



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

# **PROPOSTA DI LEGGE**

## **N. 148 del 25 marzo 2024**

DI INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE

**NERI**

---

**ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA ASSICURATIVO REGIONALE  
FACOLTATIVO PER LA TUTELA DEI COMUNI, DELLE COMUNITÀ  
MONTANE E DELLE UNIONI DI COMUNI DELLA REGIONE LAZIO  
DAL RISCHIO IDROGEOLOGICO, IDRAULICO, SISMICO ED IN  
CONSEGUENZA DI ALTRI EVENTI CALAMITOSI**

ASSEGNATA ALLE COMMISSIONI: XII – IV – I

ALTRI PARERI RICHIESTI: -



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
*Il Capogruppo*



## PROPOSTA DI LEGGE

*“ISTITUZIONE DI UN PROGRAMMA ASSICURATIVO REGIONALE FACOLTATIVO PER LA TUTELA DEI COMUNI, DELLE COMUNITA’ MONTANE E DELLE UNIONI DI COMUNI DELLA REGIONE LAZIO DAL RISCHIO IDROGEOLOGICO, IDRAULICO, SISMICO ED IN CONSEGUENZA DI ALTRI EVENTI CALAMITOSI”.*

DI INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE

NAZZARENO NERI

Firmato digitalmente da:  
Nazzareno Neri  
Data: 25/03/2024 16:25:30



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
*Il Capogruppo*



## Articolo 1

### Premesse. Finalità.

1. Fra le competenze costituzionalmente attribuite alla Regione Lazio, rientrano le attività di presidio e difesa del territorio e le attività di programmazione degli interventi e di coordinamento tecnico amministrativo degli Enti Locali.
2. La presente legge regionale ha come obiettivo l'istituzione di un Programma Assicurativo Regionale facoltativo per i Comuni, le Comunità Montane e le Unioni dei Comuni della Regione Lazio a tutela del rischio idrogeologico, idraulico, sismico ed in conseguenza di altri eventi calamitosi.
3. La Regione Lazio, in attuazione dei commi 1 e 2, promuove la predisposizione di strumenti idonei a migliorare l'efficienza e l'economicità nella gestione dei rischi derivanti da calamità naturali.



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
**Il Capogruppo**



## Articolo 2

### Compiti della Direzione regionale Centrale Acquisti.

1. In ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 1, la Regione Lazio affida alla Direzione regionale Centrale acquisti della Regione Lazio il compito:

- a) di verificare la disponibilità dei *players* del mercato assicurativo, le condizioni ed i relativi costi dei servizi assicurativi per la tutela dei Comuni, delle Comunità Montane e le Unioni dei Comuni della Regione Lazio dal rischio idrogeologico, idraulico, sismico ed in conseguenza di altri eventi calamitosi e per la prevenzione dei medesimi;
- b) di indire relativa gara comunitaria per l'affidamento, in convenzione, dei servizi di cui al precedente sub a) al fine di consentire la massima diffusione, per i Comuni, delle Comunità Montane e le Unioni dei Comuni della Regione Lazio dei servizi assicurativi per rischio idrogeologico, idraulico, sismico ed in conseguenza si altri eventi calamitosi.



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
**Il Capogruppo**



### **Articolo 3**

#### **Definizioni.**

Ai fini della presente legge, si intende per:

- a) “*dissesto idrogeologico*”: insieme di processi di tipo morfologico che provocano la degradazione del suolo e del territorio;
- b) “*calamità naturali*”: accadimenti naturali, di particolare rilevanza ed intensità, che coinvolgono significativamente il territorio, arrecando danno al patrimonio pubblico, privato produttivo, ed agricolo (alluvioni, frane, valanghe, eventi sismici, deficit idrici ed incendi boschivi);
- c) “*rischio idrogeologico*”: effetti indotti sul territorio dal superamento dei livelli pluviometrici critici lungo i versanti, dei livelli idrometrici dei corsi d’acqua della rete idrografica minore e di smaltimento delle acque piovane;
- d) “*rischio idraulico*”: effetti indotti sul territorio dal superamento dei livelli idrometrici critici (eventi alluvionali) lungo i corsi d’acqua principali;
- e) “*rischio sismico*” intende la probabilità che si verifichi o sia superato un certo livello di danno o di perdita in termini economico-sociali in uno specifico intervallo di tempo ed in una data area, a causa di un evento sismico;
- f) “*altri eventi calamitosi*”: qualsiasi evento naturale violento: piogge, alluvioni, inondazioni, uragani, terremoti, frane, smottamenti, grandine, bombe d’acqua, nevicate eccezionali o anche eruzioni vulcaniche non comprese al sub b).



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
*Il Capogruppo*



## **Articolo 4**

### **Destinatari.**

I destinatari della presente legge sono tutti i Comuni, le Comunità Montane e le Unioni dei Comuni della Regione Lazio.



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
*Il Capogruppo*



## Articolo 5

### Disposizioni finanziarie.

La presente legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale poiché tratta disposizioni esclusivamente a carattere ordinamentale.



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
*Il Capogruppo*



## Articolo 6

### Entrata in vigore.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
*Il Capogruppo*



## RELAZIONE TECNICA.

In Italia, le frane censite dal 2016 al 2023 sono state più di 620mila.

Due terzi degli smottamenti che si verificano nell'Europa intera riguardano l'Italia.

Nove Comuni italiani su dieci sono soggetti a rischio calamità naturale.

In cinquanta anni, il dissesto idrogeologico ha causato oltre 60 miliardi di danni.

In Italia, ogni anno si stanziavano oltre 350 milioni di euro per la messa in sicurezza del territorio.

Questa, in sintesi, la situazione nazionale per quanto riguarda il dissesto idrogeologico ed idraulico.

I due tipi di dissesto sono purtroppo un fenomeno molto diffuso e rappresentano un problema di grande rilievo per il territorio italiano.

La causa di questa forte vulnerabilità del territorio è dovuta ai particolari aspetti geologici dei corsi fluviali, diretta conseguenza di particolari condizioni ambientali, di condizioni atmosferiche meteorologiche e climatiche che interessano le acque piovane e il loro ciclo idrologico, con possibili conseguenze sull'incolumità della popolazione e sulla sicurezza di servizi, attività e territorio. Uno strumento valido a conoscere le caratteristiche geomorfologiche delle zone è la "Mappa dei rischi dei Comuni italiani" (Istat) che rende disponibili dati precisi sul rischio sismico, idrogeologico e vulcanico relativi a oltre 8.000 Comuni. Per le imprese, invece, lo strumento utile a calcolare il rischio è "Derris", il primo progetto europeo rivolto alle piccole e medie imprese per la riduzione dei rischi causati da eventi climatici estremi, che mette a disposizione uno strumento di auto-valutazione dei rischi e di prevenzione.

I fattori naturali che espongono il nostro territorio ai dissesti idrogeologici sono davvero tanti: in primis la conformazione geologica e geomorfologica del territorio italiano, caratterizzata da un'orografia complessa, contraddistinta da tempi di risposta alle precipitazioni estremamente rapidi. Il tempo che intercorre tra l'inizio della pioggia e il manifestarsi della piena nel corso d'acqua può essere davvero estremamente esiguo. Eventi meteorologici localizzati e intensi, combinati con queste caratteristiche del territorio possono dare luogo dunque a fenomeni violenti (colate di fango ed inondazioni improvvise).

Il rischio idrogeologico è fortemente condizionato anche dall'azione dell'uomo. Una serie di elementi come la densità della popolazione, la progressiva urbanizzazione, l'abbandono dei terreni montani, l'abusivismo edilizio, il continuo disboscamento, l'uso di tecniche agricole poco rispettose dell'ambiente e la mancata manutenzione dei versanti e dei corsi d'acqua sicuramente contribuiscono a peggiorare il quadro, aumentando l'esposizione ai fenomeni e quindi il rischio stesso.

La sempre maggiore frequenza di episodi di dissesto idrogeologico, che spesso hanno registrato la perdita di vite umane e ingenti danni ai beni, impone una politica di previsione e prevenzione non più incentrata sulla riparazione dei danni e sull'erogazione di ristori, ma sull'individuazione delle condizioni di rischio e sull'adozione di interventi per la sua riduzione.

Con idonei provvedimenti normativi è stata predisposta la perimetrazione delle aree a rischio, è stato sviluppato, inoltre, un sistema di allertamento e sorveglianza dei fenomeni che, assieme a un'adeguata



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
**Il Capogruppo**



pianificazione comunale di protezione civile, rappresenta una risorsa fondamentale per la mitigazione del rischio, dove non si possa intervenire con misure strutturali.

Fino a qualche anno fa, sembrava quasi impossibile che l'Italia potesse essere interessata da fenomeni quali improvvise trombe d'aria, bombe d'acqua che bloccano la mobilità, allagamenti, abitazioni con tetti scoperti e interi centri abitati che vedono la loro vita quotidiana interrotta.

L'incremento degli accadimenti avversi da calamità naturali degli ultimi anni ha causato la dolorosa perdita di vite umane, danni rilevanti al patrimonio artistico e culturale e inferto un colpo gravissimo ad abitazioni, insediamenti produttivi, agricoli e industriali delle zone colpite. Dopo i primi interventi di soccorso alle popolazioni colpite, è emersa con tutta evidenza la dimensione "finanziaria" degli eventi catastrofici ed il forte impatto che questi avrebbero avuto sulla vita economica delle zone colpite.

Se oltre il 90% dei Comuni è a rischio frane o alluvioni ciò significa che circa il 75% delle abitazioni private è esposta a un rischio medio-alto o alto di terremoto o alluvione. In sostanza il pericolo incombe su 7,5 milioni di cittadini. Per la prevenzione, sono stati impiegati solo 2,1 miliardi di euro: un decimo dei danni stimati.

Sono dati impressionanti se messi insieme alla cifra media di miliardi di euro che ogni anno lo Stato italiano ha speso nell'ultimo ventennio per interventi *ex post* con i contributi pubblici finalizzati ad indennizzare le popolazioni, oltre alle attività agricole e industriali colpite da questi eventi calamitosi. Il finanziamento pubblico destinato alla ricostruzione del patrimonio immobiliare non è definito per legge, ma deciso sempre successivamente, mediante stanziamenti non pianificati, ed in ogni caso senza mai riuscire a ristorare completamente i danni subiti.

L'errato convincimento di avere diritto a un ripristino totale a carico dello Stato, induce a non considerare la scelta responsabile di stipulare una polizza assicurativa contro i danni da catastrofi naturali.

Il modello tradizionale di gestione degli indennizzi pubblici, però, non regge più perché questi costi pesano enormemente sul bilancio statale ed è giunto a un tale punto di crisi che si sta pensando concretamente alla possibilità di una *partnership* pubblico-privata con il settore assicurativo per la gestione di questi eventi, come del resto avviene ormai da molti anni in altri Paesi economicamente evoluti.

Ad oggi, nel nostro Paese è vigente, sostanzialmente, un sistema assicurativo di tipo volontario e, soprattutto, su iniziativa del singolo cittadino che, seppur incentivato dai benefici fiscali riconosciuti ai premi versati per polizze catastrofali a copertura di abitazioni private, sconta il problema di una diffusione piuttosto limitata ad appena il 3,2% delle abitazioni: nonostante l'83% delle famiglie viva in aree critiche, ignorando purtroppo di essere esposta a eventi catastrofici. La cultura della prevenzione stenta, purtroppo, ancora a decollare.

La prima considerazione che gli esperti di gestione dei sinistri derivanti da calamità naturali rilevano è appunto relativa alla scarsa cultura in materia di prevenzione e di conoscenza delle tecniche di *disaster recovery*, riscontrabili ancora oggi tanto nella stragrande maggioranza delle PMI (Piccole e medie imprese) quanto nelle grandi aziende.



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
**Il Capogruppo**



In Italia solo il 6% delle aziende ha una copertura assicurativa per i danni indiretti (contro l'80% della Germania, ad esempio): la causa è rintracciabile essenzialmente nella scarsa preparazione degli imprenditori di gestire le emergenze, privi di una pianificazione di *risk management* e senza alcuna idea su chi far intervenire per intraprendere in tempi brevi le primissime misure di salvataggio, mitigazione dei danni e piani di continuità operativa, con il risultato che le aziende spesso sono in balia degli eventi.

Studi effettuati nel corso degli anni hanno evidenziato che occorrerebbero oltre 26 miliardi di euro per mettere in sicurezza il territorio italiano.

Mentre uno studio realizzato dal Comitato Europeo Assicuratori (CEA) ha evidenziato inoltre che il danno indiretto è mediamente superiore di 2,5 volte il danno diretto.

Il report evidenzia che il Ministero dell'Ambiente abbia speso decine di miliardi di euro negli ultimi 20 anni per far fronte al dissesto idrogeologico del nostro Paese, cui si andranno ad aggiungere gli oltre 2,5 miliardi di euro previsti dal PNRR che include investimenti, ad esempio per la realizzazione di un sistema di monitoraggio e di previsione dei rischi sul territorio o ancora esplicitamente per la riduzione del rischio idrogeologico in Italia. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è l'occasione concreta per accelerare la transizione ecologica e mettere in sicurezza il territorio. Questi i temi oggetto della Missione 2 del PNRR, denominata "Rivoluzione verde e transizione ecologica". La Componente 4 della Missione 2 mette, dunque, in campo azioni per rendere il Paese più resiliente ai cambiamenti climatici, proteggere la natura e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico. Migliaia i progetti finanziati, per la maggior parte riguardanti alluvioni (48%) e frane (35%).

In questo scenario si innesta l'idea di ricorrere ad un'assicurazione che possa mettere in correlazione il rischio idrogeologico con la necessità di assicurarsi.

Ciò che rende così unico il rapporto tra settore assicurativo e fenomeni calamitosi è il fatto che le compagnie si basano sul concetto di gestione del rischio.

Tre i concetti fondamentali per la gestione del rischio: l'impatto fisico, l'impatto umano e la "conta dei danni".

C'è una principale area chiave di rischio per il settore assicurativo: l'impatto fisico. L'impatto fisico si riferisce alla crescente frequenza e gravità degli eventi meteorologici estremi in tutto il mondo. Gli eventi meteorologici considerati per tale monitoraggio comprendono uragani, precipitazioni estreme, trombe d'aria, frane, fanghi, siccità, incendi, ondate di calore, inondazioni improvvise e innalzamento del livello del mare.

Nell'ambito di tale studio, grande rilevanza ha anche l'impatto umano, in termini di perdita di vite umane.

Successivamente, la cosiddetta "conta dei danni", ossia determinare l'ammontare dei danni e contestualmente stimare quale è il costo sostanziale per riparare i danni.

Ad oggi, sovente si assiste ad eventi meteorologici imprevedibili, a fronte dei quali, tuttavia, le compagnie assicurative devono ugualmente fare una previsione, necessaria per il loro *business*. Attualmente le compagnie di assicurazione si basano su dati storici di perdite, unica chiave per gestire e guidare i rischi di sottoscrizione e di fissazione del premio.



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
**Il Capogruppo**



La frequenza crescente degli eventi catastrofici dovrebbe indurre l'Italia a riflettere sulla possibilità di introdurre, come in altri campi della vita sociale, forme di assicurazione obbligatoria, semi-obbligatoria o più efficacemente incentivata sui rischi legati a catastrofi naturali. Tutto ciò al fine di poter riflettere sul sistema più adatto con cui la collettività possa far fronte e sostenere questi rischi: minimizzando *ex ante* i costi pubblici e privati, incentivando comportamenti responsabili, accrescendo la probabilità di un uso efficiente dei fondi messi a disposizione dei danneggiati, assicurando un grado sufficiente di mutualità e solidarietà tra cittadini.

Tutto ciò, in nome di un solo ed unico *dictat* che dovrebbe governare le scelte collettive, ossia: guardare al futuro, scrollandosi di dosso il preconcetto del rischio imprevedibile e foriero di disastri. Troppo spesso, infatti, si guarda il rischio come qualcosa di impossibile da prevedere, estemporaneo, improvviso e fuori da ogni logica. Nulla di più errato. Ovviamente, per conseguire una matura consapevolezza del rischio non bastano le tecnologie più avanzate, ma serve acquisire una “cultura del rischio” (*risk management*).

Cosa è la cultura del rischio?

Cultura del rischio vuol dire anche “fare i conti”, nel senso letterale del termine, con tutti i rischi che possono compromettere fino a bloccare definitivamente l'operatività di una popolazione, di un'azienda o addirittura di un'intera collettività. Cultura del rischio vuol dire proiettarsi al futuro e trovare nel presente la lettura che anticipa il futuro.

Mai come in questo momento storico, la cultura del rischio si rivela una risorsa vitale, necessaria per la valutazione del rischio meteo, climatico e ambientale, tramite un approfondito studio, che consenta di raggiungere una corretta consapevolezza e di trasferire eventualmente il rischio attraverso la stipula di un'assicurazione su misura alle esigenze.

Un approccio di questo tipo consente di gestire efficacemente l'esposizione del territorio ai rischi specifici connaturati all'ambiente, nonché di supportare i processi decisionali del *management* in una logica *risk adjusted*, identificando qualitativamente e quantitativamente opportunità e minacce.

Per questo il *risk management*, oltre che uno strumento di gestione, è anche l'espressione di un orientamento che caratterizza l'attività e le azioni di tutti gli operatori coinvolti e operanti in un determinato contesto, che nelle rispettive responsabilità agiscono per contribuire al miglioramento complessivo della qualità delle attività e delle prestazioni erogate da tutte le parti coinvolte.

La proposta di legge si compone di n°06 (sei) articoli, così declinati:

**Articolo 1** – definisce le premesse e le finalità, affida alla Centrale Acquisti della Regione Lazio di indire gara comunitaria per l'erogazione in convenzione delle polizze assicurative, previa verifica della disponibilità del mercato assicurativo, delle condizioni e delle modalità di erogazione;

**Articolo 2** – declina le definizioni delle principali categorie di rischio, oggetto della presente legge;

**Articolo 3** – individua in Comuni, privati cittadini, consorzi e privati cittadini costituiti in condominio della Regione Lazio i destinatari della presente proposta di legge;



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL LAZIO

Gruppo Noi Moderati  
**Il Capogruppo**



**Articolo 4** – indica nell’istituzione di un programma di assicurazione *ad hoc* per i Comuni, i privati cittadini, i consorzi ed i privati cittadini costituiti in condominio della Regione Lazio a tutela del rischio idrogeologico, idraulico, sismico ed in conseguenza di altri eventi calamitosi l’obiettivo che dovrà essere perseguito e conseguito dalla presente legge;

**Articolo 5** – la presente legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale poiché tratta disposizioni esclusivamente a carattere ordinamentale;

**Articolo 6** – indica i termini dell’entrata in vigore della presente proposta di legge, ossia il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.

.