

ARTICOLI

Contenuto delle polizze “Cat Nat” e la violazione dell’obbligo assicurativo

GIANLUCA ROMAGNOLI

Professore associato di diritto dell'economia
Università degli Studi di Padova

Dialoghi di Diritto dell'Economia

Rivista diretta da

Danny Busch, Raffaele Lener, Roberto Natoli, Andrea Sacco Ginevri,
Filippo Sartori, Antonella Sciarrone Alibrandi

Direttore editoriale

Andrea Marangoni

Coordinatore editoriale

Francesco Petrosino

Direttori di area

Attività, governance e regolazione bancaria

Prof. Alberto Urbani, Prof. Diego Rossano, Prof. Francesco Ciraolo, Prof.ssa Carmela Robustella, Prof. Gian Luca Greco, Dott. Luca Lentini, Dott. Federico Riganti

Mercato dei capitali finanza strutturata

Prof. Matteo De Poli, Prof. Filippo Annunziata, Prof. Ugo Malvagna, Dott.ssa Anna Toniolo

Assicurazioni e previdenza

Prof. Paoloefisio Corrias, Prof. Michele Siri, Prof. Pierpaolo Marano, Prof. Giovanni Maria Berti De Marinis, Dott. Massimo Mazzola

Contratti di impresa, concorrenza e mercati regolati

Prof.ssa Maddalena Rabitti, Prof.ssa Michela Passalacqua, Prof.ssa Maddalena Semeraro, Prof.ssa Mariateresa Maggiolino

Diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza

Prof. Aldo Angelo Dolmetta, Prof. Gianluca Mucciarone, Prof. Francesco Accettella, Dott. Antonio Didone, Prof. Alessio di Amato

Fiscalità finanziaria

Prof. Andrea Giovanardi, Prof. Nicola Sartori, Prof. Francesco Albertini

Istituzioni dell'economia e politiche pubbliche

Prof.ssa Michela Passalacqua, Prof. Francesco Moliterni, Prof. Giovanni Luchena, Dott.ssa Stefania Cavaliere, Dott. Lorenzo Rodio Nico

Criteri di Revisione

I contributi proposti alla Rivista per la pubblicazione sono sottoposti a una previa valutazione interna da parte della Direzione o di uno dei Direttori d'Area; il quale provvede ad assegnare il contributo a un revisore esterno alla Rivista, selezionato, *rationes materiae*, fra professori, ricercatori o assegnisti di ricerca.

La rivista adotta il procedimento di revisione tra pari a singolo cieco (*single blind peer review*) per assicurarsi che il materiale inviato rimanga strettamente confidenziale durante il procedimento di revisione.

Qualora il valutatore esprima un parere favorevole alla pubblicazione subordinato all'introduzione di modifiche, aggiunte o correzioni, la Direzione si riserva di negare la pubblicazione dell'articolo. Nel caso in cui la Direzione decida per la pubblicazione, deve verificare previamente che l'Autore abbia apportato le modifiche richieste dal Revisore.

Qualora il revisore abbia espresso un giudizio negativo, il contributo può essere rifiutato oppure inviato, su parere favorevole della maggioranza dei Direttori dell'area competente *rationes materiae*, a un nuovo revisore esterno per un ulteriore giudizio. In caso di nuovo giudizio negativo, il contributo viene senz'altro rifiutato.

Contenuto delle polizze “Cat Nat” e la violazione dell’obbligo assicurativo (*) (**)

GIANLUCA ROMAGNOLI

Professore associato di diritto dell'economia
Università degli Studi di Padova

SOMMARIO: 1. I temi e le loro connessioni. – 2. Superamento dell’originaria eterogeneità delle proposte assicurative per il recepimento delle indicazioni regolamentari. – 3. Beni assicurati, estensione delle garanzie e tempi di indennizzo. – 4. Le definizioni degli eventi catastrofali. – 5. L’individuazione della concreta dimensione del rischio assicurato e l’obbligo aggravato di diligenza e perizia dei distributori assicurativi. – 6. Andamento del mercato creato dall’obbligo a contrarre. – 7. L’inadempimento all’obbligo dell’impresa assicuranda. – 8. ... e dell’assicuratore. – 9. Possibili spazi per l’elusione dell’obbligo a contrarre dell’assicuratore. – 10. Conclusioni.

1. I temi e le loro connessioni

I riferimenti al contenuto delle polizze “Cat Nat” e alla violazione dell’obbligo assicurativo sembrano evocare profili distinti. Tuttavia, i due temi risultano strettamente collegati.

I contenuti delle polizze individuano le offerte che gli assicuratori indirizzano agli assicurandi per soddisfare quel bisogno di protezione che alimenta la domanda dei secondi.

Il contenuto delle polizze, per il modo con cui è congeniato, è in grado di condizionare anche negativamente la domanda, deprimendola o soffocandola.

(*) Il presente scritto, con l’aggiunta d’alcune note essenziali, riproduce il testo della relazione presentata al III convegno nazionale AIDA Italia, *Politiche regolatorie in ambito assicurativo tra Stato e mercato*, organizzato a Torino il 22 e 23 ottobre 2025, dalla Sezione AIDA Piemonte e Valle D’Aosta.

(**) Le opinioni espresse in questo saggio hanno carattere assolutamente personale e non rappresentano la posizione dell’Organo decidente dell’Arbitro assicurativo.

Ancora, l'esame del contenuto delle polizze può indurre il dubbio d'una loro costruzione funzionale all'elusione dell'obbligo a contrarre nei termini fissati dalla legge. Infatti, è prospettabile l'inadempimento al dovere non solo in presenza di condotte omissive o dilatorie.

Muovendo da tali premesse la riflessione può essere sviluppata lungo tre diverse direttrici: una relativa al contenuto delle polizze; una dedicata all'atteggiamento del mercato; una attinente alla violazione dell'obbligo assicurativo.

2. Superamento dell'originaria eterogeneità delle proposte assicurative per il recepimento delle indicazioni regolamentari

L'esame del materiale predisposto dalle principali imprese, evidenzia come i contenuti "base" delle polizze catastrofali sono notevolmente differenti rispetto a quelli "fotografati" da IVASS nella sua *Indagine sulle polizze a copertura dei rischi catastrofali* del giugno 2024⁰¹.

Le prescrizioni legislative (art. 1, commi 101 ss., l. 30 dicembre 2023, n. 213)⁰² e regolamentari (D.M. 30 gennaio 2025, n. 18)⁰³ hanno provocato una sostanziale omologazione delle clausole. Si è così superata quella marcata eterogeneità delle condizioni che caratterizzava, in precedenza, l'offerta assicurativa.

Ciò è particolarmente evidente se si guarda alla prestazione dell'assicuratore nei confronti delle piccole e medie imprese.

Le polizze prevedono che il valore assicurato è quello di ricostruzione a nuovo o di rim-

01 Nelle cui conclusioni (a pagina 24), si legge che «Sul mercato italiano l'offerta delle polizze a copertura di rischi derivanti da calamità naturali è normalmente in abbinamento alla copertura "Incendio e danni ai beni" e risulta eterogenea e variegata». Il testo del documento è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/altre-pubblicazioni/2024/polizze-catastrofali/index.html?dotcache>.

02 Per una riflessione ad ampio spettro sulla normativa primaria, per tutti, si veda: S. Landini, *Assicurabilità e indennizzabilità dei rischi catastrofali*, in *Assicurazioni*, 2024, 1, 22 ss. Ulteriormente, sulla disciplina introdotta dalla finanziaria, si segnala, l'analisi di, S. Cavaliere, *Calamità naturali e assicurazione obbligatoria (2024)*, in www.giustiziacivile.com nonché, L. Rodio Nico, *Il nuovo obbligo assicurativo per le catastrofi naturali*, in *Dir. merc. ass. e fin.*, 2024, 1, 259 ss. Per una più ampia panoramica, si segnalano gli scritti raccolti in Aa. Vv., *Copertura dei danni catastrofali e trasparenza delle polizze: le attuali sfide del mercato assicurativo*, a cura di P.E. Corrias, M. Frigessi di Rattalma e S. Landini, Napoli, 2024.

03 Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del made in Italy, d'approvazione del «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». Per un esame, in varia prospettiva, della disciplina, si vedano: P.E. Corrias, *La risposta assicurativa ai danni catastrofali*, in *Resp. civ. e prev.*, 2024, 1440 ss G. Berti de Marinis, *Le polizze assicurative contro gli eventi catastrofali alla luce del D.M. 30 gennaio 2025, n. 18*, in *Questa rivista*, 2025, 575 ss.; M. Rossetti, *Entra in vigore l'obbligo di assicurazione contro le calamità naturali*, in *Assinews*, 2025, 373, 15 ss.; P. Santoro, *Gli atti di Dio. Il nuovo obbligo di assicurare gli eventi naturali catastrofali*, in *Danno e resp.*, 2025, 421 ss.

piazzo e non quello d'uso. L'indennizzo liquidabile è limitatamente "comprimibile" da franchigie e scoperti, in principio, da contenere nel quindici per cento. Dunque, "l'abbattimento" dell'indennizzo non è più liberamente determinato dagli assicuratori⁰⁴.

Ulteriormente, la copertura deve operare a primo rischio assoluto, sino a concorrenza del massimale, per i terreni (art. 7, comma 3, D.M. 18/2025), beni prima non considerati.

E non è tutto. Infatti, l'indennizzo non è più limitato da clausole di minimo scoperto o definito in una percentuale di quanto liquidabile per altro "rischio principale", (normalmente incendio od in altro sinistro).

Le clausole delle polizze, nella loro struttura portante, oggi, paiono riprendere fedelmente le disposizioni del D.M. 18/2025 e, così, ribaltano sul rapporto individuale quelle incertezze e dubbi che sollevano le varie parti del regolamento.

La scelta delle imprese ha, dunque, un costo, per quanto giustificabile con l'aspirazione alla più rigorosa osservanza della normativa e con quella alla più facile cessione ai riassicuratori di rischi "omologati"⁰⁵.

Ragionevolmente, l'Autorità di vigilanza non sarà insensibile a quella scelta d'autonomia espressa dalle imprese. L'operazione di "ribaltamento" dei contenuti normativi nei contratti -con la conseguente loro sottoposizione al cono d'ombra della disciplina regolamentare- infatti, potrebbe generare un contenzioso lesivo del prestigio reputazionale degli assicuratori che è da evitare. Di qui l'opportunità d'un impiego da parte di IVASS delle sue prerogative di indirizzo ed orientamento (art. 5, comma 2, cod. ass.).

La tendenziale corrispondenza tra contenuti del regolamento e polizze, peraltro, consente di sviluppare l'esame di quest'ultime assumendo come referente il primo. Procedendo, così, lungo una linea insensibile al fatto che alcune offrono una "protezione secca" mentre altre ammettono che il loro nucleo "duro" possa essere arricchito (ad es. eventi atmosferici, bombe d'acqua).

3. Beni assicurati, estensione delle garanzie e tempi di indennizzo

Quanto ai beni assicurabili si nota che le polizze contemplano un'estensione rispetto a quelli indicati dalla normativa. Esse, infatti, ammettono la possibilità d'ampliare la copertura anche a quelli di terzi -altrimenti non assicurati- utilizzati per l'esercizio dell'impresa e, come tali, non iscritti tra le poste dell'attivo del bilancio d'esercizio (art.

⁰⁴ G. Berti de Marinis, op. cit., 586-589.

⁰⁵ Intendendosi come rischi aventi caratteristiche omogenee. Omogeneizzazione che, ragionevolmente, in parte può essere conseguita tramite l'impiego di identiche definizioni dei sinistri oggetto di copertura e dei processi acquisitivi delle informazioni necessarie per la misurazione della possibile realizzazione del rischio contro cui l'assicurando vorrebbe proteggersi. La bozza di convenzione tra SACE e gli assicuratori, il cui fondamentale intervento riequilibratore è previsto dalla legge (art. 1, commi 108, 213/2023), è rigoroso nel limitare l'oggetto della cessione al riassicuratore dei soli rischi relativi a polizze conformi alle indicazioni della legge di bilancio ed alla disciplina attuativa (cfr. art. 1, n. 2, 4, 11, 16, 29; art. 3; art. 4, 10, commi 3-4, art. 16).

1, comma 1, l. 213/2023). Le clausole, dunque, tendono ad includere – se debitamente individuati – anche beni altrui, così aprendo, nella sostanza, alla serializzazione dell’assicurazione per conto di chi spetta (art. 1981 cod. civ.).

Molte polizze, quindi, sembrano ispirate da soluzioni che trovano riscontro nella legislazione emergenziale (art. 1-bis d.l. 19 ottobre 2024, n. 155), ove si prevede tale possibilità per favorire la più tempestiva ripresa dell’attività produttiva, grazie al pagamento dell’assicuratore al proprietario, delle somme necessarie per l’intervento di sostituzione o riparazione.

La norma speciale richiamata, però, tende a garantire, in qualche modo, il vincolo di destinazione dell’indennizzo, ponendo delle regole inapplicabili, al di fuori delle fattispecie considerate che, però, potrebbero essere implementate ed integrate dagli strumenti negoziali.

La legge, infatti, in caso di inadempimento del proprietario, riconosce, comunque, all’impresa «una somma corrispondente al lucro cessante per il periodo di interruzione dell’attività produttiva, causata dall’evento catastrofe nel limite del quaranta per cento dell’indennizzo percepito dal proprietario» oltre che «il privilegio dell’art. 1891, comma 4, cod. civ.», per il rimborso dei premi pagati all’assicuratore, delle spese di contratto», esteso anche al credito compensativo dell’inattività⁰⁶.

Le polizze, ragionevolmente, potrebbero andare oltre l’indennizzo indicato, rendendo con le loro clausole più “efficiente” la protezione delle imprese che si sono fatte carico dell’assicurazione. Ciò potrebbe avvenire tramite la previsione di un vincolo che impone all’assicuratore di pagare direttamente le spese di ripristino o rimpiazzo dei beni colpiti dal sinistro. Includendo nelle condizioni di contratto una clausola non ignota alla prassi, ma normalmente inserita in un’appendice. Si pensi alla sorte dell’indennizzo dovuto per l’incendio dell’immobile comprato a mutuo, che è riservato, sino alla concorrenza del credito erogato, alla banca creditrice e non al soggetto che è il proprietario del bene assicurato.

Per quanto riguarda la liquidazione, tendenzialmente, le polizze non contemplano modalità accelerate di definizione dell’indennizzo o, ancora, l’anticipazione di parte di quello. Con l’eccezione d’una, parrebbe che il pagamento d’un acconto sia ottenibile solo se si sottoscrive una “garanzia” aggiuntiva.

A rigore, però, un’anticipazione parziale da parte dell’assicuratore non è esclusa al ricorrere di situazioni particolari da cui potrebbero conseguire richieste seriali degli assicurati.

Infatti, una disposizione della «legge quadro sulla ricostruzione post-calamità» (art. 23, comma 1, l. 18 marzo 2025, n. 40) lo prevede come diritto in favore delle imprese assicu-

⁰⁶ Per una critica, oltre che per l’esame di alcuni dubbi esegetici sollevati dalla disposizione, si rinvia a G. Barti de Marinis, op. cit., 584-586.

rate i cui beni sono ubicati in aree per cui è stato dichiarato lo «stato di ricostruzione di rilievo nazionale». In forza di quella disposizione, le imprese assicurate, «nel termine di novanta giorni dall'evento, anche in deroga ai termini previsti dal contratto di assicurazione», possono chiedere «l'immediata liquidazione, nei limiti del trenta per cento del suo ammontare, del danno complessivamente indennizzabile ai sensi del contratto di assicurazione stipulato, come stimato da perizia asseverata da un tecnico abilitato».

È, poi, da evidenziare come la legge faccia seguire alla richiesta d'anticipo un obbligo d'intervento accelerato dell'assicuratore, tenuto a contenere i tempi delle proprie istruttorie e, poi, quelli per il pagamento dell'acconto (art. 23, comma 2-3, l. 40/2025)⁰⁷.

Il tema dei tempi e delle modalità d'intervento dell'assicuratore in caso di sinistro, credo, meriterebbe un approfondimento che, per limiti di spazio non è possibile svolgere. È però, quasi immediato, che la stipula d'una polizza catastrofale potrebbe rivelarsi uno strumento se non privo, quanto meno dotato d'una scarsa utilità pratica, se l'indennizzo viene corrisposto in tempi lunghi, o addirittura dopo che il bene è stato riparato o rimpiazzato sulla base dei costi complessivamente sostenuti dal danneggiato⁰⁸.

Le polizze, ancora, si allontanano dalla lettera della norma, in modo con essa compatibile, quando prevedono una copertura più ampia dei beni assicurati.

⁰⁷ Per comodità di lettura si riportano le parti della disposizione che contingente i tempi riconosciuti all'assicuratore, per verificare l'esistenza, l'entità del danno e la sussistenza delle condizioni di copertura. Il comma 2, della disposizione sancisce che «L'impresa assicurativa, entro quindici giorni dalla ricezione della richiesta di cui al comma 1, effettua un sopralluogo al fine di verificare lo stato dei luoghi e le effettive condizioni dei beni strumentali nonché la riconducibilità causale diretta dei danni esistenti agli eventi calamitosi». Il comma successivo, quindi, fissa un termine per il pagamento ed un onere di immediata contestazione da parte dell'assicuratore. Prevede infatti che «Entro cinque giorni dal sopralluogo (...) se non sorgono contestazioni sul danno e sulla sua riconducibilità causale agli eventi di cui all'articolo 1, comma 1, nei territori per i quali è stato dichiarato lo stato di ricostruzione di rilievo nazionale ai sensi dell'articolo 2, l'impresa assicurativa liquida all'avente diritto un importo pari al 30 per cento del danno indennizzabile ai sensi del contratto di assicurazione. Se il sopralluogo non è effettuato nel termine di cui al comma 2, l'impresa assicurativa provvede alla liquidazione entro venti giorni dalla data di ricezione della richiesta». L'evidente funzione meramente acceleratoria, della normativa nonché la sua incapacità d'incidere sui rapporti sostanziali tra assicurato ed assicuratore è chiarita da due ulteriori precisazioni contenute nel medesimo comma. Una prima che dichiara «salve le cause di nullità, annullabilità e risoluzione del contratto» ed una seconda che esclude la derogabilità della speciale procedura dalla volontà delle parti e che vieta all'assicuratore di «porre eccezioni allo scopo di ritardare o evitare la prestazione».

⁰⁸ Come, correttamente è stato evidenziato - S. De Polis, *L'assicurazione obbligatoria delle imprese per i danni da catastrofi naturali* (2025), 8, in www.ivass.it, l'imposizione d'un'assicurazione obbligatoria, può essere uno strumento «per garantire le risorse finanziarie necessarie per una rapida ripresa delle attività produttive dopo una calamità» non solo che «le coperture assicurative siano adeguate e proporzionate ai rischi effettivi delle aziende» ma anche «che i tempi di erogazione degli indennizzi siano certi e celeri». Dunque, le imprese dovranno superare quelle criticità che si sono verificate in seguito agli «eventi calamitosi dell'estate 2023, che hanno evidenziato "colli di bottiglia" nelle fasi di accertamento e liquidazione dei danni» ma anche agire sui testi contrattuali garantendo, sia pur con le opportune cautele, forme di anticipazioni degli indennizzi.

Oltre ai danni ai beni assicurati arrecati dagli eventi naturali catastrofali, vi includono espressamente quelli "indotti" da conseguenze fisicamente non immediate dei primi. Così il danno causato dallo scoppio conseguito ad un terremoto.

Credo che l'utilità di queste clausole sia resa evidente da due ragioni: da un lato, rendono indiscutibile la derivazione del danno dal sinistro assicurato⁰⁹; dall'altro, superano ogni questione che potrebbe porsi relativamente alla concentrazione del rischio. Mettono fuori campo, un'ipotesi, a rigore, non escludibile quando si discute di copertura obbligatoria di sinistri c.d. catastrofali e, cioè, per eventi dannosi di grande impatto anche sugli equilibri assicurativi per quanto resi stabili dalla presenza delle riserve di perequazione e da operazioni riassicurative¹⁰.

Le polizze, peraltro, vanno oltre. Molte, considerano coperto, anche il danno causato ai beni assicurati dall'azione del sinistro che interessa beni posti entro una distanza massima predefinita.

Si pensi al caso del terremoto che distrugge il bene abusivo di altri che, "cadendo", danneggia quello assicurato.

Ancora, un aspetto migliorativo di alcune polizze, può indicarsi nella copertura, non scontata, del «*danno causato alle cose assicurate per ordine delle autorità e per quelli non inconsideratamente causati da terzi allo scopo di impedire od arrestare qualunque evento dannoso indennizzabile*».

La copertura, infatti, viene assunta per quanto riguarda il danno conseguente a provvedimento amministrativo, a prescindere dai profili di colpa dell'autorità e, dunque, anche se -l'eventuale eccesso della P.A.- possa aprire una prospettiva risarcitoria, per causa umana. Quindi, in tesi, potrebbe ricadere in una delle esclusioni contemplate dal regolamento (art. 1, comma 2, lett. a, D.M. 18/2025).

4. Le definizioni degli eventi catastrofali

Le clausole delle polizze, ancora, sono tendenzialmente ortodosse nell'importare le definizioni degli eventi catastrofali del regolamento (art. 3 D.M. 18/2025).

Alluvioni, inondazioni, esondazioni (lett. a), così come le frane (lett. c.) sono considerate

⁰⁹ Superando, almeno in parte, il problema prospettato da M. Rossetti, op. cit., 16-17, della derivazione causale del danno dall'evento catastrofale.

¹⁰ Il tema della sostenibilità dell'assunzione di rischi catastrofali e degli strumenti predisposti per garantire quest'ultima, è stato ben analizzato dalla più autorevole, dottrina, Cfr. P.E. Corrias, op. loc. cit. Tema la cui importanza è da sempre stata oggetto di una costante d'attenzione del regolatore, che si è avvalso del supporto tecnico dell'autorità di vigilanza di settore, ben oltre le indicazioni legislative, coinvolgendo quest'ultima in un dialogo continuativo, realizzato tramite la sua partecipazione al tavolo tecnico costituito presso il MIMIT. Cfr. R. Cesari, *Audizione del 9 aprile 2025, sul disegno di legge C. 2333, di conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2025, n. 39, recante misure urgenti in materia di assicurazione dei rischi catastrofali - Roma, 9 aprile 2025, 7*, in www.ivass.it.

nella loro "accezione naturalistica", nei termini indicati dalla corrispondente normativa attuativa. Altrettanto accade per il sisma (lett. b), di cui si riprende una definizione "composita", realizzata abbinando "una componente" naturalistica ed una "giuridica".

Invero, nell'ultima ipotesi la copertura riguarda «i beni assicurati che si trovino in un'area individuata tra quelle interessate dal sisma nei provvedimenti assunti dalle autorità competenti, localizzati dalla rete sismica nazionale dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (IVG) in relazione all'epicentro del sisma» (lett. b).

Fermi i dubbi che si possono presentare quando si tratta d'accertare l'accadimento d'un evento catastrofe della prima o terza specie, più complesse parrebbero le problematiche della seconda¹¹.

Per quest'ultima si aggiunge il tema della correttezza/legittimità del provvedimento amministrativo della c.d. autorità competente che circoscrive- perimetrando- la zona interessata dal sinistro.

Infatti, potrebbe contestarsi che l'immobile -ubicato in un'area esclusa da un'ordinanza della protezione civile- non possa considerarsi danneggiato dall'evento tellurico.

Non è, quindi, inverosimile che l'assicurato pretenda la liquidazione dell'indennizzo sostenendo l'erroneità del provvedimento amministrativo che circoscrive l'area di calamità, prospettandone un eccesso di potere per difetto d'istruttoria o travisamento dei fatti (art. 21-*octies* l. 7 agosto, 1990, n. 241). Vizio che, se non condiviso dall'assicuratore, ben può essere prospettato al giudice civile, in una successiva causa per inadempimento. Magistrato, si rileva, che ben potrebbe condannare l'assicuratore, previa disapplicazione dell'atto amministrativo di cui ne accerta incidentalmente l'illegittimità (art. 4 e 5, All E, l. 2248/1865)¹².

5. L'individuazione della concreta dimensione del rischio assicurato e l'obbligo aggravato di diligenza e perizia dei distributori assicurativi

Pressoché tutte le polizze danno rilievo alle caratteristiche e ubicazione dei beni assicurati in aderenza al principio della proporzionalità dei premi rispetto al rischio (art. 1, comma 104, l. 213/2023). Principio che il regolamento vorrebbe rendere quanto più effettivo, specificando che devono essere considerate anche le misure concretamente

¹¹ Diversamente, non ravvisa incertezze sul punto, G. Berti De Marinis, op. cit., 581.

¹² Cfr. M. Clarich, *Manuale di giustizia amministrativa*², Bologna, 2023, 323 ss. Appare difficile che l'assicuratore possa condividere la fondatezza del vizio dell'atto assicurativo anche se questo sia evidente. Ciò in quanto la bozza di convenzione SACE, subordina l'intervento del riassicuratore al caso dei sinistri come definiti da legge e D.M. Dunque, la pronunzia, autonoma del giudice amministrativo che annulla parzialmente il provvedimento generale, per quanto riguarda la perimetrazione dell'area, o del giudice civile, che accerta incidentalmente l'illegittimità dell'atto amministrativo presupposto, diviene, in realtà, una condizione necessaria per la soddisfazione del danneggiato.

adottate dalle imprese (art. 4, comma 1, D.M. 18/2025)¹³.

La definizione del premio è, in tesi, l'esito di un processo fondato sugli apprezzamenti statistici dell'impresa, filtrati e corroborati dalle risposte rese dal contraente mediante un questionario e, se necessario, integrati dai risultati di ulteriori approfondimenti.

Il questionario, per la sua funzione di strumento di raccolta di un nucleo minimo e qualificato di informazioni¹⁴, risulta determinante su d'un duplice piano. Infatti, grazie al questionario:

a) l'assicuratore conoscerà, con un margine teoricamente accettabile di approssimazione: i) la concreta ubicazione del bene rispetto a fiumi, bacini di raccolta d'acqua e proclivi; ii) le caratteristiche strutturali del bene; iii) il suo grado di manutenzione; iv) gli strumenti di difesa, eventualmente, realizzati a protezione degli eventi assicurati;

b) l'assicuratore acquisisce quelle informazioni necessarie al fine di garantirsi la cedibilità del rischio al riassicuratore, come si ricava dalla corrispondenza tra i contenuti del questionario e le relative indicazioni della convenzione di riassicurazione con SACE s.p.a.¹⁵, approvata dal decreto ministeriale (art. 10, D.M. 18/2025).

Per l'assicurato, però, non è semplice compilare un questionario che lo interroga su profili di carattere tecnico. Infatti, gli si richiedono risposte complesse, spesso non alla portata dei contraenti, perché presuppongono livelli di competenza non comuni¹⁶.

Pertanto, la presentazione del questionario, nella sua diffusa struttura, credo inneschi un dovere d'attenzione del distributore¹⁷ la cui opera è polarizzata dalla legge alla realizzazione del miglior interesse del cliente (art. 119-bis cod. ass.)¹⁸.

¹³ In senso contrario, reputa che le indicazioni dell'art. 4, del D.M. 18/2025, siano talmente generiche da apparire superflue, P. Santoro, op. cit., 435.

¹⁴ A. Donati, G. Volpe Putzolu, S. Landini, *Manuale di diritto delle assicurazioni*¹², Milano, 104-105.

¹⁵ Informazioni, che espressamente, devono essere diligentemente assunte dall'assicuratore e condizione cui è sottoposto l'adempimento del riassicuratore L'art. 4, comma 2, della convenzione SACE, precisa, infatti, che «Qualora il Riassicurato dovesse fornire al Riassicuratore informazioni erronee, false o incomplete, salvo che ciò non sia imputabile a dolo o colpa del Riassicurato stesso, il Riassicuratore potrà negare o ridurre l'Indennizzo Riassicurativo a seconda della rilevanza dell'informazione».

¹⁶ Complessità dello sforzo richiesto che è stato ipotizzato non renda «non friendly l'accesso alle polizze catastrofali» V. Veronesi, *Il punto di vista del broker alla luce delle prassi internazionali*, in, Aa. Vv., *Polizze Catastrofali; attualità e prospettive di estensione agli immobili non commerciali*, a cura di G. Romagnoli, di prossima pubblicazione con Edizioni Scientifiche Italiane.

¹⁷ E ciò a prescindere dall'ulteriore problema evidenziato dagli operatori – Cfr. V. Veronesi, op. cit. – della omogeneità dei criteri di valutazione delle informazioni raccolte in questionari che, nel periodo compreso tra l'approvazione della finanziaria e quello del regolamento, sono stati articolati nel modo più vario.

¹⁸ Sul punto, si veda S. De Polis, op. cit., 8, che evidenzia il ruolo centrale, soprattutto degli intermediari nella distribuzione delle polizze catastrofali alle micro, piccole e medie imprese, supportandole «nel definire al meglio le esigenze di copertura e le misure di mitigazione utili».

Ciò perché la corretta raccolta delle informazioni incide sia sull'entità della prestazione –condizionata dalla veridicità delle risposte (art. 1893 cod. civ.) – sia sulla determinazione del premio che sarà richiesto e di cui si vorrebbe la massima personalizzazione.

Attenzione dei distributori che dovrebbe essere quanto più elevata in ragione delle indicazioni regolamentari. Infatti, la loro diligenza e perizia, già qualificata dalla natura professionale della prestazione richiesta, dovrebbe porsi su d'un piano più avanzato se si ha riguardo ad alcuni elementi normativi¹⁹. Tanto perché la disciplina attuativa, per realizzare una mutualità quanto più equa, non richiede solo che il premio sia definito in modo "ragionevolmente prudente". Dunque, andando oltre alla richiesta di operare scelte avendo riguardo a «basi tecniche sufficientemente ampie» (art. 35 cod. ass.), come per altre assicurazioni obbligatorie. Al distributore, invero, si chiede di valutare oltre alla specificità del rischio anche le misure adottate dall'impresa assicuranda per mitigarlo od attenuare le conseguenze del sinistro (art. 4, comma 2, D.M. 18/2025).

6. Andamento del mercato creato dall'obbligo a contrarre

Passando alla seconda parte, ci si può chiedere come ha reagito quel mercato artificialmente creato con l'obbligo bilaterale. Dunque, cosa è conseguito all'incontro tra offerta e domanda indotta.

Anticipo subito che l'indisponibilità dell'analisi d'impatto regolamentare, richiamata nel decreto, non consente di verificare cosa si poteva attendere il "regolatore" storico.

L'impressione è, però, che non ci si aspettasse ciò che è accaduto. Tanto sembra trarsi dalle interviste di alcuni intermediari ed esponenti di associazioni imprenditoriali.

La complessità dei rischi legati agli eventi catastrofici, la rilevanza del loro impatto per chi li assume, sembra abbia condotto ad una situazione che, a rigore, non poteva ritenersi inattesa.

Le polizze collettive "chiuse" sono rimaste un'ipotesi di scuola. Non pare, ad oggi, che alcuna impresa abbia sottoscritto contratti di questo tipo e che si caratterizzano per essere aperti all'adesione di una cerchia ristretta di soggetti.

Nel primo periodo risulta che solo alcune assicurazioni hanno concluso c.d. contratti

¹⁹ Si consideri, peraltro, che la diligente assunzione delle informazioni, propedeutica alla corretta conclusione delle polizze costituisce anche obbligo dell'assicuratore nei confronti del riassicuratore, e dunque è condizione dell'intervento del secondo. Per l'art. 10, comma 4, della bozza di convenzione SACE «Il Riassicurato si impegna ad assumere i Rischi Assicurati mediante le Polizze e ad effettuare la gestione degli stessi con la dovuta diligenza professionale dell'assicuratore competente in ossequio ai canoni dell'assicurazione nel mercato di competenza e sulla base delle stesse politiche assuntive, procedimenti istruttori, nonché verifiche e controlli interni utilizzati nel contesto della propria attività assicurativa per l'emissione e gestione delle polizze che non sono oggetto della presente Convenzione». Dunque, si conferma che l'assicuratore deve prestare specifica attenzione alle caratteristiche del bene e, in particolare, verificando la sussistenza delle condizioni amministrative che ne condizionano l'assicurabilità.

quadro o convenzioni di portata limitata con associazioni imprenditoriali nazionali. In forza di quegli accordi, infatti, le imprese associate possono solo accedere ai servizi assicurativi avvantaggiandosi d'una peculiare scontistica²⁰. Quindi, contando su d'un premio "tendenzialmente ridotto", il cui costo, come è noto, rappresenta una delle principali cause di antiselezione.

Premio, peraltro, che secondo gli intermediari intervistati risulterebbe essere sensibilmente aumentato rispetto alle quotazioni degli stessi rischi con i tassi usati prima della vigenza del regolamento attuativo.

Premio, ancora, destinato a disorientare, per le sensibili oscillazioni cui è soggetto, in parte, dovute alle diverse modalità di tariffazione delle compagnie e, in parte, conseguenti al recente moltiplicarsi delle campagne di scontistica avviate dalle imprese nazionali ed europee per contenere l'offerta dei concorrenti.

Sempre secondo gli intermediari le fibrillazioni dei premi dovrebbero essere destinate ad attenuarsi con il maturare del mercato di questi nuovi rischi (come definiti dal D.M. 18/2025) ma sui quali, nel breve termine, non è dato intervenire.

In un mercato concorrenziale, infatti, non è concepibile alcuna reale azione amministrativa calmieratrice, come anche traspare dalla scelta del legislatore storico. Quello, ragionevolmente conscio di non poter introdurre efficaci strumenti conformativi, si è limitato a prevedere un rimedio "spuntato": la funzione di controllo e verifica del Garante dei prezzi (art. 2, comma 198-201, l. 244/2007) «al fine di prevenire e limitare eventuali operazioni speculative sui premi assicurativi».

È, quanto meno, dubbio che un organo del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, incaricato del monitoraggio, e segnalazione dell'andamento dei prezzi delle materie prime, di prodotti o di servizi ad utilità immediata (ferro, carburanti, trasporti), abbia gli strumenti per verificare se le oscillazioni dei premi possano essere indicatrici d'una anomala, se non illegittima -perché speculativa- politica tariffaria degli assicuratori.

Infine, le interviste evidenziano un ultimo effetto indotto dal relativamente recente obbligo assicurativo.

Non poche imprese colgono l'occasione dell'adempimento al nuovo dovere a contrarre per sostituire le "previgenti" polizze *all risk* con altre formalmente in linea con in nuovo

²⁰ È da evidenziare il silenzio sul tema anche da parte degli enti territoriali che non hanno dato impulso ad alcun tipo di forme d'aggregazione utili o strumentali alla definizione di polizze collettive catastrofali. Per quel che risulta, il tema era stato oggetto di una breve riflessione, conclusasi con la fine della legislatura della Regione Veneto nel settembre 2025. A livello consiliare, infatti, s'era iniziato ad immaginare l'utilizzo dei consorzi di bonifica come contraenti delle polizze d'interesse dei consorziati, tenuti a contribuire, in vario modo, al pagamento del premio. Sul punto, Cfr. G. Romagnoli, *"Polizze Catastrofali; attualità e prospettive di estensione agli immobili non commerciali"*. Introduzione, in Aa. Vv., *"Polizze Catastrofali; attualità e prospettive di estensione agli immobili non commerciali"*, op.cit.; E. Soranzo, *La riflessione sul contributo della legislazione regionale*, ivi.

obbligo. Da qui una rinegoziazione delle protezioni il cui esito può non risultare sempre conveniente per l'assicurato. Ciò perché quest'ultimo rischia d'essere indotto ad una moltiplicazione dei contratti, o loro sostituzione, con un incremento di spesa cui non corrisponde un reale beneficio. Ciò perché, in sia pur limitati casi, il confronto tra vecchie e nuove polizze fa emergere un assetto in cui le seconde proteggono meno delle prime, lasciando scoperti rischi precedentemente assicurati come, ad esempio, le bombe d'acqua ed altri eventi atmosferici.

7. L'inadempimento all'obbligo dell'impresa assicuranda

Passando alla terza parte, si può iniziare con l'obbligo posto a carico delle imprese.

Come da tutti notato l'inadempimento delle assicurande non è, sostanzialmente, sanzionato²¹.

La previsione per cui l'omissione assicurativa può condizionare l'attribuzione di «contributi, sovvenzioni od agevolazioni di carattere finanziario a valere su risorse pubbliche» ha una portata relativa²². Quella, infatti, presuppone la sussistenza di, almeno, due diverse condizioni. Una prima, da indicarsi, nella circostanza che le disposizioni che prevedono i benefici di diversa natura attribuiscono un margine discrezionale al soggetto incaricato di accordarli per fronteggiare le conseguenze dell'evento catastrofe. Una seconda, alternativa, per cui la legge espressamente contempli l'omessa sottoscrizione della polizza obbligatoria come elemento ostativo all'accesso ai benefici o la "variabile" per una loro possibile riduzione.

A nulla vale, invece, se -come è frequente- è la stessa legge che fissa le condizioni cui è subordinato l'intervento pubblico "post evento" o non individua quando l'omissione abbia un effetto ostativo o riduttivo.

L'inadempimento all'obbligo assicurativo, "lato impresa", al più potrebbe essere sanzionato dai rimedi del diritto societario.

L'inosservanza di quello specifico dovere che, prima, espone la società ad un danno significativo, altrimenti coperto, e che, poi, le preclude l'accesso a risorse ed agevolazioni pubbliche, potrebbe costituire la base d'un'azione di responsabilità attivata dai soci per ovviare al danno arrecato all'ente dagli amministratori negligenti.

8. ... e dell'assicuratore

Assolutamente più complesso è il tema della violazione o dell'elusione dell'obbligo a contrarre degli assicuratori che è punito con una severa sanzione amministrativa pecuniaria (art. 1, comma 106-107, l. 213/2023).

²¹ Si veda la dottrina citata nelle precedenti note.

²² Diversamente, sembrano, postulare una lettura più ampia della disposizione, A. Donati, G. Volpe Putzolu, S. Landini, op. cit., 199.

Si possono prospettare diverse situazioni in cui v'è spazio per discutere dell'inadempimento dell'assicuratore anche se si deve escludere che vi ricada l'ipotesi della richiesta di un premio significativamente alto anche rispetto alla media delle offerte della concorrenza.

Questa prima conclusione, infatti, è confermata sia dalla giurisprudenza europea sia dalla quasi impossibile dimostrabilità dell'impiego della "leva economica" per finalità elusive.

Per la Corte di giustizia²³ l'obbligo a contrarre non priva l'impresa della libertà di determinare i premi in ragione delle specificità del rischio. È, pertanto, ammissibile e legittima la richiesta di somme anche assai consistenti in ragione della situazione peculiare di "incertezza" che il contraente vorrebbe traslare in capo all'assicuratore.

La giurisprudenza italiana²⁴ ha, poi, più volte chiarito che l'amministrazione per poter dichiarare l'elusione e sanzionare deve farsi carico della redazione d'una motivazione rigorosissima. In particolare, non può, semplicemente, richiamare le differenze, anche sensibili, tra premi tecnici e commerciali o la ridotta stipulazione di contratti in una determinata zona.

L'amministrazione può accertare e sanzionare unicamente se rende evidente, in modo analitico e puntuale, che le valutazioni di natura commerciale dell'impresa non abbiano «alcuna giustificazione razionale dal punto di vista economico, e fossero state quindi utilizzate esclusivamente per attestare le tariffe ben oltre i parametri di solidarietà e conformità ai principi di leale concorrenza che sono alla base della peculiare conformazione dell'assicurazione» obbligatoria «in Italia».

Ulteriormente, la natura punitiva della sanzione (art. 6 CEDU)²⁵, come precisa la più recente giurisprudenza, ne consente l'applicazione solo se l'amministrazione dispone di elementi che conducono a «conclusioni rigorosissime, non inficiate da plausibili ricostruzioni alternative proposte dall'accusato»²⁶.

Entrando nel vivo, una prima situazione è quella in cui l'impresa introduce delle clausole che tendono ad ampliare l'area dei beni inassicurabili.

È questo il caso della polizza che esclude l'indennizzo per il danno ad immobili oggetto di provvedimento amministrativo che ne dichiara la non conformità a qualche prescri-

²³ Cort. giust. CE, 28 settembre 2009, C-518/06, <https://eur-lex.europa.eu>.

²⁴ TAR Lazio, 13 ottobre 2015, n. 11621; TAR Lazio, 27 gennaio 2016, n. 1944, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁵ Per l'individuazione della natura punitiva delle sanzioni amministrative pecuniarie, delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari, sia consentito rinviare a, G. Romagnoli, *Problematiche relative al procedimento sanzionatorio di Consob... a dieci anni dalla sentenza Grande Stevens*, in *Riv. banca e merc. fin.*, 2025, 1, 219 ss., cui si rimanda anche per ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

²⁶ Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2022, n. 3570, in www.giustizia-amministrativa.it.

zione (anche non normativa) e ne impone la temporanea inutilizzabilità.

Ad esempio, una polizza nega la copertura «*dei fabbricati considerati abusivi ai sensi delle vigenti norme in materia urbanistica edilizia (...) nonché quelli dichiarati inagibili con provvedimento dell'autorità*».

La funzione elusiva della disposizione dovrebbe essere evidente per due ragioni: a) la legge non esclude l'assicurabilità degli immobili inagibili; b) l'inagibilità non è un corollario della abusività.

Il caso è quello d'uno stabilimento industriale interessato da un incendio che non ne ha compromesso l'idoneità statica funzionale ma che è stato dichiarato inagibile perché – a causa della combustione dei materiali conservati – sono venute meno le condizioni di sicurezza dei lavoratori il cui accesso è subordinato a specifiche operazioni di bonifica e ripristino²⁷.

L'immobile è certamente urbanisticamente conforme e c'è parimenti un interesse meritevole di tutela ad assicurare quel bene dal rischio di terremoto o alluvione anche se è temporaneamente inutilizzabile.

9. Possibili spazi per l'elusione dell'obbligo a contrarre dell'assicuratore

Non è improbabile, ancora, che la disposizione sull'esclusione degli immobili abusivi conduca a sollevare interrogativi su d'una possibile violazione / elusione dell'obbligo quando l'assicuratore abbia a dubitare della regolarità urbanistica del bene.

Questa è una criticità che deriva direttamente dalla legge che impiega un concetto normativamente indefinito.

Nella legislazione vigente, infatti, non si rinviene una definizione di abuso edilizio²⁸. Questo "concetto" a livello di senso comune, evoca l'idea di un immobile costruito o ristrutturato violando le regole urbanistico edilizie di qualunque livello [statali, regionali, locali, di pianificazione territoriale²⁹ o, comunque, interessato da un intervento eseguito in carenza od in difformità da altre autorizzazioni (paesaggistica³⁰, ambientale, idro-

27 Sul certificato di agibilità, per tutti, si veda, S. Civitarrese Matteucci, P. Urbani, *Diritto urbanistico*⁹, Torino, 2025, 378-379.

28 M. Breganze de Captinist, *L'abuso edilizio come fattore ostativo all'assicurabilità*, in Aa. Vv., *"Polizze Catastrofali; attualità e prospettive di estensione agli immobili non commerciali"*, op.cit. In termini, S. Civitarrese Matteucci, P. Urbani, op. cit., 383, per i quali, nella fattispecie delle opere abusive ricadono tutti gli interventi eseguiti in assenza dei prescritti provvedimenti abilitativi.

29 Cons. Stato, sez. III, 22 settembre 2025, n. 7455, in www.giustizia-amministrativa.it.

30 Si pensi all'inserimento di un piccolo pannello fotovoltaico sul tetto di un immobile adibito a B&B, senza l'ottenimento della preventiva autorizzazione paesaggistica semplificata, in quanto la "struttura" risulta parzialmente visibile da un punto panoramico vincolato. Sull'estensione dei vincoli paesaggistici e sulla loro limitata "sanabilità", si veda, l'agile e chiaro volume di M. Breganze de Captinist, *Diritto del paesaggio*², Padova 2025, p. 45 ss.

geologica, forestale, di parco)³¹

A rigore, qualunque difformità o carenza rilevante, legittima il rifiuto da parte dell'assicuratore perché la legge pone il parametro della conformità. Tanto, esclude, quindi, che si possa distinguere tra abusi sanabili e non sanabili come è stato invece prospettato da alcuni studiosi di formazione privatistica³².

In sintesi, non è certamente sanzionabile il rifiuto dell'assicuratore se il bene potrebbe essere successivamente regolarizzato con la presentazione d'una domanda da parte dell'assicurando.

Il tema dell'elusione, ancora, si potrebbe riproporre se all'assicuratore sia domandata la copertura di un bene su cui è prossimo l'avvio di un intervento di manutenzione straordinaria o di restauro conservativo. Per opere, cioè, per le quali non è richiesto un permesso a costruire ma solo una SCIA (art. 19 l. 241/1990), vale a dire l'invio d'una segnalazione certificata di inizio attività (art. 22 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380)³³.

Ragionevolmente, in tale ipotesi, l'obbligo non scatta nell'immediato ma solo trascorsi i sessanta o trenta giorni dalla trasmissione della SCIA (art. 19, comma 1 e 6-bis, l. 241/1990). Infatti, è lo spirare del termine dato all'amministrazione per valutare se intervenire, correggere o vietare, che darà ragionevole certezza -salvo mendacio (art. 21-nonies, comma 2, l. 241/1990) - in merito alla regolarità dell'immobile interessato dall'intervento.

Non è, peraltro, escluso che l'assicurando, comunque, richieda la copertura e l'assicuratore l'accordi prima della scadenza del termine di cui sopra. Ciò, però, a condizione d'aver debitamente informato il contraente che la sottoscrizione avviene a suo rischio e pericolo. Quindi, l'assicurato perderà la somma senza alcun beneficio se l'amministrazione, poi, vieterà l'esecuzione dell'opera oggetto di SCIA che è stata già iniziata.

Quella prospettata è una conclusione in linea con le indicazioni della legge, nella parte in cui ammette l'assicurabilità degli immobili per cui è stato avviato un procedimento di "condono" (art. 1, comma 106, l. 213/2023).

La polizza può essere perfezionata, in pendenza del dubbio sull'assicurabilità del bene, anche se il richiedente non ha diritto ad ottenere un provvedimento favorevole. Infatti, la presentazione della domanda non attribuisce certezze in merito al contenuto della risposta della P.A. Dunque, se la valutazione discrezionale conduce ad un esito negativo

31 Cass. pen., 2 febbraio 2023, n. 5750, in *De Jure*. Sulle problematiche, relative alla consecuzione dei permessi a costruire relativi ad interventi su immobili in cui si rilevino opere non autorizzate e sulle ricadute "negative" sulla regolarità dell'intera costruzione, si veda, C. Commandatore, *La decadenza del titolo edilizio. Nuove e vecchie questioni sullo stato legittimo delle preesistenze, Urbanistica e appalti*, 2025, 2, 157 ss.

32 M. Rossetti, op. cit., 18-19.

33 Cfr. M. Breganze de Captinist, op. loc. cit.; S. Civitarrrese Matteucci, P. Urbani, op. cit., 333 ss.

l'istante -debitamente informato dal distributore- avrà pagato inutilmente³⁴.

10. Conclusioni

Concludendo, si può immaginare che il nuovo regime dovrà scontare una fase di rodaggio ed il suo superamento impegnerà tanto le assicurazioni quanto le istituzioni e tra queste, in specie, IVASS.

Ci si attende, in particolare, uno sforzo speciale dall'Istituto, già gravato da tanti altri compiti ma, comunque, in prima fila per la sua generale funzione di orientamento che la legge gli assegna.

Per effetto del nuovo regime obbligatorio quella qualificata P.A., vede estendere gli spazi in cui è richiesto anche un suo intervento collaborativo che, senza dubbio, ci sarà.

Contributo significativo, mirante a realizzare quanto aveva auspicato con la propria indagine del 2024 e, in particolare, tra i diversi punti: la miglior definizione delle calamità naturali; la più attenta delimitazione dell'insieme delle irregolarità delle costruzioni; l'alleggerimento degli obblighi informativi degli assicurandi, cui si associa l'aspirazione alla individuazione di modalità semplificate di conclusione dei contratti d'interesse³⁵.

³⁴ Cfr. S. Civitarrese Matteucci, P. Urbani, op. cit., 18 ss.

³⁵ *Indagine sulle polizze*, cit., 25.