per la protezione civile - FNPC), finanziato direttamente attraverso un'aliquota addizionale all'ICI, che a sua volta si articola nei seguenti quattro Fondi di settore, volti al finanziamento delle distinte tipologie di interventi:

a) il Fondo per gli interventi di emergenza (FIE), per il finanziamento di interventi di primo soccorso e di immediato ripristino delle condizioni minime di vita nei casi di emergenza nazionale. A carico del FIE possono essere altresì concessi contributi alle regioni e agli enti locali per il concorso nel finanziamento di interventi di emergenza nei casi di calamità a carattere locale;

b) il Fondo per l'assicurazione dei beni privati (FAB), a carico del quale si provvede al risarcimento, fatta salva una franchigia del 15 per cento del valore, dei danni ai beni immobili privati e alle persone che in essi abitano ovvero operano, attraverso la stipula di polizze assicurative;

c) il Fondo per le opere pubbliche (FOP), per il finanziamento degli interventi di ripristino delle strutture e dei beni di proprietà pubblica, attraverso la concessione di mutui a tasso agevolato o a totale carico del Fondo;

d) il Fondo per le attività produttive (FAP), per la concessione di contributi in conto interessi su mutui stipulati per la ripresa delle attività produttive danneggiate da eventi calamitosi nei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato, del turismo, dello sport e dei servizi. È escluso da questi benefici il settore dell'agricoltura, in quanto per esso esiste un apposito Fondo di solidarietà nazionale regolato da ultimo con la legge 14 febbraio 1992, n. 185.

Secondo una stima di larga massima, la addizionale all'ICI che alimenta il FNPC dovrebbe fruttare annualmente circa 3.000 miliardi di lire. Di questi, una quota pari a due dodicesimi (500 miliardi) è destinata al FIE; una quota pari ad otto dodicesimi (2.000 miliardi) è destinata al FAB; le restanti due quote, pari a un dodicesimo (250 miliardi) ciascuna, sono destinate, rispettivamente, al FOP e al FAP. È comunque fatta salva la possibilità di trasferire risorse dall'uno all'altro dei Fondi, in relazione a particolari necessità.

Ovviamente, essendo le disponibilità dei Fondi nella massima parte destinate al pagamento di premi assicurativi o a limiti di impegno, la massa finanziaria spendibile al verificarsi di eventi calamitosi è ben maggiore dell'importo riversato annualmente nel FNPC.

INTERVENTI DI EMERGENZA

In merito alla fase dell'emergenza, si tratta di determinare gli interventi da svolgersi relativamente al primo soccorso e al ripristino delle condizioni minime per la ripresa della vita normale, dovendosi provvedere alla ricostruzione con interventi distinti da quelli dell'emergenza.

Nella infinita legislazione prodotta, il Governo - anche su stimolazione del Parlamento - ha via via modificato la disciplina e ad ogni calamità sono stati introdotti istituti diversi rispetto ai precedenti fino a creare una paradossale, se non voluta, confusione tra le fasi dell'emergenza e quelle della ricostruzione; anche i parametri economici sono stati i più svariati e difforni. Ma la

disomogeneità si incontra soprattutto nella natura delle azioni adottate nelle fasi dell'emergenza e del soccorso: fonte di notizie assai interessanti è in merito la relazione presentata dall'allora deputato Scalfaro recante le conclusioni della Commissione d'inchiesta sul terremoto nelle regioni Campania e Basilicata (*Doc. XXIII*, n. 7, della X legislatura).

Scorrendo le principali leggi approvate - in particolare le leggi n. 219 del 1981, n. 730 del 1986, n. 433 del 1991 - ci si imbatte in interventi tra i più disparati. Solo esemplificativamente, vanno ricordati: interventi sul sistema viario in genere e sulla rete di grande viabilità in particolare; interventi sul patrimonio architettonico ed artistico, sui musei, sugli scavi; interventi antisismici sui centri urbani, sulla rete di metanizzazione, sui ponti; interventi sull'inquinamento delle fonti idriche, sugli acquedotti, sulle opere pubbliche in generale; interventi per il consolidamento idraulico-forestale e dei movimenti franosi, nonché per la sistemazione idrogeologica dei bacini; riattazione di edifici pubblici, ripristino dei fondali dei porti, recupero di castelli, trasferimento e ricostruzione di abitati; interventi sugli edifici di culto; interventi genericamente definiti «sugli impianti».

Circa le forme di assistenza e previdenza, gli interventi hanno riguardato i nuclei familiari, la sistemazione provvisoria in alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero in prefabbricati ovvero ancora in *roulottes* (acquistate o prese a nolo); il trasferimento di abitanti in alberghi o in sistemazioni apprestate in altri comuni; l'erogazione di sussidi alle famiglie o ai lavoratori; la sospensione dei termini per le cambiali, le imposte, le obbligazioni finanziarie di vario genere, nonché dei termini processuali e quant'altro.

Circa gli interventi di progettazione e di ricerca, che spesso sono stati inclusi nelle azioni di emergenza, la legislazione vigente ha riguardato rilevamenti, studi, progettazioni, indagini, compiti di direzione dei lavori, di sorveglianza e di collaudo e, quanto alla forma di esecuzione, spesso ha fatto riferimento alla trattativa privata (o

alla semplice ordinanza), alla concessione, raramente all'appalto secondo le norme ordinarie.

Quanto ai finanziamenti, tutti a fondo perduto, si è ricorso frequentemente alla Cassa depositi e prestiti e anche ad anticipazioni di istituti di credito su programmi di intervento statali deliberati dal CIPE oppure su programmi regionali adottati di intesa con gli enti locali (confortati da norme di controllo le più svariate), oppure su veri e propri piani di ricostruzione nella confusione più totale tra emergenza e ricostruzione.

Ma la legislazione in materia comprende anche un'assai minuta casistica, dai più svariati contenuti: nell'inerzia degli operatori istituzionali si prevedono forme di intervento privato, ovvero il ricorso alla Croce rossa italiana o ai Vigili del fuoco; si parte dall'uso di aeromobili per arrivare alla dotazione di beni (con relativa procedura) ed all'utilizzazione di strutture e di personale di altri organi; si perviene infine all'assunzione di personale a titolo precario e provvisorio (che poi verrà regolarmente assunto nei ruoli), all'apertura di uffici decentrati dello Stato, all'acquisto di automezzi.

Quanto invece al sistema di governo dell'emergenza, gli istituti più ricorrenti hanno spaziato dai poteri del Ministro per il coordinamento della protezione civile, eventualmente di concerto con altri Ministri, alla delega alle regioni, all'istituzione di uffici speciali, al coinvolgimento del CIPE, alla delega al sindaco in funzione di commissario.

Recentemente, la legge 24 febbraio 1992, n. 225, sulla istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, ha provveduto a regolare il governo dell'emergenza (che quindi non forma oggetto della normativa proposta con il presente disegno di legge, salvo che per gli aspetti di seguito trattati) ma avrebbe potuto essere più chiara circa la dichiarazione di emergenza pubblica e, in particolare, sulla distribuzione dei poteri di emergenza tra regioni, province e comuni; manca inoltre la determinazione di una tipologia degli interventi ammissibili nella fase di emergenza e di una forma organica e differenziata per il loro finanziamento.

In Italia oggi qualsiasi emergenza, infatti, fa capo indiscriminatamente allo Stato: dalla mareggiata di Pescara al terremoto dell'Irpinia. È così che si aspetta l'alluvione di turno per «caricare» sul relativo provvedimento tutti gli accadimenti dell'anno o del biennio trascorso, mettendo in crisi ogni volta il bilancio dello Stato e finendo per togliere stanziamenti alle leggi ordinarie e, di solito, a quelle di programmazione che hanno tempi più lunghi di spesa (tipico il caso della legge n. 133 del 1989).

Pertanto, occorre delegare il Governo a regolare gli interventi di emergenza con l'osservanza di precisi criteri direttivi:

a) nei casi di calamità naturali che non rivestono carattere nazionale, lo stato di emergenza può essere dichiarato dalle autorità locali, che provvedono all'immediato ripristino a carico dei propri bilanci. Possono tuttavia essere concessi contributi a carico dello Stato;

b) nei casi di calamità naturali a carattere nazionale, la dichiarazione di emergenza deve invece riferirsi ad un singolo fenomeno calamitoso o ad una serie di fenomeni a carattere omogeneo verificatisi in una regione o in una località precisata oppure nell'arco di un periodo determinato (anno, biennio);

c) in entrambi i casi (nazionale e locale), gli interventi di emergenza devono riguardare il primo soccorso e il ripristino delle condizioni minime di normalità secondo una tipologia ben definita di interventi;

d) nei casi di dichiarazione di stato di emergenza nazionale, possono contestualmente essere sospesi i termini processuali, fiscali e contrattuali.

TUTELA DEI BENI PRIVATI

In caso di calamità naturale, i beni privati sono sempre stati finora indennizzati a cura e spese dello Stato. La tabella che segue evidenzia l'entità complessiva degli oneri che hanno gravato sulle finanze statali, anche se i dati aggregati non consentono di isolare la parte occorsa per l'indennizzo ai privati.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

STANZIAMENTI ANNUALI PER CALAMITÀ NATURALI		
ANNI	Stanziamenti (mld)	
	(valori correnti)	(valori al '92)
1968	214,4	2.483,86
1969	212,7	2.403,50
1970	125,3	1.346,03
1971	66,3	676,90
1972	249,1	2.418,91
1973	348,4	3.045,88
1974	141,4	1.055,90
1975	163,4	1.023,70
1976	725,1	3.914,59
1977	855,7	3.848,16
1978	1.259,3	5.047,02
1979	614,3	2.146,05
1980	2.535,8	7.341,14
1981	4.728,5	11.351,70
1982	3.159,2	6.585,98
1983	5.102,7	9.174,14
1984	4.744,9	7.947,70
1985	5.874,0	8.738,16
1986	6.621,1	9.269,54
1987	11.263,0	15.140,85
1988	11.371,8	14.571,82
1989	9.784,8	11.722,19
1990	7.070,8	8.021,15
1991	705,5	748,95
1992	696,3 + 4.300 (*)	5.000,40
Totale ...	82.933,8	145.024,22

(*) Legge 23 gennaio 1992, n. 32.

Il riflesso negativo di un tale sistema sullo sviluppo economico e sociale del paese è evidente. La presente proposta intende perciò invertire la rotta: ciò anche se non è ipotizzabile un'inversione tale da trasformare l'attuale sistema da totalmente assistenziale a totalmente privatistico, ove lo Stato sia del tutto assente e il rischio catastrofale ricada interamente sul cittadino.

Come si vedrà più dettagliatamente in seguito, la proposta è quella del ricorso a una forma di assicurazione dove l'intervento dello Stato e quello del cittadino assicurato creino un nuovo equilibrio: in base ad esso, da una parte lo Stato dovrà conservare il ruolo supremo di garante nei confronti

della collettività, nel contempo senza esporsi sempre e comunque a interventi finanziari straordinari in caso di calamità; dall'altra parte, si dovranno responsabilizzare il cittadino e le comunità locali senza che, ad ogni alluvione o terremoto piccoli o grandi che siano, come succede attualmente, si imbocchi la strada - finora vista come la sola disponibile per sopperire ai loro disagi - del finanziamento dello Stato.

Si tratta di prendere, anche nel nostro paese, la strada già imboccata da altri paesi come la Francia, il Giappone, gli Stati Uniti.

FRANCIA. - Com'è noto, in Francia un'addizionale al premio pagato dai cittadini per un qualsiasi rischio assicurato costituisce il premio in base al quale le compagnie sono obbligate, per legge, ad assumere anche il rischio catastrofale sul bene assicurato. A loro volta, le compagnie, non potendo tecnicamente sopportare l'intero rischio ricorrono alla riassicurazione internazionale, la quale tuttavia non permette l'intera capacità di trattenimento del rischio assunto trattandosi di un valore assicurato che è la sommatoria dei singoli valori dei beni immobili e mobili e delle attività. Si è pertanto ritenuto di lasciare una parte del danno economico a carico del singolo e una parte a carico dello Stato che, impropriamente, deve assumersi il ruolo di riassicuratore ultimo. Tale onere del singolo e dello Stato si traduce nella cosiddetta franchigia del danno, il valore della quale è mantenuto considerevolmente alto dall'imprenditoria assicurativa privata costretta, per obbligo di legge, a sottoscrivere il rischio ad un tasso prestabilito dall'apposito Comitato riassicuratore di Stato.

Come è facilmente intuibile, il sistema porta insiti in se stesso deprecabili difetti. Infatti, l'imposizione dell'obbligo di assunzione del rischio solo alle compagnie e non al singolo ha reso lo Stato, riassicuratore per eccellenza, obbligato ad assumere qualunque percentuale di rischio che le compagnie private intendono riassicurare con esso.

Il vantaggio per lo Stato francese è consistito, dal momento dell'adozione di

una tale legislazione, nell'accumulo di un fondo di dotazione tale da permettere, in caso di calamità naturale, di non intervenire se non a partire dal livello di questo fondo in avanti mentre, anteriormente alla predetta legislazione, il suo intervento partiva, inevitabilmente, da quota zero. Le compagnie di assicurazione private sono state relegate, in questo modo, al ruolo di puro esattore di premi, sui quali, peraltro, competono loro commissioni. La non obbligatorietà a carico del singolo di sottoscrivere contratti di assicurazione sulle calamità naturali non ha comunque impedito di creare un fondo premi considerevole, in virtù del fatto che la cultura assicurativa privata francese è di buon livello e che le tassazioni di questo rischio risultano convenienti.

GIAPPONE. - In Giappone, invece, il modello è di carattere esclusivamente privato: lo Stato considera il cittadino non assicurato per eventi catastrofali responsabile civile nei confronti dei danni subiti. L'intervento dello Stato è, pertanto, esclusivamente riservato ai beni di sua proprietà.

Tale configurazione è accettabile in presenza di due condizioni: la prima consiste nella elevata rischiosità naturale di tutto il territorio nazionale e la seconda in un reddito elevato del singolo cittadino.

Da un punto di vista tecnico, il sistema è evolutissimo e prevede un contratto con clausole di indennizzo variabile in funzione della grandezza dell'evento catastrofale: si parte da una franchigia del 20 per cento, si impone un limite massimo di indennizzo qualunque sia il valore del bene e si riducono percentualmente gli indennizzi nei casi in cui le catastrofi generino, nel periodo contrattuale, danni per un valore superiore a quello stabilito quale massima esposizione nazionale.

STATI UNITI D'AMERICA. - Negli Stati Uniti d'America, ognuno degli Stati federati è libero di emanare proprie leggi per disciplinare l'assicurazione dei rischi catastrofali. Nello Stato della California, più esposto di ogni altro a questo genere di rischio, vige,

per le compagnie, il solo obbligo di legge di quotare il rischio in regime di libero mercato. Tale obbligo non è vincolato quindi a nessuna condizione di legge, nè il cittadino è obbligato ad assicurare il proprio bene.

Siamo pertanto in presenza di libera concorrenza in un mercato assicurativo che offre volumi di capienza notevoli senza obbligatorietà di legge per nessuno dei soggetti interessati. La legge prevede una responsabilità diretta nei confronti dei terzi per il cittadino che non contrae assicurazione per i rischi catastrofali. Pertanto, un locatario che vede danneggiati i propri beni ha diritto, per legge, ad essere indennizzato dal proprietario dell'immobile locato nel caso che questi non abbia contratto la polizza assicurativa; così pure qualunque terzo estraneo, in conseguenza di un evento sinistro che colpisca un proprio bene a seguito di un'azione che ha origine da una proprietà non assicurata per questo tipo di rischio, è riconosciuto indennizzabile dal titolare della proprietà nella quale il rischio si è originato (vedi il caso di un proprietario di autovettura sulla quale si abbatta una qualunque parte strutturale di un immobile di proprietà altrui).

Il solo riconoscimento di questa responsabilità certa di legge, oltre l'obbligo alle compagnie di offrire le coperture richieste, ha determinato una notevole sensibilità verso il mercato assicurativo privato per questo tipo di rischi. Tutto il sistema trova però sviluppo e motivazioni nell'alta rischiosità e nell'elevato reddito *pro capite* dei cittadini.

Le stesse considerazioni si potrebbero fare per gli Stati della costa orientale sottoposti ai tradizionali uragani.

Anche lo Stato, per i beni di sua proprietà, può ricorrere al mercato assicurativo privato.

IL MODELLO PROPOSTO PER L'ITALIA. - Con il presente disegno di legge si collega la tutela delle persone fisiche e dei beni privati dai danni provocati dalle calamità naturali di ogni genere e specie (di portata locale, regionale o nazionale) in linea generale ad

un trasferimento parziale del rischio, attualmente a completo carico dello Stato, sul sistema assicurativo nazionale ed internazionale.

Trattandosi di rischi di alto contenuto patrimoniale, il ricorso al sistema riassicurativo internazionale è automatico ed indipendente dalla volontà dell'assicurato. Già il codice vigente esclude un rapporto diretto tra assicurato e riassicuratore. Affinchè il sistema possa trovare una motivazione di interesse imprenditoriale nel mondo assicurativo, e di conseguenza un effetto positivo agli scopi prefissi dalla legge, occorre la certezza di poter disporre di una elevata massa di premi. Per questo, il ricorso alla assicurazione per danni catastrofali non sembra possa essere previsto come facoltativo ma deve essere reso obbligatorio. Le stesse motivazioni che inducono all'obbligo per il cittadino di assicurarsi escludono la possibilità di un inadempimento dello stesso e pertanto si è pensato che la raccolta dei premi avvenga in forma diretta mediante l'istituzione di una addizionale ad una imposta esistente, da convogliare nel fondo nazionale a carattere generale (FNPC) per essere riassegnata, in parte, allo specifico fondo di settore (FAB). Come si è visto, si propone l'ICI, imposta comunale di recente istituzione sul patrimonio immobiliare.

I due soggetti contrattuali (proprietario del bene e compagnie di assicurazione) dovrebbero essere utilmente rappresentati da due organi distinti con capacità di rappresentanza delegata. Tali organi possono configurarsi nei comuni, per la parte attinente i privati, e in un consorzio di compagnie per il mondo assicurativo.

La funzione dei comuni risiede nella stipula delle polizze, nella raccolta dei premi e nella eventuale rappresentanza dei cittadini, fatta salva la facoltà di questi ultimi di ricorrere ad un contenzioso con le compagnie laddove non si riscontri una corretta applicazione contrattuale. La funzione del consorzio è quella di acquisire i premi, definire gli indennizzi, trasferire

all'intero mercato assicurativo la ripartizio-

ne *pro quota* degli utili e delle perdite di esercizio, oltre quella di trasferire il rischio nel più ampio mercato riassicurativo internazionale.

Tutto il sistema va sottoposto ad un controllo di Stato, attraverso uno o più organi nei quali siano rappresentati gli interessi dei soggetti contraenti.

Entità del rischio. - Quanto all'entità del rischio, considerato che il *trend* degli ultimi 10 anni, come si evince dalla tabella riportata all'inizio di questo paragrafo, si attesta su una spesa annuale dello Stato per oneri diretti ed indiretti derivanti da eventi calamitosi di circa 8.000 miliardi, si ipotizza che la quota relativa ai beni privati sia del 30 per cento del totale, cioè di circa 2.500 miliardi. Tale somma non deriva da eventi che avvengono annualmente ma è la somma mediata per anno di singoli interventi occasionali (Friuli, Irpinia, eccetera) che, nell'anno di avvenimento, sono certamente di maggiore onerosità.

Ciò significa che il trasferimento di parte del rischio al settore assicurativo annullerebbe di fatto, perchè ricadenti nel massimale annuale assicurato, gli interventi di spesa straordinari dello Stato trasferiti in un onere di bilancio pluriennale.

Pensando, come si è detto, a una addizionale dell'1 per mille dell'imponibile dell'ICI e calcolando che ogni punto ICI è pari a 3.000 miliardi circa, avremo disponibile appunto una somma di 3.000 miliardi, da impiegare secondo la seguente ipotesi di mercato.

Se il mondo imprenditoriale assicurativo, il cittadino e lo Stato vengono coinvolti a partecipare, in diversa misura, al risarcimento del danno, si ottiene il soddisfacimento del principio della solidarietà attraverso il quale tutti i soggetti identificano, promuovono e realizzano, ognuno con i propri mezzi, l'intento comune di contenere, il più possibile, i danni dovuti all'evento catastrofale. Tale obiettivo viene realizzato innanzi tutto dal cittadino danneggiato, a carico del quale resta una quota del danno pari al 15 per cento; in secondo luogo, dal mondo assicurativo, a carico del quale è

posto il risarcimento del danno per la restante quota dell'85 per cento, e che è in parte garantito dal trasferimento del rischio assunto su un mercato internazionale il più diffuso possibile; infine, dallo Stato che investe la parte del FAB non trasferita al mondo assicurativo per sopportare le conseguenze di eventi che per la loro rilevanza non potrebbero trovare copertura con il meccanismo sopra indicato.

Su questo principio di solidarietà (peraltro alla base della legislazione vigente), l'ipotesi più corretta di applicazione del fondo assicurativo (FAB) potrebbe essere la seguente:

al FAB sono assegnati i due terzi dei 3.000 miliardi di provento ICI, pari a 2.000 miliardi;

di essi, 1.700 miliardi sono destinati a pagare i premi per l'assicurazione dei beni privati qualora i danni superino la predetta franchigia del 15 per cento, che resta a carico del danneggiato. I premi assicurativi così definiti coprono totalmente i danni che, fino ad un importo degli indennizzi calcolabile in circa 13.600 miliardi annui, sono a carico del sistema assicurativo senza alcun onere per lo Stato;

i restanti 300 miliardi costituiscono una riserva, eventualmente da incrementare, per il risarcimento da parte dello Stato nel caso che l'evento calamitoso abbia una portata distruttiva di carattere generale o che si abbia un ripetersi di più eventi calamitosi nell'anno, così da superarsi il limite di risarcimento tollerabile dal sistema assicurativo, che abbiamo esemplificato in 13.600 miliardi di danni.

Questa ipotesi, aldilà di espressioni numeriche più correttamente definibili in un contesto di mercato internazionale, sembra valida e corretta perchè, oltre al richiamo al principio di solidarietà a cui si è accennato, pone le parti interessate (Stato, compagnie assicurative, danneggiati, organi di controllo) nelle condizioni più favorevoli per la definizione degli strumenti operativi o degli aggiornamenti periodici degli stessi.

Identificazione e oggetto del rischio. - Nel principio di salvaguardia dei beni privati e dei danni fisici alle persone, l'interesse maggiore di un provvedimento legislativo dovrebbe riguardare il patrimonio immobiliare privato nonchè la vita delle persone fatta eccezione, relativamente ai beni mobili, per quelli di servizio alle attività industriali.

Il rischio deve identificarsi in tutte quelle calamità naturali le quali vengono escluse nella generalità dei contratti assicurativi (eventi catastrofali dovuti a terremoti, alluvioni, uragani, eruzioni, eccetera).

Per quanto attiene l'oggetto del rischio, oltre al patrimonio immobiliare e alla vita del singolo, in sede di esercizio della delega si potrà prevedere la sua ridotta capacità lavorativa in conseguenza di una grave invalidità permanente, quantificabile a partire da una certa percentuale in poi.

L'obbligo di assicurarsi deve sussistere nei confronti dei proprietari di immobili, qualunque sia la destinazione di questi ultimi. Per gli immobili destinati ad abitazione, l'assicurazione deve comprendere anche le persone che li abitano, siano esse i proprietari, gli affittuari o i terzi che vi si trovino ad altro titolo. Per gli immobili con destinazione diversa dalle abitazioni, l'assicurazione deve comprendere le persone fisiche che a qualunque titolo li occupino con carattere continuativo e i terzi che vi si trovino occasionalmente in relazione all'attività svolta nell'immobile medesimo. Vengono esclusi pertanto i danni fisici a persone che abusivamente occupino l'immobile a qualunque titolo. Tale concezione dell'oggetto del rischio è volutamente estensiva a salvaguardia dell'intera collettività, prevedendo l'esclusione del risarcimento dei danni fisici solo per coloro che abusivamente o dolosamente si trovino all'interno di immobili privati, per scopi diversi da quelli del vivere comune.

Il consorzio di imprese assicurative. - Trattandosi di un provvedimento con carattere di obbligatorietà a carico dei contraenti, è utile che il rischio venga egualmente distribuito sull'intero mercato assicurativo

in modo da ripartire utili e perdite nella misura più frazionata possibile. Sarebbe ingiusto, infatti, correndo l'obbligo di sottoscrivere il rischio, creare quote di mercato differenziate fra le varie compagnie determinanti una anti-selezione del mercato stesso con inevitabili conseguenze sulle singole imprese.

Un consorzio obbligatorio tra tutte le compagnie con il compito di trattare ogni aspetto del rischio in rappresentanza dell'intero mercato assicurativo nazionale, nessuno escluso, è parso l'unico modello attuabile concretamente. In questo modo l'intero mercato assicurativo è rappresentato in quota e la delega al consorzio è solo strumento per il raggiungimento degli obiettivi comuni.

Le funzioni del consorzio dovrebbero essere:

- a) la rappresentatività dell'imprenditoria assicurativa negli organi delegati alla formazione degli strumenti attuativi delle finalità previste nei provvedimenti di legge;
- b) l'incasso dei premi e la stipula dei contratti;
- c) la redistribuzione al mercato assicurativo nazionale di ogni competenza ed onere relativi ai contratti;
- d) la riassicurazione dei rischi sul mercato internazionale;
- e) la determinazione annuale delle tariffe sotto il controllo dell'ISVAP;
- f) la determinazione e la corresponsione degli indennizzi.

La rappresentanza comunale. - In ogni comune, il comitato per la protezione civile, presieduto dal sindaco o da un suo delegato ai sensi della legge n. 225 del 1992, ove costituito, oltre a sovrintendere sulla prevenzione dai disastri e sulla fase dell'emergenza, si occupa espressamente degli indennizzi della ricostruzione ed è l'interlocutore dello Stato e del consorzio assicurativo. In particolare il comitato, nella persona del sindaco-presidente, svolge le seguenti funzioni:

- a) raccolta dei premi e stipula delle polizze;

- b) informazione e assistenza ai cittadini;
- c) vigilanza e controllo sull'accertamento dei danni e sulle procedure di risarcimento;

- d) coordinamento con gli altri organi dello Stato, la regione, la provincia, i comuni vicini.

Nei casi di mancata costituzione del comitato comunale per la protezione civile o di inerzia dello stesso, tali compiti sono affidati al comitato provinciale per la protezione civile.

Organi tecnici e di vigilanza. - Il corretto funzionamento del sistema prevede la costituzione di alcuni organi che in sede preventiva e nel corso della gestione garantiscano il controllo delle procedure previste dalla legge e curino agli aspetti tecnici. Tali organi potrebbero individuarsi in:

- a) un comitato tecnico con il compito di definire le aree geografiche di rischio, i termini contrattuali di copertura, i criteri di indennizzo, verificandone ed eventualmente modificandone periodicamente i parametri in funzione delle condizioni sociali, politiche, economiche, nonché i premi puri di mercato con valore di riferimento ai fini della determinazione delle tariffe;

- b) un organo di vigilanza, che altro non può essere che l'ISVAP, con il compito di verificare la congruità delle tariffe e di vigilare sull'andamento di tutti i meccanismi assicurativi.

RIPRISTINO DELLE STRUTTURE E DEI BENI PUBBLICI

Delle opere pubbliche distrutte o danneggiate dai fenomeni naturali si deve occupare il proprietario del bene. Va premesso che anche a proposito delle strutture e degli immobili pubblici è probabile che si possa verificare una fase di emergenza e una fase di ricostruzione vera e propria. Per la fase di emergenza, intendendo per tale la mera rimessa in funzione delle strutture o la predisposizione di soluzioni alternative, si provvede, secondo quanto già esposto, a carico del FIE.

Per la fase di ricostruzione vera e propria, invece, i casi sono due: se talune strutture (case comunali, edifici di vario genere) sono soggette all'ICI, rientrano tra quelle assicurate e quindi seguono le procedure dei beni privati coperti da assicurazione. Se, viceversa, le strutture pubbliche non rientrano tra quelle soggette all'ICI, non potendo evidentemente rientrare tra i beni assicurati con le forme e modalità previste nel paragrafo precedente, esse debbono essere soggette a una diversa disciplina.

Per questa seconda categoria di beni, che oltre ad essere strumentali ai fini istituzionali degli enti proprietari, sono la grande maggioranza tra quelli generalmente colpiti dalle avversità (essi hanno richiesto, tra l'altro, la percentuale più consistente, circa il 65-70 per cento, delle spese occorse per riparare i danni delle calamità nel periodo preso in esame con la tabella riportata all'inizio del paragrafo precedente), la formula che si propone è semplice ancorché ispirata a grande responsabilità: l'autorità proprietaria del bene deve provvedere alla riparazione e alla ricostruzione (l'ANAS per le strade statali, il comune per le strade comunali e gli edifici comunali, la provincia per le strade provinciali e gli edifici relativi e così via).

Peraltro, dati i costi rilevanti della ricostruzione dei beni pubblici, lo Stato non potrà non intervenire concretamente a sostegno degli enti proprietari.

Il meccanismo finanziario allora non può che essere quello della concessione di mutui in parte con interesse a carico dello Stato, in parte con l'accollo allo stesso anche dei ratei.

Va da sé che annualmente si dovrà stanziare il corrispettivo per il pagamento dei ratei dei mutui o degli interessi che, con calcolo ancora molto approssimativo, dovrebbe assestarsi intorno ai 250 miliardi all'anno. Lo stanziamento dovrebbe derivare dal FOP. A tal fine il Governo è delegato a regolare le procedure per l'attingimento dal fondo da parte degli enti.

Quanto all'accertamento dei danni, a cura di un'autorità provinciale, quale potrebbe essere il prefetto della provincia

interessata, dovrebbe farsi luogo, in tempi molto ravvicinati alla data del fenomeno, ad un censimento completo e dettagliato delle strutture pubbliche distrutte o danneggiate, insieme ad una prima stima dei danni, confortata da perizie fotografiche e da quanto altro sia ritenuto utile per fissare i termini, i più esatti possibili, dei danni subiti e accaduti.

La progettazione, inoltre, dovrebbe intervenire dopo un congruo periodo ai fini della determinazione precisa dell'onere, sulla base del quale è concesso il contributo dello Stato.

Anche per quanto riguarda i beni pubblici, può darsi che l'ente proprietario intenda introdurre modificazioni ed integrazioni alle precedenti strutture: possono essere adeguamenti stradali, varianti ai piani regolatori, eccetera. In questi casi, le intenzioni delle autorità preposte andrebbero definite con l'assunzione di precisi atti deliberativi, così come l'accettazione degli organi dello Stato e di quelle autorità e organi che dovrebbero assumersi il maggiore onere.

INTERVENTI A FAVORE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DANNEGGIATE

Anche in merito alla ripresa economica dei territori colpiti dalle avversità naturali, la tipologia è stata finora delle più diverse e disperate.

Intanto, è stata diversa la tipologia dei soggetti o dei comparti interessati: si va dall'agricoltura alle attività produttive in senso generale; dalla pesca marittima alle aziende commerciali; dall'artigianato alle iniziative turistiche; dalla piccola e media impresa di cui, in qualche testo, si è definito addirittura un limite di dipendenti (per esempio 30), alle attività presenti in nuove aree industriali senza limiti di dipendenti o di capitale sociale.

Per le attività esistenti spesso si è fatto ricorso a contributi straordinari, a fondo perso, anche per il mancato guadagno, che è stato ad esempio commisurato, in un provvedimento, al reddito dichiarato ai fini IRPEG e IRPEF. In altri casi, si è operato

attraverso piani di insediamento produttivo o si è dato vita ad aree industriali in ordine alle quali vengono a porsi anche questioni e problemi territoriali e urbanistici.

Insomma, non c'è un filo omogeneo, a ben guardare la produzione legislativa fin qui posta in essere.

Ma, a prescindere forse dalle norme relative al terremoto in Campania e Basilicata che hanno introdotto istituti particolari e specifici (peraltro ancora in fase di completamento), l'unica norma ricorrente che si incontra nei ripetuti provvedimenti relativi alle calamità è quella del ricorso alla legge 13 febbraio 1952, n. 50, per le aziende danneggiate o distrutte; con l'inconveniente, fra l'altro, che, esclusi i casi di grandi calamità, la dichiarazione di pubblica calamità da parte del Presidente del Consiglio dei ministri si è rivelata una procedura lenta e macchinosa.

Un caso emblematico, sul quale vale la pena di soffermarsi, si ebbe in occasione dell'alluvione che ha colpito i comuni di Valmadrera e Civate in provincia di Como il 27 giugno 1990, per la quale la dichiarazione di pubblica calamità avvenne con decreto del Presidente del Consiglio del 17 novembre 1990, registrato alla Corte dei conti il 4 febbraio 1991, e pubblicato solo sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 55 del 6 marzo 1991.

La normativa applicabile (legge n. 50 del 1952) prevedeva che le aziende interessate, entro 120 giorni, presentassero alla prefettura istanza di finanziamento agevolato decennale per l'importo del danno subito o, per piccoli danni, domanda per modesti contributi a fondo perso a seguito di apposita perizia giurata e relativa documentazione.

Tutte le imprese interessate, grazie anche al fattivo impegno delle associazioni di categoria, presentarono al prefetto di Como entro il 4 luglio 1991 domanda di finanziamento e solo un numero limitatissimo di esse (2 o 3 in tutto) preferirono il contributo a fondo perso.

È chiaro che l'applicazione della legge n. 50, probabilmente anche perchè le procedure da essa previste risentono dell'epo-

ca in cui fu approvata, incorre in inevitabili ritardi e lungaggini burocratiche oggi inaccettabili.

Infatti i passaggi sono i seguenti:

presentazione delle domande entro 120 giorni dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del riconoscimento del carattere di pubblica calamità;

nomina da parte del prefetto della commissione che esamina le perizie giurate presentate dalle aziende, presieduta dall'intendente di finanza;

incarico da parte della commissione suddetta alla Guardia di finanza o a tecnico dell'ufficio erariale per verificare la misura e la fondatezza del danno subito (ci si domanda come i titolari delle aziende possano a distanza di tanto tempo, quanto è necessario per espletare le suddette procedure, dimostrare inequivocabilmente la realtà del disastro avvenuto);

decreto del prefetto, su proposta della commissione incaricata, che stabilisce la misura del danno accertato;

ottenuto il decreto, domanda dell'azienda interessata ad istituto di credito idoneo, il quale potrà rivolgere istanza alla Tesoreria dello Stato per i finanziamenti richiesti.

Nel caso citato, la situazione attuale per la maggior parte delle aziende che ha optato per la legge n. 50 del 1952 è ferma alla fase di esame da parte della commissione; è inoltre da evidenziare come i tempi per ottenere il finanziamento non siano preventivabili, dal momento che i fondi sono costituiti dai rientri dei finanziamenti assegnati per precedenti calamità. Ci si domanda a questo punto quale beneficio effettivo potranno ottenere circa quaranta ditte attraverso mutui a tasso agevolato fruibili solo a quattro o cinque anni dalla data del disastro.

Proprio la lunghezza dell'applicazione della legge n. 50 del 1952 aveva consigliato gli interessati di Valmadrera e di Civate di ricorrere ad altre strade per ottenere quei finanziamenti indispensabili per l'esistenza stessa delle aziende colpite dal nubifragio: il 5 marzo 1991, alla vigilia della pubblica-

zione del riconoscimento di pubblica calamità, il decreto-legge n. 65 recante provvedimenti in favore delle popolazioni delle province di Siracusa, Catania e Ragusa colpite dal terremoto nel dicembre 1990 ed altre disposizioni in favore delle zone colpite da eccezionali avversità atmosferiche dal giugno 1990 al gennaio 1991, prevedeva all'articolo 5, comma 7, la possibilità per le imprese commerciali, industriali, artigiane di applicare le provvidenze previste dall'articolo 9 della legge 13 maggio 1985, n. 198, come modificato dall'articolo 12, comma 2, del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 120.

Sulla base del decreto-legge n. 65, che consentiva il ricorso ai benefici della legge n. 198, le aziende si affrettarono a predisporre, entro il 4 maggio 1991, istanze presso le locali banche da inviare al Mediocredito ma tale sollecitudine risultava inutile, perchè il decreto non veniva convertito in legge in tempo utile dal Parlamento.

Esso veniva peraltro sostituito dall'analogo decreto-legge n. 112 del 3 maggio 1991, finalmente convertito dalla legge n. 195 del 3 luglio 1991, il cui articolo 5 permette l'applicazione della legge n. 198, certamente «più veloce» della legge n. 50, per i danni causati dal giugno 1990 al gennaio 1991.

Ma, affinché il provvedimento fosse attuato, occorreva un decreto del Presidente del Consiglio di individuazione dei comuni danneggiati, emanato il 4 dicembre 1991 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 89 del 15 aprile 1992. Pertanto le ditte interessate dovettero optare per le provvidenze della legge n. 198 o della legge n. 50 entro il 14 giugno 1992, ovvero a due anni esatti dalla avvenuta calamità.

È facile dimostrare come solo otto aziende abbiano alla fine scelto di richiedere i finanziamenti quinquennali sulla legge n. 198 del 1985 richiamata dalla legge n. 195 del 1991, che doveva risultare la corsia preferenziale.

Ora, per le ditte che hanno scelto questo iter le perizie saranno verificate dal Mediocredito per poi procedere alla stipula dei

contratti di mutuo. È inoltre da ricordare che la legge n. 198 rimborsa le scorte solo nel limite del 40 per cento degli impianti fissi e questo rappresenta un *handicap* notevole per numerose aziende. Inoltre nessuna delle due normative prevede la possibilità di danni a terzi e in questo caso ditte colpite, esercenti ad esempio attività di lavanderia industriale o di riparazione auto, si vedono costrette ad accontentarsi di mutui irrisori rispetto ai danni subiti.

Il caso di Valmadrera e Civate è esemplare, ma non è l'unico. Occorre quindi uscire dalle angustie delle leggi richiamate e prevedere un percorso di maggiore utilità. L'imprenditore danneggiato, uscito dall'emergenza per la quale debbono esistere appositi interventi e dopo aver ricostruito o riparato gli immobili, ha bisogno solo di danaro fresco e tempestivo per rimettere in moto l'azienda.

Pertanto, la proposta che si avanza potrebbe riassumersi così:

a) l'emergenza e il primo soccorso devono seguire la via già detta secondo dichiarazioni di pubblica calamità pronunciate da comuni, province, regioni o dal Governo a seconda dell'entità dei danni e dell'intensità del fenomeno;

b) la ricostruzione o la riparazione dei danni agli immobili industriali, compresi i beni mobili essenziali all'esercizio delle attività produttive, devono seguire la via anzidetta dell'assicurazione dei beni privati;

c) la ripresa dell'attività e il rilancio produttivo anche in consorzio tra più aziende devono comprendere le seguenti voci, dalle quali è esclusa la voce «sviluppo», perchè espressione ambigua che in passato ha dato pretesto ad ogni genere di spesa:

riparazione di macchine;
acquisto di nuove macchine;
riformazione delle scorte di materiale;
agevolazioni per l'assunzione di nuovo personale e formazione dello stesso;
adozione di sistemi innovativi;
informatizzazione dell'area industriale;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attività promozionali da parte delle strutture pubbliche preposte allo sviluppo dei settori danneggiati;

d) erogazione a carico del FAP di contributi in conto interessi su mutui contratti dalle imprese per finanziare la ricostruzione industriale;

e) accertamento dei danni tramite una perizia giurata degli interessati sui danni subiti, da allegarsi alla domanda di concessione del mutuo unitamente a certificazioni del sindaco e della camera di commercio sulle conseguenze dell'evento calamitoso;

f) l'istituto bancario, previa ispezione tecnica, avvia la procedura di erogazione del mutuo e trasmette la domanda per il contributo sugli interessi al FAP e alla regione che può esprimere un proprio parere;

g) deve essere rigorosamente esclusa l'erogazione di contributi a fondo perso, secondo un assistenzialismo che si è rivelato assolutamente improduttivo, stabilendo la revoca del contributo qualora il programma di investimenti non sia rispettato;

h) per i piani di insediamento produttivo, nei casi in cui si preveda l'insediamento o il trasferimento complessivo di zone industriali, possono essere costituiti consorzi industriali per le aree e le urbanizzazioni comuni, con o senza l'intervento pubblico. Anche in questo caso, possono essere erogati mutui individuali per la ripresa a carico del FAP, mentre i meccanismi per la ricostruzione degli immobili (FAB) agiscono per altro canale allo stesso fine.

Per sottolineare l'esigenza di trasparenza in un settore così delicato, pare inoltre

opportuno dare la massima pubblicità agli atti relativi alla valutazione dei danni e alla concessione dei contributi. A tal fine, si propone che detti atti siano esposti nell'albo pretorio dei comuni interessati, secondo quanto previsto dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali.

Infine, è previsto che i contributi per la ripresa dell'attività produttiva danneggiata da eventi calamitosi non possano cumularsi con altre agevolazioni a carico della finanza pubblica.

CONCLUSIONI

La normativa che si propone con il presente disegno di legge, come si è detto, cerca di dare finalmente organicità agli interventi pubblici susseguenti a calamità naturali articolandoli secondo le due diverse fasi (emergenza e ricostruzione) e secondo la diversa tipologia dei beni danneggiati.

L'unico settore che non viene preso in considerazione dalla legge è quello dell'agricoltura, al quale sovviene l'apposito Fondo di solidarietà nazionale. Peraltro, resta aperta la possibilità di valutare, nel corso del dibattito durante l'iter del disegno di legge, forme di coordinamento tra la disciplina che si propone e quella specifica per quel settore, anche in base ad un'analisi dei risultati che quest'ultima, dopo le recenti modifiche, ha conseguito.

Naturalmente, dovrà essere ben chiaro che in ogni caso, e quindi anche per il settore agricolo, non si dovrà più ricorrere a normative speciali che interferiscano con la tipologia degli interventi regolati sul piano generale.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

**FONDO NAZIONALE
PER LA PROTEZIONE CIVILE**

Art. 1.

(Istituzione del Fondo)

1. Il Governo è delegato ad emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, uno o più decreti legislativi, al fine di istituire il Fondo nazionale per la protezione civile (FNPC), secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione di una addizionale all'imposta comunale sugli immobili (ICI), pari all'1 per mille dell'imponibile, il cui gettito è versato da parte dei comuni all'entrata dello Stato per essere riassegnato ad apposito capitolo dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) disciplina della gestione delle risorse affluite al FNPC ai sensi della lettera a) e delle relative forme di controllo, sia di legittimità che di gestione, mediante decreto del Presidente della Repubblica adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

c) articolazione del FNPC nei seguenti fondi:

1) Fondo per gli interventi di emergenza (FIE), al quale è attribuita annualmente una quota pari a due dodicesimi delle somme versate al FNPC ai sensi della lettera a);

2) Fondo per l'assicurazione dei beni privati (FAB), al quale è attribuita annualmente una somma pari a otto dodicesimi delle somme versate al FNPC ai sensi della lettera a);

3) Fondo per le opere pubbliche (FOP), al quale è attribuita annualmente una quota pari a un dodicesimo delle somme versate al FNPC ai sensi della lettera a);

4) Fondo per le attività produttive (FAP), al quale è attribuita annualmente una quota pari a un dodicesimo delle somme versate al FNPC ai sensi della lettera a);

d) gestione del FIE da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, sentito il Comitato operativo della protezione civile di cui all'articolo 10 della legge 24 febbraio 1992, n. 225;

e) gestione del FAB da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro dell'interno, sentito il comitato di cui all'articolo 4, comma 1, lettera i);

f) gestione del FOP da parte di un comitato, costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e composto da:

1) un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici, che lo presiede;

2) un rappresentante del Ministero del tesoro;

3) un rappresentante del Ministero dell'interno;

4) un rappresentante del Dipartimento per la protezione civile;

5) due rappresentanti delle regioni designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

6) un rappresentante delle province designato dall'Unione delle province italiane (UPI);

7) un rappresentante dei comuni designato dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI);

g) gestione del FAP da parte di un comitato, costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e composto da:

1) un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che lo presiede;

2) un rappresentante del Ministero del tesoro;

3) un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

4) un rappresentante del Ministero del commercio con l'estero;

5) un rappresentante del Ministero del turismo e dello spettacolo;

6) un rappresentante del Dipartimento per la protezione civile;

7) tre esperti nominati nell'ambito di terne di nomi proposte dalle organizzazioni delle categorie produttive;

8) tre esperti nominati nell'ambito di terne di nomi proposte dalle organizzazioni di lavoratori maggiormente rappresentative;

h) previsione che, in relazione ad eventi calamitosi di particolare gravità, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e per il coordinamento della protezione civile, possa essere disposto il trasferimento di risorse finanziarie tra i Fondi di cui alla lettera *c)*, in caso di insufficienza delle risorse di uno di essi.

Art. 2.

(Controllo parlamentare)

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro per il coordinamento della protezione civile presenta annualmente una relazione al Parlamento sulle risorse affluite al FNPC nonchè sulla gestione dei Fondi in cui esso si articola e sull'eventuale redistribuzione delle risorse finanziarie tra essi, per l'esame da parte delle competenti Commissioni permanenti. Alla relazione sono allegati rapporti dei comitati di gestione del FOP e del FAP, di cui rispettivamente all'articolo 1, comma 1, lettere *f)* e *g)*, nonchè del comitato di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *i)*, in ordine all'attività svolta.

CAPO II

DISCIPLINA DELL'EMERGENZA

Art. 3.

(Disciplina dell'emergenza)

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, uno o più decreti legislativi intesi a disciplinare gli interventi di emergenza da adottarsi nei casi di eventi calamitosi di cui all'articolo 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) nei casi di cui al comma 1, lettere a) e b), del citato articolo 2 della legge n. 225 del 1992, dichiarazione da parte delle regioni o degli enti locali nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso, eventualmente d'intesa fra loro, dello stato di emergenza di cui all'articolo 5, comma 1, della medesima legge n. 225 del 1992. In tali casi, le ordinanze di cui allo stesso articolo 5 sono emanate dal presidente della giunta regionale, dal presidente della provincia o dal sindaco competenti per territorio, sono trasmesse al Ministro per il coordinamento della protezione civile nonché al presidente della giunta regionale qualora non siano di diretta sua emanazione e sono pubblicate nel *Bollettino Ufficiale* della regione ed ai sensi dell'articolo 47, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Agli interventi di cui alla lettera c) del presente comma provvedono le autorità che hanno dichiarato lo stato di emergenza, sentiti i competenti comitati della protezione civile, a carico del bilancio dei rispettivi enti; a parziale copertura degli oneri derivanti dagli interventi stessi, il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, con proprio decreto può concedere contributi a carico del FIE,

istituito nell'ambito del FNPC ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 1);

b) previsione che, nei casi di cui al comma 1, lettera c), del citato articolo 2 della legge n. 225 del 1992, la dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'articolo 5, comma 1, della medesima legge, si debba riferire ad un singolo evento calamitoso ovvero ad una serie di eventi a carattere omogeneo verificatisi in un determinato territorio ovvero in un determinato arco di tempo. Agli interventi di cui alla lettera c) del presente comma si provvede, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, a carico del FIE. Sulle spese disposte per i suddetti interventi il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro per il coordinamento della protezione civile riferisce al Parlamento entro due mesi dall'emanazione del relativo decreto;

c) determinazione della tipologia degli interventi di emergenza, che devono limitarsi al primo soccorso e al ripristino delle condizioni minime per la ripresa della vita normale dovendosi provvedere alla ricostruzione ai sensi dei Capi III, IV e V, con particolare riferimento a:

1) ripristino delle condizioni di percorribilità del sistema viario;

2) ripristino dell'erogazione dei servizi pubblici essenziali;

3) predisposizione di alloggi temporanei;

4) forme di prima assistenza ai nuclei familiari;

5) forme temporanee di sostegno a favore di coloro che sono stati danneggiati nell'attività lavorativa a seguito dell'evento calamitoso;

d) previsione che, in relazione alla diversa natura e rilevanza dell'evento calamitoso, contestualmente alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla lettera b) possa essere disposta la sospensione, per un periodo massimo di tre anni dalla revoca del medesimo stato di emergenza, dei termini processuali, fiscali e contrattuali per i soggetti danneggiati dall'evento calamitoso.

CAPO III

RISARCIMENTO DEI DANNI ALLE
PERSONE FISICHE E AI BENI PRIVATI

Art. 4.

(Risarcimento dei danni)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, uno o più decreti legislativi intesi a tutelare le persone fisiche e i beni privati dai danni provocati da calamità naturali secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) obbligo per i soggetti pubblici e privati, proprietari dei fabbricati soggetti all'ICI ai sensi del Titolo I, Capo I, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, siano essi persone fisiche o giuridiche, di assicurare i propri beni contro i rischi di danno derivanti da calamità naturali; a tal fine, il valore del bene è commisurato a quello imponibile ai fini dell'ICI. Per gli immobili destinati ad abitazione, l'assicurazione deve estendersi alle persone fisiche che li abitano, siano i proprietari o gli affittuari o coloro che vi si trovino a qualunque altro titolo legittimo. Per gli immobili con destinazione diversa dall'abitazione, l'assicurazione deve estendersi alle persone fisiche che a qualunque titolo legittimo li occupino a carattere continuativo o periodico, nonchè alle persone che vi si trovino occasionalmente in relazione all'attività svolta negli immobili stessi. Per gli immobili destinati ad attività produttive, l'assicurazione deve estendersi ai beni mobili essenziali all'esercizio di tali attività;

b) adempimento dell'obbligo di cui alla lettera a) attraverso la stipula di polizze da parte del comune sul cui territorio insistono i beni assicurati, in rappresentanza dei soggetti obbligati, ai sensi delle lettere c) o

d), con il Consorzio di cui alla lettera e), che assume la rappresentanza dell'intero mercato assicurativo nazionale nel compimento degli adempimenti connessi con l'attività assicurativa medesima. Le polizze dovranno prevedere che i danni restino a carico dei soggetti di cui alla lettera a) nei limiti di una franchigia del 15 per cento del valore assicurato;

c) attribuzione al comitato comunale per la protezione civile, ove costituito, dei seguenti compiti in materia di risarcimento dei danni alle persone fisiche e ai beni privati:

1) stipula delle polizze di cui alla lettera b), raccolta dei relativi premi a carico del FAB nei limiti delle disponibilità di cui alla lettera g), n. 1), e corresponsione degli stessi al Consorzio di cui alla lettera e);

2) vigilanza e controllo ai sensi della lettera r);

3) assistenza ai cittadini per gli adempimenti di cui al presente articolo;

4) coordinamento con gli organi dello Stato, della regione, della provincia e dei comuni vicini, aventi competenza nelle materie di cui al presente articolo;

d) attribuzione al comitato provinciale per la protezione civile di poteri sostitutivi nei casi di mancata costituzione o di inerzia del comitato comunale per la protezione civile, nonché di compiti di assistenza al comune per l'espletamento delle funzioni ad esso attribuite dal presente articolo;

e) istituzione di un Consorzio obbligatorio tra tutte le compagnie pubbliche e private autorizzate all'esercizio dell'assicurazione per il ramo danni, con i seguenti compiti:

1) stipulare le polizze di cui alla lettera b), incassando i relativi premi;

2) ridistribuire *pro quota* le polizze, con relativi utili e perdite di esercizio, alle compagnie assicurative operanti in Italia, con riferimento alla quota di mercato del ramo danni in portafoglio alle singole imprese;

3) stabilire gli indennizzi, sulla base dei criteri definiti ai sensi della lettera i), n. 3), e corrisponderli agli aventi diritto;

4) provvedere alla riassicurazione dei rischi presso compagnie di riassicurazione operanti sul mercato internazionale;

5) stabilire annualmente le tariffe tenendo conto dei premi puri di riferimento forniti dal comitato di cui alla lettera *i*), comunicati dall'ISVAP, nonché dei carichi determinati sulla base di un calcolo medio ponderato dei dati di tutte le imprese aderenti al Consorzio relativi alle spese generali, agli oneri di intermediazione, alle spese imputabili al servizio di liquidazione dei sinistri, nonché di ogni altro onere relativo all'esercizio dell'assicurazione obbligatoria e di un margine industriale compensativo dell'alea di impresa. In sede di determinazione dei carichi il Consorzio tiene conto altresì dei proventi ordinari e straordinari derivanti alle imprese dall'investimento delle riserve tecniche;

6) gestire un conto consortile nel quale sia immessa una quota pari al 2 per cento di tutti i rischi assunti dalle imprese per l'assicurazione di cui al presente articolo. Al termine di ogni esercizio, il Consorzio è tenuto a trasmettere al comitato di cui alla lettera *i*) i dati desumibili dalla gestione del conto consortile, ai fini di cui al n. 4) della medesima lettera *i*);

f) concessione di agevolazioni fiscali sugli utili derivanti alle compagnie di assicurazione ai sensi della lettera *e*), n. 2);

g) previsione che a carico del FAB, istituito nell'ambito del FNPC ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *c*), n. 2), si provveda:

1) nei limiti dell'85 per cento della quota annua versata al FAB dal FNPC, al pagamento da parte dei comuni dei premi per le polizze di cui alla lettera *b*);

2) nei limiti del restante 15 per cento, al risarcimento da parte dello Stato nei casi di cui alla lettera *h*), n. 2);

h) risarcimento del danno agli aventi diritto:

1) per la parte di danno eccedente la franchigia del 15 per cento di cui alla lettera *b*), tramite liquidazione di indennizzo da parte del Consorzio di cui alla lettera *e*);

2) nel caso in cui l'ammontare dei danni verificatisi nel territorio nazionale a seguito di calamità naturali avvenute nel medesimo anno superi il limite fissato annualmente con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con i Ministri del tesoro e dell'ambiente, sentiti l'Istituto nazionale per la vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP) e il comitato di cui alla lettera *i*), per la parte eccedente tale limite attraverso la concessione di mutui decennali garantiti sugli immobili stessi, a totale carico dello Stato. I relativi limiti di impegno sono posti a carico del FAB; a tal fine il predetto decreto del Presidente della Repubblica può incrementare la quota del FAB di cui alla lettera *g*), n. 2), attraverso l'applicazione di una addizionale all'ICI per l'anno in corso, in misura non superiore allo 0,50 per mille dell'imponibile;

i) istituzione di un comitato composto dal Presidente dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), che lo presiede, dal direttore generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e da altri nove membri, di cui uno in rappresentanza del Ministro del tesoro, uno del Ministro per il coordinamento della protezione civile, uno dell'ANCI, uno dell'UPI e tre del Consorzio di cui alla lettera *e*), con i seguenti compiti:

1) suddividere il territorio nazionale in distinte aree geografiche di rischio;

2) definire le condizioni contrattuali regolanti il rapporto tra il Consorzio di cui alla lettera *e*), i comuni stipulanti le polizze e gli aventi diritto al risarcimento dei danni;

3) definire i criteri di indennizzo dei danni ed aggiornarne periodicamente i parametri in funzione delle condizioni sociali, politiche ed economiche;

4) calcolare annualmente, tenendo conto dei diversi tipi di rischio assicurato ai sensi del presente articolo, i premi puri di mercato con valore di riferimento, assumendo in particolare il valore della frequenza dei sinistri risultante dai dati tra-

smessi ai sensi della lettera *e*), n. 6), e il tasso d'inflazione indicato dal Governo nella relazione previsionale e programmatica e comunicarli all'ISVAP;

l) verifica da parte dell'ISVAP della congruità delle tariffe stabilite dal Consorzio ai sensi della lettera *e*), n. 5), e dallo stesso comunicate, visti gli elementi forniti dal comitato di cui alla lettera *i*) e valutati l'andamento della gestione del ramo e ogni altro elemento patrimoniale utile fornito dal Consorzio o acquisito dall'ISVAP stesso;

m) previsione che con la dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'articolo 3 sia assegnato un termine entro il quale gli aventi diritto al risarcimento debbono presentare denuncia, al comune sul cui territorio insistono i beni danneggiati, dei danni provocati dall'evento calamitoso;

n) obbligo di trasmissione da parte del comune, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera *m*), previa verifica del danno denunciato, delle denunce ricevute:

1) al Consorzio di cui alla lettera *e*), per la liquidazione dell'indennizzo di cui alla lettera *h*), n. 1);

2) al prefetto della provincia, per il risarcimento diretto a carico dello Stato di cui alla lettera *h*), n. 2);

o) attribuzione al proprietario del bene danneggiato o distrutto dall'evento calamitoso del diritto al risarcimento e corrispondente obbligo per le autorità pubbliche competenti di agevolare il ripristino del bene stesso nello stato di fatto anteriore all'evento. È fatta salva la possibilità di adottare soluzioni più adeguate alle esigenze sociali e urbanistiche per la ricostruzione del bene, anche attraverso la stipula di accordi di programma tra le autorità pubbliche competenti, gli aventi diritto al risarcimento e il Consorzio di cui alla lettera *e*), nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti nonché delle norme in materia ambientale; le eventuali varianti agli strumenti urbanistici, strettamente conseguenti alle esigenze emerse per le finalità di ripristino delle situazioni lese, entreranno in vigore all'atto dell'adozione

da parte del consiglio comunale, che può stabilire altresì norme e procedure idonee a conseguire un'ordinata e rapida ricostruzione del tessuto urbanistico danneggiato;

p) riduzione della risarcibilità del danno nei casi di violazione delle vigenti norme sull'edificabilità che abbiano compromesso la stabilità dell'immobile, proporzionalmente all'aggravamento del rischio conseguente alla violazione medesima;

q) attribuzione di poteri sostitutivi nella ricostruzione del bene in caso di inerzia da parte del proprietario del bene danneggiato o distrutto;

r) determinazione di forme e modi di vigilanza da parte delle autorità statali, regionali o locali sui risarcimenti disposti ai sensi della lettera *h)*;

s) previsione che al ripristino dei fabbricati non soggetti all'ICI di cui all'articolo 7, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *g)* ed *i)* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si provveda con le modalità di cui all'articolo 5.

CAPO IV

RIPRISTINO DELLE STRUTTURE E DEI BENI PUBBLICI

Art. 5.

(Ripristino delle strutture e dei beni pubblici)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, uno o più decreti legislativi intesi a regolare il ripristino, a cura dell'ente proprietario, delle strutture e dei beni pubblici non assicurati ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera *a)*, danneggiati da calamità naturali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) autorizzazione agli enti proprietari delle strutture e dei beni danneggiati o distrutti a contrarre mutui di durata venti-

cinquennale con la Cassa depositi e prestiti alle seguenti condizioni:

1) fino alla concorrenza di un importo pari al 70 per cento del danno stimato, con interesse a carico dello Stato;

2) per il restante importo, le rate dei mutui sono poste a totale carico dello Stato;

b) previsione che agli oneri derivanti dalla lettera *a)* si provveda a carico del FOP istituito nell'ambito del FNPC ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *c)*, n. 3), della presente legge, eventualmente integrato ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *f)*, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362;

c) previsione che, ai fini dell'erogazione dei contributi di cui al presente articolo, entro trenta giorni dal verificarsi dell'evento calamitoso, il prefetto, sentiti i comitati per la protezione civile interessati, proceda all'accertamento dei danni mediante un censimento dettagliato delle strutture e dei beni pubblici distrutti o danneggiati, corredato da una prima stima dei danni. Tale stima deve essere trasmessa al comitato di gestione del FOP nei successivi quindici giorni;

d) previsione che, entro tre mesi dalla trasmissione della stima di cui alla lettera *c)*, il comitato di gestione del FOP proceda alla individuazione delle priorità e definisca, sentiti gli enti proprietari delle strutture e dei beni distrutti o danneggiati, un piano di ricostruzione;

e) presentazione, da parte degli enti proprietari, della progettazione di massima ed esecutiva dei lavori necessari al ripristino delle strutture e dei beni distrutti o danneggiati. I progetti devono essere presentati, entro sei mesi dalla definizione dei piani di ricostruzione di cui alla lettera *d)*, alla Cassa depositi e prestiti per la concessione dei mutui e al comitato di gestione del FOP per la determinazione del contributo;

f) previsione che, qualora in sede di progettazione l'ente proprietario deliberi di procedere a varianti o ampliamenti delle strutture e dei beni distrutti o danneggiati,

le maggiori spese siano a carico dell'ente stesso. Il comitato di gestione del FOP può deliberare la concessione di un contributo in conto interessi in misura non superiore al 5 per cento;

g) definizione delle modalità di gestione del FOP da parte del comitato di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f), con particolare riferimento agli adempimenti di cui alle lettere d), e) ed f) del presente comma;

h) determinazione delle procedure da applicarsi per la concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti;

i) individuazione degli organi preposti alla verifica delle spese necessarie all'attuazione dei progetti di cui alla lettera e).

CAPO V

INTERVENTI A FAVORE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DANNEGGIATE

Art. 6.

(Interventi a favore delle attività produttive)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, uno o più decreti legislativi intesi a promuovere la ripresa delle attività industriali, commerciali, artigiane, turistiche, sportive e di servizi che abbiano subito danni a seguito di calamità naturali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) fermo restando quanto disposto dal Capo III relativamente al risarcimento dei danni relativi ai beni immobili destinati ad attività produttive nonché ai beni mobili essenziali all'esercizio di tali attività, concessione alle imprese industriali, commerciali, artigiane, turistiche, sportive e di servizi, condotte in forma singola o associata, di un contributo dello Stato, nella misura massima del 70 per cento del tasso di riferimento determinato ai sensi dell'arti-

colo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902, nel pagamento degli interessi su mutui di durata ventennale da contrarsi con istituti di credito abilitati all'esercizio del credito a medio termine. Detti mutui debbono essere finalizzati alla realizzazione di un programma organico di investimenti relativo:

1) alla riparazione o alla sostituzione di macchine utensili danneggiate non comprese nell'assicurazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a);

2) all'acquisto di nuove macchine utensili atte a favorire la ripresa dell'attività produttiva;

3) alla ricostituzione delle scorte di materie prime e semilavorate adeguate alle caratteristiche del ciclo di lavorazione e dell'attività dell'impresa;

4) ad iniziative di formazione del personale da assumere ai sensi della lettera f);

5) all'adozione di sistemi di produzione innovativi;

6) all'informatizzazione;

b) erogazione del contributo dello Stato, di cui alla lettera a) del presente comma, a carico del FAP istituito nell'ambito del FNPC ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 4), con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, su proposta del comitato di gestione del FAP a conclusione della procedura di cui alle lettere c) e d) del presente comma;

c) previsione che la domanda di concessione del mutuo per la realizzazione del programma di investimenti di cui alla lettera a) sia presentata dall'impresa danneggiata entro sessanta giorni dalla cessazione dell'evento calamitoso all'istituto di credito abilitato prescelto. Alla domanda sono allegate:

1) una perizia giurata sui danni subiti, effettuata non oltre il quindicesimo giorno dalla cessazione dell'evento calamitoso, corredata da idonea documentazione;

2) una certificazione del sindaco del comune o dei comuni ove si svolge l'attività produttiva danneggiata relativa ai danni arrecati dall'evento calamitoso;

3) una certificazione della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente relativa all'incidenza dell'evento calamitoso sulle attività produttive;

d) previsione che l'istituto di credito, previa ispezione tecnica, deliberi il finanziamento concedibile e trasmetta la domanda di ammissione al contributo in conto interessi al comitato di gestione del FAP nonchè alla regione interessata che può esprimere al comitato stesso il proprio parere con riferimento all'assetto territoriale e alla programmazione regionale;

e) revoca del contributo dello Stato qualora il programma di investimenti non sia rispettato;

f) previsione che, nei limiti delle disponibilità del FAP, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il comitato di gestione del FAP, possa concedere la fiscalizzazione parziale o totale degli oneri sociali per un periodo non superiore a tre anni per ogni lavoratore aggiuntivo assunto dalle imprese di cui al presente articolo entro dodici mesi dalla cessazione dell'evento calamitoso. Il relativo onere è posto a carico del FAP;

g) previsione che, nei limiti delle disponibilità del FAP, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il comitato di gestione del FAP, possa concedere, con propri decreti, contributi a carico del FAP per la realizzazione da parte di regioni, enti locali e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di programmi promozionali volti al rilancio delle attività produttive danneggiate. I decreti sono adottati di concerto con il Ministro del commercio con l'estero o con il Ministro del turismo e dello spettacolo qualora i programmi promozionali riguardino i settori di rispettiva competenza.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 disciplina la costituzione di consorzi industriali per le aree e le urbanizzazioni comuni, con o senza l'intervento pubblico, nei casi in cui a seguito dei danni arrecati dagli eventi calamitosi si renda opportuno prevedere l'insediamento o il trasferimento complessivo di zone industriali, determi-

nando le modalità per la fruizione in tali casi dei benefici di cui al presente articolo e al Capo III.

Art. 7.

(Pubblicità degli interventi)

1. Gli elenchi nominativi delle imprese danneggiate di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *a*), nonché gli atti contenenti la valutazione dei danni e i contributi concessi ai sensi del medesimo articolo 6, sono accessibili ai cittadini ed esposti per quindici giorni nell'albo pretorio dei comuni interessati, ai sensi dell'articolo 7 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Art. 8.

(Non cumulabilità)

1. I contributi di cui al presente Capo non sono cumulabili con altri contributi, agevolazioni o benefici concessi a carico dello Stato o delle regioni ed enti locali per le medesime attività.

CAPO VI

NORMA FINALE

Art. 9.

(Abrogazioni)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con quelle recate dai decreti stessi.