

# Rapporto

numero	data	competenza
<b>7942 R</b>	15 novembre 2022	DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

## della Commissione Costituzione e leggi sul messaggio 9 dicembre 2020 concernente la Legge sulla protezione antincendio (LPA)

### Indice

1.	IL MESSAGGIO GOVERNATIVO.....	2
1.1	Introduzione .....	2
1.2	Il sistema vigente .....	2
1.3	La nuova legge .....	4
2.	GLI ATTI PARLAMENTARI .....	6
2.1	Iniziativa parlamentare elaborata del 23 settembre 2014 di Lorenzo Orsi (ripresa da Omar Terraneo) "Modifica dell'art. 41f della Legge edilizia cantonale" .....	6
2.2	Iniziativa parlamentare generica del 21 gennaio 2019 di Raoul Ghisletta e cofirmatari "Legge sull'istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi egli eventi naturali (ICA)" .....	6
2.3	Mozione del 20 aprile 2020 di Raoul Ghisletta e cofirmatari "Piano d'azione per garantire la sicurezza antincendio a tutela di decine di migliaia di inquilini in Ticino" .....	7
3.	LE AUDIZIONI E RISPOSTE .....	7
3.1	Audizione dei rappresentanti dell'Associazione tecnici riconosciuti Ticino.....	7
3.2	Audizione del deputato Raoul Ghisletta .....	8
3.3	Risposte dell'Assicurazione fabbricati dei Grigioni .....	10
3.3.1	Risposte in merito al quesito generale .....	10
3.3.2	Indicazioni per un'assicurazione monopolistica cantonale per il Ticino.....	14
3.3.3	Risposte agli altri quesiti solo con assicurazione monopolistica .....	15
4.	LE CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI .....	16
4.1	La nuova LPA .....	16
4.2	Gli atti parlamentari.....	17
5.	CONCLUSIONI .....	21

## **1. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO**

### **1.1 Introduzione**

Le norme sulla protezione antincendio, adottate nel 1996, sono attualmente contenute nella Legge edilizia cantonale (LE) del 13 marzo 1991, in fase di avanzata revisione, più in particolare agli art. 41a-41g (capitolo IV - Polizia del fuoco); a livello di Regolamento di applicazione della legge edilizia (RLE) i dispositivi di riferimento si trovano agli art. 44a-44g (capitolo IV - Polizia del fuoco). Si tratta di fatto, quello del disciplinamento legato alle normative antincendio, di un aspetto che ha a che fare con una materia a sé stante; anche alla luce del nuovo impianto legislativo, e in modo del tutto analogo ad altre legislazioni quali la protezione dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, non si costituisce come un tema strettamente connesso alla normativa edilizia.

L'evoluzione dello stato dell'arte di questo tema specifico nonché il legame solo indiretto con le normative edilizie, ne giustificano una trattazione specifica e particolare che confluisce nella proposta legislativa oggetto del messaggio governativo.

In un quadro cantonale generale rassicurante, nel quale si constata una consolidata prassi operativa che è ormai entrata a far parte delle procedure di progettazione esistenti, ecco che la proposta di creazione di una legislazione specifica sembra essere un passo importante in grado di dare uno statuto particolare al grande tema della protezione antincendio. Un nuovo e indipendente quadro normativo in un campo specifico, normato giuridicamente a livello internazionale e nazionale, consentirà anche una più semplice gestione nel tempo dell'evoluzione dello stato dell'arte poiché slegato dal grande impianto della Legge edilizia.

Il quadro giuridico della protezione antincendio nell'ambito della costruzione è legato in buona parte al diritto internazionale, in base all'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità entrato in vigore dal 1° giugno 2002), i cui contenuti sono stati ripresi nella Legge federale concernente i prodotti da costruzione del 21 marzo 2014 (LProdC) e nella relativa ordinanza d'applicazione (Ordinanza sui prodotti da costruzione, OProdC). In tale ottica vige, a determinate condizioni, il libero mercato dei prodotti da costruzione tra la Svizzera e gli Stati dell'Unione europea.

Tuttavia, l'impiego dei prodotti resta di competenza dei Cantoni che, attraverso il Concordato intercantonale sull'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOT), entrato in vigore il 3 febbraio 2003), hanno convenuto di unificare sull'intero territorio nazionale i requisiti applicabili per tali opere.

In riferimento alla protezione antincendio, sono vincolanti la norma e le direttive in materia elaborate dall'Associazione degli Istituti Cantionali di Assicurazione Antincendio (AICAA), secondo la decisione del 10 giugno 2004 dell'Autorità intercantonale per gli ostacoli tecnici al commercio (AIOT), in cui sono rappresentati tutti i Governi cantionali e a cui spetta l'emanazione di prescrizioni e direttive sull'immissione in commercio di prodotti e sui requisiti in materia di opere.

### **1.2 Il sistema vigente**

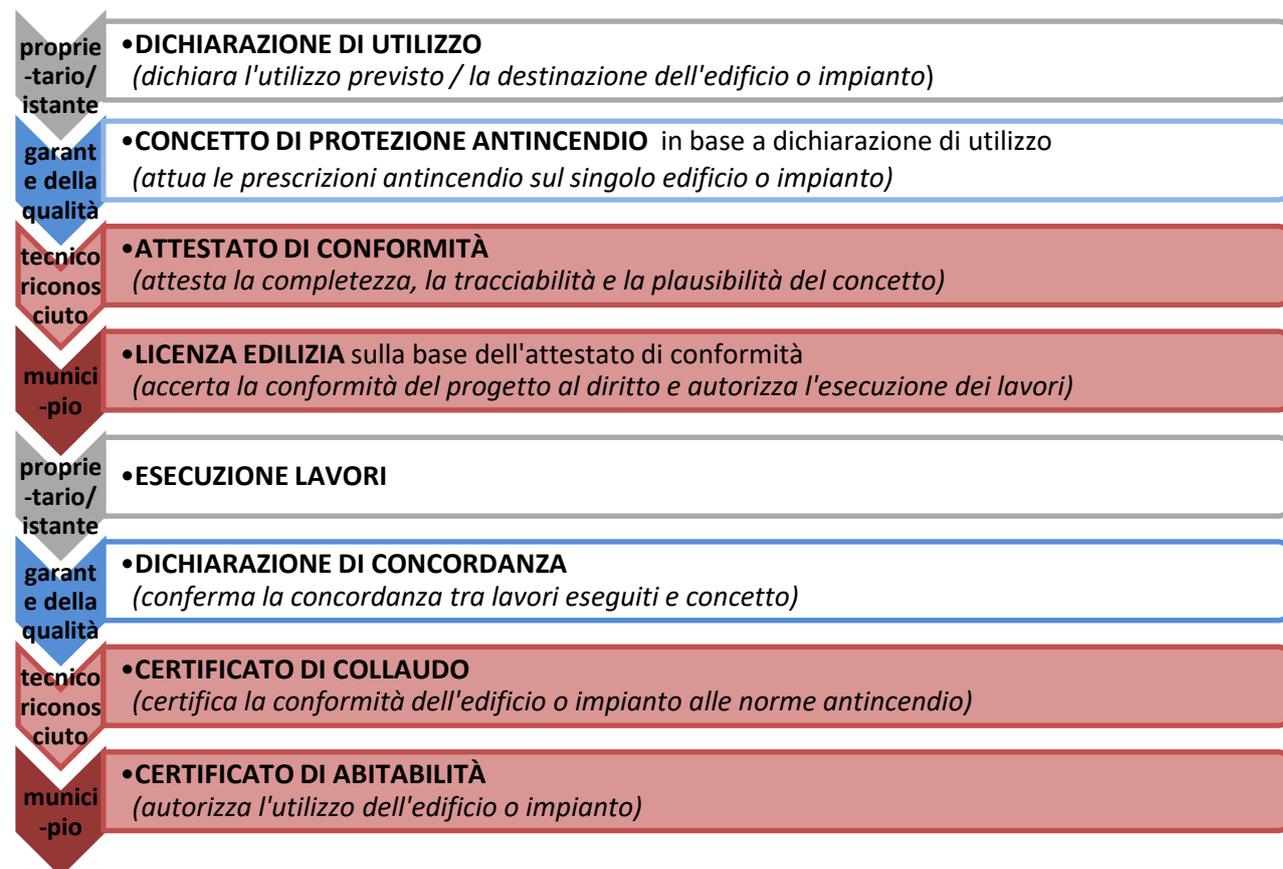
L'applicazione delle norme sulla polizia del fuoco è esercitata dal Comune con il concorso del Cantone (art. 41a cpv. 2 LE). In particolare, il Municipio vigila sull'esecuzione delle norme sulla polizia del fuoco e attua i provvedimenti che la legge affida all'autorità

comunale (art. 41c LE); il Consiglio di Stato, per contro, esercita la vigilanza sugli organi cantonali, comunali e privati preposti all'applicazione della legge (art. 41b LE).

Dal profilo sostanziale, la prevenzione antincendio è fondata sull'applicazione delle prescrizioni emanate dall'AICAA (in seguito: prescrizioni antincendio o PPA) nell'ambito di ogni progetto edilizio nonché sulle verifiche e sulle certificazioni effettuate dai tecnici riconosciuti (TR). Questi ultimi forniscono un supporto ai Municipi, segnatamente con la verifica dei concetti di protezione elaborati dai progettisti, con l'allestimento di un attestato di conformità alle norme antincendio al momento della domanda di costruzione e con il certificato di collaudo antincendio prima di ogni autorizzazione di utilizzo dell'edificio.

Il 1° gennaio 2015 è entrata in vigore una revisione totale delle PPA che ha introdotto la figura del responsabile della garanzia della qualità nella protezione antincendio (garante della qualità, GQ). Questo cambiamento è nato dalla necessità dei Cantoni che dispongono di un istituto pubblico di assicurazione degli immobili (vedi 3.1) di avvalersi di specialisti in grado di fornire ai progettisti privati un adeguato supporto tecnico in materia di protezione antincendio. Il GQ è quindi un progettista specializzato, in grado di allestire i concetti di protezione antincendio e seguire l'esecuzione dei lavori rilasciando, alla fine, una dichiarazione di concordanza nella quale attesta la correttezza delle misure di garanzia della qualità a lui affidate dalle PPA.

Riportiamo lo schema della procedura:



Nei Cantoni con l'istituto pubblico di assicurazione degli immobili sino al 2015 non operavano specialisti o esperti antincendio esterni agli stessi istituti; pertanto, l'introduzione della figura del GQ ha comportato miglioramenti tangibili.

Per contro, in Ticino essa ha sollevato alcuni dubbi sui ruoli dei vari attori nella protezione antincendio, dubbi in parte dissipati mediante una revisione parziale del RLE 1° marzo 2015, che ha permesso di allineare la terminologia in uso a livello cantonale con quella delle PPA, di precisare alcuni concetti poco chiari e di affiancare ai Municipi un servizio della Commissione cantonale per la protezione antincendio (CCPA) per l'esame formale degli attestati di conformità antincendio nelle procedure concernenti edifici o impianti particolari con un rischio accresciuto di incendio. Si tratta di un supporto che poi è stato eliminato su richiesta del Gran Consiglio nell'ambito del pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali. A questo proposito si rimanda alle perplessità sollevate dall'Associazione tecnici riconosciuti antincendio Ticino (ATRA Ticino) durante l'audizione avuta con la Commissione.

### 1.3 La nuova legge

In generale, la nuova legge non modifica l'attuale impostazione della protezione antincendio a livello cantonale.

L'organizzazione e le procedure rimangono sostanzialmente invariate. Con l'annesso progetto, oltre a incorporare l'intera disciplina dalla legge edilizia, si perseguono nondimeno i seguenti obiettivi:

- mantenere e per quanto possibile migliorare lo standard della protezione antincendio (controlli periodici, miglioramento della preparazione degli operatori, ecc.);
- chiarire le norme applicabili e colmare alcune lacune;
- disciplinare meglio i ruoli degli operatori.

Tra le principali novità del progetto di legge riportiamo:

- Corretta nozione di protezione antincendio  
Si passa dal concetto di polizia del fuoco oggi contenuto nella LE alla nozione di protezione antincendio.
- Maggiore sicurezza per gli edifici esistenti  
Vi è l'istituzione di controlli periodici per le costruzioni esistenti, che saranno riproposti a scadenze e con modalità definite in base al tipo di edificio e alla sua destinazione d'uso.
- Nuova base legale per il controllo visivo e pulizia degli impianti calorici a combustione  
I controlli effettuati dagli spazzacamini, finora oggetto del regolamento sugli impianti calorici a combustione (RICC), trovano ora un disciplinamento formale in legge.
- Contravvenzioni specifiche in materia di sicurezza antincendio  
La nuova legge introduce una disposizione penale, assente nella legislazione attuale.
- Possibilità di fissare dei requisiti superiori per i responsabili della garanzia della qualità  
La figura del responsabile della garanzia della qualità (GQ) è richiesta dalle norme AICAA; i GQ dovranno conseguire il titolo di specialista antincendio.
- Esigenze superiori per la qualifica di tecnico riconosciuto nelle procedure riguardanti edifici con un rischio accresciuto di incendio

Questa nuova figura potrà affiancare il tecnico riconosciuto senza giocoforza sostituirlo. Si richiedono le stesse qualifiche dei tecnici riconosciuti, alle quali è aggiunto il requisito della comprovata esperienza.

Per quanto attiene le norme della LPA, esse disciplinano la protezione delle persone, degli animali e delle cose dai pericoli e dagli effetti di incendi ed esplosioni, in linea con le prescrizioni della protezione antincendio AICAA. Anche gli obiettivi inseriti nella legge sono ripresi dalle medesime prescrizioni.

La nuova LPA definisce che per tutte le nuove costruzioni, i riattamenti e i progetti di trasformazione ai sensi della legislazione edilizia devono essere allestiti un concetto di protezione antincendio (responsabile della garanzia di qualità GQ) e un attestato di conformità antincendio ACA (rilasciato da un tecnico riconosciuto, TR). Lo stesso responsabile GQ si occupa, inoltre, del controllo dell'attuazione di tutte le misure di protezione antincendio indicate nel concetto durante l'esecuzione dei lavori, per poi sottoscrivere assieme al proprietario dell'opera la dichiarazione di concordanza che attesta l'attuazione completa delle relative misure. Documento, quest'ultimo, necessario per l'elaborazione del certificato di collaudo antincendio (CCA).

Particolare attenzione va data alla responsabilità del proprietario di un edificio o impianto per il mantenimento delle misure di protezione antincendio, ma anche da qualsiasi danno causato da difetti di costruzione o di manutenzione. In quest'ottica, la legge introduce l'obbligo di controllare periodicamente le misure di protezione antincendio per determinati edifici e impianti. L'obbligatorietà di controllo rappresenta una delle principali novità della LPA. I dettagli relativi i controlli periodici e le modalità in base la destinazione d'uso e dal rischio d'incendio saranno precisati dal Consiglio di Stato nello specifico regolamento. Controlli che dovranno essere eseguiti dai tecnici riconosciuti, i quali, qualora riscontrassero dei difetti, saranno tenuti a notificarli al proprietario e, in casi di gravi ove il rischio di incendio non possa essere ritenuto accettabile, pure al Municipio.

Il buon funzionamento degli impianti calorici a combustione avviene attraverso l'obbligo di eseguire i controlli visivi e la relativa pulizia secondo quanto disciplinato nel Regolamento sugli impianti calorici a combustione (RICC). A questo proposito le norme prevedono il rispetto dei requisiti professionali AFC di spazzacamino e certificati specifici per impianti alimentati automaticamente con combustibili solidi e impianti a gas. Nondimeno l'obbligo di notificare ai Municipi l'avvenuto controllo visivo e l'avvenuta pulizia degli impianti. Obbligo che permetterà di sanzionare gli spazzacamini che ometteranno la notifica ai Municipi. Inoltre si conferisce la base legale per istituire un sistema informatico cantonale di gestione dati (attuale sistema informatico gestito dalla Società cantonale spazzacamini Ticino, SCST), in cui registrare le caratteristiche dell'impianto e i risultati dei controlli eseguiti, e attraverso cui effettuare le relative notifiche ai Municipi.

La figura del responsabile della garanzia della qualità (GQ), rispettivamente del tecnico riconosciuto (TR), riveste un ruolo fondamentale nell'intero processo necessario a garantire una corretta applicazione delle PPA. In questo senso gli art. 12 e 13 LPA specificano il ruolo e i compiti a ognuno attribuiti. I requisiti per operare quale responsabile della garanzia della qualità saranno stabiliti nel regolamento d'applicazione. Lo stesso vale anche per il tecnico riconosciuto, il quale sarà inserito in uno specifico elenco pubblico gestito dal Cantone.

Per quanto riguarda i compiti attribuiti al Municipio e al Consiglio di Stato non vi sono sostanzialmente modifiche. La norma in questione si limita a meglio esplicitarli.

Infine la LPA definisce le contravvenzioni cantonali e la procedura applicabile per il loro perseguimento nella misura in cui è competente in materia di diritto e procedura penale. Le contravvenzioni sono quindi perseguite dall'autorità amministrativa cantonale in base alla legge di procedura per le contravvenzioni.

## 2. GLI ATTI PARLAMENTARI

### 2.1 Iniziativa parlamentare elaborata del 23 settembre 2014 di Lorenzo Orsi (ripresa da Omar Terraneo) "Modifica dell'art. 41f della Legge edilizia cantonale"

L'iniziativa presentata nella forma elaborata da Lorenzo Orsi, successivamente ripresa da Omar Terraneo, chiede la modifica dell'art. 41f LE, a tutela di chi opera nel settore degli spazzacamini rispettando regolamenti e leggi. L'atto parlamentare pone come obiettivo l'introduzione di una norma che permetta la sanzione nei confronti di coloro che esercitano l'attività di pulizia degli impianti senza disporre di autorizzazione secondo quanto previsto nella LE. In questo modo si andrebbe a tutelare l'attività di persone formate e qualificate, a garanzia dei diritti dei consumatori e all'applicazione delle norme di protezione contro gli incendi, più precisamente:

#### Art. 41f LE

<sup>1</sup>Gli edifici e gli impianti devono essere mantenuti in modo da evitare pericoli di incendio.

<sup>2</sup>I dispositivi e gli attrezzi per la prevenzione contro gli incendi devono essere costantemente mantenuti in perfetta efficienza.

<sup>3</sup>*(nuovo) Il Consiglio di Stato emana le prescrizioni per garantire i necessari controlli e ne fissa le tasse. Esso può subordinare all'obbligo di autorizzazione l'attività di pulizia degli impianti calorici a combustione e può comminare sanzioni sino a fr. 10'000 oppure ammonimenti in caso di violazione di tale obbligo.*

<sup>4</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al tribunale cantonale amministrativo.

### 2.2 Iniziativa parlamentare generica del 21 gennaio 2019 di Raoul Ghisletta e cofirmatari "Legge sull'istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali (ICA)"

L'atto parlamentare presentato nella forma generica da Raoul Ghisletta e cofirmatari chiede che venga creato un Istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali in regime di monopolio come avviene in altri 19 Cantoni. L'iniziativa viene motivata al fine di garantire minori costi e una copertura ottimale agli assicurati, come pure di razionalizzare il settore e di mantenere le risorse finanziarie e umane in Ticino. Inoltre, l'iniziativa chiede di prendere come modello la legge del Canton Vaud (Loi concernant l'assurance des Batiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels, LAIEN). Gli istituti cantonali di assicurazione, tra cui anche l'Etablissement cantonal d'assurance (ECA) del Canton Vaud, collaborano tra loro nell'Association des établissements cantonaux d'assurance (AECA) in grado di ottimizzare la ripartizione dei rischi.

In riferimento alla citata LAIEN l'atto parlamentare elenca alcuni principi importanti estratti dai titoli 1 e 2, in particolare segnala l'inserimento di un punto 4. a conferma di quanto già avviene in Ticino: «l'istituto garantisce segnatamente il finanziamento del fondo-incendi cantonale per la prevenzione e la lotta agli incendi».

### **2.3 Mozione del 20 aprile 2020 di Raoul Ghisletta e cofirmatari "Piano d'azione per garantire la sicurezza antincendio a tutela di decine di migliaia di inquilini in Ticino"**

La mozione inoltrata in data 20 aprile 2020 da Raoul Ghisletta e cofirmatari, chiede che il Consiglio di Stato presenti un messaggio per lo stanziamento di un credito d'investimento cantonale volto a sussidiare i piani d'azione per la sicurezza antincendio da parte dei Comuni. In quest'ottica si tratta di sviluppare dei piani d'azione comunali per gli edifici con più di quattro piani edificati prima del 1997, rispettivamente per gli edifici o impianti accessibili al pubblico, per i quali il Comune non dispone di informazioni sulla loro conformità antincendio in base al rischio residuo.

L'atto parlamentare fa riferimento in particolare alla situazione della Città di Lugano, definita «*oggettivamente preoccupante*» in merito alla disponibilità delle relative informazioni. Situazione di difficile controllo, come confermato anche dallo stesso Municipio in una risposta a due specifiche interrogazioni. Da qui la necessità, a mente del mozionante, di avviare un'indagine a tappeto per gli edifici che rientrano nella casistica, non solo nel Comune di Lugano, ma anche negli altri Comuni del Cantone. Un'indagine in grado di identificare gli stabili che necessitano di interventi di messa a norma e di verificare l'attuazione «*in tempi congrui*»; e in caso di mancato riscontro dei proprietari, il Comune deve ordinare le perizie sul rischio residuo.

La mozione fa poi riferimento al capitolo "Polizia del fuoco" della LE e del RLE, secondo cui spetta all'autorità comunale verificare, attraverso una perizia allestita da un tecnico riconosciuto nel campo della Polizia del fuoco (art. 44h RLE), se il rischio residuo antincendio dell'edificio o impianto esistente risulti accettabile. Se non è accettabile, il Municipio deve ordinare al proprietario dell'edificio o dell'impianto la presentazione di un concetto di protezione e le relative misure di adattamento al fine di ridurre il rischio (art. 44g cpv.1 RLE). Anche in caso di un intervento parziale su edifici o impianti esistenti il proprietario ha l'obbligo di presentare al Municipio la perizia che attesti l'accettabilità o meno del rischio residuo nella parte non oggetto dell'intervento (art. 44g cpv.3 RLE).

## **3. LE AUDIZIONI E RISPOSTE**

### **3.1 Audizione dei rappresentanti dell'Associazione tecnici riconosciuti Ticino**

In data 14 settembre 2021 in seno alla Commissione Costituzione e leggi si è svolta l'audizione del Presidente dell'Associazione tecnici riconosciuti antincendio Ticino (ATRA Ticino) Claudio Mainini, della Vicepresidente di ATRA Ticino Alice Tovoli e dell'ex Vicepresidente di ATRA Ticino Angelo Fumagalli.

In apertura il Presidente Claudio Mainini ha anzitutto espresso soddisfazione per lo scorporo di questioni inerenti la protezione antincendio dalla Legge edilizia cantonale, ritenendo positivo che la nuova LPA preveda, attraverso l'apposito regolamento d'applicazione, controlli periodici sugli edifici esistenti, con l'auspicio che ciò avvenga dall'autorità preposta e non dal privato su base volontaria. In Ticino l'autorità competente in materia sono i Municipi che a loro volta fanno capo ai tecnici riconosciuti antincendio iscritti nell'apposito elenco. In ambito di procedure di domanda di costruzione i tecnici hanno il compito di redigere l'attestato antincendio, oggetto di verifica formale da parte dell'autorità comunale. Tale verifica, a mente di ATRA Ticino, può essere facilitata qualora gli attestati "personalizzati" siano uniformati mediante modelli già disponibili dalla

Commissione cantonale per la protezione antincendio (CCPA); modelli da utilizzare anche per quanto concerne il certificato di collaudo e la perizia rischio residuo. Con riferimento al centro di competenze in seno alla SUPSI previsto nel messaggio governativo, il Presidente ha sottolineato l'importante compito che già assume la CCPA per l'analisi di attestati relativi a oggetti particolari. Un nuovo centro di competenze, in sostituzione della CCPA, comporterebbe un costo annuo certamente superiore agli attuali 15'000 franchi, senza dimenticare il rischio di perdere competenze già esistenti e d'immediata operatività. In quest'ottica ATRA Ticino auspica che il mantenimento della CCPA senza istituire un centro di competenze *ex novo*. In merito all'allestimento del regolamento d'applicazione, egli ha auspicato il coinvolgimento degli attori che dovranno poi applicare e far rispettare la LPA.

L'ex Vicepresidente di ATRA Ticino Angelo Fumagalli, dal canto suo, ha confermato la necessità di utilizzare un formulario unico per eseguire adeguatamente il controllo formale dell'attestato di conformità antincendio. L'obbligo di far capo a un unico modello renderebbe più semplice il lavoro di verifica da parte dell'autorità competente. Riprendendo il tema del nuovo centro di competenze, Fumagalli ha asserito che lo smantellamento della CCPA è da ricondurre a una questione «*meramente politica*» proprio perché in passato ostacolava l'andamento di determinati cantieri. Inoltre ha sostenuto che la SUPSI non garantirebbe la confidenzialità dei documenti provenienti dai servizi cantonali, proprio per la sua peculiarità di istituto scolastico universitario. A mente del già Vicepresidente le autorità comunali, su loro stessa ammissione, non sono in grado di ottemperare alle richieste in materia di protezione antincendio, tantomeno ai maggiori compiti attribuiti dalla nuova LPA, in particolare l'ordine ai proprietari di immobili di adottare provvedimenti necessari per stabilire il rispetto delle prescrizioni antincendio (vedi art. 14 cpv. 2 lett. e LPA), con la conseguente esigenza di verificare l'effettiva esecuzione di tali provvedimenti. Non da ultimo ha sottoposto il quesito sulla possibilità o meno di evadere la LPA non appena elaborato il relativo regolamento di attuazione. Regolamento che dovrà essere discusso e condiviso con i vari attori coinvolti, in primis ATRA Ticino e le autorità comunali.

L'attuale Vicepresidente Alice Tovoli ha affermato che i Municipi sono e rimangono l'autorità in materia di antincendio, mentre il Cantone, attraverso la CCPA, funge da supporto tecnico e formale. Fino al 2017 la CCPA aveva il compito di controllare particolari progetti con rischio accresciuto di incendio. A suo parere occorre quindi riattivare la CCPA per i motivi esposti precedentemente dai colleghi, ma anche per un coinvolgimento più diretto del Cantone, oltre a esercitare evidentemente l'alta vigilanza sull'applicazione delle prescrizioni antincendio.

### 3.2 Audizione del deputato Raoul Ghisletta

Il deputato Raoul Ghisletta è stato sentito direttamente dal sottoscritto relatore in data 20 settembre 2021.

Circa l'iniziativa parlamentare generica "Legge sull'istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali (ICA)", il primo firmatario Raoul Ghisletta ha confermato sostanzialmente quanto riportato nell'iniziativa. Durante l'audizione l'iniziativista ha posto l'accento sull'assenza di un istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali per rapporto a quanto esiste in 19 Cantoni. In particolare si fa riferimento al modello di legge applicato nel Canton Vaud in vigore da decenni. A mente di Raoul Ghisletta la vigilanza dei Comuni sull'applicazione delle misure di sicurezza antincendio in Ticino è insufficiente anche a causa di detta mancanza. Il

monopolio cantonale dovrebbe garantire costi inferiori e copertura ottimale agli assicurati rispetto agli istituti privati, come pure razionalizzare le procedure di un settore assai complesso. Tuttavia l'iniziativista è consapevole che la creazione di un istituto cantonale monopolistico collide con accordi internazionali (purtroppo) sottoscritti dalla Confederazione. In questo senso Raoul Ghisletta ha invitato la Commissione ad allestire un controprogetto all'iniziativa, nel senso di chiedere al Governo di avviare una discussione con l'Assicurazione fabbricati dei Grigioni (Gebäudeversicherung Graubünden, GVG) affinché estenda la propria attività anche al territorio del Canton Ticino, offrendo un'assicurazione facoltativa ai proprietari di immobili siti in Ticino, in concorrenza con le assicurazioni private. Essendo l'istituto grigionese già attivo nel Grigioni italiano, questo passo potrebbe essere facilitato rispetto a istituti assicurativi di altri Cantoni. Il Direttore della GVG Markus Feltscher era, secondo Raoul Ghisletta, a disposizione della Commissione per un'audizione.

In relazione alla mozione "Piano d'azione per garantire la sicurezza antincendio a tutela di decine di migliaia di inquilini in Ticino", durante l'audizione il primo firmatario Raoul Ghisletta ha rilevato che in data 6 agosto 2019 aveva inoltrato l'interrogazione con il titolo "Sicurezza degli inquilini e degli utenti in caso di incendi in edifici in Ticino: il Consiglio di Stato intende smetterla di scherzare con il fuoco?"; sostanzialmente parte dei contenuti della stessa sono poi stati ripresi nella mozione del 20 aprile 2020. In breve sintesi, la mozione chiede al Governo di presentare un messaggio per lo stanziamento di un credito d'investimento cantonale volto a finanziare i piani d'azione per la sicurezza antincendio da parte dei Comuni, proprio perché la vigilanza sull'applicazione delle misure di sicurezza antincendio non è attualmente garantita. Il mozionante è dell'opinione che nemmeno in futuro vi sarà un'adeguata vigilanza, nonostante l'introduzione nella LPA (vedi art. 7) dell'obbligo da parte dei proprietari di controllare periodicamente le misure di protezione antincendio per determinati edifici e impianti. Molti Comuni non dispongono di mezzi finanziari e/o risorse umane per far fronte ai compiti già attribuiti da tempo e che nella nuova legge rimangono immutati. Il Cantone ha scaricato sui Comuni questi compiti in modo irresponsabile, per ridurre i propri oneri finanziari. Raoul Ghisletta ha precisato che la mozione mira allo sviluppo dei piani d'azione comunali soprattutto per gli edifici abitativi con più di quattro piani, realizzati prima del 1997 (anno in cui è entrato in vigore il capitolo IV "Polizia del fuoco" nella LE), ed edifici pubblici, in particolare per quanto attiene la loro conformità antincendio in base al rischio residuo.

In particolare egli ha sottolineato l'importanza dell'art. 14 cpv. 2 lett. d) LPA, secondo cui il Municipio «*per gli edifici esistenti che non dispongono di un certificato di collaudo o di una perizia di rischio residuo d'incendio, può chiedere quest'ultimo documento al proprietario*». Ghisletta chiede che la lett. d) venga in ogni caso riformulata come segue:

*Il Municipio: [...]*

*d) per gli edifici esistenti che non dispongono di un certificato di collaudo o di una perizia di rischio residuo d'incendio, **può deve** chiedere quest'ultimo documento al proprietario.*

A seguito di suddetta modifica il mozionante chiede pertanto alla Commissione di accoglierla parzialmente, decidendo il principio di finanziare il 50% per i compiti attribuiti ai Comuni dall'articolo 14 cpv. 2 LPA. Propone quindi di inserire un nuovo art. 14 cpv. 3:

*Il Cantone finanzia il 50% delle spese sostenute dai Municipi per espletare i compiti definiti dall'art. 14 cpv. 2, stipulando delle convenzioni con i Comuni.*

### 3.3 Risposte dell'Assicurazione fabbricati dei Grigioni

Si riportano qui di seguito le risposte del 17 dicembre 2021 del Direttore della GVG Markus Feltscher alle domande poste dalla Commissione in relazione all'ipotesi di presentare un controprogetto all'iniziativa parlamentare generica del 21 gennaio 2019 "Per una Legge sull'Istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali", controprogetto teso a chiedere al Consiglio di Stato di avviare una discussione con la GVG al fine di estendere la sua attività anche al territorio del Canton Ticino, offrendo un'assicurazione facoltativa ai proprietari di immobili siti in Ticino, in concorrenza con le assicurazioni private.

#### 3.3.1 Risposte in merito al quesito generale

Domanda della Commissione: «*esistono spazi di manovra - giuridici e politici - affinché la GVG possa estendere la sua attività anche al territorio del Canton Ticino, offrendo un'assicurazione facoltativa ai proprietari di immobili siti in Ticino, in concorrenza con le assicurazioni private? Qualora non vi fosse spazio di manovra, può illustrare quali ostacoli non saprebbero venir superati da accordi specifici fra il Canton Ticino e il Canton Grigioni?»*

##### **a) Condizioni quadro e breve presentazione del sistema basato sull'esempio della GVG**

*La discussione sull'introduzione di un'assicurazione fabbricati nei cantoni GUSTAVO è politicamente molto accesa e animata, sia perché l'assicuratore privato si oppone, come nelle discussioni precedenti nel cantone di Svitto e nel cantone Vallese, sia perché il quadro internazionale lo vieta. L'UE vede i settori di monopolio in modo riluttante. Tuttavia, il sistema svizzero delle assicurazioni per i fabbricati ha indubbiamente dimostrato che, nell'ambito delle comunità solidali, i monopoli possono avere molto successo e generare grandi benefici per la popolazione.*

*Brevemente presentiamo in modo esemplare la GVG, per spiegare come funziona un'assicurazione cantonale per fabbricati. La GVG esiste da 115 anni e nel 21.º secolo è diventata in Svizzera una delle assicurazioni per fabbricati di maggior successo. Ha riserve di circa 500 milioni di CHF, che corrispondono al 4.7 per mille della somma assicurata, ammontante a 114.8 miliardi di CHF. I premi assicurativi per i rischi relativi al fuoco e ai pericoli naturali sono a partire dal 2022, con un premio unitario di soli 17 centesimi ogni 1'000.00 CHF di somma assicurata (tutti i fabbricati hanno lo stesso tasso del premio), probabilmente i più economici in Svizzera come pure a livello internazionale. Il premio copre tutti gli eventi comuni legati ai pericoli del fuoco e della natura.*

*Per caratterizzare il mondo dell'assicurazione fabbricati vi presentiamo la missione e la visione della GVG:*

##### Missione

*Come ente indipendente di diritto pubblico, la GVG assicura i fabbricati nel Cantone dei Grigioni in modo capillare e al migliore premio possibile contro i danni causati dal fuoco e dagli elementi della natura (per es. piena, tempesta, pressione della neve). Alla GVG toccano i mandati delegati dalla legge, nell'assicurazione dei fabbricati nonché nella prevenzione e nella lotta, relativi ai danni del fuoco e a quelli elementari. La gestione integrale dei rischi costituisce quindi il fulcro della garanzia esistenziale a lungo termine della GVG.*

##### Visione

*"Rendere sicuro in modo sostenibile - assicurare democraticamente".*

Da un lato ciò significa che la GVG vuole rendere sicuro e assicurare in modo sostenibile. A tal fine deve impiegare le sue risorse in modo efficiente ed efficace (economicamente sostenibile). Gli effetti del cambiamento climatico devono essere riconosciuti per tempo e deve essere avviata (ecologicamente) la rispettiva prevenzione. Essa promuove la solidarietà tra i danneggiati e la società, inoltre sostiene la prosperità del Cantone (socialmente). D'altro canto si ritiene la GVG come «l'assicurazione del popolo», la quale condivide i suoi successi con gli abitanti e gli ospiti del Cantone dei Grigioni. È guidata dagli abitanti del Cantone e di conseguenza ha la consapevolezza di essere «l'orgoglio della popolazione».

Il Gran Consiglio quale rappresentante del popolo e il Consiglio di stato plasmano democraticamente il mandato politico e legale della GVG. I rappresentanti dell'Associazione dei proprietari fondiari elaborano democraticamente le condizioni generali della GVG, grazie alla loro collaborazione con la Commissione amministrativa e con il Gran Consiglio.

L'Assicurazione fabbricati dei Grigioni viene gestita con strumenti di conduzione in linea con i tempi. Ha un concetto guida, strategie globali e parziali, controllo esterno del rischio, pianificazione finanziaria, definizione degli obiettivi annuali, controllo operativo e strategico (scheda di valutazione bilanciata).

## **b) Valutazione giuridica**

### **1) Diritto internazionale e nazionale**

Il diritto internazionale e nazionale è determinante per la costituzione o la conduzione di un'assicurazione fabbricati. A livello internazionale, la posizione dell'UE è molto importante. Fondamentalmente l'UE si oppone ai monopoli. Anche nel settore assicurativo ciò ha portato l'UE, ad eccezione di Francia e Spagna, ad abolire i monopoli legati all'assicurazione per i fabbricati/stabili/immobili e ad esigere che la Svizzera limiti tale assicurazione sui fabbricati e stabilisca la portata delle prestazioni nell'Accordo di assicurazione diretta (AAD del 1989): SR 0.961.1 - Accordo del 10 ottobre 1989 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (CEE) concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (con allegati, protocolli, scambio di lettere, dichiarazioni comuni e atti finali) in admin.ch. Pertanto nessuna nuova assicurazione cantonale per i fabbricati potrà essere costituita senza iniziare l'arduo percorso attraverso la Confederazione e rinegoziare l'AAD con l'UE.

A nostro avviso, non è possibile ottenere una prestazione da un'altra assicurazione cantonale dei fabbricati (ACF/ICA) perché le attività assicurative in Ticino sono soggette alla Legge federale sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA) e quindi all'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). A questo punto si può anticipare che la forma assicurativa accennata non funziona per la GVG, ma soprattutto per motivi di filosofia aziendale, poiché questi violerebbero i più importanti principi cantonali dell'Assicurazione dei fabbricati (consultare la lettera e).

### **2) Diritto cantonale**

Oggi la GVG non ha alcuna legittimazione giuridica per operare al di fuori del territorio cantonale. Inoltre, l'area di attività della GVG è chiaramente definita nell'AAD: include solo il Cantone dei Grigioni. Per corrispondere al desiderio del Cantone Ticino, si dovrebbe prima ottenere il consenso del Governo e del Gran Consiglio e poi affrontare una revisione della Legge sull'assicurazione dei fabbricati (LAFab) e della Legge sulla protezione antincendio. Vi potete immaginare quanto tempo ci vorrebbe senza garantire il successo. Secondo l'articolo 2 ("Scopo e compiti"), le attività della GVG sono limitate al Cantone dei Grigioni: «<sup>1</sup>I fabbricati nel Cantone dei Grigioni devono essere assicurati in modo completo e possibilmente vantaggioso contro i danni provocati da incendi e contro i danni della natura, nonché contro altri rischi menzionati nella presente legge».

La GVG dovrebbe costituire una società affiliata "GVG-Ticino", così come l'Assicurazione fabbricati di Berna (GVB) ha fatto con l'Assicurazione privata SA. Una simile attività non sarà possibile nell'ambito della Legge sull'Assicurazione fabbricati del Cantone dei Grigioni (LAFab). La legge menzionata dovrebbe consentire la costituzione di società affiliate. Sarebbe semplicemente un fornitore aggiuntivo in un mercato altamente competitivo che dovrebbe rispettare le stesse leggi e regolamentazioni, comprese le imposizioni della commissione della concorrenza, come qualsiasi altra compagnia di assicurazione privata.

La società affiliata alla GVG sarebbe soggetta alla Legge federale sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA), e quindi alla FINMA, e dovrebbe rispettare la Legge federale sul contratto d'assicurazione (LCA):

- dovrebbe superare le verifiche di stress necessarie e rispettare tutte le imposizioni regolamentari.
- dovrebbe applicare il premio regolamentato per i danni elementari (46 centesimi), indipendentemente dal potenziale di rischio. Potrebbe offrire prestazioni o coperture complementari volontarie. Se il premio unitario dovesse scendere, dovrebbe applicarlo anche lei.
- l'importo del premio inerente al fuoco è soggetto al prezzo di mercato, dove però questo risulta superiore a quello nei cantoni con un'assicurazione fabbricati.
- una simile società dovrebbe anche essere in grado di offrire assicurazioni complementari, come per esempio per la tubatura idrica nel fabbricato, altrimenti non può proporre offerte combinate e non sarebbe competitiva. Un nuovo fornitore dovrebbe probabilmente ricorrere a prezzi allettanti nella parte non regolamentata, il che renderebbe l'intera gestione molto rischiosa.

### **c) Valutazione politica**

Il mercato svizzero, con il suo doppio sistema, da un lato le 19 assicurazioni cantonali dei fabbricati ACF/ICA e dall'altro l'assicurazione privata, che offre le proprie prestazioni assicurative nei cantoni GUSTAVO, si è affermato e funziona piuttosto bene. Qualsiasi cambiamento verrebbe con certezza contrastato, in particolare dall'Associazione Svizzera di Assicurazione ASA. Equivarrebbe a escludere il mercato, cosa indesiderata nell'ambiente politico odierno.

Da un lato, la popolazione retica dovrebbe essere orgogliosa di poter esportare un modello di successo nel Cantone più solatio e caldo della Svizzera. Tuttavia i proprietari dei fabbricati e la loro Associazione svizzera dei proprietari fondiari (APF-HEV) potrebbero essere critici, perché potrebbero temere un miscuglio dei loro diritti sulle elevate riserve e un sovvenzionamento incrociato.

### **d) Valutazione finanziaria**

La GVG con un capitale di circa 700 milioni di franchi a copertura del rischio e una riserva garantita pari a quasi il 5 per mille del capitale assicurato, è finanziariamente molto sana. Ovviamente essa non può utilizzare questi fondi per la struttura di un'assicurazione fabbricati nel Cantone Ticino. Queste risorse appartengono alla comunità solidale dei proprietari di fabbricati assicurati nel Cantone dei Grigioni e il Cantone stesso monitora e sorveglia l'utilizzo corretto dei fondi. Il Cantone Ticino dovrebbe quindi costituire un capitale proprio a copertura del rischio in un'assicurazione ticinese per i fabbricati/stabili.

Il capitale assicurato è noto. Idealmente il capitale proprio dovrebbe situarsi tra il 2 e il 3 per mille. Alla fine del 2020 il valore assicurato di tutti i fabbricati nel Cantone GR era di 114.8 miliardi di CHF. Secondo le statistiche dell'Associazione Svizzera di Assicurazione, la somma assicurata nel Ticino ammontava contemporaneamente a 145.1 miliardi di CHF. Nella media svizzera l'aliquota inerente al capitale proprio ammonta al 3.3 per mille. Probabilmente sarà sufficiente anche una riserva minima del

2.0 per mille. Per una società monopolistica nel Ticino ciò equivarrebbe al fabbisogno di 300 milioni di CHF come capitale proprio, che il Cantone Ticino dovrebbe fornire. Nella variante mista da voi proposta, l'importo del capitale proprio dipenderebbe dalla quota di mercato. Se per esempio il 50 % dei proprietari di case (50 % del capitale assicurato) optasse per la GVG, il Cantone Ticino dovrebbe portare un capitale di 150 milioni.

La variante mista proposta, dove la GVG sarebbe in concorrenza con le compagnie private di assicurazione nel Cantone TI, presenterebbe oltre a grandi svantaggi nell'ambito della prevenzione / dell'intervento [consultare la seguente lettera e)], anche quasi nessun vantaggio finanziario. Se oggi nei cantoni GUSTAVO gli assicuratori privati riscuotono i premi dell'assicurazione per i fabbricati, la FINMA ha fissato un premio unitario di 46 centesimi / 1'000 franchi di capitale assicurato per i danni elementari/naturali. Pertanto si applica all'assicurazione contro i danni elementari/naturali un premio unitario e non c'è una vera concorrenza tra gli assicuratori. È certo che il premio unitario elementare di 46 centesimi verrebbe applicato anche dalla GVG, se dovesse assicurare in Ticino.

C'è una certa concorrenza solo quando si tratta di assicurare contro il rischio del fuoco, dove il prezzo verrebbe fissato dal mercato. Per avere successo economico, le compagnie di assicurazione offrono più di una semplice assicurazione sui fabbricati contro i danni dovuti al fuoco e a quelli elementari (per es. assicurazione contro l'interruzione dell'esercizio, contro i danni provocati dall'acqua della tubatura nel fabbricato, contro i terremoti, contro i danni alla mobilia domestica, per la responsabilità civile, ecc.). È solo grazie a tali offerte combinate che si può ottenere una certa libertà d'azione commerciale.

#### e) Effetto

Il motivo principale per cui ci opponiamo alla forma ibrida proposta è il mandato rappresentato dal triangolo di successo «Prevenzione-intervento-assicurazione». Il successo delle assicurazioni cantonali dei fabbricati con premi (fuoco ed elementare) in media inferiori del 50 %, la GVG ha oggi addirittura dei premi inferiori del 75 % a quelli nel Ticino, si basa su questo triangolo. 120 anni di attività di prevenzione e corpi pompieri al vertice, tutto organizzato e pagato dall'assicurazione fabbricati, hanno portato a meno danni, a confronto con i cantoni GUSTAVO, e hanno quindi generato premi estremamente vantaggiosi.



La prevenzione non può sviluppare l'effetto necessario senza una base giuridica, anche perché non vengono riscossi contributi di prevenzione e quindi si possono effettuare solo investimenti molto limitati nella stessa. Il triangolo di successo "Prevenzione-intervento-assicurazione" si spezzerebbe. Un puro modello assicurativo contraddice i nostri valori di base e quindi la nostra missione.

*Inoltre l'approccio proposto viola il principio di solidarietà dell'assicurazione cantonale dei fabbricati, secondo cui tutti i fabbricati devono essere assicurati indipendentemente dalla loro esposizione al pericolo. La famiglia delle assicurazioni per i fabbricati conosce una doppia solidarietà enorme e unica al mondo con la Comunità intercantonale del rischio CIR, in cui le 18 assicurazioni dei fabbricati si impegnano finanziariamente a coprirsi reciprocamente in caso di danni maggiori. Da ciò risultata una copertura riassicurativa fenomenale che sarebbe quasi inaccessibile nel mercato privato.*

#### **f) Sintesi**

*Al momento la GVG non ha alcun margine di manovra legale o politico, ma nemmeno interesse imprenditoriale di offrire le proprie attività in concorrenza con assicuratori privati nel Cantone Ticino. Una simile offerta assicurativa facoltativa contraddice la missione di base delle assicurazioni cantonali dei fabbricati, con il triangolo di successo «Prevenzione-intervento-doppia assicurazione di solidarietà». Inoltre una società per il Cantone Ticino affiliata alla GVG non è economicamente interessante per la GVG stessa e comporta rischi troppo elevati. Una forma ibrida tra assicurazioni cantonali dei fabbricati e assicurazioni private non funziona. Deve essere scelto o l'uno o l'altro modello.*

### **3.3.2 Indicazioni per un'assicurazione monopolistica cantonale per il Ticino**

#### **a) Assicurazione monopolistica alternativa**

*Dal nostro punto di vista, il Cantone Ticino dovrebbe sviluppare dapprima una legge per l'assicurazione fabbricati indirizzata a un'assicurazione di monopolio (con la prevenzione e il settore pompieri). In seguito questa legge dovrebbe essere portata attraverso il processo democratico, così sapreste se un'assicurazione cantonale dei fabbricati è politicamente desiderata e auspicabile. Se la popolazione la adottasse, il Cantone potrebbe metterla a concorso e monitorare chi si candida nonché avviare parallelamente le difficili ma indispensabili trattative tra la Confederazione e l'UE per l'adattamento dell'Accordo di assicurazione diretta AAD. Sarà difficile negoziare un adattamento rispettivamente un ampliamento della regolamentazione delle eccezioni nell'AAD. Anche il finanziamento delle riserve necessarie sarà un grosso problema per un'assicurazione fabbricati ticinese. Come indicato alla lettera d), stimiamo circa 300 milioni di CHF che dovrebbero essere disponibili dal primo giorno dell'attività.*

*Tuttavia siamo consapevoli che gli ostacoli esistenti sono difficili da superare. Il Cantone Ticino dovrebbe fondare e finanziare un proprio istituto di diritto pubblico indipendente. Nell'interesse di aiutare i vicini, se ci sono risorse sufficienti, la GVG sarebbe disposta con il suo gruppo dirigenziale a partecipare in modo consultivo allo sviluppo. Quasi tutti i dirigenti che verrebbero coinvolti parlano italiano. Personalmente potrei pure collaborare.*

*Politicamente, però, una tale variante monopolistica è stata nettamente respinta in Ticino con la relativa giustificazione, che comprendiamo bene e che quindi non desideriamo più commentare o approfondire.*

#### **b) Un'assicurazione fabbricati cantonale propone la sua assicurazione monopolistica nel Cantone Ticino**

*L'unica variante rimasta è che un'altra AFC/ICA proponga un'offerta monopolistica in Ticino.*

- *Senza la costituzione di una società affiliata, la struttura sarebbe inseparabile dal punto di vista finanziario e politicamente non avrebbe alcuna possibilità in nessun cantone. Nessun cliente delle AFC/ICA è interessato a mettere "gratuitamente" a*

disposizione di un altro cantone le "proprie" riserve. Dovrebbe essere fondata una società affiliata. La società madre corrispondente dovrebbe ricevere una rispettiva modifica della legge cantonale che le consentirebbe una simile attività fuori dal cantone.

- Resta da chiarire se per questo è necessario un adeguamento dell'AAD tra la Confederazione e l'UE.
- Rimane necessario il versamento di capitale da parte del Cantone Ticino, di circa 300 milioni di CHF menzionato al capitolo A. Tale riserva deve essere interamente versata dal Cantone Ticino nella società affiliata già all'inizio. Non possiamo immaginare che sarebbe nell'interesse del Cantone Ticino di dover iniettare il capitale a copertura del rischio, ma di lasciare la gestione operativa all'AFC di un altro cantone.
- L'introduzione di un'AFC corrisponde anche qui all'esclusione dal mercato degli attuali partecipanti, cosa che nell'ambiente politico odierno sembra improbabile.
- Il Cantone Ticino potrebbe pubblicamente mettere a concorso questa offerta.
- Politicamente è difficile giustificare dei nuovi monopoli a livello cantonale, nazionale e internazionale.

In sintesi: la struttura proposta per una società affiliata è una via di mezzo che non ha contorni chiari e probabilmente comporta per lo più svantaggi all'assicurazione fabbricati offerente e al rispettivo proprio Cantone, nonché pure al Cantone Ticino.

### 3.3.3 Risposte agli altri quesiti solo con assicurazione monopolistica

Domanda della Commissione: «su che base attuariale si pensa di calcolare i premi per le abitazioni in Ticino, visto che quelli in vigore nel Canton Grigioni si fondano su una propria specifica base attuariale cantonale?»

In primo luogo dovrebbe essere effettuata un'analisi dei rischi con un gruppo di consulenza specializzato, che valuterebbe il rischio naturale e di incendio specifico con l'aiuto degli uffici cantonali per la prevenzione degli incendi e la prevenzione dei pericoli naturali. Inoltre deve essere valutato lo stato della prevenzione in Ticino. Il rischio di danno dovrebbe quindi essere stimato tramite le riassicurazioni. Tuttavia, questo calcolo non avrebbe alcun impatto sul premio per i pericoli naturali, perché quest'ultimo deve essere regolamentato e applicato dalla FINMA.

Domanda della Commissione: «quali sono le differenze di andamento dei sinistri negli ultimi 10-20 anni tra i due Cantoni, suddivise per tipologia di sinistro (incendio, esondazioni, scoscendimenti di terreno, uragani, valanghe, eccetera)?»

Conosciamo molto bene i nostri dati sui sinistri. Abbiamo un accesso molto limitato ai dati dei numerosi assicuratori privati. Dall'Associazione Svizzera di Assicurazione riceviamo unicamente le cifre complessive, di cui al capitolo A, lettera d).

Domanda della Commissione: «come si pensa di valutare le somme di assicurazione da prendere in considerazione per il calcolo del premio?»

Il calcolo dei premi dipende molto dal valore del fabbricato assicurato e quindi dalla somma assicurata. Tutte le AFC/ICA esprimono il loro premio in centesimi per 1'000.00 CHF di somma assicurata, di solito al valore a nuovo, motivo per cui questa misura ha il massimo incentivo. Le valutazioni del rischio di danno e i costi interni dell'azienda giocano un ruolo per correggere il livello del tasso del premio.

Domanda della Commissione: «I parametri considerati per la determinazione dei valori di stima ufficiali nel Canton Ticino divergono da quelli impiegati nel Canton Grigioni (i quali

*coincidono sostanzialmente con i valori di mercato): come potrebbe mutare la GVG i valori ticinesi nel computo di premi per assicurati di immobili in Ticino? Esiste già una prassi fra Ticino e Grigioni, ad esempio in ambito fiscale, che consenta di correggere con una ratio i valori ticinesi per renderli equiparabili a quelli grigionesi?»*

*In due cantoni con l'AFC (SH e GR) gli immobili non vengono valutati dall'assicurazione fabbricati.*

*La valutazione del valore a nuovo e del valore attuale, per noi importanti, viene eseguita su nostro incarico dall'Ufficio cantonale per la valutazione degli immobili (UVI).*

*Il valore di mercato è irrilevante per un'assicurazione dei fabbricati. Sono decisivi il valore a nuovo e il valore attuale di una proprietà/immobile. L'organismo esistente o da costituire nel Cantone Ticino dovrebbe quindi valutare il valore a nuovo e quello attuale dei fabbricati/stabili ticinesi. Il finanziamento di questa prestazione dovrebbe essere negoziato e concordato. Mi chiedo come il Ticino rilevi e riscuota i valori fiscali degli immobili. Forse la rispettiva organizzazione potrebbe anche determinare i valori a nuovo (edili).*

Domanda della Commissione: «Come si pensa di trattare la parte amministrativa per la gestione dei contratti e, soprattutto, dei sinistri?»

*Il catalogo delle prestazioni dovrebbe essere formulato in modo differenziato e si baserebbe sull'apporto di prestazioni della GVG di oggi e di domani. L'organizzazione potrebbe funzionare così, come tuttora funziona molto bene nel Cantone dei Grigioni, che è grande in termini di superficie.*

*Le prestazioni di servizio orientate al cliente, come i controlli della protezione antincendio e la registrazione dei danni, potrebbero essere offerte da centri regionali (per es. il Sopraceneri e il Sottoceneri). In alternativa, per rilevare i danni possono essere impiegati nelle valli e nelle regioni anche esperti in stime di danni a tempo parziale. Il lavoro operativo di gestione e controllo (back office) potrebbe essere svolto centralmente.*

## **4. LE CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

### **4.1 La nuova LPA**

L'uniformizzazione degli attestati è uno dei temi sollevati dall'Associazione tecnici riconosciuti antincendio Ticino (ATRA Ticino). La verifica formale da parte dell'autorità comunale in ambito di procedure edilizie avviene attualmente attraverso documenti "personalizzati" che non facilita il compito dei relativi uffici tecnici. La Commissione condivide la proposta di ATRA Ticino volta a utilizzare modelli uniformati per l'attestato antincendio, il certificato di collaudo e la perizia rischio residuo. Lo stesso Consiglio di Stato, mediante scritto del 24 febbraio 2021 indirizzato a ATRA Ticino, conferma la volontà di elaborare nuovi documenti allo scopo di uniformare la procedura e di sgravare e semplificare i controlli demandati ai Municipi. Tuttavia, si esclude l'obbligo di utilizzo di tali documenti secondo quanto auspicato da ATRA Ticino, ritenuto che la competenza in sede di rilascio della licenza edilizia rimane comunale.

Per quanto attiene il centro di competenze in seno alla SUPSI, pur riconoscendo l'importante compito assunto dalla Commissione cantonale per la protezione antincendio (CCPA) per l'analisi di attestati relativi a oggetti particolari, si fa riferimento alla decisione del Gran Consiglio nell'ambito della discussione sul messaggio n. 7184 concernente il

pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali. Già in sede di Commissione della gestione e delle finanze si sollevava la necessità di mantenere l'inutile doppio rispetto all'attività già svolta a livello comunale; a pagina 13 del suo rapporto la Commissione menzionava quanto segue: *«a livello di normative di polizia del fuoco attualmente un istante è tenuto a preparare un progetto soggetto a perizia incendio da parte di un tecnico abilitato. Successivamente la stessa viene sottoposta a controllo da parte del Cantone. Considerato che l'attestato di conformità è rilasciato da un tecnico abilitato non si ritiene necessario mantenere questo doppio passaggio (tecnico privato e Cantone). Si ritiene invece di indicare solo come responsabile il tecnico abilitato. Questi naturalmente si assumerà di fronte all'autorità, cui resterà un compito di vigilanza, la responsabilità di quanto certificato. Si chiede quindi al Consiglio di Stato di modificare la prassi in questo senso»*.

Nel caso specifico, i tecnici riconosciuti hanno le conoscenze e l'esperienza necessaria per garantire la corretta applicazione delle normative antincendio senza dover far capo a una specifica Commissione. La nuova LPA attribuisce, infatti, particolare importanza all'esperienza, ritenendola indispensabile per la buona qualità generale del lavoro, e stabilisce che il tecnico riconosciuto deve disporre di requisiti superiori per edifici e impianti con rischio d'incendio accresciuto per e persone (art. 13 cpv. 3 LPA).

Nell'ambito della stesura del regolamento di applicazione della LPA, la Commissione ritiene parzialmente giustificata la richiesta di ATRA Ticino in merito al suo coinvolgimento. In questo senso si invita il Consiglio di Stato a sentire la CCPA, a titolo consultivo. Nonostante non sia previsto lo svolgimento di una consultazione pubblica per il regolamento, l'associazione di categoria potrà fornire suggerimenti utili durante la sua redazione. Si esclude in ogni caso l'evasione della LPA dopo l'elaborazione del relativo regolamento di attuazione secondo quanto auspicato dalla stessa. Va da sé che la procedura di consultazione ha proprio lo scopo di formare l'opinione del Consiglio di Stato e non prevede il coinvolgimento di terzi, come associazioni di categoria o portatori d'interesse, nella redazione di atti normativi.

## 4.2 Gli atti parlamentari

Le norme proposte all'art. 9 LPA confermano anzitutto l'obbligo, per i proprietari di impianti, di eseguire i controlli secondo le scadenze fissate nel regolamento (cpv. 1) e quello, per gli operatori, di rispettare i requisiti professionali (AFC di spazzacamino e certificati specifici per impianti alimentati automaticamente con combustibili solidi e impianti a gas) e organizzativi stabiliti dal Consiglio di Stato. Al cpv. 3 è quindi specificato il dovere, per ogni spazzacamino, di notificare ai Municipi l'avvenuto controllo visivo e l'avvenuta pulizia degli impianti. Tale obbligo permetterà di sanzionare, conformemente ai disposti dell'art 16 cpv. 1 lett. b) LPA, gli spazzacamini che ometteranno la notifica ai Municipi. L'introduzione di queste norme mira quindi a colmare una lacuna, da cui è scaturita l'iniziativa parlamentare elaborata del 23 settembre 2014 di Lorenzo Orsi (ripresa da Omar Terraneo) "Modifica dell'art. 41f della Legge edilizia cantonale", volta a tutela dell'attività di persone formate e qualificate, e a garanzia dei diritti dei consumatori e all'applicazione delle norme di protezione contro gli incendi. In quest'ottica la Commissione ritiene evaso positivamente l'atto parlamentare, appunto perché implementato nella presente revisione legislativa.

In relazione all'iniziativa parlamentare generica del 21 gennaio 2019 di Raoul Ghisletta e cofirmatari "Legge sull'istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali (ICA)", volta a creare appunto un istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali, la Commissione Costituzione e leggi ha valutato l'ipotesi di presentare un controprogetto teso a chiedere al Consiglio di Stato di avviare una discussione con l'Assicurazione fabbricati dei Grigioni (GVG) al fine di estendere la sua attività anche nel territorio del Canton Ticino, offrendo un'assicurazione facoltativa ai proprietari di immobili siti in Ticino, in concorrenza con le assicurazioni private. La Commissione, aderendo al cortese invito del Direttore della GVG Markus Feltscher a presentare delle domande in forma scritta, ha avuto modo di discutere e di definire alcuni quesiti (vedi risposte al pto.3).

Va precisato anzitutto che la discussione per introdurre una vera e propria assicurazione per fabbricati, oppure anche in forma mista, è politicamente molto accesa e animata nei cantoni GUSTAVO – FL. Si tratta di un'associazione composta da tre Cantoni (Uri, Svitto, Obvaldo) che hanno introdotto l'obbligo di assicurare il rischio presso un istituto riconosciuto e da quattro Cantoni (Ticino, Ginevra, Appenzello Interno esclusa la regione dell'Oberegg e Vallese) che prevedono un'assicurazione incendio puramente facoltativa. È giusto ricordare che prima del Canton Ticino, i Cantoni Svitto e Vallese hanno discusso e rigettato l'introduzione di un ente di diritto pubblico a tutela dei proprietari di edifici.

La risposta della GVG non lascia spazio a eventuali ulteriori interpretazioni. In sintesi, la GVG non intravede alcun margine di manovra legale e politico, ma nemmeno l'interesse imprenditoriale, nell'offrire le proprie attività in concorrenza con assicuratori privati del Canton Ticino. Una simile offerta assicurativa facoltativa contraddice, secondo la GVG, la propria missione di base con il triangolo di successo "Prevenzione-intervento-doppia assicurazione di solidarietà". Inoltre una società per il Cantone Ticino affiliata alla GVG non risulterebbe economicamente interessante per la GVG stessa e comporterebbe rischi troppo elevati. A mente della GVG una forma ibrida tra assicurazioni cantonali dei fabbricati e assicurazioni private non funziona. Deve essere scelto o l'uno o l'altro modello.

Di fronte alle risposte esaustive e chiare della GVG, la Commissione rinuncia a presentare il controprogetto e considera l'atto parlamentare non praticabile dal punto di vista giuridico e formale, poiché collide con l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'Assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, entrato in vigore il 1° gennaio 1993.

La Commissione, nel contesto della trattazione della mozione del 20 aprile 2020 di Raoul Ghisletta e cofirmatari "Piano d'azione per garantire la sicurezza antincendio a tutela di decine di migliaia di inquilini in Ticino", ha esaminato due richieste avanzate dallo stesso mozionante. La prima trattava della sostituzione, all'art. 14 cpv. 2 LPA lett. d), del "può" con il "deve", mentre la seconda era tesa a inserire un nuovo cpv. 3 all'art. 14 LPA in modo da sussidiare i piani d'azione. Ne consegue una proposta di modifica del dispositivo di legge del seguente tenore (modifiche evidenziate in grassetto):

Art. 14 "Municipio"

*<sup>1</sup>Il Municipio vigila sull'attuazione delle procedure stabilite dalla presente legge e, avvalendosi della collaborazione dei tecnici riconosciuti e dei tecnici abilitati, sull'applicazione delle prescrizioni antincendio.*

<sup>2</sup>In particolare il Municipio:

- a) nell'ambito della costruzione di edifici e impianti, prende atto dell'attestato di conformità antincendio, esegue un controllo formale e lo menziona nella licenza edilizia;
- b) prende atto del certificato di collaudo ai fini del rilascio dell'autorizzazione d'uso;
- c) prende atto dei controlli richiesti all'art. 7;
- d) per gli edifici esistenti che non dispongono di un certificato di collaudo o di una perizia di rischio residuo d'incendio, **può deve** chiedere quest'ultimo documento al proprietario;
- e) in qualità di organo responsabile della protezione antincendio, ordina l'adozione dei provvedimenti necessari per stabilire il rispetto delle prescrizioni antincendio.

<sup>3</sup>**(nuovo) Il Cantone finanzia il 50% delle spese sostenute dai Municipi per espletare i compiti definiti all'art. 14 cpv. 2, stipulando delle convenzioni con i Comuni.**

Se da una parte il Municipio vigila sull'attuazione delle procedure, dall'altra il proprietario è il responsabile del rispetto delle prescrizioni antincendio, nelle quali rientra anche la manutenzione. Ciò fa parte dei doveri di proprietario, per i quali è data una sua responsabilità civile (art. 58 Codice delle obbligazioni), oltre a quanto indicato negli art. 7 e 11 LPA. Va da sé che gli immobili devono essere messi in sicurezza, poiché in caso d'incendio o altro, la responsabilità ricade proprio sul proprietario.

A mente della Commissione la proposta di modifica del cpv. 2 lett. d) LPA significa, per buona parte dei Comuni, passare da una situazione di verifiche puntuali e mirate a una di controlli sistematici, generando un sovraccarico di lavoro non indifferente, soprattutto per i centri urbani. In particolare i Comuni sono tenuti a sviluppare dei piani d'azione comunali per gli edifici con più di quattro piani edificati prima del 1997 (anno in cui sono state inserite nella Legge edilizia cantonale le attuali norme sulla protezione antincendio), rispettivamente per gli edifici o impianti accessibili al pubblico, per i quali non sono disponibili informazioni sulla loro conformità antincendio in base al rischio residuo. In termini pratici gli uffici tecnici sono chiamati a chiedere a ogni singolo proprietario di produrre il certificato di collaudo o una perizia di rischio residuo d'incendio, e nondimeno, se del caso, a controllare gli interventi necessari per ottemperare alle norme. Un onere di lavoro che evidentemente molti Comuni non sono in grado di adempiere per mancanza di risorse umane.

Il sussidio da parte del Cantone in ragione del 50% delle spese sostenute dai Municipi comporta un onere finanziario supplementare a carico dei Comuni. Di riflesso si tratta di una spesa ulteriore in contrasto con i principi inseriti nel pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali votato dal Gran Consiglio il 20 settembre 2016, rispettivamente con il decreto Morisoli approvato dal popolo ticinese lo scorso 15 maggio 2022, che prevede il raggiungimento del pareggio del conto economico entro il 2025. Per queste ragioni la Commissione ritiene di non aderire alle due richieste del mozionante.

Sempre in relazione a questo oggetto, in un secondo momento è emersa in seno alla Commissione la proposta di, sì, mantenere il "può" e non inserire il "deve" all'art. 14 cpv. 2 lett. d) LPA, ma di introdurre comunque il nuovo art. 14 cpv. 3 LPA proposto da Raoul Ghisletta, cioè: «*il Cantone finanzia il 50% delle spese sostenute dai Municipi per espletare i compiti definiti all'art. 14 cpv. 2, stipulando delle convenzioni con i Comuni*». Il sottoscritto relatore ha svolto degli approfondimenti al riguardo, consultando alcuni tecnici e amministratori comunali, così come un paio di tecnici riconosciuti antincendio.

Dopo aver raccolto qualche dato, sono venute a galla delle contrarietà di un certo peso. Occorre innanzitutto precisare che, nella situazione legislativa attuale, alcuni comuni,

soprattutto i centri urbani più importanti, effettuano controlli mirati e non sistematici; quindi il "può" presente all'art. 14 cpv. 2 lett. b) LPA trova piena conferma nella realtà. Si tratta quindi di controlli puntuali e concernono edifici vetusti la cui situazione è nota. È importante sottolineare che, come stabilito dal Tribunale federale, non è possibile chiedere direttamente al proprietario il certificato di collaudo o la perizia di rischio residuo d'incendio, ma occorre prima incaricare un tecnico riconosciuto antincendio di eseguire una verifica preliminare per vedere se vale la pena andare a domandare tali documenti.

Dai primi approfondimenti fatti, prendendo ad esempio alcuni Comuni del Locarnese, la Commissione ha ritenuto necessario estendere l'indagine a tutti i Comuni formulando 5 domande puntuali, e più precisamente:

- 1) *Quante verifiche preliminari da parte di uno specialista riconosciuto vengono eseguite annualmente per poter chiedere poi al proprietario coinvolto l'allestimento della perizia sul rischio residuo d'incendio?*
- 2) *Quante sono le richieste formali che impongono di allestire la perizia rischio incendio?*
- 3) *Quante perizie rischio residuo incendio riceve il Comune annualmente a seguito della richiesta?*
- 4) *Sulla base di queste perizie, quanti rischi residui incendio risultano accettabili (a) e quanti risultano invece non accettabili (b)?*
- 5) *(a) Dei casi in cui è necessario il ripristino, quanti non lo eseguono? (b) Nei casi in cui il ripristino della situazione non venga eseguito, quali sono i costi assunti in via sostitutiva dal Comune, annualmente, per il ripristino?*

Ai quesiti hanno risposto unicamente 29 dei 106 Comuni: il 50% dei Comuni che hanno dato seguito alla richiesta commissionale registra da 1 fino a 4 casi all'anno. Solo 1 Comune ha assunto in via sostitutiva i relativi costi di ripristino. Dati che confermano quanto osservato già in prima battuta. L'impressione emersa durante la discussione in Commissione è che non vi sia in realtà una sufficiente consapevolezza dei pericoli posti da un parco immobiliare particolarmente vetusto, dato, quello della vetustà, che può venir desunto dal fatto che i vari immobili di un comparto non siano stati oggetto, in tempi recenti, di licenze edilizie per la loro ristrutturazione o dispongano già di perizie sul rischio residuo d'incendio. Detto altrimenti, tanto più il parco immobiliare è vetusto e sprovvisto di analisi sul rischio residuo incendio tanto più occorrerebbe procedere ad almeno un controllo sistematico al fine di evitare che venga superata la soglia di rischio accettabile. In sostanza si tratterebbe di determinare le modalità di controllo sui rapporti fra vetustà, eventuale riattamento e accettabilità, almeno in astratto, del rischio d'incendio. In questo senso la Commissione auspica che in fase di elaborazione del relativo regolamento d'applicazione si possano inserire criteri e dispositivi in grado di garantire una miglior consapevolezza dei Comuni sullo stato del parco immobiliare sito nel proprio comprensorio. La Commissione ritiene che non si debba imporre ai Comuni carichi inutili e eccessivi, purché vi sia ancora un sufficiente controllo, monitorato, del proprio territorio. In molti Comuni potrebbe tuttavia bastare una campagna di verifica accresciuta proprio nell'intento di garantire una maggior protezione antincendio, posto come punto obiettivo primario della LPA.

Di conseguenza la Commissione si esprime in maniera contraria all'introduzione di un nuovo cpv. 3 all'art. 14, ma auspica, ai sensi di quanto precede, che il Consiglio di Stato possa inserire dei correttivi nel regolamento d'applicazione, stabilendo soglie – segnatamente correlate alla proporzione di edificato vetusto non ristrutturato e sprovvisto

di perizie sul rischio residuo d'incendio – oltre le quali senza un primo controllo sistematico il rischio cessa d'essere accettabile.

## 5. CONCLUSIONI

Il messaggio n. 7942 concernente la Legge sulla protezione antincendio (LPA) si prefigge di mantenere e possibilmente migliorare lo standard della protezione antincendio, chiarire le norme applicabili, colmare le lacune e disciplinare meglio i ruoli degli operatori. In tale ottica la Commissione Costituzione e leggi condivide l'obiettivo del Consiglio di Stato che mira a definire un nuovo disciplinamento, in quanto l'attuale capitolo IV della Legge edilizia cantonale (LE) e del relativo regolamento di applicazione (RLE) non rispondono pienamente alle esigenze legate alla protezione antincendio. La LPA potrà essere quindi un utile strumento per una migliore gestione della protezione antincendio, così come auspicato anche dall'Associazione tecnici riconosciuti ATRA.

Va ricordato che il presente messaggio governativo, attraverso il disegno di legge, conferma l'attuale ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni, vale a dire compiti di vigilanza e coordinamento al Cantone e il mantenimento del ruolo di autorità responsabile ai Comuni. Una ripartizione volta a privilegiare l'interesse generale della sicurezza antincendio rispetto a quello dei singoli proprietari, oltre a garantire degli standard di qualità su tutto il territorio cantonale.

Per quanto concerne gli atti parlamentari, con riferimento a quanto precedentemente espresso, si propone al Gran Consiglio di:

- 1) ritenere evasa positivamente l'iniziativa parlamentare elaborata del 23 settembre 2014 di Lorenzo Orsi (ripresa da Omar Terraneo) "Modifica dell'art. 41f della Legge edilizia cantonale, a tutela di chi opera nel settore degli spazzacamini rispettando regolamenti e leggi" (quindi a tutela dell'attività di persone formate e qualificate, e a garanzia dei diritti dei consumatori e dell'applicazione corretta delle norme di protezione contro gli incendi), perché implementata nella presente revisione legislativa. a tutela;
- 2) respingere l'iniziativa parlamentare generica del 21 gennaio 2019 di Raoul Ghisletta e cofirmatari "Legge sull'istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali (ICA)";
- 3) ritenere evasa la mozione del 20 aprile 2020 di Raoul Ghisletta e cofirmatari "Piano d'azione per garantire la sicurezza antincendio a tutela di decine di migliaia di inquilini in Ticino" ai sensi dei considerandi.

In conclusione, la Costituzione e leggi invita il Parlamento ad accogliere il presente rapporto e il disegno di legge in materia di protezione antincendio annesso al messaggio governativo.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Bruno Buzzini, relatore

Aldi - Censi - Corti - Filippini - Gendotti -

Genini - Ghisolfi (con riserva) - Imelli -

Käppeli - Lepori C. - Lepori D. - Passardi -

Ris - Stephani - Terraneo - Viscardi