



Berna, 8 dicembre 2023

Introduzione di una competenza della Confederazione nel settore della prevenzione sismica e del finanziamento dei danni agli edifici in caso di terremoto (modifica della Costituzione federale)

Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione

Compendio

Con il presente progetto il Consiglio federale adempie il mandato conferitogli dal Parlamento nella mozione 20.4329 di rafforzare la previdenza finanziaria dei proprietari di edifici in caso di terremoti e di creare le basi legali necessarie. Poiché la Confederazione non ha la competenza necessaria per poter emanare una normativa su scala nazionale per il finanziamento dei danni provocati da un terremoto, la soluzione proposta prevede una modifica costituzionale. Prima di elaborare le disposizioni legislative di esecuzione, il Consiglio federale intende attendere l'esito della procedura di consultazione, dei dibattiti parlamentari e di una votazione popolare sulla modifica costituzionale.

Contenuto del progetto

Secondo l'articolo costituzionale proposto, alla Confederazione è conferita la competenza a) di emanare prescrizioni finalizzate alla protezione delle persone e dei beni materiali dai danni causati da un terremoto e b) di riscuotere dai proprietari di edifici un determinato contributo per il finanziamento dei danni agli edifici subiti dopo un terremoto con danni. Lo strumento di finanziamento proposto non prevedrebbe pagamenti, salvo il caso in cui si verificassero terremoti che causano danni notevoli agli edifici. Tuttavia, al verificarsi di un terremoto con danni, i proprietari di edifici in Svizzera sarebbero tenuti a versare un contributo massimo dello 0,7 per cento della somma assicurata degli edifici, che sarà utilizzato esclusivamente per indennizzare i proprietari interessati e consentire una ricostruzione rapida. Senza questa modifica costituzionale non può essere attuata la mozione della CAPTE-S 20.4329 Istituzione di un'assicurazione svizzera contro i terremoti mediante un sistema di impegni eventuali che è stata trasmessa dal Parlamento.

Sulla base delle esperienze maturate in passato e dei risultati ottenuti dalla ricerca più recente si constata l'esistenza di un rischio sismico significativo praticamente sull'intero territorio abitato della Svizzera. Secondo il Servizio Sismico Svizzero (SED), le maggiori perdite finanziarie dovute ai danni agli edifici causati da terremoti si verificherebbero nei Cantoni di Berna, Vallese, Zurigo, Vaud e Basilea Città. Stando ai modelli di calcolo del SED, se di ripetesse il terremoto di magnitudo 6,6 avvenuto a Basilea nel 1356, in Svizzera si dovrebbero prevedere circa 3000 morti e danni agli edifici per circa 45 miliardi di franchi. Su scala nazionale, il 15 per cento circa di tutti gli edifici è assicurato contro i danni sismici. Quindi, la previdenza individuale privata non ha finora portato a una copertura capillare dei rischi sismici. Pertanto, in caso di forte terremoto, per molte delle persone colpite insorgerebbe il rischio di perdere i mezzi di sussistenza e la ricostruzione degli spazi abitativi distrutti richiederebbe tempi molto lunghi. Secondo il Consiglio federale, il finanziamento dei danni agli edifici privati ricade sotto la responsabilità dei rispettivi proprietari e non deve essere coperto con fondi dei poteri pubblici che, in caso di un forte terremoto, sarebbero già pesantemente gravati da ingenti oneri finanziari. Istituito una base legale per il finanziamento dei danni agli edifici in caso di terremoto si renderebbe possibile la rapida ricostruzione delle regioni interessate, contribuendo in tal modo a contenere il danno economico prolungato nel tempo.

Indice

1 Situazione iniziale	4
1.1 Necessità di agire e obiettivi	4
1.2 Mozione 20.4329 Istituzione di un'assicurazione svizzera contro i terremoti mediante un sistema di impegni eventuali	4
1.3 Rapporto sul finanziamento dei danni agli edifici in caso di terremoto	5
1.4 Proposte precedenti	5
1.5 Soluzione scelta	6
1.6 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	6
1.7 Interventi parlamentari	7
1.8 Excursus: il rischio sismico in Svizzera	7
2 Commento all'articolo 74a Cost.	12
2.1 La normativa proposta	12
2.2 Compatibilità tra compiti e finanze	14
2.3 Possibili parametri di riferimento per l'attuazione a livello legislativo del finanziamento dei danni agli edifici proposto dalla mozione 20.4329	14
2.3.1 Pericolo coperto	14
2.3.2 Campo di applicazione temporale	15
2.3.3 Campo di applicazione materiale	15
2.3.4 Franchigia	16
2.3.5 Attivazione	16
2.3.6 Svolgimento	17
3 Ripercussioni	18
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	18
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	18
3.3 Ripercussioni sull'economia	19
3.3.1 Proprietari di edifici	19
3.3.2 Assicurazioni	21
3.3.3 Banche e istituti di emissione di obbligazioni fondiarie	22
3.3.4 Casse pensioni e istituti di previdenza	23
3.3.5 Locatari	23
3.3.6 Ripercussioni sull'economia	24
4 Aspetti giuridici	25
4.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	25
4.2 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	25
5 Finanziamento dei rischi sismici nel confronto internazionale	25
 Tabella riassuntiva dei dati utilizzati	 26

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La mozione 20.4329 Istituzione di un'assicurazione svizzera contro i terremoti mediante un sistema di impegni eventuali¹, accolta il 10 marzo 2021 dal Consiglio degli Stati e il 22 settembre 2021 dal Consiglio nazionale, incarica il Consiglio federale di «prevedere le basi costituzionali e/o legali per istituire un'assicurazione svizzera contro i terremoti mediante un sistema di impegni eventuali». I proprietari di edifici devono essere tenuti a versare, in caso di terremoto con danni, una percentuale limitata del valore assicurativo del loro immobile, destinata esclusivamente alla ricostruzione di edifici distrutti o danneggiati (v. anche n. 1.2).

L'introduzione di un sistema per il finanziamento dei danni sismici, come auspicato dalla mozione 20.4329, è una misura statale nell'ambito della gestione dei terremoti come pericolo naturale. Oggi compete ai Cantoni disporre misure per la gestione dei pericoli naturali e per la prevenzione sismica. La Confederazione non ha la competenza costituzionale necessaria in materia di gestione dei pericoli naturali in generale e di prevenzione sismica in particolare. L'introduzione di un obbligo a carico dei proprietari di edifici per il finanziamento collettivo dei danni agli edifici a seguito di un terremoto presuppone quindi la creazione di un'apposita base nella Costituzione federale (Cost.)² (v. anche n. 2.1).

Pertanto, sulla base della mozione 20.4329 e del rapporto sul finanziamento dei danni causati agli edifici in caso di terremoto³ redatto da un gruppo di lavoro istituito dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) (v. n. 1.3), il 9 novembre 2022 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare un avamprogetto di modifica costituzionale finalizzato all'attuazione della mozione 20.4329. In questo modo adempie il mandato del Parlamento e contribuisce ad attenuare le ripercussioni finanziarie derivanti da un grande rischio per i proprietari di edifici colpiti da danni (in particolare quelli privi di assicurazione), consentendo una ricostruzione rapida.

1.2 Mozione 20.4329 Istituzione di un'assicurazione svizzera contro i terremoti mediante un sistema di impegni eventuali

Con la mozione 20.4329 del 3 novembre 2020 il Consiglio federale viene incaricato di «[...] prevedere le basi costituzionali e/o legali per istituire un'assicurazione svizzera contro i terremoti mediante un sistema di impegni eventuali». Secondo quanto riportato nel testo della mozione, i proprietari di edifici devono essere «[...] tenuti a versare in un fondo comune o un'assicurazione una determinata percentuale del valore assicurativo del loro immobile come premio unico, ma solo in caso di terremoto. Questo impegno eventuale dovrebbe essere coperto da garanzie reali mediante un'iscrizione nel registro fondiario». L'introduzione di un onere fondiario di diritto pubblico potrebbe essere sancita a livello di diritto civile, ad esempio nel Codice civile (CC)⁴. Secondo il testo della mozione, questi fondi sarebbero inoltre destinati esclusivamente ad affrontare le conseguenze di un terremoto (costi di restauro per gli edifici danneggiati o distrutti).

¹ Mo. 20.4329 Istituzione di un'assicurazione svizzera contro i terremoti mediante un sistema di impegni eventuali, depositata dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) il 3 novembre 2020, consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > curia-vista > 20.4329.

² RS 101

³ Cfr. rapporto finale del gruppo di lavoro del 26 agosto 2022 «Finanzierung von Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens».

⁴ RS 210

Il 3 febbraio 2021, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione 20.4329 facendo riferimento alle obiezioni di carattere economico e di politica statale che continuano a sussistere in molti ambiti. La mozione è stata accolta il 10 marzo 2021 dal Consiglio degli Stati e il 22 settembre 2021 dal Consiglio nazionale.

1.3 Rapporto sul finanziamento dei danni agli edifici in caso di terremoto

Il rapporto sul finanziamento dei danni agli edifici in caso di terremoto (v. n. 1.2) mette a tema il rischio sismico in Svizzera e descrive lo stato dei preparativi tecnici, organizzativi e finanziari per un possibile evento sismico. Propone una soluzione che permetterà, come auspicato dalla mozione 20.4329, di obbligare i proprietari di edifici colpiti da un terremoto con danni a versare una percentuale limitata del valore assicurativo del loro immobile, destinata esclusivamente alla ricostruzione di edifici distrutti o danneggiati. Il rapporto precisa inoltre quali presupposti legali e organizzativi è necessario creare a tal fine.

1.4 Proposte precedenti

Tutti i progetti proposti dal potere politico o dal settore privato volti a istituire su scala nazionale il principio di una previdenza finanziaria obbligatoria per il finanziamento dei danni causati agli edifici in caso di terremoto sono finora falliti. L'introduzione di un'assicurazione obbligatoria contro i terremoti non ha ottenuto la maggioranza in Parlamento⁵, e non è nemmeno stato possibile concludere un concordato cantonale⁶. Il Parlamento ha inoltre respinto vari interventi con cui si chiedeva la copertura dei danni causati da terremoti mediante ricorso alle assicurazioni private e alle assicurazioni immobiliari cantonali.⁷ Uno degli argomenti principali contrari alla soluzione assicurativa obbligatoria consiste nei premi che dovranno probabilmente essere versati per decenni senza che si verifichi un sinistro e senza che insorga quindi l'evento assicurato. Inoltre, in determinate circostanze la prestazione assicurativa potrebbe andare a beneficio solo di generazioni future e non degli assicurati che pagano i premi.

L'attuazione della mozione 20.4329 non presenta problematiche riguardanti la disponibilità al pagamento del premio e l'equità intergenerazionale poiché, in questo caso, si tratta di un finanziamento *ex post* dei danni causati da terremoti, che funziona senza versamento periodico dei premi. La protezione finanziaria dei danni agli edifici in caso di terremoto è tuttavia paragonabile.

⁵ Nel rapporto «[Assicurazione contro i terremoti – Proposte per una normativa](#)» del 18 luglio 2013 il DFF ha elaborato le basi per la creazione di un'assicurazione nazionale obbligatoria degli edifici contro i danni causati dai terremoti fondandosi sulla Mo. Fournier [11.3511](#) Assicurazione obbligatoria contro i terremoti trasmessa dal Parlamento il 14 marzo 2012. Con il [rapporto del 20 giugno 2014](#) il Consiglio federale ha chiesto al Parlamento di togliere dal ruolo la Mo. Fournier 11.3511. Il 22 settembre 2021 il Consiglio nazionale ha tolto dal ruolo la mozione. Il 12 giugno 2018 il Consiglio degli Stati ha però respinto lo stralcio della mozione.

⁶ Il 29 gennaio 2016 la CAPTE-S si è rivolta alla Conferenza dei governi cantonali. La maggior parte dei Cantoni si è espressa a favore della realizzazione di un'assicurazione obbligatoria contro i terremoti basata su un concordato cantonale, purché determinate condizioni siano soddisfatte. Tuttavia, il quorum necessario non è stato raggiunto.

⁷ Cfr. ad es. Mo. Leutenegger Oberholzer Susanne [10.3804](#) Assicurazione contro i terremoti; Iv. Pa. Leutenegger Oberholzer Susanne [11.416](#) Assicurazione contro i terremoti obbligatoria; Mo. Malama Peter [11.3377](#) Introduzione di un'assicurazione nazionale obbligatoria contro i terremoti; Iv. Ct. BS [15.310](#) Introduzione di un'assicurazione federale contro i terremoti.

1.5 Soluzione scelta

Un terremoto con danni è un evento raro, ma è altrettanto impossibile da impedire quanto i costi potenzialmente ingenti necessari per l'eliminazione dei danni. Inoltre, se si vogliono evitare ripercussioni negative prolungate nel tempo per la popolazione e l'economia, è necessario rimuovere i danni nel minor tempo possibile. Ne consegue che la prevenzione dei danni sismici pone l'accento, oltre che sulle misure di edilizia, in particolare sulla modalità di finanziamento della ricostruzione o della riparazione dei danni causati agli edifici. Di conseguenza è lecito chiedersi come sostenere i costi di ricostruzione affinché i danni economici a lungo termine dovuti, ad esempio, a interruzioni nella produzione o a spostamenti di imprese e forza lavoro siano il più possibile contenuti. Sebbene sia oggi possibile sottoscrivere assicurazioni contro i terremoti sul mercato privato, è comunque vero che solo un numero esiguo di proprietari di edifici ha stipulato un'assicurazione privata contro i terremoti, motivo per cui una rapida ricostruzione dopo l'insorgere dell'evento non è garantita. In mancanza di una soluzione di finanziamento, il verificarsi di un terremoto grave eserciterà probabilmente una grande pressione politica sull'utilizzo di fondi pubblici. La discussione politica in corso negli ultimi anni ha inoltre mostrato che una soluzione assicurativa obbligatoria con premi annuali non riscuote consensi (v. n. 1.4).

Il presente progetto si prefigge di chiarire soltanto le questioni di fondo a livello costituzionale, ovvero se alla Confederazione debba essere conferita la facoltà di emanare prescrizioni finalizzate alla protezione delle persone e dei beni materiali e se introdurre un sistema solidale dei proprietari di edifici per il finanziamento dei danni agli edifici subito a seguito di un terremoto. Un sistema di questo genere non comporta per le economie domestiche e le imprese oneri annuali legati al pagamento di premi e consente una copertura capillare dei rischi sismici, ad esclusione degli edifici molto costosi e degli edifici della Confederazione. Quest'ultimo aspetto rappresenta un presupposto importante per una ricostruzione rapida.

L'attuazione di questa soluzione presuppone una modifica della Costituzione federale. Per quanto riguarda la gestione dei rischi sismici, il Consiglio federale ritiene che un approccio integrale sia un'opzione valida: oltre a garantire il finanziamento dei danni sismici agli edifici, si dovranno possibilmente evitare questi danni attraverso l'adozione di adeguate misure preventive. Alla Confederazione deve pertanto essere conferita la competenza a) di emanare prescrizioni finalizzate alla protezione delle persone e dei beni materiali in caso di sisma e b) di riscuotere dai proprietari di edifici, in caso di terremoto con danni, un determinato contributo destinato al finanziamento dei danni agli edifici. Le ulteriori disposizioni relative all'attuazione della mozione 20.4329 devono essere normate a livello di legge. Prima di avviare lavori consistenti ed elaborare queste disposizioni di legge in maniera dettagliata, il Consiglio federale ritiene che il Parlamento, il Popolo e i Cantoni debbano prima chiarire la domanda di fondo, e cioè se attribuire alla Confederazione la competenza costituzionale per emanare prescrizioni finalizzate alla protezione delle persone e dei beni materiali in caso di terremoto.

1.6 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Si prevede di includere il progetto nel programma di legislatura 2024–2028. Il messaggio sul programma di legislatura verrà trasmesso al Parlamento a fine 2023.

1.7 Interventi parlamentari

Con il presente progetto si crea il presupposto costituzionale necessario per attuare la mozione 20.4329 Istituzione di un'assicurazione svizzera contro i terremoti mediante un sistema di impegni eventuali depositata dalla CAPTE-S il 3 novembre 2020.

1.8 Excursus: il rischio sismico in Svizzera

Secondo l'analisi nazionale dei rischi⁸ dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), assieme a pandemie e situazioni di penuria di elettricità, gli eventi sismici rientrano tra i maggiori rischi per la Svizzera. Rispetto ad altri pericoli naturali si verificano più raramente, ma possono causare danni economici tali da pregiudicare l'economia nazionale nel medio e lungo termine.

Per la prevenzione finanziaria di una perdita causata, ad esempio, da un pericolo naturale, ciò che conta è in generale il danno finanziario atteso, quindi il rischio, e non semplicemente la probabilità che si verifichi un evento. Un'assicurazione contro il furto copre, ad esempio, la possibile perdita finanziaria subita in caso di furto con scasso, anche se oggettivamente si tratta di un evento alquanto improbabile.⁹ Il danno finanziario atteso tiene conto dell'entità massima dei danni e della probabilità di insorgenza.

Il rischio sismico esprime in franchi le possibili ripercussioni dei terremoti sugli edifici e le conseguenti perdite finanziarie e umane. È determinato da svariati fattori: la pericolosità sismica, l'edilizia degli edifici, le caratteristiche del sottosuolo e, soprattutto, la concentrazione di valori e la densità demografica. Il rischio sismico non è distribuito uniformemente nel tempo, ma è determinato da rari terremoti catastrofici, che nella maggior parte dei casi si manifestano senza preavviso.¹⁰ Nel presente rapporto il termine «rischio sismico» viene utilizzato sempre secondo questa definizione.

I fattori del rischio sismico secondo il Servizio Sismico Svizzero (SED)

Nel mese di marzo 2023 il SED ha presentato per la prima volta un modello scientifico elaborato per stimare i rischi sismici in Svizzera, che tiene conto dei fattori seguenti secondo lo stato attuale delle conoscenze.¹¹

- **Pericolosità sismica:** secondo il SED, in Svizzera la terra trema in media da 1000 a 1500 volte all'anno, ma solo circa 20 di questi sismi vengono percepiti dalla popolazione. A partire da una magnitudo¹² pari a 5 possono verificarsi localmente danni lievi o medi agli edifici, in determinate circostanze anche danni materiali elevati. Un terremoto simile si verifica in media ogni 8–15 anni. In Svizzera, un terremoto locale di magnitudo 5,5 in grado

⁸ Cfr. www.babs.admin.ch > Altri campi d'attività > Rischi e pericoli > Analisi nazionale dei rischi

⁹ Nel 2022 la probabilità di subire in Svizzera un furto con scasso o un furto con introduzione clandestina era dello 0,9 % circa (35 732 furti con scasso o furti con introduzione clandestina in poco più di 3,8 mio. di famiglie, entrambi i dati secondo l'Ufficio federale di statistica [UST]).

¹⁰ Fonte: SED, consultabile all'indirizzo: www.seismo.ethz.ch > Sapere.

¹¹ Cfr. www.seismo.ethz.ch > Sapere.

¹² Secondo il SED, la magnitudo fornisce informazioni sull'energia liberata durante un terremoto, ovvero sulla sua potenza. Fondamentalmente vale la regola secondo cui quanto maggiore è la magnitudo del terremoto, tanto più forti saranno i movimenti del terreno conseguenti. La magnitudo è un valore logaritmico. Un terremoto di magnitudo 6 è 30 volte più forte di uno di magnitudo 5.

di provocare danni ha un periodo di ritorno statistico¹³ di circa 30 anni. Un sisma regionale di magnitudo 6 ha un periodo di ritorno statistico di 50–150 anni, mentre per un terremoto di magnitudo 7, che causa danni ancora più catastrofici, il periodo di ritorno è di circa 1000 anni. Secondo il SED, dal punto di vista statistico in Svizzera ogni persona assiste nel corso della sua vita almeno a un terremoto con danni gravi. Dal XIII secolo sono documentati in Svizzera 12 terremoti con danni ingenti. Tra gli esempi storici si annoverano il terremoto del 1964 nel Cantone di Obvaldo (magnitudo 5,3), il terremoto di Sierre del 1946 (magnitudo 5,8) e quello di Basilea del 1356 (magnitudo stimata a 6,6). Il Vallese è la regione con la più alta pericolosità sismica, seguita dalla regione di Basilea, dalla valle del Reno nel Cantone di San Gallo, dall'Oberland bernese, dall'Engadina e dalla Svizzera centrale. Tuttavia, i terremoti possono verificarsi in tutta la Svizzera e causare danni ingenti, anche se la loro estensione geografica può variare a seconda della magnitudo registrata (v. Fig. 3 a pag. 11). È poco probabile che i danni ingenti causati si verifichino contemporaneamente su tutto il territorio nazionale. La sottostante Figura 1 illustra la probabilità che, nell'arco di 50 anni e in un raggio di 50 km, si verifichi un terremoto regionale di magnitudo 6 o superiore. Secondo il SED, tale probabilità è in media del 6 per cento per la Svizzera, con un minimo del 2 per cento e un massimo del 13 per cento. Con un sisma di magnitudo 6 si prevedono danni da medi a gravi in territori estesi. Il totale atteso dei danni in un terremoto di questa intensità in uno scenario concreto e tenendo conto di ulteriori fattori è illustrato nella Figura 3 e nella Tabella 1 a pagina 11.

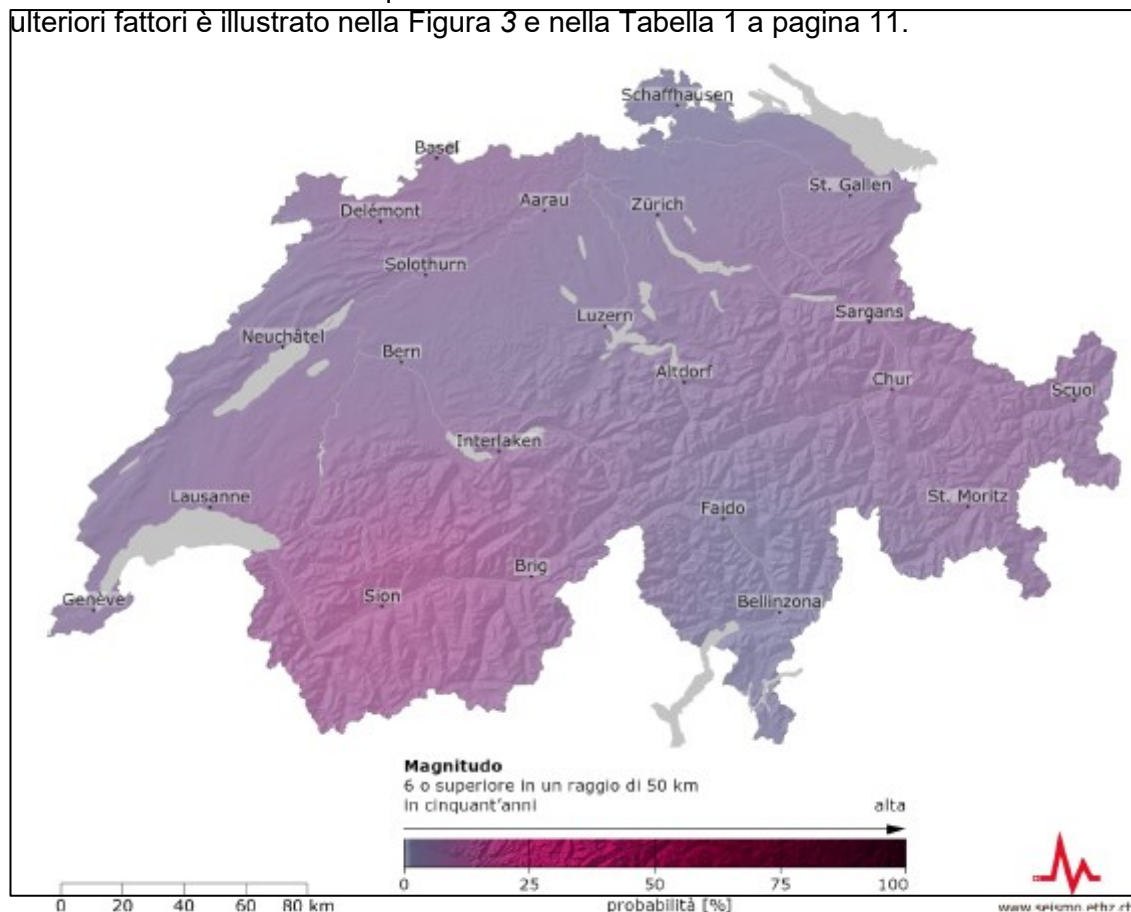


Figura 1: Probabilità di un sisma di magnitudo pari o superiore a 6 nel raggio di 50 km nell'arco di 50 anni. Fonte: SED.

- **Costruzione di edifici:** la costruzione di edifici è un fattore influenzabile dall'uomo. Le norme edilizie moderne sulla sicurezza antisismica sono state introdotte in Svizzera solo nel 1989 e applicate su larga scala solo dopo averle aggiornate nel 2003. Per questo

¹³ Il periodo di ritorno di un evento naturale indica la probabilità che un determinato evento come un sisma si ripeta.

motivo oggi non si conosce il grado di sicurezza antisismica della maggior parte delle costruzioni e degli impianti esistenti in Svizzera. Nonostante l'osservanza delle norme di costruzione, in caso di scosse gli edifici possono ancora subire danni sostanziali o persino totali. L'edilizia antisismica non offre quindi una protezione assoluta dai danni patrimoniali. Le costruzioni realizzate a norma non dovrebbero però crollare e, quindi, mettere a repentaglio le persone. Considerata la vulnerabilità media relativamente elevata degli edifici esistenti, in caso di evento si devono prevedere danni notevoli.

- **Caratteristiche del sottosuolo:** un sottosuolo morbido può amplificare le onde sismiche, aumentando così la probabilità di danno. Secondo il SED, nei luoghi con sedimenti non consolidati o nelle valli e sulle rive dei laghi, le scosse generate dai terremoti possono pertanto essere fino a dieci volte più forti rispetto a un luogo posto su rocce stabili. In questi luoghi un sisma di magnitudo 5 può quindi causare danni che, altrove, si verificherebbero solo a partire da una magnitudo pari a 6. In considerazione dei rischi, questo effetto di amplificazione può compensare una pericolosità localmente inferiore e, insieme alla concentrazione di valori, è una delle cause del maggior rischio sismico presente nelle città come Ginevra o Zurigo (v.
- Figura 2).
- **Concentrazione di valori e densità demografica:** un sisma in una zona con una densità demografica relativamente bassa, come ad esempio una regione alpina, causa meno danni rispetto a un sisma equivalente che colpisce un ambiente a densità elevata. Ne consegue che il rischio sismico è maggiore dove si concentrano persone e valori anche se in Svizzera, ad eccezione di Basilea, queste regioni si trovano per lo più nelle zone caratterizzate da una minore pericolosità.

Rischio sismico stimato e possibili scenari di danno

In base ai risultati ottenuti con il modello di rischio sismico illustrati nella

Figura 2 è stato possibile quantificare approssimativamente per la prima volta le conseguenze dei terremoti in Svizzera. Su un periodo di 100 anni, solo considerando gli edifici e il relativo contenuto, i terremoti potrebbero causare sul territorio elvetico danni economici compresi tra gli 11 e i 44 miliardi di franchi.

Il maggior rischio sismico si registra nelle aree urbane, in particolare nelle città di Basilea, Ginevra, Zurigo, Lucerna e Berna. Le perdite finanziarie più consistenti dovute ai danni agli edifici conseguenti a un terremoto si verificherebbero nei Cantoni di Berna, Vallese, Zurigo, Vaud e Basilea Città, con all'incirca la metà delle perdite finanziarie attese. Secondo i modelli di calcolo del SED, se di ripetesse il terremoto di magnitudo 6,6 avvenuto a Basilea nel 1356, in Svizzera si dovrebbero prevedere circa 3000 morti e danni agli edifici (senza considerare il contenuto) per circa 45 miliardi di franchi. La Figura 3 e la Tabella 1 a pagina 11 mostrano questo scenario e le relative conseguenze nonché altri due scenari riferiti a magnitudo inferiori.

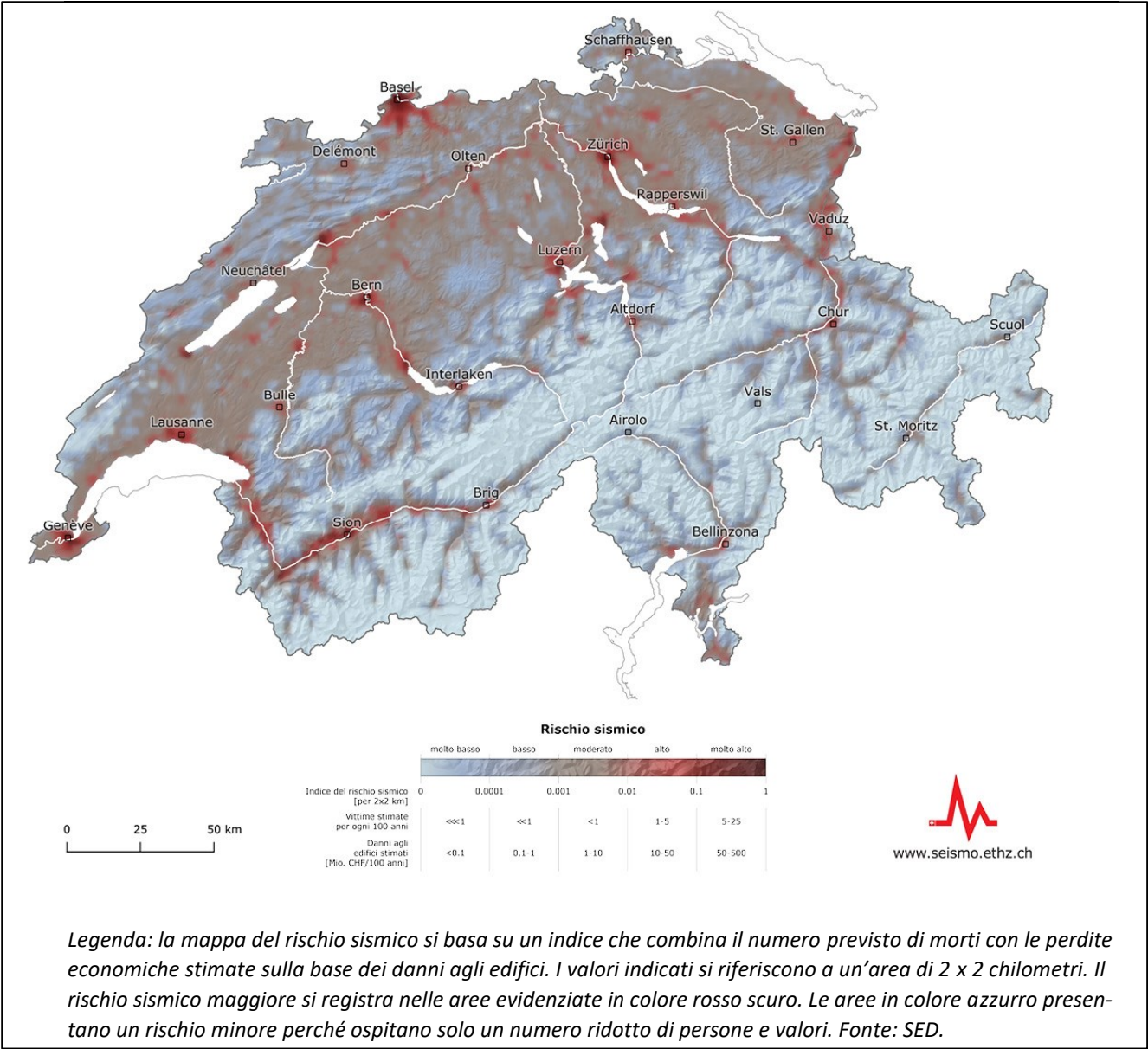


Figura 2: Mappa del rischio sismico

Scenario sismico	molto grande	grande	medio
Numero di edifici danneggiati e ammontare dei danni	240 000 / fr. 45 mia.	85 000 / fr. 12 mia.	7000 / fr. 0,6 mia.
Ammontare dei danni all'infrastruttura	fr. 9 mia.	fr. 2,4 mia.	fr 0,12 mia.
Numero di sfollati a lungo termine	200 000	50 000	3000

Tabella 1: Scenari sismici e relativi effetti su danni agli edifici, infrastruttura e sfollati secondo il modello di rischio sismico del SED per la Svizzera. Fonte: Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

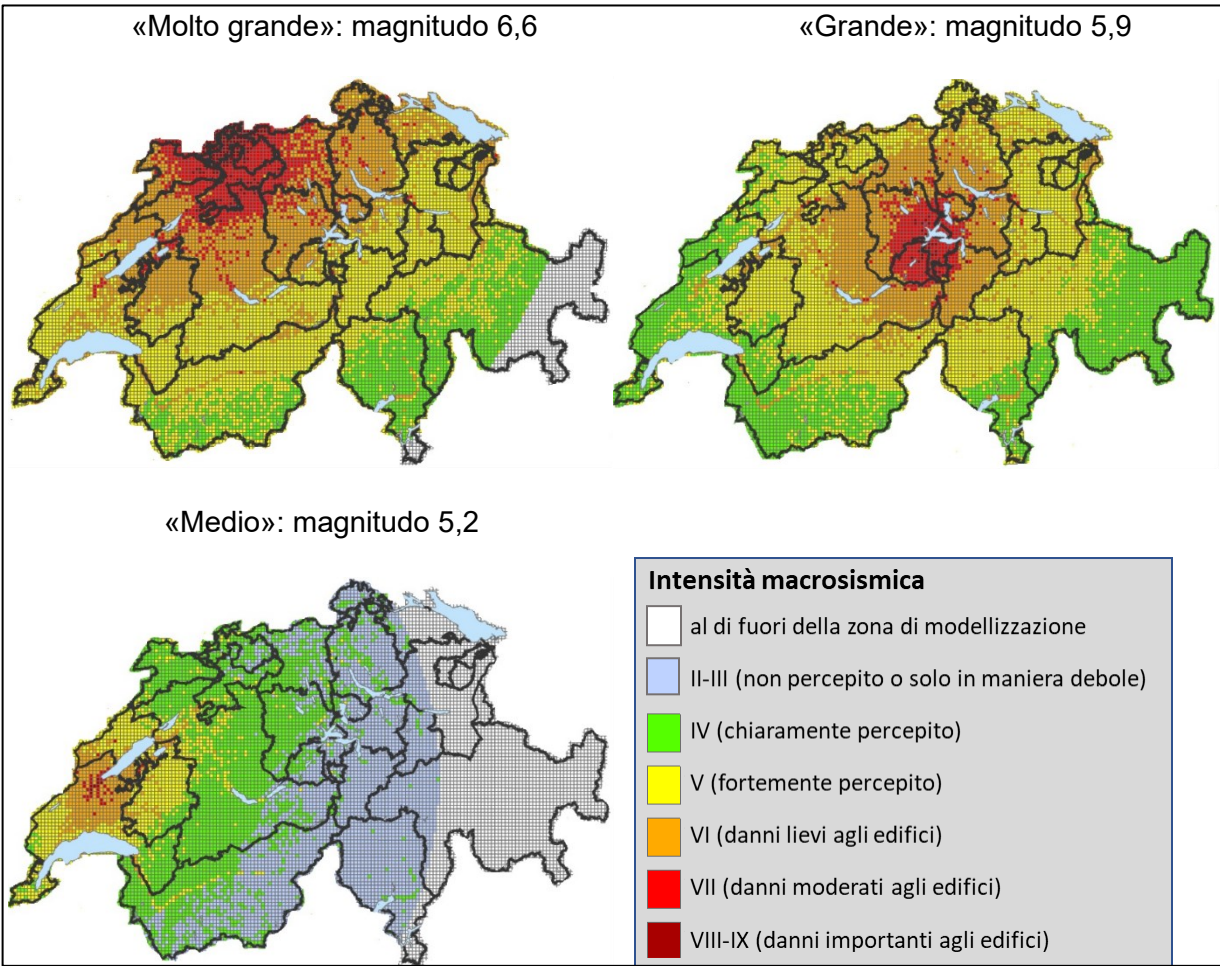


Figura 3: Scenari di danno e relativa intensità macrosismica secondo il modello di rischio sismico del SED per la Svizzera. Fonte: Ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

2 Commento all'articolo 74a Cost.

2.1 La normativa proposta

L'introduzione da parte della Confederazione di un finanziamento dei danni causati dai terremoti, come proposto nella mozione 20.4329, presuppone che la Costituzione le conferisca un'apposita competenza. Attualmente la Confederazione non dispone di questa competenza, né nell'ambito della prevenzione sismica né in generale nel settore della protezione dai pericoli naturali.¹⁴ Nello specifico, anche le competenze della Confederazione di emanare prescrizioni sulla sicurezza interna (art. 57 segg. Cost.), sul settore delle assicurazioni private (art. 98 cpv. 3 Cost.), sulla politica congiunturale (art. 100 Cost.), sulla politica strutturale (art. 103 Cost.) o sul diritto civile (art. 122 Cost.) non sono sufficienti.¹⁵ Con la normativa proposta la Costituzione attribuisce esplicitamente alla Confederazione la competenza, concepita come competenza con effetto derogatorio a posteriori¹⁶, di emanare prescrizioni per la protezione contro i danni causati da un terremoto.

Il capoverso 1 attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni finalizzate alla protezione di persone e beni materiali in caso di terremoto, in particolare prescrizioni sull'edilizia antisismica, sempre che siano ritenute necessarie (ad es. se gli obiettivi di protezione nazionali per le costruzioni antisismiche non venissero rispettati). Secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti «che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua». Tuttavia, se la Confederazione non esercita tale competenza, la responsabilità in materia di protezione dai terremoti rimane in capo ai Cantoni. Nelle legislazioni edilizie cantonali e nelle procedure di autorizzazione edilizia la sicurezza antisismica è attualmente disciplinata in maniere differenti. Pertanto, in collaborazione con l'UFAM, nell'aprile 2023 la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente ha pubblicato raccomandazioni con l'obiettivo di supportare le autorità cantonali e comunali competenti nell'attuazione sistematica concreta dell'edilizia antisismica proponendo un modo di procedere orientato al rischio. La responsabilità per la corretta attuazione delle prescrizioni in materia di edilizia antisismica compete però, in definitiva, ai proprietari di edifici e agli specialisti da essi incaricati. I costi per le nuove costruzioni antisismiche sono generalmente contenuti rispetto all'importo dei lavori e corrispondono, secondo gli esperti, al massimo all'1–2 per cento di tale importo.¹⁷ Risulta invece molto più costoso migliorare la sicurezza antisismica degli edifici esistenti.

L'edilizia antisismica non offre la protezione completa dai danni finanziari. Un terremoto grave può danneggiare gli edifici in modo irreparabile, sebbene siano state rispettate le norme antisismiche, e rendere di conseguenza necessari interventi di demolizione e ricostruzione. Gli edifici non dovrebbero però crollare a seguito di un terremoto e, quindi, mettere a rischio vite umane.

Il capoverso 2 attribuisce alla Confederazione la competenza di riscuotere, in virtù di una legge federale, dai proprietari di edifici in Svizzera, in caso di terremoto con danni, un contributo limitato destinato esclusivamente alla copertura dei danni agli edifici. Dopo un terremoto con danni può succedere che la popolazione nelle regioni maggiormente colpite non riesca a tornare nelle proprie abitazioni per un periodo di tempo prolungato e la produzione delle imprese

¹⁴ Cfr. [rapporto del Consiglio federale del 20 giugno 2014](#) concernente lo stralcio della mozione 11.3511 Fournier Assicurazione obbligatoria contro i terremoti.

¹⁵ Cfr. rapporto [«Finanzierung von Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens»](#), allegati 5 e 6.

¹⁶ Cfr. Rainer J. Schweizer, in: *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 4^a ed., 2023, ad art. 3 Cost., n. marg. 23.: «Wenn der Bund eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Kraft besitzt, so bleiben die Kantone zuständig, bis ... der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht ... die kantonale Kompetenz [geht] mit der Ausschöpfung der Kompetenz durch den Bund im entsprechenden Umfang unter ...».

¹⁷ Cfr. rapporto [«Finanzierung der Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens»](#), pag. 12.

subisca interruzioni, pertanto è essenziale procedere a una rapida ricostruzione per ridurre al minimo danni a lungo termine per l'intera economia. La soluzione proposta non comporta per le economie domestiche e le imprese oneri annuali legati al pagamento di premi e, analogamente a una soluzione assicurativa obbligatoria, consente una copertura capillare dei rischi sismici, ad eccezione degli edifici molto costosi e degli edifici della Confederazione.

Non devono essere in ogni caso coperti i cosiddetti beni mobili (suppellettili domestiche, inventario aziendale ecc.) ed eventuali altri danni patrimoniali subiti dai proprietari degli edifici (ad es. perdite di pigioni, interruzione d'esercizio). Questi rischi possono essere gestiti con soluzioni assicurative private già disponibili sul mercato.

Il limite massimo dello 0,7 per cento della somma assicurata degli edifici, da integrare nella Costituzione federale, è un parametro centrale della soluzione di finanziamento proposta e pone un tetto all'onere finanziario massimo dei proprietari di edifici,¹⁸ definendo così in larga misura anche il limite di capacità di circa 22 miliardi di franchi in totale.¹⁹ Questo limite di capacità è fissato in base ai danni previsti per un terremoto con un periodo di ritorno di 500 anni.²⁰ Il riferimento a un periodo di ritorno di 500 anni è una scelta adeguata, dal momento che lo stesso valore viene utilizzato anche nel settore edilizio e nelle questioni attuariali. Proponendo di associare il finanziamento dei danni subiti dagli edifici a una determinata percentuale della somma assicurata degli edifici si garantisce inoltre che, in caso di aumento del parco edilizio o dei prezzi delle costruzioni, verranno messe a disposizione risorse finanziarie più consistenti destinate esclusivamente alla ricostruzione, con uno sviluppo parallelo del rischio e della copertura finanziaria. Al tempo stesso, l'onere finanziario commisurato al tasso di contribuzione (in punti percentuali della somma assicurata degli edifici) resta costante e i proprietari di edifici possono calcolarlo in qualsiasi momento. In caso di eventi molto intensi (ad es. un terremoto come quello che ha colpito Basilea nel 1356 o un terremoto con danni che presenta un periodo di ritorno di 1000 anni)²¹, che causerebbero danni maggiori superando la capacità massima di circa 22 miliardi di franchi, per eliminare completamente i danni si dovrebbero cercare finanziamenti integrativi alla presente proposta.

Le disposizioni concernenti l'impostazione dettagliata della presente soluzione di finanziamento, come un possibile limite inferiore a partire dal quale consentire l'attivazione della linea di finanziamento, devono essere disciplinate a livello di legge (v. n. 2.3).

Anche dopo l'introduzione delle nuove competenze federali in materia di prevenzione sismica devono essere mantenute le competenze indicate di seguito.

- **Legislazione edilizia:** la competenza dei Cantoni non viene abrogata dalla nuova competenza della Confederazione. Nello specifico, le autorità cantonali devono continuare ad avere la possibilità di imporre nella procedura di autorizzazione edilizia vincoli relativi all'edilizia antisismica che vanno oltre le prescrizioni della Confederazione. In particolare, devono avere anche la responsabilità di definire, in seguito a un terremoto con danni, le condizioni quadro della legislazione edilizia per il ripristino e la ricostruzione.

¹⁸ La somma assicurata di un edificio può differire notevolmente dal valore venale dello stesso sul mercato immobiliare o dal valore ufficiale di stima. La maggior parte delle assicurazioni immobiliari assicurano gli edifici al valore a nuovo, che corrisponde ai costi per la ricostruzione di un edificio dello stesso tipo e delle stesse dimensioni, con lo stesso standard costruttivo e ai prezzi vigenti in loco.

¹⁹ A inizio 2023 la somma assicurata di tutti gli edifici in Svizzera (ad eccezione degli edifici con una somma assicurata > fr. 25 mio.) è pari a fr. 3115 mia. L'importo arrotondato di fr. 22 mia. si ottiene moltiplicando lo 0,7 % per fr. 3115 mia.

²⁰ Il calcolo si basa su un modello creato già nel 2013 nell'ambito dell'elaborazione di una proposta del Consiglio federale per un'assicurazione nazionale contro i terremoti. Si veda la nota 5.

²¹ Un sisma con un periodo di ritorno di 1000 anni ha un'intensità più di dieci volte maggiore rispetto a uno con un periodo di ritorno di 500 anni. Di conseguenza si deve presumere che, a seconda dell'epicentro, i danni attesi per gli edifici supereranno con molta probabilità la capacità del finanziamento richiesto nella Mo. 20.4329.

- **Responsabilità dei proprietari di edifici:** ogni proprietario di edificio, sia esso pubblico o privato, deve continuare a prendersi cura della sicurezza delle proprie costruzioni, anche nel caso di un terremoto. La responsabilità dei proprietari di opere secondo l'articolo 58 del Codice delle obbligazioni²² rimane invariata. Pertanto, devono tenere conto della sicurezza antisismica in caso di realizzazione, gestione e manutenzione di edifici, secondo la normativa svizzera vigente e restano responsabili (dal punto di vista organizzativo e finanziario) dell'eliminazione dei danni.

2.2 **Compatibilità tra compiti e finanze**

Con la linea di finanziamento proposta per i danni subiti agli edifici in caso di terremoto la Confederazione non assume nuovi compiti per i quali dovrebbe essere garantito un finanziamento con fondi pubblici.

2.3 **Possibili parametri di riferimento per l'attuazione a livello legislativo del finanziamento dei danni agli edifici proposto dalla mozione 20.4329**

Il presente progetto si prefigge di chiarire soltanto le questioni di fondo a livello costituzionale, ovvero se alla Confederazione debba essere conferita la facoltà di emanare misure di protezione preventive in caso di terremoto e se introdurre un sistema solidale dei proprietari di edifici per il finanziamento dei danni agli edifici subiti a seguito di un terremoto. I dettagli relativi all'attuazione del finanziamento a copertura dei danni agli edifici proposto dalla mozione 20.4329 devono essere disciplinati a livello legislativo in un secondo tempo. Per favorire la formazione dell'opinione nel processo politico, vengono di seguito illustrate le proposte che il gruppo di lavoro ha presentato nel rapporto finale²³ in merito ai parametri di riferimento per un'attuazione a livello di legge. Si tratta di parametri provvisori, passibili di ulteriori modifiche in fase di elaborazione dettagliata. Danno tuttavia un'idea su quale potrebbe essere una probabile attuazione.²⁴ L'elaborazione dettagliata della nuova legge federale sul finanziamento dei danni agli edifici in caso di terremoto sarà avviata nell'ambito del normale iter legislativo (compresa la procedura di consultazione sulle disposizioni di legge) successivamente al referendum obbligatorio sulla modifica costituzionale proposta, a condizione che questa modifica sia accettata.

2.3.1 **Pericolo coperto**

Il gruppo di lavoro ha proposto di limitare a livello legislativo il campo di applicazione del modello di finanziamento dei danni agli edifici richiesto dalla mozione 20.4329 restringendolo esclusivamente al pericolo «terremoto». Saranno coperti i danni diretti di un terremoto naturale e i danni conseguenti indiretti come incendi, piene improvvise (ad es. dovute alla rottura di una

²² RS [220](#)

²³ Cfr. rapporto [«Finanzierung von Gebäudeschäden im Falle eines Erdbebens»](#), cap. 3.

²⁴ Un aspetto da valutare sarà anche se, in caso di attuazione dell'impegno eventuale, si debba riservare grossomodo un'uguaglianza di trattamento ai proprietari di edifici in Svizzera oppure se si debba optare per un'attuazione basata sul rischio. Con quest'ultima opzione si avrebbe il vantaggio che i proprietari di edifici terrebbero in maggiore considerazione il rischio sismico, ad esempio nell'edilizia ma anche nella scelta del luogo. Tuttavia, con un approccio basato sul rischio si dovrebbe sottoporre ogni edificio a una valutazione individuale in termini di posizione, tipo di costruzione, manutenzione e utilizzazione. Si dovrebbero calcolare contributi individuali e, in caso di pagamento, si applicherebbero franchigie e indennizzi diversi. Per motivi di semplicità e attuabilità, il gruppo di lavoro ha quindi rinunciato a tenere conto del rischio individuale, come già avviene anche per l'assicurazione contro i danni causati dagli elementi naturali.

diga) e altro ancora. Sono considerati terremoti naturali le scosse imprevedute della terra solida dovute a processi tettonici che si verificano nella crosta terrestre. Il parametro determinante non dovrebbe essere l'epicentro del sisma, ma i danni agli edifici causati in Svizzera. Non sono comprese le scosse dovute all'intervento dell'uomo, ad esempio provocate dal crollo di cavità artificiali.

2.3.2 Campo di applicazione temporale

Il campo di applicazione temporale (delimitazione temporale) definisce se, in caso di sismi che si susseguono, l'impegno finanziario dei proprietari di edifici possa essere richiesto una o più volte.

La soluzione di finanziamento proposta per una ricostruzione rapida dopo un terremoto può essere riattivata dal Consiglio federale dopo ogni evento sismico. Si propone di considerare come un unico sinistro tutti i terremoti con danni che si verificano nell'arco di 30 giorni civili dopo la prima scossa dannosa. Il campo di applicazione temporale di 30 giorni civili si estende quindi oltre il termine di sette giorni previsto dalla maggior parte delle assicurazioni private contro i terremoti. La scadenza di 30 giorni offre comunque ai proprietari di edifici la sicurezza supplementare di una copertura estesa anche a eventuali danni causati da scosse di assestamento. Inoltre, non sempre è possibile associare con certezza i danni agli edifici a una singola scossa, in modo particolare nel caso di scosse brevi che si susseguono rapidamente e laddove non è stato possibile concludere l'accertamento completo dei danni. Solo un terremoto con danni che avviene dopo 30 giorni civili dalla prima scossa dannosa sarebbe considerato un evento nuovo. Di conseguenza, in questo caso il Consiglio federale potrebbe attivare nuovamente l'impegno finanziario dei proprietari di edifici.

2.3.3 Campo di applicazione materiale

Il campo di applicazione materiale descrive quali proprietari e quali edifici saranno interessati dall'impegno finanziario. Il diritto al risarcimento in caso di sinistro comporta quindi l'obbligo contributivo.

Nel rapporto finale si propone di includere tutti gli edifici con una somma assicurata fino a 25 milioni di franchi (esclusi gli edifici della Confederazione), il che corrisponde a circa il 99,5 per cento degli oltre 2,7 milioni di edifici assicurati. Pertanto, non rientrerebbero nel campo di applicazione le circa 2600 costruzioni della Confederazione e i circa 6500 edifici con una somma assicurata superiore a 25 milioni di franchi.²⁵ Si evitano così valutazioni particolarmente lunghe di grandi complessi edilizi. In tal modo, gli altri edifici possono essere valutati in maniera più rapida e i danni corrispondenti liquidati più celermente. I proprietari degli edifici non inclusi non verserebbero alcun contributo. Si tratterebbe in particolare di investitori istituzionali o grandi imprese con una gestione professionale dei rischi, che possono comunque continuare a stipulare assicurazioni private contro i danni agli edifici in caso di terremoti su base individuale. Per evitare questioni di delimitazione, si propone di rinunciare a una differenziazione tra categorie di utilizzazione. Simili problemi di delimitazione potrebbero sorgere, ad esempio, con gli edifici che presentano diverse destinazioni d'uso e che, oltre agli appartamenti ai piani superiori, hanno un locale commerciale, ad esempio al piano terra. Considerata

²⁵ Fonte: Organizzazione danni sismici (ODS), stato: inizio 2020

l'alta concentrazione o la mancanza di diversificazione tra danni e rischi all'interno di un Comune o di un Cantone in caso di evento sismico, è opportuno includere gli edifici di proprietà di Cantoni o Comuni.

Il campo di applicazione materiale deve essere limitato al finanziamento dei costi di ripristino o ricostruzione degli edifici. Anche in futuro i proprietari di edifici nonché i privati e le imprese devono continuare a essere libere di scegliere se coprire i propri beni mobili, le suppellettili domestiche, l'inventario aziendale o i danni patrimoniali (dovuti ad es. a un'interruzione d'esercizio o una perdita di pigioni) con una soluzione assicurativa privata.

2.3.4 Franchigia

La franchigia corrisponde all'importo del danno causato da un terremoto che rimane a carico del proprietario di edificio.

In base alla proposta avanzata, in caso di attuazione dell'impegno dei proprietari di edifici per il finanziamento dei danni subiti, si deve prevedere di principio una franchigia. Lo strumento proposto vuole essere una prestazione di sostegno collettivo per un evento che, pur verificandosi raramente, comporta effetti massicci. Deve però anche essere subordinato alla condizione che ogni proprietario di edificio si faccia personalmente carico di una parte adeguata del danno. Questa prassi ormai abituale delle soluzioni assicurative si è consolidata e deve essere adottata anche per l'attuazione proposta della mozione 20.4329. Più alta è la franchigia, più l'onere finanziario si sposterà a carico delle persone colpite da un terremoto con danni. In ogni caso, con una franchigia più alta resterebbero però a disposizione risorse anche per il finanziamento di danni maggiori (oltre il limite di capacità), dal momento che il finanziamento proposto si applica solo una volta esaurita la franchigia.

Il gruppo di lavoro propone diverse opzioni e consiglia una franchigia pari al 5 per cento della somma assicurata dell'edificio, ma almeno di 25 000 franchi. A titolo di confronto, le soluzioni assicurative private contro i terremoti oggi disponibili sul mercato prevedono in genere una franchigia compresa tra 10 000 e 20 000 franchi.

2.3.5 Attivazione

L'attivazione specifica a partire da quale intensità di un terremoto con danni deve scattare l'obbligo per i proprietari di edifici al finanziamento solidale dei danni causati agli edifici.

È opportuno che l'attivazione della linea di finanziamento proposta non avvenga automaticamente ed esclusivamente in forza della legge. Piuttosto, nel suo rapporto finale il gruppo di lavoro prevede che tale attivazione sia formalmente decisa dal Consiglio federale, tenuto conto dell'intensità del sisma e dei danni subentrati agli edifici. Si vuole in tal modo evitare che il finanziamento sia attivato in casi d'importanza esigua. Quale istituto della Confederazione competente in materia di terremoti, il SED con sede presso il Politecnico federale di Zurigo è in grado, entro pochi minuti dal verificarsi di un terremoto, di presentare un primo quadro in termini di luogo, magnitudo e intensità delle scosse, inclusa una stima computerizzata dell'intensità del sisma secondo la scala macrosismica europea (EMS-98). Entro 1–2 ore, questa prima analisi della situazione viene verificata da un sismologo. Nello stesso periodo di tempo, sulla base del nuovo modello di rischio sismico per la Svizzera, viene pubblicata una rapida valutazione automatica dei danni, contenente indicazioni dettagliate sui danni previsti a persone ed edifici. Poche ore dopo che si è verificato un terremoto di magnitudo pari o superiore a 4 giungono migliaia di segnalazioni di persone che hanno avvertito la scossa. Questi messaggi vengono utilizzati per verificare ulteriormente la stima computerizzata dell'intensità del

terremoto. A questo punto il SED è in grado di formulare un'indicazione basata sui fatti e scientificamente fondata dei danni che il terremoto ha procurato agli edifici, verificabile in tempi brevi da specialisti presenti sul posto. In tal modo, entro qualche ora il Consiglio federale avrebbe una base affidabile per poter decidere in merito all'attivazione della linea di finanziamento.

2.3.6 Svolgimento

Il modello di finanziamento dei danni agli edifici richiesto dalla mozione 20.4329 dovrebbe essere attuato il più possibile sulla base di processi chiari e semplici. Nello specifico, è necessario regolamentare la ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni, ODS e SED, come pure la divisione dei ruoli all'interno della Confederazione (ad es. tra Consiglio federale e Stato maggiore di crisi della Confederazione). Si ritiene pertanto opportuna una procedura a più passaggi. Di seguito sono indicati i compiti principali.

- **Gestione strategica:** la gestione strategica per affrontare un grande evento sismico, in modo specifico per quanto concerne il finanziamento dei danni agli edifici proposto con la mozione 20.4329, potrebbe essere garantita dal Consiglio federale d'intesa con i Governi cantonali. Nell'ambito di questa funzione, il Consiglio federale potrebbe decidere anche in merito all'attivazione del finanziamento (v. n. 2.3.5) e, in caso di evento, fisserebbe anche il tasso di contribuzione in base all'entità dei danni. Considerando un importo dei danni pari, ad esempio, a 10–12 miliardi di franchi, un tasso di contribuzione dello 0,3–0,4 per cento circa della somma assicurata degli edifici sarebbe al momento sufficiente a coprire i danni agli edifici.²⁶ Il tasso di contribuzione massimo dello 0,7 per cento della somma assicurata degli edifici verrebbe applicato solo se l'importo dei danni raggiungesse o superasse il limite di capacità implicito (attualmente ca. fr. 22 mia.; v. n. 2.1).
- **Stato maggiore di crisi:** a livello nazionale potrebbe entrare in funzione uno Stato maggiore di crisi, formato dai rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni interessati, per affrontare l'evento sismico in vista del finanziamento dei danni agli edifici. In risposta alla pandemia da coronavirus, nel mese di marzo 2023 il Consiglio federale ha deciso di rafforzare l'organizzazione dell'Amministrazione federale per le crisi future.²⁷ Il piano prevede che il Consiglio federale istituisca uno Stato maggiore di crisi a livello politico-strategico e a livello operativo. È pertanto opportuno impiegare questo Stato maggiore di crisi parzialmente permanente anche per la gestione operativa del finanziamento dei danni agli edifici proposto dalla mozione 20.4329.
- **Ruolo dei Cantoni:** i Cantoni direttamente colpiti da un terremoto con danni sono responsabili della gestione dell'evento sul proprio territorio. Si propone che, attraverso una rappresentanza in seno allo Stato maggiore di crisi, siano coinvolti anche nella gestione del finanziamento dei danni agli edifici, conservando in ogni caso la propria autonomia. I Cantoni possono affidare l'esecuzione di mansioni operative, come ad esempio l'incasso dell'importo dovuto o il pagamento dei risarcimenti, alle proprie amministrazioni fiscali oppure ad altri servizi idonei (ad es. l'assicurazione immobiliare cantonale, l'ODS o una fiduciaria).
- **Ruolo dell'ODS:** l'ODS è un'associazione fondata e finanziata dai Cantoni (rappresentati dalla Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri), dagli assicuratori privati e dalle assicurazioni immobiliari cantonali. Secondo gli

²⁶ Supponendo, come proposto ai n. 2.3.3 e 2.3.4, l'introduzione di una franchigia pari a fr. 25 000.– e un tetto massimo di fr. 25 mio. per la somma assicurata degli edifici ed escludendo il finanziamento dei danni alle costruzioni federali.

²⁷ Cfr. comunicato stampa del 29 marzo 2023 [«Il Consiglio federale migliora l'organizzazione della gestione di crisi»](#).

statuti, in caso di terremoto l'associazione esegue una valutazione locale degli edifici danneggiati e una stima dei costi previsti per la ricostruzione e la riparazione, con il coinvolgimento degli specialisti di un pool di esperti.

- **Onere fondiario di diritto pubblico a garanzia dei pagamenti:** per garantire i pagamenti è opportuno esaminare ad esempio l'introduzione di un corrispondente onere fondiario di diritto pubblico nel diritto civile (ad es. nel CC).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Nelle competenze della Confederazione figurano attualmente il monitoraggio sismico, l'allarme in caso di sisma e la stima del grado di pericolosità a livello nazionale. La Confederazione è inoltre responsabile della protezione antisismica delle proprie costruzioni e dei propri impianti e attua misure per la prevenzione dei terremoti anche nell'ambito delle approvazioni dei piani per impianti infrastrutturali come strade o ferrovie. Nella gestione degli eventi può intervenire a supporto dei Cantoni in via sussidiaria. Tuttavia, a livello federale non esistono di principio norme legislative concernenti il rischio sismico. La proposta attuazione della mozione 20.4329 attribuirebbe alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni per la prevenzione sismica. La ricostruzione o la riparazione dei danni subiti da edifici dovrebbe restare sotto la responsabilità dei proprietari di edifici e non essere finanziata con fondi pubblici. La proposta attuazione della mozione 20.4329 riduce l'impiego di fondi pubblici in caso di terremoto con danni (ad es. mediante aiuti finanziari straordinari). La Confederazione dovrà continuare a essere responsabile del finanziamento dei danni subiti a costruzioni federali (v. n. 2.3.3).

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

In Svizzera, possono ottenere una la copertura finanziaria dei proprietari di edifici prevista dalle soluzioni assicurative è attualmente molto limitata in caso di danni causati da terremoti (v. anche n. 3.3.1). Solamente i proprietari degli edifici situati nel Cantone di Zurigo dispongono di un fondo limitato per un totale di 1 miliardo di franchi per la copertura dei danni causati da un terremoto. In altri 17 Cantoni le assicurazioni immobiliari cantonali accantonano fondi su base volontaria fino a 2 miliardi di franchi nell'ambito del pool svizzero per la copertura dei danni sismici. In altre parole, non esiste un diritto al risarcimento. Infine, le soluzioni assicurative a copertura dei danni agli edifici causati da terremoti vengono offerte anche da numerose imprese di assicurazione private, che tuttavia raggiungono una penetrazione ridotta nel mercato, se si considera che è assicurato solo il 15 per cento circa degli edifici (v. n. 3.3.2).

Nell'attuale situazione di fatto e di diritto si deve presupporre che, in caso di evento sismico, i Cantoni si dovranno occupare non solo della gestione dell'evento e della ricostruzione delle proprie infrastrutture, ma anche degli aiuti finanziari straordinari per i proprietari di edifici privati. La mancanza di una previdenza finanziaria per gli edifici privati si ripercuote anche sul margine d'azione dei poteri pubblici. Il rischio sismico si concentra nelle regioni a maggiore densità di popolazione e nei centri urbani. È quanto emerge anche dai risultati del modello di rischio sismico del SED pubblicato nel marzo 2023 (v. n. 1.8).

Nei Cantoni di Zurigo, Berna, Argovia e Vaud, che sono quelli a maggiore densità demografica, le somme assicurate degli edifici sono le più alte in termini assoluti. Gli stessi Cantoni hanno anche il maggior numero di immobili con una somma assicurata particolarmente elevata: circa la metà dei 6500 edifici con una somma assicurata superiore a 25 milioni di franchi, che verrebbero esclusi dal campo di applicazione materiale della proposta attuazione della mozione 20.4329 (v. n. 2.3.3), si trova in questi quattro Cantoni.

Anche introducendo il nuovo articolo costituzionale, i Cantoni restano responsabili della gestione dei danni causati dai terremoti. Al tempo stesso devono però essere coinvolti nella gestione della soluzione di finanziamento proposta (v. n. 2.3.6). I Cantoni possono affidare l'esecuzione di mansioni operative, come ad esempio l'incasso dell'importo dovuto o il pagamento dei risarcimenti, alle proprie amministrazioni fiscali oppure incaricare altri servizi. L'incasso potrebbe essere gestito in maniera analoga alle imposte immobiliari. In tal caso non si prevedono mancati pagamenti, né da parte dei proprietari di edifici svizzeri né da parte di quelli esteri. A tal fine, in fase di attuazione a livello legislativo si dovrebbe verificare se, sul piano del diritto civile, sia necessario prevedere un onere fondiario che consenta, se necessario, di alienare gli immobili dei proprietari inadempienti (v. n. 2.3.6). Se non si verifica alcun sinistro, l'attuazione proposta dalla mozione 20.4329 non impone ai Cantoni ulteriori costi correnti.

Gli edifici dei Cantoni e dei Comuni, come quelli di proprietà privata, sono esposti allo stesso rischio sismico e rientrano quindi anch'essi nel sistema di finanziamento proposto.

Infine, un'eventuale impostazione federale delle norme edilizie antisismiche lascia ai Cantoni un margine d'azione utile per prevedere requisiti supplementari oltre alle prescrizioni della Confederazione.

3.3 Ripercussioni sull'economia

3.3.1 Proprietari di edifici

In caso di danni sismici agli edifici, i proprietari si assumono attualmente un elevato rischio finanziario personale, che spesso non beneficia di alcuna copertura. Secondo i dati forniti dall'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione (AICA) e dall'Associazione Svizzera d'Assicurazioni (ASA), oggi il 15 per cento circa degli edifici in Svizzera è assicurato contro i danni sismici.²⁸ In mancanza di una copertura finanziaria, un danno totale causato da un forte sisma, in particolare a edifici finanziati con un'ipoteca, potrebbe portare alla rovina finanziaria. Questa bassa domanda di assicurazioni contro i terremoti è sorprendente, considerato l'enorme potenziale di danno che si verificherebbe a seguito di un sisma. I motivi di tale esigua densità assicurativa possono essere riconducibili a una mancata sensibilizzazione dei proprietari di edifici verso il rischio sismico (l'ultimo terremoto catastrofico con danni gravi si è verificato in Svizzera nel 1946), all'errata supposizione secondo cui i rischi sismici sarebbero già sufficientemente coperti nell'ambito dell'assicurazione contro i danni causati da elementi naturali²⁹, all'ammontare del premio per un'assicurazione contro i terremoti o persino all'attesa di aiuti finanziari statali in caso di evento sismico con danni.

La proposta attuazione della mozione 20.4329 rafforza la prevenzione finanziaria dei danni agli edifici causati da terremoti. Il finanziamento avviene a posteriori: fintanto che non si verifica

²⁸ A seconda dell'offerente è inoltre previsto un limite superiore di copertura (v. n. 3.3.2), che per la clientela si tradurrebbe in insicurezza e perdite finanziarie, poiché, al raggiungimento della limitazione della prestazione dichiarata, l'assicuratore potrebbe dapprima sospendere e poi ridurre il pagamento.

²⁹ Secondo uno studio meno recente dell'AICA risalente al 2011, l'85 % degli intervistati ritiene che i danni sismici siano inclusi nell'assicurazione immobiliare cantonale.

alcun terremoto con danni, non sono dovuti pagamenti e nessun capitale a destinazione vincolata dovrà essere accumulato e gestito. La panoramica del mercato aggiornata al mese di giugno 2023 (cfr. Tabella 2) mostra che, a seconda dell'ubicazione dell'edificio e considerando i premi di mercato, l'importo da versare una tantum in caso di attivazione del finanziamento corrisponderebbe a un ammontare pari a 9–23 volte un premio annuale per un'analogha assicurazione contro i terremoti. In altre parole: dopo circa 20 anni, la proposta attuazione della mozione 20.4329 sarebbe per i proprietari di edifici in media più vantaggiosa rispetto a soluzioni assicurative private analoghe che prevedono il pagamento di premi annui ricorrenti.

Confronto tra i premi dell'assicurazione contro i terremoti (stato: giugno 2023)				
Oggetto: casa unifamiliare; anno di costruzione: 1996; somma assicurata: fr. 800 000.-; inizio contratto: 1.7.2023; durata: 3 anni				
	Cantone di Berna, Comune di Berna	Cantone di San Gallo, Comune di San Gallo	Cantone del Vallese, Comune di Visp	Commento
ASSICURAZIONE	premio annuo, incl. tassa di bollo federale in fr.			Nessun assicuratore esige un'intensità minima come requisito di copertura
Assicuratore A	219.45	263.35	1185.05	• Franchigia: fr. 10 000.- • Limitazione della prestazione: fr. 1,5 mia./anno civile
Assicuratore B	371.50	371.50	891.55	• Franchigia: fr. 20 000.- • Nessuna limitazione della prestazione
Assicuratore C	179.40	152.50	328.25	• Franchigia: 10 % del risarcimento, almeno fr. 20 000.- • Nessuna limitazione della prestazione
Assicuratore D	230.05	323.80	468.60	• Franchigia: fr. 20 000.- • Limitazione della prestazione: 1 mia./evento, fr. 2 mia./anno civile
Assicuratore E	233.70	233.70	392.30	• Franchigia: 10 % del risarcimento, almeno fr. 20 000.- • Nessuna limitazione della prestazione
Assicuratore F	217.40	217.40	362.30	• Franchigia: 10 % del risarcimento, almeno fr. 20 000.- • Nessuna limitazione della prestazione
premio annuo Ø	241.90	260.40	604.70	
IMPEGNO EVENTUALE	Contributo massimo dello 0,7 % della somma assicurata in fr.			
	5600.00	5600.00	5600.00	

Tabella 2: Confronto tra i premi dell'assicurazione contro i terremoti; fonte: rappresentazione propria

L'esclusione degli edifici con una somma assicurata superiore a 25 milioni di franchi (v. n. 2.3.3), come proposto nel rapporto finale, pur comportando una riduzione della capacità di copertura massima, renderebbe superflue procedure prolisse per la valutazione dei danni. I proprietari di questi edifici non avrebbero diritto a prestazioni né sarebbero tenuti a versare contributi.

L'ammontare del contributo proposto in percentuale sulla somma assicurata degli edifici resta costante nel tempo, mentre cambia l'importo assoluto. Esso dipende in particolare dal rincaro nel settore dell'edilizia. Infatti, la somma assicurata di un edificio segue l'andamento dei costi di costruzione poiché, nella maggior parte dei casi, le assicurazioni immobiliari assicurano gli edifici al valore a nuovo. Questo valore corrisponde ai costi per la ricostruzione di un edificio dello stesso tipo e delle stesse dimensioni, con lo stesso standard costruttivo e ai prezzi vigenti in loco. Definendo l'onere finanziario come percentuale della somma assicurata dell'edificio si garantisce una protezione costante contro i rischi sismici.

È ipotizzabile che, con la proposta attuazione della mozione 20.4329, i fornitori di soluzioni assicurative nel campo della prevenzione sismica offrano prodotti integrativi che permetteranno ai proprietari di edifici di coprirsi dal rischio di dover pagare al massimo lo 0,7 per cento della somma assicurata dell'edificio oppure dal rischio residuo che i danni causati dal terremoto possano superare la capacità proposta pari a circa 22 miliardi di franchi e che, quindi, possano non essere a disposizione risorse finanziarie sufficienti per l'eliminazione dei danni. Verrebbero invece meno i costi per le assicurazioni private contro i terremoti attualmente disponibili sul mercato. Rispetto a oggi, i proprietari di edifici avrebbero un potenziale complessivo di risparmio che consentirebbe loro di raggiungere una copertura analoga contro i rischi sismici.

Attualmente esistono già norme edilizie antisismiche che si differenziano da un Cantone all'altro. La prevista impostazione federale delle norme edilizie finalizzate alla protezione contro i terremoti, ad esempio con prescrizioni minime emanate dalla Confederazione e la possibilità per i Cantoni di poter prevedere requisiti supplementari, permette che diversi rischi sismici (v.

Figura 2 a pag. 10) possano eventualmente ancora essere considerati nella formulazione delle norme edilizie. Adottando prescrizioni sull'edilizia antisismica, aumentano leggermente i costi per i progetti di nuove costruzioni. Secondo il parere degli esperti, i costi per i nuovi edifici antisismici sono in genere piuttosto modesti rispetto alla somma prevista per la costruzione e ammontano all'1–2 per cento di tale somma.

3.3.2 Assicurazioni

I fornitori di assicurazioni private contro i terremoti e le assicurazioni immobiliari cantonali sono direttamente interessati dalla proposta attuazione della mozione 20.4329. Secondo dati forniti dalla FINMA, a inizio 2023 le assicurazioni sottoposte all'obbligo SST³⁰ prevedevano un volume di premi per la copertura dei rischi sismici di ogni genere pari a 180 milioni di franchi (ovvero lo 0,9 % del volume complessivo atteso di premi incassati solo dagli assicuratori danni negli affari diretti in Svizzera).³¹ Queste offerte di copertura dei rischi sismici dovrebbero essere in gran parte sostituite da nuovi prodotti in linea con la proposta attuazione della mozione 20.4329. Per contro, le soluzioni assicurative per gli edifici non rilevati dall'attuazione prevista (v. n. 2.3.3) non dovrebbero essere modificate. Anche il mercato delle assicurazioni contro perdite di pigioni, interruzione d'esercizio o suppellettili domestiche e beni mobili verrebbe mantenuto nell'ambito dell'assicurazione contro i terremoti attualmente esistente. Una maggiore sensibilizzazione di privati e imprese verso i rischi sismici potrebbe determinare un aumento di questo mercato.

Secondo stime presentate da fornitori di assicurazioni contro i terremoti, la capacità di copertura degli assicuratori svizzeri per il rischio sismico è attualmente compresa tra 10 e 25 miliardi di franchi. Il mercato assicurativo e riassicurativo è quindi in grado di coprire la domanda, peraltro attualmente bassa, di assicurazioni contro i terremoti. Gli assicuratori ritengono che capacità decisamente più elevate potrebbero essere gradualmente accumulate nel corso di diversi anni, senza tuttavia escludere oscillazioni nella capacità di copertura del mercato globale delle riassicurazioni del rischio sismico in Svizzera.

Un certo numero di primi assicuratori svizzeri ha pertanto introdotto una limitazione della copertura prevista contro i terremoti (ad es. a fr. 1 mia. all'anno per tutti i sinistri cumulati), affinché si possa continuare a calcolare il rischio per l'assicurazione. Questa limitazione attuarialmente giustificabile viene adottata dagli assicuratori anche perché, essendo il terremoto un classico rischio cumulativo, basterebbe un unico evento per causare danni ingenti. È difficile pronosticare il potenziale complessivo di danni; inoltre, l'assicuratore vuole e deve essere in grado di fornire le prestazioni contrattualmente concordate. A tal fine deve sempre disporre in qualsiasi momento di un capitale sufficiente.

Al calo dei premi incassati dovuto alla soppressione dei prodotti attuali si deve contrapporre il volume dei premi per i prodotti nuovi o già esistenti. I nuovi prodotti assicurativi contro i terre-

³⁰ Sono considerate soggette all'obbligo SST (Test Svizzero di Solvibilità) tutte le assicurazioni assoggettate alla vigilanza della FINMA, ivi comprese tutte le assicurazioni attive nel settore privato, ma non quelle di diritto pubblico o cantonale.

³¹ I rischi sismici coperti dalle assicurazioni possono comprendere, oltre ai danni agli edifici, anche altre perdite finanziarie subite dalle imprese come perdite di pigioni o interruzione d'esercizio, sempre che siano imputabili a un terremoto. Pertanto la somma dei premi, che comprende solo l'assicurazione dei danni agli edifici in seguito a un terremoto, è inferiore al numero indicato di fr. 180 mio., ma non è nota.

moti, che copriranno ad esempio il contributo dello 0,7 per cento risultante dall'impegno eventuale oppure che andranno a integrare le assicurazioni esistenti che coprono l'interruzione d'esercizio, la perdita di pigioni, le suppellettili domestiche e l'inventario aziendale, possono almeno in parte compensare o persino eccedere la soppressione dei premi per l'assicurazione contro i terremoti. I prodotti degli assicuratori, insieme alla capacità dell'impegno eventuale, si integrano reciprocamente e porterebbero la prevenzione finanziaria di privati, imprese Comuni e Cantoni in Svizzera a un livello equivalente alla copertura per gli altri danni da elementi naturali. Al momento non è possibile formulare una stima quantitativa affidabile del volume dei premi previsto con il sistema proposto, anche perché non tutti i dettagli sono ancora chiariti a livello legislativo. In linea di principio si può tuttavia affermare che, anche con la soluzione di finanziamento proposta, data la ridotta penetrazione del mercato esiste un potenziale per soluzioni assicurative e riassicurative private complementari.

Le assicurazioni operano anche sul mercato ipotecario e, a fine 2021, con un volume di 38,2 miliardi di franchi³² avevano una quota del 3,5 per cento del mercato ipotecario interno. In questo settore le assicurazioni sono esposte agli stessi rischi delle banche (v. sotto).

3.3.3 Banche e istituti di emissione di obbligazioni fondiari

Con la proposta attuazione della mozione 20.4329 è possibile ridurre indirettamente anche il rischio sismico delle banche. Per quanto notevole, si tratta di un rischio nel complesso decisamente inferiore rispetto a quello dei proprietari di edifici. Nella stragrande maggioranza dei casi, quali parti contraenti di contratti ipotecari, le banche sono esposte a un rischio sismico in misura corrispondente alle ipoteche esistenti. A fine 2022 esistevano in Svizzera ipoteche per un totale di circa 1152 miliardi di franchi³³ (ovvero in media ca. fr. 425 000.– per ogni edificio assicurato). Alla stessa data, il valore assicurato di tutti gli immobili e quindi il valore a nuovo di tutti gli immobili in Svizzera era decisamente maggiore e pari a circa 3400 miliardi di franchi. Il possibile pericolo per le banche è costituito in particolare da un evento sismico talmente violento da causare danni gravissimi se non addirittura crolli alle strutture edili. In questi casi, che si possono già verificare a partire da una magnitudo pari a 6, l'edificio può perdere il proprio valore di pegno immobiliare per la banca che ha concesso l'ipoteca. Quindi, in casi estremi, la banca non avrebbe più alcun controvalore realizzabile in caso di mancati pagamenti dell'ipoteca in corso. E sarebbe praticamente impossibile riuscire a evitare mancati pagamenti su ipoteche di edifici crollati, con conseguenti perdite per le banche interessate. Le banche attive a livello regionale potrebbero essere esposte al rischio sismico in misura proporzionalmente maggiore rispetto alle banche ipotecarie operanti su scala nazionale, il cui rischio sismico viene automaticamente diversificato su tutte le ipoteche. In collaborazione con le assicurazioni, singole banche offrono anche una copertura dai rischi sismici nell'ambito dei finanziamenti immobiliari. La bassa copertura delle ipoteche dal rischio sismico concessa dalle banche si spiega anche con l'attuale capacità del mercato assicurativo e riassicurativo (v. n. 3.3.2). Un aumento sensibile della copertura delle ipoteche contro i rischi sismici comporterebbe premi più elevati e potrebbe anche non disporre della capacità assicurativa necessaria. Inoltre, nell'ambito dei propri investimenti le banche possiedono direttamente o indirettamente (ad es. tramite fondi) immobili esposti anch'essi al rischio sismico.

Gli istituti di emissione di obbligazioni fondiari rappresentano un'eccezione per quanto concerne i rischi sismici delle banche. La Banca di obbligazioni fondiari degli istituti ipotecari svizzeri e la Centrale delle banche cantionali per le obbligazioni fondiari sono in Svizzera le due emittenti di obbligazioni fondiari con garanzia ipotecaria. A fine 2022 entrambi questi istituti avevano in circolazione obbligazioni fondiari con ipoteche di primo grado per un totale

³² Fonte: FINMA, [reporting degli assicuratori 2021](#) (giugno 2023)

³³ Fonte: [Portale dati BNS](#), (giugno 2023)

superiore a 162 miliardi di franchi.³⁴ Fintanto che le ipoteche sottostanti rimangono sui libri delle banche finanziatrici, anche gli istituti di emissione di obbligazioni fondiari non saranno esposti ad alcun rischio sismico diretto. Sussiste tuttavia indirettamente il rischio di dissesto di una o più banche regionali per perdite eccessive sulle ipoteche. Inoltre, analogamente alle banche ipotecarie attive su scala nazionale, gli investitori in obbligazioni fondiari godono automaticamente di una certa diversificazione a livello di rischi sismici. Dal momento che le obbligazioni fondiari sono generalmente raggruppate, il rischio sismico di un'obbligazione è ripartito sui debitori di un intero Paese, il che rende la probabilità di un fallimento totale piuttosto improbabile.

3.3.4 Casse pensioni e istituti di previdenza

In veste di importanti investitori di immobili nazionali, anche le casse pensioni e gli istituti di previdenza sono esposti al rischio sismico. Secondo l'Associazione Svizzera delle Istituzioni di Previdenza (ASIP), a fine 2021 gli oltre 1300 istituti di previdenza e casse pensioni hanno investito ben il 20 per cento dei propri attivi (ossia ca. fr. 240 mia.) in immobili, di cui più di tre quarti in Svizzera.³⁵ Con una quota di mercato del 17 per cento di oggetti in locazione, le casse pensioni sono importanti operatori del mercato e utilizzano i proventi realizzati dalle attività immobiliari anche per versare rendite a più di 1,2 milioni di persone. Un deficit di copertura dei rischi sismici nelle casse pensioni implica per i dipendenti, in caso di terremoto, il rischio di dover versare contributi di risanamento per le perdite subite sugli immobili interessati. Non è noto quante casse pensioni assicurino attualmente i propri investimenti immobiliari diretti e indiretti contro il rischio sismico.

Nel settore ipotecario le casse pensioni sono esposte agli stessi rischi delle banche (v. n. 3.3.3). Oltre agli investimenti immobiliari diretti e indiretti, le casse pensioni operano anche nel settore ipotecario nazionale, sebbene con volumi decisamente più ridotti. A fine 2021 le ipoteche esistenti ammontavano a 25 miliardi di franchi³⁶, pari a una quota del 2 per cento del mercato ipotecario interno. Le ipoteche sono assicurate in minima misura contro il rischio sismico.

Come altri proprietari di edifici, le casse pensioni sono direttamente interessate dalla proposta attuazione della mozione 20.4329. Se un edificio non supera la soglia che deve essere definita a livello di legge (v. n. 2.3.3), in caso di evento anche le casse pensioni e gli istituti di previdenza sottostanno all'obbligo di versare il contributo sulla base della somma assicurata degli edifici, ma hanno anche diritto a ricevere prestazioni. Nel complesso, le casse pensioni e gli istituti di previdenza che si assicurano contro i rischi sismici hanno un certo potenziale di risparmio rispetto a oggi (v. n. 3.3.1), dal momento che hanno la possibilità di rinunciare al premio annuo per l'assicurazione contro i terremoti.

3.3.5 Locatari

I locatari non sottostanno all'obbligo di versamento di un contributo solidale e, di conseguenza, possono essere al massimo indirettamente interessati dalla proposta attuazione della mozione 20.4329, qualora si dovessero verificare trasferimenti di costi a loro carico. Il beneficio della proposta attuazione della mozione 20.4329 non è riservato ai proprietari di edifici, bensì anche ai locatari che, a differenza di quanto avviene oggi, hanno la certezza che i proprietari di edifici disporranno delle risorse finanziarie necessarie per ricostruire o riparare l'edificio danneggiato.

³⁴ Fonte: rapporti di gestione di entrambi gli istituti di emissione di obbligazioni fondiari

³⁵ Fonte: BAK economic intelligence (2022), «Ein volkswirtschaftliches Portrait der Pensionskassen», studio commissionato dall'ASIP

³⁶ Fonte: UST

3.3.6 Riperussioni sull'economia

Le riperussioni di un terremoto con danni sull'economia sono complesse. Da un lato, un simile evento può avere riperussioni gravi sull'economia regionale, che a volte perdurano nel tempo o che possono riguardare anche altre regioni o l'intero Paese. Secondo uno studio³⁷ condotto sulle riperussioni economiche di oltre 7000 terremoti con danni accaduti nel mondo tra il 1900 e il 2012, le riperussioni indirette di questi terremoti, ad esempio per interruzione d'esercizio o perdita di fatturato delle imprese, sono spesso di uguale entità o persino maggiori dei danni diretti agli edifici o all'infrastruttura. Dall'altro lato, subito dopo un terremoto si osserva in genere un forte incremento regionale degli investimenti in edilizia e in macchinari e attrezzature. Le attività di ricostruzione devono essere pianificate e coordinate in modo da evitare, ove possibile, penuria di prodotti intermedi e forza lavoro. Mercati aperti e segnali adeguati sui prezzi possono contribuire a evitare situazioni di penuria e ottimizzare l'impiego efficace delle risorse. Una ricostruzione il più possibile rapida deve garantire la possibilità che lo stock di capitale fisico venga ricostituito, che le aziende mantengano la propria attività produttiva nelle regioni interessate e il capitale umano disponibile non vada perso, ad esempio attraverso l'abbandono definitivo della regione da parte di gruppi della popolazione. Una copertura esauriente dei rischi sismici crea prospettive e semplifica la pianificazione necessaria per un eventuale caso catastrofico. La copertura capillare dei danni agli edifici, come prevista con il meccanismo proposto nella mozione 20.4329, è il presupposto per una ricostruzione rapida. I complessi edilizi in proprietà per piani o intere schiere di abitazioni di proprietari diversi non potrebbero essere riparati se i singoli soggetti non avessero una copertura finanziaria sufficiente, poiché il finanziamento non è garantito in misura complessiva. Una copertura capillare rappresenta pertanto una base importante per riuscire a gestire con successo un terremoto grave in Svizzera.

³⁷ Fonte: Daniell J., Khazai B. e Wenzel F. (2012), «The worldwide economic impact of earthquakes», Proceedings of the 15th World Conference of Earthquake Engineering

4 Aspetti giuridici

4.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera non ha impegni internazionali relativamente alla gestione dei rischi sismici o alla prevenzione finanziaria degli stessi.³⁸

4.2 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il principio di sussidiarietà e il principio dell'equivalenza fiscale sono rispettati. Alla Confederazione viene attribuita una competenza con effetto derogatorio a posteriori e i Cantoni mantengono la propria competenza per la protezione dai terremoti negli ambiti in cui la Confederazione non sfrutta la sua. La nuova competenza federale è finalizzata all'emanazione di prescrizioni minime in materia di edilizia antisismica e al finanziamento dei danni causati dai terremoti a carico dei proprietari di edifici in tutta la Svizzera, i quali dovranno contribuire alla copertura dei danni fino a un tetto massimo. Si riducono in tal modo i possibili oneri finanziari dei poteri pubblici garantendo meglio la funzionalità dei diversi livelli istituzionali dopo un evento sismico con danni.

5 Finanziamento dei rischi sismici nel confronto internazionale

Il seguente confronto internazionale del finanziamento dei rischi sismici si basa su una pubblicazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) risalente al 2018.³⁹

Protezione assicurativa dai rischi sismici nel confronto internazionale

Le due figure seguenti mostrano che pochissimi Paesi al mondo dispongono di una protezione finanziaria capillare dei rischi sismici. Questa mancanza di copertura finanziaria espone gli interessati a perdite imputabili al terremoto. Negli ultimi 20 anni circa l'85 per cento dei danni mondiali causati da terremoti non era coperto da assicurazione.

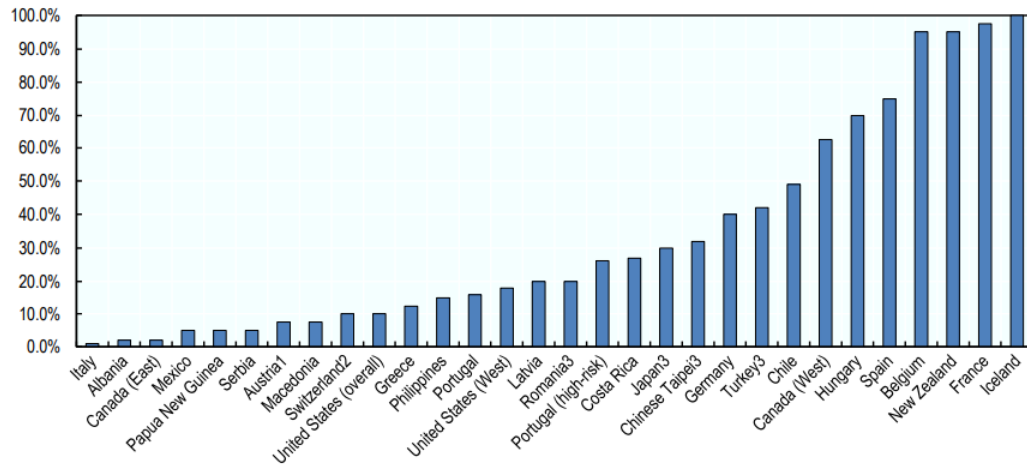
I diversi gradi di copertura dei rischi sismici sono dovuti in primo luogo alle partecipazioni statali a tale copertura. In alcuni Paesi sono stati stipulati accordi pubblici di (ri)assicurazione contro i terremoti al fine di ottenere la massima protezione assicurativa possibile (v. anche sotto) e raggiungere in tal modo altissimi tassi di penetrazione. Si tratta di Paesi con una pericolosità sismica superiore alla media, come ad esempio la Nuova Zelanda, l'Islanda, la Turchia o il Giappone (v. sotto). In molti Paesi, invece, la copertura privata dei rischi sismici è la forma principale di prevenzione sismica (ad es. in Italia, Grecia, Australia, Austria, Portogallo o Germania). Alcuni di questi presentano una pericolosità sismica potenzialmente elevata. Nella maggior parte di essi la penetrazione delle assicurazioni contro i terremoti è esigua, sebbene

³⁸ Conformemente all'art. 173 dell'ordinanza del 9 nov. 2005 sulla sorveglianza (RS **961.011**), il terremoto non è coperto dall'assicurazione contro i danni causati dagli elementi naturali ed è pertanto escluso dall'Accordo tra la Svizzera e il Liechtenstein concernente l'assicurazione diretta.

³⁹ Fonte: OCSE (2018), [«Financial Management of Earthquake Risk»](#) (stato: giugno 2023)

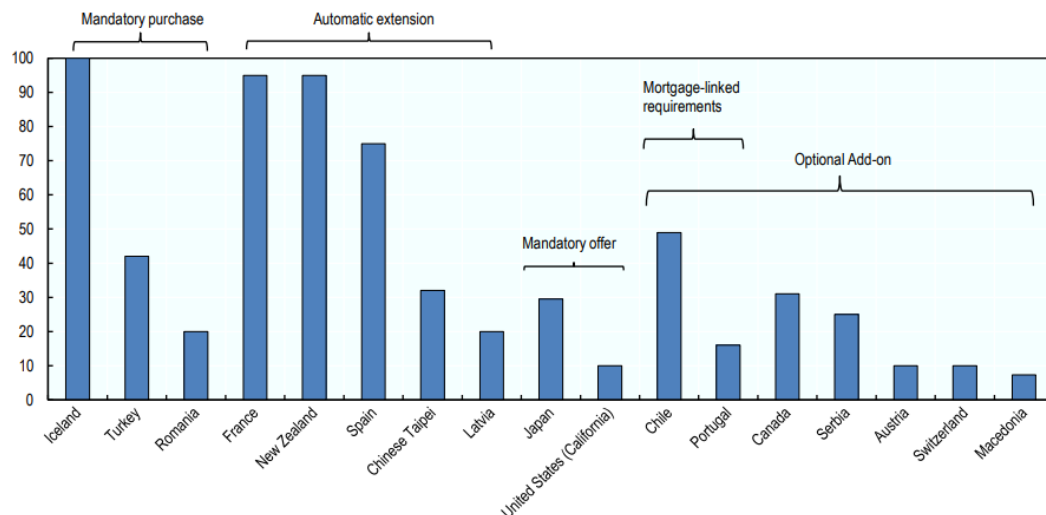
alcuni abbiano raggiunto tassi di diffusione analoghi a quelli dei Paesi con sistemi assicurativi pubblici particolari che, in genere, prevedono una copertura limitata.

Figure 4.3. Estimated share of households with earthquake insurance coverage



Fonte: OCSE.

Figure 5.1. Residential earthquake insurance penetration based on type of offer/level of compulsion



Fonte: OCSE.

Assicurazioni pubbliche contro i terremoti

Un rischio sismico non coperto può rappresentare per un Paese una garanzia statale implicita perché, in caso di sinistro, dopo un terremoto grave si prevede che coloro che non dispongono di un'assicurazione sufficiente vengano aiutati. La modalità di gestione dei costi di ricostruzione in seguito a un evento sismico può però ripercuotersi *ex ante* anche sugli incentivi alla riduzione del rischio che famiglie, imprese e livelli di governo subnazionali devono affrontare. In diversi Paesi i Governi intervengono mettendo a disposizione una protezione assicurativa contro il rischio sismico. Questa protezione è spesso concepita appositamente per affrontare una pericolosità sismica elevata, ad esempio in California negli Stati Uniti, in Cina, in Giappone, in Nuova Zelanda, a Taiwan e in Turchia. La copertura contro i terremoti è in genere collegata al pagamento di un premio. Tuttavia, a causa delle garanzie statali i premi potrebbero non essere commisurati al rischio. Nessun Paese conosce a oggi un meccanismo analogo a

quello proposto nella mozione 20.4329. Anche nel Liechtenstein è stata avviata una discussione in proposito.⁴⁰ L'11 luglio 2023 il Governo del Principato del Liechtenstein ha pubblicato un rapporto sulle modalità di attuazione di una soluzione di finanziamento analoga in questo Paese. Il Governo del Liechtenstein respinge una soluzione nazionale autonoma perché, data la ridotta estensione geografica del Paese, la cerchia solidale sarebbe troppo esigua. In caso di terremoto, gran parte della popolazione di Vaduz subirebbe un danno. Ha tuttavia segnalato la disponibilità a verificare una collaborazione con la Svizzera.

I Governi possono fornire direttamente una copertura assicurativa e gestire i sistemi oppure possono assicurare la disponibilità di soluzioni assicurative contro i terremoti da parte di assicuratori privati, proponendo una qualche forma di riassicurazione o garanzia finanziata con fondi pubblici. I sistemi assicurativi pubblici in California (Stati Uniti), Cina, Islanda, Nuova Zelanda, Romania, Spagna, Svizzera (Cantone di Zurigo) e Turchia offrono per il rischio sismico una protezione assicurativa diretta limitata. In California, per gli assicuratori privati esiste l'obbligo di offrire una copertura dei rischi sismici. Gli assicuratori possono scegliere se proporre una protezione assicurativa della California Earthquake Authority (CEA) o una protezione propria contro i terremoti. Nell'assicurazione pubblica contro i terremoti prevista in Francia, Giappone o Taiwan, lo Stato è presente come riassicuratore. In Francia, invece, lo Stato prescrive che tutti i contratti di assicurazione immobiliare comprendano automaticamente anche la copertura contro i danni causati da terremoti, e la possibilità per gli assicuratori di riassicurarsi presso la compagnia statale di riassicurazioni Caisse Centrale de Réassurance (CCR). A volte gli assicuratori possono trasferire completamente i rischi al riassicuratore statale.

In molti Paesi in cui è prevista una forma di assicurazione pubblica contro i terremoti vengono coperti prevalentemente i rischi sismici delle economie domestiche private (edifici abitativi). È ciò che avviene ad esempio in Giappone, Nuova Zelanda, Taiwan, Cina o in Turchia. In Francia e Spagna sono coperti anche immobili aziendali, motoveicoli e interruzioni d'esercizio causate dal terremoto. In Islanda e Spagna, oltre agli edifici residenziali e commerciali, è coperta anche l'infrastruttura pubblica. Nella maggior parte dei Paesi è previsto un tetto all'ammontare dei danni a edifici risarcibili dal sistema. Le varie assicurazioni contro i terremoti in California, Islanda e Spagna coprono invece tutti i danni, al netto di una franchigia. La tabella che segue offre una panoramica delle assicurazioni pubbliche esistenti contro i terremoti.

Table 4.2. Co-insurance arrangements in public earthquake insurance schemes

Scheme	Description of co-insurance
France (CCR)	Deductibles are applied: Residential: EUR 380 Commercial: 10% of direct damages
Iceland (ICI)	There is a deductible of 5% for each loss as well as minimum deductible amounts: Building: ISK 85 000 Content: ISK 20 000 Public Infrastructure: ISK 850 000
Japan (JER)	No specific deductible although a coverage limit is imposed and claims payments are made based on loss categories.
New Zealand (EQC)	Building: If the loss is NZD 20 000 or less, the deductible is NZD 200. If the loss is larger than NZD 20 000, the deductible is 1%. ¹ Content: NZD 200
Romania (PAID)	No specific deductible although a limit is imposed on the amount of coverage available.
Spain (CCS)	Deductible is only applied for commercial policies.
Chinese Taipei (TREIF)	No specific deductible although a coverage limit is imposed and claims payments are made based on loss categories.
Turkey (TCIP)	Deductible is 2% of the sum insured for each loss and a coverage limit is imposed.
California (CEA)	There are different deductible rates based on the replacement cost from 5% to 25% for building and content coverages (the standard CEA policy includes a 15% deductible). There is no deductible for additional living expenses.
Zurich (GVZ)	Deductible is 10% of the sum insured (minimum CHF 50 000). Claims may be prorated for events with an aggregate loss above CHF 1 billion.

⁴⁰ Cfr. [rapporto sul postulato del Liechtenstein](#) (stato: agosto 2023).

In Islanda, Romania e Turchia è obbligatorio stipulare un'assicurazione contro i terremoti nell'ambito di una propria assicurazione specifica. In altri Paesi nei quali esiste un'assicurazione pubblica contro i terremoti, la copertura del rischio sismico è un'integrazione automatica alle polizze di assicurazione antincendio (ad es. Francia, Nuova Zelanda o Spagna). In Giappone e California la sottoscrizione di un'assicurazione contro i terremoti è invece facoltativa.

Tabella riassuntiva dei dati utilizzati

Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultima attualiz- zazione
Compendio: danni agli edifici per circa fr. 45 mia., se di ripetesse il terremoto di Basilea.	Stima del SED basata sul nuovo modello di rischio sismico della Svizzera	2023
N. 1.8: in media da 1000 a 1500 terremoti all'anno	SED	2023
N. 1.8: 35 732 furti con scasso o furti con introduzione clandestina in Svizzera	UST	2022
N. 1.8: 3,8 mio. di economie domestiche in Svizzera	UST	2022
N. 2.3.3: 2600 costruzioni della Confederazione	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica	2023
N. 2.3.3: 2,7 mio. di edifici assicurati	ASA e AICA	2022
N. 2.3.3: 6500 edifici con una somma assicurata superiore a fr. 25 mio.	ASA e AICA	2022
N. 3.3.1: il 15 % circa degli edifici in Svizzera è assicurato contro i danni sismici.	ASA e AICA	2022
N. 3.3.1: confronto tra i premi dell'assicurazione contro i terremoti	Offerte di sei fornitori di assicurazioni contro i terremoti per un oggetto rappresentativo nei tre Comuni di Berna, San Gallo e Visp. Le offerte sono state raccolte dalla Risk Agent GmbH per conto della SFI.	2023
N. 3.3.2: capacità di copertura degli assicuratori svizzeri per il rischio sismico compresa tra fr. 10–25 mia.	Stima dell'ASA basata su un sondaggio	2022
N. 3.3.2: volume di premi per la copertura dei rischi sismici di ogni genere pari a fr. 180 mio.	FINMA	2023
N. 3.3.2: volume di ipoteche di assicuratori pari a fr. 38,2 mia.	FINMA, Reporting degli assicuratori	2021
N. 3.3.3: ipoteche esistenti delle banche di obbligazioni fondiarie per un totale superiore a fr. 162 mia.	Rapporto di gestione della Banca di obbligazioni fondiarie degli istituti ipotecari svizzeri e della Centrale delle banche cantonali per le obbligazioni fondiarie	2023
N. 3.3.3: ipoteche per un totale di circa fr. 1152 mia.	BNS, portale dati	2023
N. 3.3.4: 20 % degli attivi delle casse pensioni aderenti all'ASIP (ovvero ca. fr. 240 mia.) investiti in immobili	ASIP	2023