

Circolare n. 003/2017 – Prot. n. 060/2017 del 07/02/2017

Consiglio Nazionale dei Chimici  
P.zza San Bernardo, 106  
00183 Roma  
[cnc@chimici.it](mailto:cnc@chimici.it)

Consiglio Nazionale dei Dottori  
Agronomi e dei Dottori Forestali  
Via Po, 22  
00198 Roma  
[serviziogreteria@conaf.it](mailto:serviziogreteria@conaf.it)

Consiglio Nazionale dei Geologi  
Via Vittoria Colonna, 40  
00193 Roma  
[ufficioaffarigenerali@cngeologi.it](mailto:ufficioaffarigenerali@cngeologi.it)

Consiglio Nazionale dei Geometri  
e dei Geometri Laureati  
P.zza Colonna, 361  
00187 Roma  
[cng@cng.it](mailto:cng@cng.it)

Consiglio Nazionale degli Ingegneri  
Via XX Settembre n. 5  
00187 Roma  
[segreteria@cni-online.it](mailto:segreteria@cni-online.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari  
e dei Periti Agrari Laureati  
Via Principe Amedeo, 23  
00185 Roma  
[info@peritiagrari.it](mailto:info@peritiagrari.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali  
e dei Periti Industriali Laureati  
Via di San Basilio, 72  
00187 Roma  
[cnpi@cnpi.it](mailto:cnpi@cnpi.it)

**CONSIGLI NAZIONALI:**

**ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI**

*Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)*

*Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581*



Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari  
Via degli Uffici del Vicario, 49  
00186 Roma  
[info@tecnologiaalimentari.it](mailto:info@tecnologiaalimentari.it)

Consiglio Nazionale degli Architetti,  
Pianificatori, Paesaggisti e  
Conservatori  
Via di Santa Maria dell'Anima, 10  
00186 Roma  
[segreteriapresidenza.cnappc@awn.it](mailto:segreteriapresidenza.cnappc@awn.it)

Circolare n. 003/2017 – Prot. n. 060/2017

Roma, 07 febbraio 2017

**Oggetto: Informativa riunione presso la Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio della Conferenza delle Regioni e Province autonome, nell'ambito dello sviluppo di proposte di revisione delle attuali norme primarie in materia di costruzioni edili.**

Cari Presidenti,

Lo scorso 24 gennaio, una delegazione della Rete Professioni Tecniche ha partecipato ad una riunione presso la Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio della Conferenza delle Regioni e Province autonome, nell'ambito dello sviluppo di proposte di revisione delle attuali norme primarie in materia di costruzioni edili.

La rappresentanza della RPT era così composta: Armando Zambrano (Coordinatore RPT e Presidente del Consiglio Nazionale Ingegneri), Francesco Peduto (Consigliere RPT e Presidente del Consiglio Nazionale Geologi), Lorenzo Benanti (Consigliere RPT e Presidente del Consiglio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati), Giampiero Giovannetti (Consigliere RPT e Presidente del Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati), Fabrizio Pistolesi (Consigliere Segretario del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori), Ezio Piantedosi (Consigliere Segretario del Consiglio Nazionale dei Geometri e dei Geometri Laureati), Dr.ssa Eleonora Pietretti (Centro Studi del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali), Giovanni Cardinale (Vice Presidente del Consiglio Nazionale Ingegneri), Raffaele Nardone (Consigliere del Consiglio Nazionale Geologi) e Massimiliano Pittau (Direttore della Fondazione del Consiglio Nazionale Ingegneri).

CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)  
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

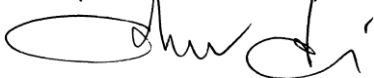
Il tema principale di discussione è stato il fascicolo del fabbricato, a proposito del quale i rappresentanti della Rete si sono confrontati col Gruppo Tecnico che la Conferenza ha istituito al fine di giungere all'introduzione legislativa di questo strumento.

La delegazione ha sottolineato la propria posizione a favore del fascicolo del fabbricato manifestando, quindi, apprezzamento per la decisione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di costituire un Gruppo Tecnico dedicato al tema, al quale è stata offerta la massima disponibilità della Rete a lavorare in sinergia. Il documento su cui il Gruppo Tecnico è al lavoro ha già preso atto della posizione favorevole della Rete all'introduzione del fascicolo del fabbricato. Va sottolineato, inoltre, che su questo tema il consenso è ampio, dunque i tempi appaiono maturi perché si giunga a un risultato concreto. Preme sottolineare, però, che il fascicolo del fabbricato per i professionisti tecnici italiani è solo uno degli aspetti di una questione più generale, ovvero quella della prevenzione, già affrontata dalla Rete attraverso l'elaborazione di un Piano per la prevenzione del rischio sismico.

A margine dell'incontro è stato depositato il documento della Rete "Proposta per la definizione di un piano di prevenzione del rischio sismico", illustrato nel corso dell'evento organizzato dalla Struttura di Missione "Italia Sicura", dal titolo "Prevenzione civile – dalle emergenze a Casa Italia", svoltosi lo scorso 24 novembre 2016, descritto nella Circolare RPT n. 40/2016 del 30/11/2016 (allegata alla presente) al fine di ottenere l'auspicabile condivisione da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Cordialmente

IL SEGRETARIO  
(Dott. Andrea Sisti)



IL COORDINATORE  
(Ing. Armando Zambrano)



CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)  
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

Circolare n. 040/2016 – Prot. n. 531/2016 del 30/11/2016

Consiglio Nazionale dei Chimici  
P.zza San Bernardo, 106  
00183 Roma  
[cnc@chimici.it](mailto:cnc@chimici.it)

Consiglio Nazionale dei Dottori  
Agronomi e dei Dottori Forestali  
Via Po, 22  
00198 Roma  
[serviziogreteria@conaf.it](mailto:serviziogreteria@conaf.it)

Consiglio Nazionale dei Geologi  
Via Vittoria Colonna, 40  
00193 Roma  
[ufficioaffarigenerali@cngeologi.it](mailto:ufficioaffarigenerali@cngeologi.it)

Consiglio Nazionale dei Geometri  
e dei Geometri Laureati  
P.zza Colonna, 361  
00187 Roma  
[cng@cng.it](mailto:cng@cng.it)

Consiglio Nazionale degli Ingegneri  
Via XX Settembre n. 5  
00187 Roma  
[segreteria@cni-online.it](mailto:segreteria@cni-online.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari  
e dei Periti Agrari Laureati  
Via Principe Amedeo, 23  
00185 Roma  
[info@peritiagrari.it](mailto:info@peritiagrari.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali  
e dei Periti Industriali Laureati  
Via di San Basilio, 72  
00187 Roma  
[cnpi@cnpi.it](mailto:cnpi@cnpi.it)

**CONSIGLI NAZIONALI:**

**ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI**

*Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)*

*Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581*

Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari  
Via degli Uffici del Vicario, 49  
00186 Roma  
[info@tecnologiaalimentari.it](mailto:info@tecnologiaalimentari.it)

Consiglio Nazionale degli Architetti,  
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori  
Via di Santa Maria dell'Anima, 10  
00186 Roma  
[direzione.cnappc@awn.it](mailto:direzione.cnappc@awn.it)

Circolare n. 040/2016 – Prot. n. 531/2016

Roma, 30 novembre 2016

**Oggetto: informativa presentazione “Proposta per la definizione di un piano di prevenzione del rischio sismico”.**

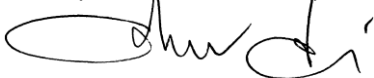
Cari Presidenti,

lo scorso 24 novembre, in occasione dell'evento organizzato dalla Struttura di Missione “Italia Sicura”, dal titolo “Prevenzione civile – dalle emergenze a Casa Italia”, svoltosi presso la sede del Consiglio Nazionale delle Ricerche, è stato presentato il documento della Rete, redatto all'interno del Gruppo di Lavoro “Fascicolo del fabbricato” con il contributo dei rappresentanti dei seguenti Enti/Associazioni: ISPRA, ENEA, INGV, Copl - Conferenza dei Presidi delle Facoltà di Ingegneria, AISSA - Conferenza dei Presidi delle Facoltà di Agraria, CON.SCIENZE - Conferenza Nazionale dei Presidenti e dei Direttori delle Strutture Universitarie di Scienze e Tecnologie, UNI Ente Nazionale Italiano di Unificazione e ANACI – Associazione Nazionale Amministratori Condominiali e Immobiliari.

In allegato alla presente Circolare il documento illustrato nel corso dell'evento.

Cordialmente

IL SEGRETARIO  
(Dott. Andrea Sisti)



IL COORDINATORE  
(Ing. Armando Zambrano)



CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581



# PROPOSTA PER LA DEFINIZIONE DI UN PIANO DI PREVENZIONE DEL RISCHIO SISMICO

Roma, 24 novembre 2016

## Indice

1. Premessa	3
2. Piano di prevenzione del rischio sismico: obiettivi e contenuti	10
2.1. Tre step per la definizione del quadro di prevenzione nazionale	10
2.2. Principio di obbligatorietà dell'azione e degli interventi di miglioramento della sicurezza degli edifici	12
2.3. Il Piano di prevenzione come strumento organico e efficiente di intervento	13
2.4. Gli interventi di prevenzione secondo una scala di priorità	14
2.5. Il Fascicolo del fabbricato come strumento di prevenzione del rischio	17
3. Semplificazione normativa per un efficace Piano di prevenzione del rischio sismico	22
3.1. L'opportunità di norme più semplici e uniformi	22
4. Ordini e Collegi professionali per i programmi di sensibilizzazione nelle scuole e di formazione dei professionisti	26
5. Piano di prevenzione del rischio sismico: occasione per rinnovare centri urbani e territori	27
5.1. Tre step per la definizione del quadro di prevenzione nazionale	27
5.2. Principio di obbligatorietà dell'azione e degli interventi di miglioramento della sicurezza degli edifici	28
5.4. Il Piano di prevenzione come strumento organico e efficiente di intervento	29
6. Interventi progettuali coordinati con gli adeguamenti antisismici ed energetici, volti a migliorare le prestazioni degli immobili ad uso abitativo sul piano ecologico-ambientale ed estetico-percettivo	30
7. Il finanziamento dei costi per il Piano di prevenzione del rischio sismico	32
7.1. Ipotesi di lavoro	32
7.2. Politiche di incentivazione	33
7.3. Polizze assicurative	35

# 1. Premessa

---

La Rete delle Professioni Tecniche ha in più occasioni evidenziato la necessità di un Piano di Prevenzione del rischio sismico in tutto il Paese, che ritiene un intervento di assoluta ed urgente priorità.

Il presente documento costituisce la sintesi dei numerosi studi elaborati in questi anni, sia direttamente dalla Rete che dai singoli Consigli Nazionali nonché dai rispettivi Centri Studi.

Il documento, inoltre, inizialmente predisposto dalla RPT, è stato successivamente arricchito con i contributi dell'ANACI, di CON-SCIENZE, di Copi, dell'ENEA, dell'INGV, dell'ISPRA, dell'ISSA e dell'UNI, che hanno espresso piena condivisione dei contenuti e degli obiettivi indicati nel Piano.

Come è noto, i recenti eventi sismici, che hanno colpito nei mesi di agosto e ottobre 2016 vaste aree del Centro Italia, ripropongono la necessità, peraltro ampiamente condivisa, di predisporre e dare avvio ad un *Piano di prevenzione del rischio sismico*, che definisca **azioni concrete e costi certi** per mettere in sicurezza il territorio, il patrimonio edilizio, urbano e rurale, e i Beni culturali nel rispetto dell'identità dei luoghi e dei paesaggi.

Prendendo atto che occorre armonizzare la complessità di un *Piano di prevenzione organico*, che tenga conto degli aspetti legati alla sicurezza (sismicità, stato delle strutture, viabilità, idrologia e idrogeologia, incendi boschivi, ecc.) e dell'identità architettonica e paesaggistica con **la necessità di agire celermente ed in modo efficace** dal punto di vista tecnico, intende proporre un **primo schema di intervento**, tenendo anche conto di alcune criticità di contesto (soprattutto di tipo normativo) su cui sarebbe necessario intervenire.

Occorre ricordare che la definizione e l'attuazione, in tempi rapidi, di un *Piano di prevenzione del rischio sismico* delle infrastrutture territoriali non è più procrastinabile, tenendo conto che in Italia ogni anno si verificano numerosi eventi sismici percepiti dalla popolazione.

Il Bollettino Sismico Italiano dell'INGV segnala ad esempio, solo per il 2015, 59 eventi con magnitudo superiore a 3,5. Si tratta nella maggioranza dei casi di episodi che non comportano danni a persone e cose. Tuttavia, i terremoti con carattere distruttivo si ripetono purtroppo con cadenza piuttosto ravvicinata, ed è nota la pericolosità del territorio nazionale: la mappa



aggiornata dell'INGV individua classificazioni sismiche con elevati livelli di pericolosità in gran parte del Paese.

Infatti, nonostante la genesi dei terremoti risponda ad un elevato numero di variabili tali da non consentire l'esatta localizzazione spazio-temporale del rilascio di energia, la conoscenza delle strutture sismogenetiche, delle faglie capaci e dell'assetto geologico-strutturale del territorio, unitamente ad una attenta analisi delle serie storiche, hanno permesso di realizzare mappe di pericolosità sismica sufficientemente affidabili.

In questo modo si potranno finalmente porre le basi per **attuare strategie di prevenzione e di contenimento dei danni**, che non possono, difatti, non fondarsi sulla conoscenza tecnico-scientifica dei territori e dei luoghi.

Dovranno essere, quindi, eliminati i ritardi accumulatisi nella realizzazione della cartografia geologica (CARG) e degli studi di microzonazione sismica, e nella revisione di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale ad esse connessi, nonché nella valutazione delle tipologie edilizie e dello stato di conservazione delle strutture esistenti.

Si ribadisce che occorre intervenire, da oggi, con un orizzonte di breve-medio periodo per definire un piano di miglioramento della sicurezza del patrimonio edilizio, su vasta scala, considerando tutto il patrimonio edilizio.

Si ritiene, inoltre, che **le azioni di prevenzione del rischio e di miglioramento della sicurezza del patrimonio edilizio debbano essere, gradualmente nel tempo, uniformate ad un principio di obbligatorietà stabilito per legge**, al fine di avviare un processo di prevenzione realmente efficace, rispondente ad un'oggettiva esigenza di tutela sociale, non più procrastinabile.

Molte delle norme prescrittive in materia di prevenzione del rischio sismico (come ad esempio il *DPCM del 2014* e dall'*Ordinanza PCM del 2003* in materia di valutazione del danno in zona sismica e di norme tecniche per le costruzioni in zona sismica), restano, infatti, parzialmente o totalmente disattese, anche per l'inesistenza di un carattere realmente cogente dei previsti interventi di mitigazione del rischio.

L'adozione di un *Piano di prevenzione del rischio sismico* diviene, dunque, un punto nodale importante per lo sviluppo del Paese, per la salvaguardia delle vite umane e per la conservazione del patrimonio storico, monumentale ed architettonico.

In particolare, nel breve periodo, dovrà essere emanato un decreto legge con cui individuare i principi generali per realizzare *un'attività di monitoraggio*

*che definisca i diversi livelli di vulnerabilità degli edifici, con riferimento a tutte le pericolosità, consentendo una modulazione dell'intensità degli interventi di prevenzione e di risanamento, anche attraverso l'utilizzo e la ricerca di nuovi materiali. Sarà opportuna la verifica dei casi di autorizzazione sismica da parte delle Regioni.*

*La priorità degli interventi da attuare nel medio periodo sarà invece stabilita a valle delle attività di monitoraggio. Per questa seconda fase, si ritiene che l'intero percorso di miglioramento della sicurezza degli edifici potrebbe avere un orizzonte temporale di circa 20/30 anni, **per un costo stimato non inferiore a 100 miliardi di euro**. Si rende perciò necessario avviare in tempi brevi il monitoraggio del livello di vulnerabilità degli edifici. *In questo contesto, i professionisti tecnici potranno dare il loro contributo, fornendo valutazioni tecniche ed economiche per definire le priorità di intervento.**

I recenti terremoti dell'Italia centrale, insieme a quelli dell'Aquila, di San Giuliano di Puglia e dell'Emilia Romagna hanno, infatti, dimostrato che le sollecitazioni attese (espresse in termini di accelerazioni) spesso si sono rivelate sottostimate rispetto a quelle realmente registrate al suolo, mostrando un campo macrosismico non sempre aderente alle specificità edilizie dei singoli immobili.

È accaduto, perciò, che aree considerate omogenee dal punto di vista del rischio sismico abbiano risposto in maniera differenziata, determinando crolli totali o parziali a seconda delle locali e differenti condizioni geologiche ("effetti di sito"). Per questa ragione le azioni volte alla mitigazione del rischio sismico non possono prescindere da un'azione sinergica tra le varie componenti professionali.

In questa prospettiva, va quindi considerata la necessità che i professionisti, competenti e adeguatamente formati, operino secondo un **principio di sussidiarietà** rispetto alla Pubblica Amministrazione che, da sola, non sarebbe in grado di portare a compimento un programma così complesso, eppure così necessario.

*La sussidiarietà diviene, pertanto, uno degli elementi cardine per la corretta attuazione e per l'efficacia di un Piano di prevenzione del rischio sismico: alle Amministrazioni Pubbliche dovrà essere assegnata la funzione di programmazione, coordinamento e controllo, soprattutto ad ultimazione degli interventi. Ai professionisti tecnici dovrà essere riconosciuto il ruolo di attuttore di interventi specifici, nel rispetto delle specifiche competenze professionali assegnate per legge a ciascuna professione, operando pur sempre sinergicamente e secondo norme tecniche, senza trascurare l'esecuzione di controlli ex post.*

Per fronteggiare il rischio sismico sarà, inoltre, necessario snellire le già gravose strutture burocratiche, per pervenire a risultati ottimali in tempi brevi.

Il processo virtuoso di prevenzione, a partire dal grado di vulnerabilità sismica sarà successivamente completato integrando le banche dati con le informazioni provenienti dal fascicolo del fabbricato (di cui si illustrerà più avanti la funzione). Infine il tutto potrà essere riportato nei dati catastali dei fabbricati, presso l'Agazia del Territorio (Anagrafe catastale).

Si ritiene necessario muoversi con celerità, tenendo conto che esiste già una normativa di riferimento, strumenti e procedure per agire.

In particolare, l'articolo 32bis del decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modifiche dalla **legge n. 326 del 24 novembre 2003** ha istituito un apposito **Fondo per interventi straordinari, inclusi gli interventi per la riduzione del rischio sismico**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nella Gazzetta Ufficiale n. 282 del 3 dicembre 2015 è stato pubblicato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2015, che disciplina le modalità di uso del Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'adeguamento strutturale e antisismico delle scuole e per la costruzione di nuovi edifici scolastici, qualora sia indispensabile sostituire quelli ad elevato rischio sismico.

**Il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'8 luglio 2014** ha, inoltre, istituito il Nucleo Tecnico Nazionale per il rilievo del danno e la valutazione di agibilità nell'emergenza post-sismica.

Medesima rilevanza assume **l'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003**, recante i primi elementi in materia di criteri generali per la *classificazione sismica* del territorio nazionale e di *normative tecniche per le costruzioni* in zona sismica, che ha di fatto introdotto l'obbligatorietà dell'analisi di vulnerabilità sismica degli edifici e delle infrastrutture pubbliche. In particolare, per quanto riguarda i fabbricati e le opere di interesse strategico e/o rilevanti, tale Ordinanza ha previsto che l'obbligo di sottoporre gli edifici alla verifica di sicurezza sismica si applichi a prescindere dalla zona sismica in cui tali edifici si trovino, indipendentemente dal fatto che il proprietario sia pubblico o privato e indipendentemente dai programmi di finanziamento stabiliti a livello nazionale o regionale (art. 2, co. 3, Ordinanza n. 3274/2003). Il comma 4 dello stesso articolo ha, inoltre, introdotto l'obbligo, per lo Stato e per le Regioni, di procedere alla redazione dei piani temporali delle verifiche, nonché all'individuazione delle tipologie degli edifici e delle opere da verificare, oltre alle indicazioni tecniche da

fornire ai proprietari degli edifici e delle opere al fine di uniformare lo svolgimento delle verifiche stesse.

Tale normativa tecnica è stata, poi, integrata ad opera del DM 14 settembre 2005, emanato in attuazione dell'art. 5 del decreto legge n. 136 del 2004 e successivamente sostituito dal Decreto ministeriale 14/01/2008, n. 29581, attualmente vigente, con il quale sono state approvate le norme tecniche per le costruzioni relative, in particolare, alla progettazione strutturale degli edifici e delle principali opere di ingegneria civile, ivi incluse le caratteristiche dei materiali e dei prodotti utilizzati.

Alla luce di quanto detto, **il presente documento propone alcuni indirizzi operativi/metodologici per la definizione di un *Piano di prevenzione dal rischio sismico***. Si è consapevoli del fatto che occorre avviare rapidamente un processo che contribuisca allo sviluppo di una cultura della prevenzione nella politica delle Amministrazioni Pubbliche e nei singoli cittadini; cultura della prevenzione che, in analogia con i processi diagnostici tipici delle scienze mediche, ha come fondamento la conoscenza della prestazione di sicurezza strutturale e geotecnica della costruzione e del contesto geologico in cui è inserita.

L'attuazione del processo di prevenzione in fasi successive, come di seguito illustrato, è funzionale ad un'opportuna modulazione delle risorse, oltre che ad essere armonizzabile con i diversi livelli di rischio che interessano aree e tipologie di edifici.

Diviene, nel contempo, necessario che l'elaborazione e l'esecuzione di un *Piano di prevenzione del rischio sismico, anche per la sua grande rilevanza e durata* venga affidato ad un'apposita Agenzia dotata di poteri straordinari.

In una prima fase, la siffatta Agenzia dovrà far fronte all'attuale carenza di una disponibilità coordinata ed organizzata delle informazioni chiave necessarie all'avvio del Piano di prevenzione.

È infatti necessario far incontrare le problematiche del rischio viste nell'ottica del singolo edificio (e/o della singola infrastruttura), tipiche del rischio sismico, con quelle viste in un'ottica areale, tipiche del rischio idrogeologico ed idraulico e vulcanico.

Preme, a tal proposito, rimarcare che, tuttavia, oggi, non siamo di fronte solamente ad una carenza di informazioni, ma difetta anche una loro più ampia condivisione, disponibilità e utilizzabilità, che sia ben organizzata e coordinata, per tutti coloro che ne debbano fare uso, siano essi soggetti

pubblici o privati.

Successivamente l'Agenda dovrà ideare, avviare e realizzare il Piano in un arco temporale pluridecennale coordinando, all'interno di un quadro di riferimento istituzionale, stabile e definitivo, tutti i soggetti a vario titolo coinvolti.

La presenza di una apposita Agenzia, che operi senza appesantimenti burocratici e in un'ottica di medio periodo, la possibilità di uniformare le prerogative delle Regioni in materia di norme sismiche, in modo da garantire un intervento di prevenzione e miglioramento sul patrimonio edilizio efficace su tutto il territorio nazionale e la capacità della Pubblica Amministrazione di dotarsi un efficace sistema di coordinamento e controllo ex-post degli interventi di prevenzione e miglioramento, come di seguito proposti, rappresentano le condizioni essenziali per intervenire in modo adeguato su un tema complesso come quello del miglioramento della sicurezza del territorio.

A tale struttura sarà affidato il coordinamento dei soggetti interessati, che potranno in tale sede dare il loro contributo. La Rete delle Professioni Tecniche e gli altri soggetti che condividono questo documento (ANACI, CONSCIENZE, Copi, ENEA, INGV, ISPRA, ISSA, UNI) sin d'ora offrono la propria disponibilità.

In conclusione, il *Piano di prevenzione del rischio sismico* nasce da una discussione seria e approfondita tra professionisti dotati di un elevato livello di competenze ed esperienza, con la consapevolezza che tale Piano necessita, per la sua attuazione, di un orizzonte temporale di lunga durata (non inferiore ai due decenni), oltre che di strumenti urbanistici e normativi adeguati, di metodologie innovative e tecnologicamente avanzate e della disponibilità di risorse economiche ingenti per mettere in sicurezza il patrimonio pubblico e incoraggiare gli interventi su quello privato.

Il Piano, pertanto, ha voluto porsi un **obiettivo ambizioso**, in grado di superare la logica dell'emergenza per affrontare il problema in maniera strutturale.

Si auspica, in particolare, la creazione di un circolo virtuoso tra: condizioni geologiche e geomorfologiche delle aree, ricostruzione fisica dei territori, rigenerazione urbana e sociale, sviluppo economico.

A tal fine, è necessario inserire gli interventi finalizzati a ridurre il rischio sismico all'interno di un **più generale piano di trasformazione urbana e territoriale**, che vada nella direzione della *conservazione del patrimonio*

*storico, artistico e culturale italiano, della sostenibilità ambientale, della rigenerazione di aree periferiche degradate e di un'economia di tipo circolare.*

In sostanza è fondamentale che gli **interventi sul patrimonio edilizio** siano progettati tenendo conto delle *condizioni geologiche, geomorfologiche e idrogeologiche del territorio, la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e dei connessi benefici ecosistemici, la riqualificazione energetica e il decoro urbano*, anche in relazione ai potenziali scenari di cambiamento del clima e nel pieno rispetto dell'identità, del passato e delle potenzialità future degli edifici, dei luoghi e dei loro abitanti, in modo da favorire la capacità di una comunità e dei suoi abitanti di rispondere positivamente alle situazioni di rischio.

Comprendere la realtà di un edificio e del territorio richiede, infatti, **una serie di competenze multidisciplinari**. Solo attraverso l'attuazione di un piano di prevenzione del rischio sismico si può perseguire l'obiettivo di *tutelare la salute e la sicurezza del cittadino*, garantendo la tranquillità e la ripresa economica anche di zone colpite.

Questo è sicuramente il percorso necessario per creare *nuove opportunità di crescita territoriale, imprenditoriale ed economica*, oltre a favorire *dinamiche di coesione e inclusione sociale, di partecipazione attiva dei cittadini* e di contrasto a situazioni di marginalità spesso aggravate dal degrado edilizio ed urbano.

## 2. Piano di prevenzione del rischio sismico: obiettivi e contenuti

---

### **2.1. Tre step per la definizione del quadro di prevenzione nazionale**

Il Piano, dovrebbe contemplare tre azioni essenziali, la prima di breve periodo, per fare fronte all'attuale carenza di informazioni-chiave, le altre due di medio periodo, per un intervento organico e mirato sugli edifici.

Dovrà essere emanato un apposito provvedimento legislativo con cui individuare i principi generali con cui realizzare (attraverso uno o più decreti legislativi da emanare entro e non oltre 180 giorni dalla approvazione del decreto legge) le seguenti attività:

- a) **il monitoraggio - utilizzando criteri standard di valutazione - del livello di vulnerabilità di ciascun edificio rientrante nel patrimonio edilizio.** Si propone di fare ricorso ad una scheda sintetica specializzata per tipologia edilizia (edifici in muratura, edifici in calcestruzzo armato, edifici industriali, ecc.) che si basi sullo sviluppo della conoscenza attuabile anche in fasi successive; ad esempio: conoscenza visiva, conoscenza documentale, lettura delle caratteristiche della costruzione, con la opportuna valutazione delle condizioni geologiche e degli aspetti strutturali e geotecnici; conoscenza attraverso indagini più o meno invasive, ecc. A tale scopo si renderà utile la redazione di quaderni che possano fornire un'utile guida per i tecnici che operano sul campo. Il monitoraggio dovrà essere effettuato dando priorità agli edifici pubblici (uffici, scuole, caserme, ospedali, infrastrutture), ed ai beni vincolati e di interesse storico artistico, partendo dalle zone con priorità sismica 1. Il vantaggio del monitoraggio, espletato secondo queste modalità, è rappresentato dalla celerità con cui una serie di informazioni-chiave possono essere raccolte, indirizzando lo step successivo di intervento, anche in funzione dell'esito dei vari segmenti del processo diagnostico;
- b) l'elaborazione, per ciascun edificio, pubblico e privato di un **Fascicolo del fabbricato, entro 24 mesi dalla emanazione di uno specifico decreto legislativo attuativo.** Così facendo si potrà, successivamente, arrivare ad istituire un'anagrafe del costruito, una sorta di censimento

che consenta di conoscere tutto quello che è stato edificato, la sua storia e il suo stato di salute attuale. A tal proposito il fascicolo di fabbricato sarà costituito da un approfondito documento di chiara ed immediata lettura, contenente tutti i dati acquisiti relativi alla tipologia edilizia, al suo stato di conservazione, alle condizioni geologiche sito specifiche, alle valutazioni di tutti i rischi, nonché al livello di vulnerabilità assegnato, in modo da poter definire con esattezza e celerità le tipologie e modalità di intervento necessarie alla mitigazione del rischio. Per gli edifici pubblici (uffici, scuole, case, ospedali, prefetture, sedi COM e COC, infrastrutture), e per i beni vincolati e di interesse storico artistico, saranno previsti tempi inferiori ai 24 mesi, con priorità crescente a partire dalle zone a più alto rischio sismico. Il vantaggio di questo *step* consiste nell'approfondimento e nell'analisi degli eventuali elementi di rischio identificati, così come nell'individuazione delle migliori tecniche e modalità di intervento per il risanamento dell'edificio;

- c) contemporaneamente alla predisposizione del Fascicolo del Fabbricato si ritiene utile introdurre con un apposito decreto legislativo attuativo una certificazione sismica obbligatoria a cura di un tecnico abilitato, da attuarsi inizialmente nelle compravendite e negli affitti e a corredo delle nuove costruzioni e, successivamente, da estendere a tutti gli immobili, pubblici e privati, entro tempi certi (a titolo esemplificativo entro 48 mesi dall'entrata in vigore della nuova normativa), partendo dalle zone con priorità sismica 1. Ad ogni edificio potrebbe essere assegnata una lettera che ne riassume, come già accade per la certificazione energetica, le sue caratteristiche in termini di sicurezza sismica (es: Classe sismica A, B, C). L'introduzione della certificazione sismica risponderebbe, *in primis*, all'esigenza del proprietario di conoscere lo stato di sicurezza del proprio immobile e darebbe, nel contempo, allo stesso, la capacità di comprendere il livello di complessità dell'intervento di miglioramento della sicurezza eventualmente necessario. Con l'introduzione della certificazione sismica si accrescerebbe, inoltre, la trasparenza del mercato immobiliare, dando a compratori e locatari un'informazione puntuale delle caratteristiche di sicurezza dell'immobile.



## **2.2. Principio di obbligatorietà dell'azione e degli interventi di miglioramento della sicurezza degli edifici**

Si ritiene che gli interventi previsti dal *Piano di prevenzione* debbano essere resi **obbligatori** come già accade per gran parte della normativa in materia di sicurezza (es.: sicurezza sui luoghi di lavoro, prevenzione anti-incendio).

**L'adozione di misure obbligatorie potrà essere distribuita nel tempo**, utilizzando la classificazione sismica.

A titolo esemplificativo si potrà stabilire per legge:

- un periodo massimo di 10 anni entro i quali gli immobili localizzati nelle zone soggette a rischio più elevato dovranno essere messi in sicurezza;
- un periodo di 15 anni per le zone a medio rischio;
- un periodo di 20 anni per le zone a basso rischio e così via.

L'obbligatorietà dovrà essere accompagnata da una compartecipazione dello Stato alla spesa per il miglioramento della sicurezza degli edifici, attraverso un sistema di contributi pari almeno al 65% della spesa complessiva sostenuta, o comunque attraverso forti incentivi e sgravi fiscali, così come previsto nel settore energetico.

Occorre tenere presente che attualmente lo Stato spende annualmente circa 3 miliardi di euro<sup>1</sup> per opere di ricostruzione post-sisma; l'elaborazione e l'attuazione di un siffatto piano di prevenzione comporterebbe un indubbio ed immediato vantaggio economico: gli esborsi attuali e futuri per le diverse ricostruzioni sarebbero, infatti, destinati a ridursi progressivamente, in quanto le misure di prevenzione e di miglioramento della sicurezza degli immobili limiterebbero, verosimilmente di molto, i nuovi costi per ricostruzioni successive ai futuri fenomeni sismici.

Da questo punto di vista, dunque, il *Piano di prevenzione del rischio sismico* e l'obbligatorietà dell'attuazione delle misure in esso previste, rappresentano un vero e proprio investimento, con ritorni positivi per l'intero Paese.

Si ritiene, inoltre, opportuno che le spese stanziato dallo Stato per gli investimenti legati al *Piano di prevenzione del rischio sismico* debbano essere escluse dal "Patto di stabilità", evitando così il paradosso che venga limitata la capacità di spesa degli Enti locali nel caso essi abbiano le risorse

---

<sup>1</sup> Centro Studi Cni, I costi del terremoto disponibile qui:  
[http://cache.b.centrostudicni.it/images/pubblicazioni/ricerche/cr470\\_costi\\_terremoto\\_59a5d.pdf](http://cache.b.centrostudicni.it/images/pubblicazioni/ricerche/cr470_costi_terremoto_59a5d.pdf)

per poter intervenire.

### **2.3. Il Piano di prevenzione come strumento organico e efficiente di intervento**

Il *Piano di prevenzione* deve rispondere a tre criteri essenziali riassumibili come segue:

- a) deve essere uno **strumento di diagnosi** e di indirizzo di intervento per prevenire dal rischio e per pianificare la gestione delle azioni da porre in essere in caso di emergenza. In particolare, il Piano si configura come lo strumento capace di **indicare dove intervenire, con quali modalità, secondo una scala di priorità**;
- b) deve essere uno **strumento per la quantificazione dei costi di intervento sul territorio**. In particolare, il monitoraggio e le analisi successive possono **generare una base dati esaustiva e puntuale sullo stato degli immobili**, utile a quantificare, in chiave previsionale e programmatica, le voci di costo delle diverse possibili tipologie di intervento che, nel complesso, possono comporre il *Piano di prevenzione dal rischio sismico*. **La quantificazione ex ante dei costi** rappresenta uno strumento essenziale per attuare in modo efficiente *policy* complesse come quelle riguardanti la prevenzione dal rischio sismico, evitando, come fatto finora, di operare con una visione di brevissimo periodo affrontando, spesso troppo tardi, gravi situazioni di emergenza. La disponibilità di dati precisi e sistematici consentirebbe l'attuazione di una vera programmazione di interventi di prevenzione del rischio;
- c) deve essere uno **strumento "di cura"** (in caso di eventuale rischio o presenza di danni) **in grado di indicare (attraverso il monitoraggio e, soprattutto, attraverso il Fascicolo del fabbricato) le modalità di intervento** in chiave di prevenzione dal rischio o in chiave di recupero e risanamento degli edifici.

**A tal proposito, altri aspetti rilevanti da tenere in considerazione**, come peraltro posto in evidenza dall'attività della struttura di missione di Italia Sicura, riguardano la qualità del ciclo del progetto, nonché la trasparenza e l'accessibilità dell'informazione pubblica relativa allo stato degli interventi da realizzare, della relativa spesa sostenuta e della loro efficacia nel raggiungimento dell'obiettivo di mitigazione del rischio programmato.

In tal senso Italia Sicura, che si occupa di rischio idrogeologico, ha predisposto un sito web aperto al pubblico dove lo stato di attuazione di ciascuno degli interventi e la relativa spesa si incrociano con la pericolosità idrogeologica in quel sito.

Nel prossimo futuro a queste informazioni si aggiungerà quella relativa una valutazione del rischio residuo dopo l'intervento, che ove del caso dovrà essere gestito attraverso un intervento di protezione civile.

Riteniamo che tale impostazione, abbinata a quella relativa al fascicolo dell'edificio, sia assolutamente da perseguire anche nel caso del Piano di prevenzione del rischio sismico, affinché esso possa godere:

- della disponibilità di tutti gli strati informativi ufficiali e pubblici, georeferenziati ed ottenuti anche con l'uso innovativo di dati ed informazioni ottenuti da piattaforme e sistemi satellitari;
- di indicazioni per l'uso coordinato e corretto degli indirizzi, delle linee guida e di quant'altro disponibile per una progettazione e realizzazione degli interventi di miglioramento e adeguamento sismico efficace, efficiente ed economico, ma soprattutto socialmente sostenibili;
- di un sito web aperto da cui il pubblico possa ottenere in modo trasparente e completo lo stato ed i risultati ottenuti ed attesi dal Piano di prevenzione del rischio sismico.

#### **2.4. *Gli interventi di prevenzione secondo una scala di priorità***

Un possibile percorso di attuazione del piano di prevenzione dal rischio sismico, fondato su criteri di priorità di intervento basati su elementi oggettivi, potrebbe svilupparsi, a partire dai dati e dalle informazioni prodotti sulla base dei c.d. "standard minimi" in corso di attuazione da parte del dipartimento della Protezione Civile.

Come è noto l'attuale strategia di mitigazione del rischio sismico ai fini di protezione civile ("*Standard minimi per la programmazione degli interventi in materia di riduzione del rischio ai fini di protezione civile - e di resilienza socio-territoriale*"<sup>2</sup>) è finalizzata ad assicurare un *minimo livello standard* di sicurezza del territorio.

Il processo attuativo, articolato in precise e distinte fasi che spaziano dall'analisi dei fabbisogni alla programmazione degli interventi, passando per la realizzazione degli studi di microzonazione sismica, consente di attribuire a ciascun Contesto Territoriale (o comune) un indicatore, che restituisce lo stato di attuazione delle diverse fasi, attribuendo ai territori

---

<sup>2</sup> Gli standard minimi sono predisposti dal Dipartimento della protezione civile, con l'Agenzia per la Coesione Territoriale e concertati con la Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico per gli ambiti di competenza sono stati predisposti in coerenza con quanto previsto dall'Accordo di partenariato Italia 2014-2020 per quanto riguarda l'Obiettivo Tematico 5 (Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi).

una **CLASSE** corrispondente alla fase realizzata.

In estrema sintesi Il percorso di attuazione del piano di prevenzione dal rischio sismico, potrebbe quindi integrare i dati e ricalcare la stessa struttura per fasi prevista per gli standard minimi, come di seguito illustrato:

1. Analisi dei fabbisogni e individuazione dei **contesti territoriali**;
  2. Analisi per tipo di rischio e definizione di **scenari di rischio**;
  3. Analisi ed eventuale aggiornamento dei **Piani**;
  4. Valutazione operatività **del sistema residenziale in ambito urbano**;
  5. Programmazione degli interventi di mitigazione delle condizioni di rischio e per il miglioramento dell'operatività **del sistema residenziale in ambito urbano**;
  6. Valutazione complessiva dell'**efficacia degli interventi**.
- Nella fase 1, potranno essere sfruttati dati e informazioni utilizzati (ad es. pericolosità sismica di base) nella corrispondente fase degli "standard minimi". Si evidenzia l'opportunità di lavorare per **Contesti Territoriali** (aggregazioni di comuni) al fine di valutare l'efficacia di interventi e distribuzione di risorse in termini di mitigazione del rischio per "sistemi" e aree. Ciò anche al fine di utilizzare indicatori di rischio "sensibili" a miglioramenti sistemici, laddove interventi di tipo puntuale potrebbero non avere grande impatto sugli indicatori di rischio fino ad oggi utilizzati.
  - Analogamente, nella fase 2 possono essere utilizzati i dati di pericolosità sismica locale (**Microzonazione Sismica**) attualmente in corso di predisposizione. Gli studi di microzonazione sismica sono, ad oggi, stati realizzati per circa 1.000 comuni e sono in corso di consegna per altri 1.000 comuni. Nei prossimi tre anni dovrebbero essere realizzati 2.000 studi circa, completando i circa 4.000 comuni a media ed alta pericolosità sismica di base. Tali studi di pericolosità sismica costituiscono la base conoscitiva indispensabile sia per il rilevamento delle informazioni specifiche per il singolo edificio, sia per valutazioni e programmi di intervento a scala urbana.
  - Fase 3. Nella fase 3 si potranno **sovrapporre le mappe di Microzonazione Sismica** con gli strumenti di piano per definire politiche di intervento: di tipo puntuale (finanziamenti singoli), per ambiti settoriali e per contesti urbani (ad esempio in funzione del livello di

pericolosità sismica – zone instabili – e/o per livello di vulnerabilità di zone urbanistiche o di specifiche tipologie edilizie).

- Nella fase 4 potranno essere effettuate le analisi e i rilevamenti specifici a **livello edilizio tramite il fascicolo di fabbricato, o urbanistico tramite l'individuazione di zone urbane a vulnerabilità omogenea.**
- Nella fase 5 sulla base delle valutazioni della fase 4, sarà possibile stendere delle priorità di intervento all'interno dei singoli Contesti Territoriali in funzione del maggiore rischio dovuto alle diverse componenti (Pericolosità, vulnerabilità, esposizione). Tali priorità potranno essere anche utilizzate per normare eventuali agevolazioni e incentivi, e così avviare l'intervento attuativo. In questa fase viene predisposto e attuato il Piano di prevenzione del rischio sismico per Contesto Territoriale.
- A conclusione delle fasi precedenti, viene attribuito (fase 6) a ciascun Contesto Territoriale (o Comune) un **indicatore**, che sintetizza il livello conoscitivo, il livello valutativo e quello attuativo della strategia relativa alla mitigazione del rischio sismico ai fini della sicurezza abitativa.

In sintesi, è possibile avere un quadro dello stato attuativo delle fasi, attribuendo ai territori una classe corrispondente alla fase realizzata, analogamente a quanto viene ad oggi realizzato per la mitigazione del rischio sismico ai fini di protezione civile.

Il pericolo sismico giova ribadire non può, tuttavia, riguardare solo il singolo edificio. Esso, con riferimento all'organizzazione urbanistica dei centri storici anche minori, va necessariamente esteso al tessuto urbano. In questo campo si dovrà procedere lungo due direttrici:

- studiare la pianificazione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente sulla base di una preventiva analisi di vulnerabilità dei singoli edifici e degli agglomerati urbani;
- individuare le strategie di intervento finalizzate a garantire la sicurezza dei tessuti urbani nel loro complesso, attraverso il dimensionamento delle vie di esodo e dei percorsi di sicurezza insieme alla definizione di adeguate modalità di informazione e di promozione per favorire la partecipazione attiva dei cittadini.

Si tratta di aspetti del tutto assenti nelle modalità standard di formazione degli strumenti urbanistici, siano essi di iniziativa pubblica o privata.

Si è inoltre dell'avviso che, per ogni singolo edificio per cui si rilevi la necessità di un intervento di prevenzione, possa essere proposta una

**gamma graduata di interventi**, *partendo da opere che garantiscano criteri minimi di sicurezza, fino ad arrivare ad interventi a maggiore valore aggiunto, lasciando al committente/proprietario la scelta della tipologia di intervento e dei differenti livelli di costo.* Resta il principio che, per ogni opera effettuata, va garantita sempre la soglia minima di sicurezza.

L'eventuale concessione di contributi a sostegno degli interventi necessari per la prevenzione del rischio sismico, dovrà essere ovviamente commisurata alla complessità dell'intervento e se ne avrà diritto solo se si decide di optare per **opere che garantiscano la soglia minima di sicurezza definita da un tecnico abilitato.**

### ***2.5. Il Fascicolo del fabbricato come strumento di prevenzione del rischio***

Il fascicolo del fabbricato rappresenta la carta di identità di un edificio e, allo stesso tempo, contiene le istruzioni di uso e manutenzione del medesimo, consentendo la disponibilità immediata di tale insieme di informazioni, di estrema rilevanza ai fini di una conoscenza effettiva dell'edificio stesso.

Ogni immobile o manufatto edilizio, dovrà quindi come affermato in precedenza, dotarsi del *Fascicolo del fabbricato*, nel quale saranno raccolte ed aggiornate le informazioni indispensabili per i vari livelli di conoscenza progettuali, strutturali, geologici, sismici, impiantistici, nonché per la sicurezza dell'intera opera.

L'istituzione del fascicolo ha come obiettivo la registrazione e il costante aggiornamento dello stato di conservazione dell'intero patrimonio edilizio pubblico e privato, e con esso la conoscenza della sua efficienza documentale e tecnica.

Il *Fascicolo del fabbricato* dovrà essere concepito, inizialmente, come uno strumento di conoscenza del patrimonio immobiliare esistente e, successivamente, come uno strumento dinamico, nel quale raccogliere tutte le informazioni utili soprattutto ai fini della sicurezza sismica dell'edificio. In particolare, il fascicolo del fabbricato consentirebbe ai professionisti tecnici, abilitati alla redazione dello stesso, di proporre una o più soluzioni possibili per fronteggiare le eventuali situazioni di rischio per la sicurezza, connesse allo stato degli edifici.

In tale ottica, il *Fascicolo del fabbricato* si prefigura quale un utile strumento di prevenzione del rischio. In particolare, esso consentirà di acquisire, altresì, una conoscenza più ampia su ulteriori importanti aspetti relativi alla sicurezza dell'edificio, ivi comprese le problematiche connesse

agli impianti e/o al rispetto delle norme antincendio.

L'effettivo utilizzo del Fascicolo del fabbricato renderebbe possibile, pertanto, il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) maggiore attenzione da parte della pubblica amministrazione nei confronti delle condizioni dei parchi immobiliari (sia di proprietà pubblica che privata), ai fini della pubblica sicurezza, nonché nella redazione dei piani attuativi (PRG, ecc.);
- b) agevolazione della pubblica amministrazione nello svolgimento di controlli sistematici sui progetti di nuova edificazione o di recupero edilizio, e soprattutto nella esecuzione delle verifiche sullo stato di fatto degli edifici esistenti;
- c) allargamento al contesto europeo del mercato immobiliare, con maggiori richieste di trasparenza sulla disponibilità di dati ed informazioni "reali" di singoli edifici e/o di parchi immobiliari e, quindi, sul loro stato di conservazione;
- d) necessità di mantenere disponibile e rintracciabile nel tempo la documentazione che "certifichi" la rispondenza dell'edificio e delle sue parti a norme e leggi, sia in caso di controlli amministrativi che nell'ottica della dismissione/acquisizione di un bene immobiliare, avendo le informazioni, fra l'altro, funzione di garanzia per la proprietà e per l'utente all'atto di successivi controlli e verifiche.

Relativamente a tale ultimo punto, è evidente come la necessità di razionalizzare la documentazione amministrativa relativa ai fabbricati emerga soprattutto a causa dalla grande frammentazione normativa, che impone una moltitudine di certificazioni specifiche, relative a ambiti particolari riferiti ad un immobile.

Certificazioni che, in diversi casi, devono essere rinnovate alla scadenza del loro periodo di validità, pena la decadenza delle autorizzazioni all'uso. In molti casi, di tali certificazioni si perde traccia con il passare del tempo, e l'utente non ha più la consapevolezza di ciò che è necessario e che la norma richiede. Il fascicolo del fabbricato, ponendosi come sintesi finale di tutto ciò che costituisce un immobile, diventa fonte unica e imprescindibile di tutti i vari adempimenti amministrativi, semplificando notevolmente la

gestione di una molteplicità di attestati e certificati.

Per i motivi sopra riportati, il Fascicolo dovrà necessariamente avere valore certificativo, per evitare che diventi uno strumento di pura razionalizzazione di dati ed informazioni, privo di efficacia concretamente semplificativa.

Un fascicolo avente tali caratteristiche-potrà idoneamente sostituire:

1) il certificato di conformità edilizia e agibilità; 2) le dichiarazioni di conformità degli impianti, 3) la certificazione energetica; 4) il certificato di prevenzione incendi; 5) l'autorizzazione allo scarico; 6) altre dichiarazioni richieste da norme specifiche.

Per tali ragioni, il Fascicolo dovrà necessariamente essere firmato da un professionista esperto e abilitato (o da un raggruppamento di professionisti ciascuno per le proprie competenze), in grado di assumere la responsabilità relativa ai predetti aspetti certificativi.

Ed infatti, la predisposizione del Fascicolo del fabbricato rappresenta un adempimento che potrebbe essere assunto dai progettisti senza ulteriori aggravii di spesa per il committente, a condizione che la sua introduzione renda possibile il superamento dei procedimenti già prima descritti, divenendo un effettivo strumento di semplificazione.

In particolare, l'attestato di certificazione energetica degli edifici e gli adempimenti relativi alla sostenibilità ambientale potranno essere tutti documentati nel fascicolo del fabbricato, fino a sostituirli, tenuto conto che il D.lgs. 311/2006 ed il D.L. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, rendono obbligatoria la certificazione energetica ai fini del trasferimento della proprietà immobiliare e, in particolare, ai fini della previsione del prezzo di vendita.

Infine, la Legge n. 122/2010, che ha convertito il D.L. 78/2010, introduce l'obbligo della parte venditrice di dichiarare la conformità delle planimetrie catastali all'atto della vendita, con ciò confermando l'utilità generale e la semplificazione che l'istituzione del fascicolo del fabbricato può significare per la collettività.

Oltre alle finalità e funzioni descritte, il fascicolo del fabbricato può costituire il documento sostitutivo di certificazione anche ai fini dei seguenti



adempimenti: a) relazione sullo stato di legittimazione di un immobile, prescritta all'art. 20 T.U. di cui al DPR 380/2001 (Testo unico dell'edilizia); b) certificato di agibilità degli edifici; c) fascicolo d'opera, di cui al D.Lgs. n. 81/2008; d) documentazione amministrativa, libretto d'uso e manutenzione, di cui all'art. 13 D.M. 37/2008, che costituisce la documentazione obbligatoria in caso di trasferimento degli immobili.

Per concludere è importante sottolineare come in realtà esista già oggi una norma in materia di condomini in cui si stabilisce che l'amministratore di condominio debba curare la tenuta del c.d. registro della anagrafe condominiale che, oltre ai titolari dei diritti di proprietà sul bene, e ai dati catastali di ciascuna unità immobiliare, deve contenere ogni dato relativo alle condizioni di sicurezza (ogni variazione dei dati deve essere comunicata all'amministratore in forma scritta entro sessanta giorni).

La norma riveste, nell'ambito del miglioramento della sicurezza dal rischio sismico, un particolare interesse, poiché, secondo l'Anaci, vivono in condominio oltre 45 milioni di persone. Inoltre, sempre secondo l'Anaci, il 60% dei condomini è stato costruito prima del 1976. Le prime norme antisismiche, come è noto risalgono al 1974, per cui appare evidente come la maggior parte dei condomini sia stata costruita in assenza di qualsivoglia norma in materia antisismica.

L'Anaci, dal momento che il legislatore non ha fornito alcun schema standard del registro ne ha predisposto uno proprio contenente tutte le informazioni richieste dalla legge.

Infine, per favorire ulteriormente il miglioramento della sicurezza degli stabili condominiali, sarebbe opportuno prevedere, per le deliberazioni assembleari adottate in tal senso, una maggioranza "agevolata" pari alla maggioranza degli intervenuti e un numero di voti che rappresenti almeno un terzo dei millesimi.

Le maggioranze speciali, del resto, sono già previste nel nostro ordinamento: ad esempio, ai sensi dell'art.26, comma 2° della legge 10 del 1991<sup>3</sup>, risulta

---

<sup>3</sup> L'art. 26, comma 2 della Legge 10/1991 *Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso nazionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia* recita che: Per gli interventi sugli edifici e sugli impianti volti al contenimento del consumo energetico ed all'utilizzazione delle fonti di energia (...), individuati attraverso un attestato di certificazione energetica o una diagnosi energetica realizzata da un tecnico abilitato, le pertinenti decisioni condominiali sono valide se adottate con la maggioranza degli intervenuti, con un numero di voti che rappresenti almeno un terzo del valore dell'edificio. (comma così modificato dall'art. 27, comma 22, legge n. 99 del 2009, poi dall'art. 28, comma 1, legge n. 220 del 2012)

sufficiente una maggioranza “agevolata” degli intervenuti e almeno un terzo dei millesimi per poter deliberare, in assemblea, sull’avvio di interventi di trasformazione per contenimento energetico individuati attraverso un attestato di certificazione energetica o una diagnosi energetica realizzata da un tecnico abilitato.

### 3. Semplificazione normativa per un efficace Piano di prevenzione del rischio sismico

---

#### **3.1. L'opportunità di norme più semplici e uniformi**

Il *Piano di prevenzione del rischio sismico*, che forma oggetto della presente proposta, si pone come necessaria base di partenza per la definizione di un Piano Antisismico Nazionale, la cui adozione si rende ormai indispensabile e che andrà necessariamente preceduto da un aggiornamento della classificazione sismica del territorio nazionale.

L'introduzione degli strumenti di monitoraggio proposti per il *Piano di prevenzione* dovrà essere, inoltre, accompagnata, all'interno dei decreti legislativi attuativi, da una fase di revisione e riordino della normativa in materia di prevenzione e gestione del pericolo sismico, orientata principalmente alla semplificazione delle norme attualmente in vigore, anche al fine di rendere più agevolmente attuabili i contenuti del nuovo piano di prevenzione del rischio.

In primo luogo, **sarà necessario introdurre un più efficiente sistema di controlli, anche a campione, sull'avvenuto espletamento delle verifiche e degli interventi di miglioramento della sicurezza sismica degli edifici e delle infrastrutture pubbliche e private (cd. controllo ex post)**, affidato in via principale all'Amministrazione pubblica. In particolare, l'attività di vigilanza dovrebbe essere coordinata dalle autorità centrali e messa concretamente in atto da parte delle articolazioni territoriali dello Stato, fra cui i Comuni, come naturale conseguenza del principio di sussidiarietà costituzionalmente garantito. Si tratta di un'attività essenziale e strategica, che la Pubblica Amministrazione dovrebbe notevolmente intensificare rispetto a quanto fatto finora. Da alcune rilevazioni effettuate sul campo dal Centro Studi CNI risulta, in particolare, che nel 2013 sul totale degli interventi di prevenzione effettuati su edifici in zone sismiche, le verifiche ex-post da parte dell'operatore pubblico avevano riguardato solo il 7% degli interventi stessi.

Nell'ambito del riordino è ravvisabile, altresì, la **necessità di introdurre criteri più omogenei per procedere alle verifiche e agli interventi di miglioramento o di adeguamento sismico all'interno delle singole Regioni, a**

cui - come noto - spetta anche la competenza per il rilascio delle autorizzazioni sismiche ai sensi degli artt. 93 e 94 del DPR 380/2001.

È, inoltre, **imprescindibile prevedere un complesso di norme che consentano di procedere con minore difficoltà alla verifica e al miglioramento della sicurezza sismica delle parti comuni degli edifici e dei comparti edilizi, tipici dei centri storici**, caratterizzati dalla presenza di una vulnerabilità sismica diffusa e interrelata (cd. criticità esterne), in cui si rende indispensabile il consolidamento di tutti i fabbricati, al fine di evitare, o quantomeno ridurre al minimo, i danni agli edifici limitrofi o circostanti<sup>4</sup>.

È indispensabile l'adozione di norme che favoriscano o rendano obbligatorio l'intervento in comparti edilizi con continuità strutturale, impegnando tutti i proprietari all'intervento.

Come precedentemente affermato, in ambito condominiale, la disciplina civilistica attribuisce all'amministratore specifiche responsabilità in relazione alle parti comuni dell'edificio, previste in particolar modo dagli artt. 1130 num. 3 e 4 e 1135 co. 2 Cod. Civ., in forza delle quali l'amministratore stesso è tenuto ad attivarsi per l'eliminazione delle situazioni idonee a provocare danni alle persone.

La L. 220/2012 ha, poi, da tempo istituito un registro dell'anagrafe condominiale, attualmente previsto dall'art. 1130, co. 6, Cod. Civ., come modificato dal D.L. 145/2013. Rientra, infatti, fra i doveri dell'amministratore quello di curare la tenuta di tale registro, che deve contenere, fra l'altro, i dati catastali di ciascuna unità immobiliare, nonché ogni dato relativo alle condizioni di sicurezza delle parti comuni dell'edificio. A tale proposito, andrà valutata l'opportunità di integrare detto registro con ulteriori informazioni relative agli immobili e, in particolare, con tutte le informazioni inerenti la sicurezza dell'edificio, fra cui la sicurezza degli impianti, la sicurezza strutturale, l'agibilità e la staticità dell'edificio, lo stato di manutenzione, le caratteristiche energetiche anche conseguenti alla presenza di originarie canne fumarie e scarichi nei muri portanti e i possibili rischi connessi alla salubrità degli immobili.

---

<sup>4</sup> Un utile spunto potrebbe essere un'analisi di aggregati edilizi con metodi semplificati citati nel DPCM 9/2/2011 "Valutazione e riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale allineate alle nuove Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008", con cui si possono valutare e ridurre le vulnerabilità in relazione alla presenza di catene metalliche, contrafforti ecc. oltre a una stima della resistenza globale.

Ciò anche al fine di rendere più immediata e univoca l'individuazione dell'immobile, nonché di fornire un quadro completo dello "stato di fatto" del fabbricato, per uniformare le procedure di verifica di conformità dell'immobile con le vigenti disposizioni in materia di edilizia e urbanistica.

Inoltre, occorre prevedere una normativa che consenta l'adeguamento degli edifici di maggiori dimensioni a proprietà diversificata, dove è particolarmente complicato intervenire per la rigidità normativa ed operativa, che rende spesso indisponibili i proprietari.

Per questi casi occorrerebbe approvare la norma, più volte proposta in sede parlamentare dalla RPT<sup>5</sup>.

**Infine, appare ugualmente indispensabile l'introduzione di adeguate linee guida per la realizzazione degli interventi di miglioramento sismico degli**

---

<sup>5</sup> Proposta dell'RPT di Misure di semplificazione in materia di autorizzazione sismica (proposta di modifica al d.P.R. n. 380/2001, Testo Unico Edilizia-TUE) - Misure di semplificazione in materia di autorizzazione sismica

#### **Motivazione**

*La norma tende a consentire interventi di miglioramento e adeguamento sismico nei casi di edifici, anche e soprattutto di notevoli dimensioni, a proprietà diversificata, per i quali un intervento complessivo generale ed unitario è ostacolato da difficoltà di ordine economico nonché di esecuzione in breve tempo dell'intervento, che spesso costringe all'inutilizzo delle abitazioni durante i lavori. Con questa norma si consente di ottenere il miglioramento o adeguamento sismico dell'intero edificio con interventi parziali, ma inquadrati in una progettazione generale, che possono essere eseguiti in tempi diversi e secondo le disponibilità economiche, soprattutto in occasione di interventi di manutenzione straordinaria delle singole unità immobiliari, che normalmente vengono eseguiti periodicamente. La norma consentirà di realizzare moltissimi interventi, elevando la sicurezza degli edifici, innescando anche la possibilità di lavoro, garantendo una sicurezza "diffusa e sostenibile".*

*La norma modifica il d.P.R. n. 380/2001, Testo Unico Edilizia (TUE) ed, in particolare, l'articolo 93, con l'aggiunta del comma 7bis.*

#### **Emendamento**

Dopo il comma 7 dell'articolo 93 (R) del DPR 380/2001 è aggiunto il comma 7 bis:

*"Art. 93 (L) Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche (legge 2 febbraio 1974, n. 64, articoli 17 e 19) (omissis)*

*7 bis. Il committente che dovesse procedere ad un intervento di un adeguamento o miglioramento sismico di un edificio esistente, secondo i contenuti indicati espressamente nelle norme tecniche emanate dai competenti ministeri, può attuare questo adeguamento o miglioramento mediante una serie di interventi parziali, ciascuno finalizzato al miglioramento sismico dell'edificio. Il committente procede al deposito di un Progetto Guida Unitario ed esteso a tutto l'edificio, che individui le linee di indirizzo del processo di adeguamento sismico.*

*Il progettista o il direttore dei lavori dovrà asseverare la coerenza di ciascun intervento di miglioramento sismico con le finalità del progetto guida di cui sopra. Ciascun intervento di miglioramento sismico si chiude con il collaudo statico anche parziale redatto ai sensi del presente DPR.*

*Al termine del processo il certificato statico finale dovrà accertare il raggiungimento dell'adeguamento o miglioramento sismico di cui al Progetto Guida Unitario depositato. Ad ogni intervento saranno trasferiti i tempi per inizio ed ultimazione dei lavori come stabilito dal presente DPR per il corrispondente titolo abilitativo."*

**edifici di interesse storico-artistico** e, più in generale, dei beni facenti parte del patrimonio culturale tutelato, anche al fine di *ridurre al minimo le frequenti ipotesi di conflitto fra le amministrazioni e le Soprintendenze ai beni storici, artistici e culturali*, coinvolte a diverso livello in occasione di tali interventi.

## 4. Ordini e Collegi professionali per i programmi di sensibilizzazione nelle scuole e di formazione dei professionisti

---

Si rinnova la disponibilità degli Ordini e Collegi delle professioni tecniche, oltre che dei singoli professionisti, ad organizzare nelle Scuole programmi di sensibilizzazione e di informazione sul tema del pericolo sismico, nonché a svolgere corsi di formazione professionale specifici sul tema della prevenzione sismica, nel rispetto delle competenze professionali sancite per legge, sulle modalità di comportamento in relazione ai molteplici rischi correlati all'evento sismico e al suo post (inquinamento aria, acqua, suolo, agenti chimici, radiazioni, etc), indirizzati a professionisti e/o volontari operanti nel settore, in attuazione di quanto già espressamente previsto dall'art. 3, co. 1, dell'Ordinanza PCM n. 3274/2003.

Inoltre, gli Ordini e Collegi della Rete organizzeranno corsi di aggiornamento professionale sul tema del piano di prevenzione del rischio sismico, per assicurarne la massima diffusione e conoscenza, nonché assicurarne l'attuazione nel modo più efficace possibile.

## 5. Piano di prevenzione del rischio sismico: occasione per rinnovare centri urbani e territori

---

### **5.1. Considerazioni di base per la ricostruzione e prevenzione nazionale**

Le dimensioni che va assumendo il sisma in queste ultime settimane obbligano a considerare non solo la scala edilizia ma a impostare la ricostruzione e la futura prevenzione sulla base delle seguenti considerazioni:

- molte parti delle aree colpite erano caratterizzate da evidenti fenomeni di debolezza economica, abbandono, marginalità. Le azioni di ricostruzione, di restauro o di incentivi al recupero dei manufatti dovrebbero essere condotti nella logica di rendere quei territori (o quella parte di essi più idonea) più appetibili per essere valorizzati;
- accondiscendere alla richiesta di ricostruire dov'era e com'era, istintiva reazione degli abitanti dei luoghi colpiti dal sisma non è necessariamente la condizione migliore per garantire la prevenzione futura dal ripetersi di simili catastrofi. Occorre, invece, valutare anche eventuali ipotesi di ricostruzioni non fedeli alla situazione pregressa, sia dal punto di vista localizzativo che tipologico, per quanto riguarda gli involucri edilizi recenti ossia non vincolati o non vincolabili, mentre per gli edifici di pregio storico artistico e culturale, o comunque quelli che presentano caratteristiche per le quali sono definiti vincolabili ex D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), sarà necessario raccogliere o predisporre una opportuna documentazione grafica e fotogrammetrica che documenti in maniera puntuale lo stato di fatto delle strutture, dei materiali e dei decori. Tale documentazione dovrà venire predisposta a seguito della definizione di aree prioritarie di miglioramento della sicurezza dal rischio sismico, e comunque in base ad un elenco che censisca in maniera completa tutti gli edifici di pregio storico presenti. I primi edifici di pregio storico che verranno documentati sarebbero necessariamente quelli appartenenti alle aree prioritarie di intervento. Per gli edifici vincolati o vincolabili il progetto di intervento per la prevenzione dal rischio sismico, così come qualsiasi progetto di intervento di restauro da redigere in circostanze "normali"



ovvero in esito di evento sismico, dovrà comunque tenere conto dei principi generali di reversibilità e riconoscibilità, proprio nel rispetto della storia e del ruolo dell'edificio nei secoli.

- per contro, molta parte del tessuto edilizio colpito ha o aveva caratteristiche storico culturali, a volte di grande pregio e rappresentatività. La sua ricostruzione non potrà tuttavia prescindere da realizzare organismi edilizi profondamente diversi dagli originali in quanto derivanti da tecniche costruttive totalmente differenti per quanto riguarda gli involucri edilizi recenti ossia non vincolati o non vincolabili, mentre per gli edifici di pregio storico artistico e culturale, o comunque quelli che presentano caratteristiche per le quali sono definiti vincolabili ex D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) le tecniche o i materiali impiegati che divergono rispetto agli originali in opera dovranno coniugare l'esigenza del recupero della funzionalità precedente con la prevenzione del rischio sismico e con il mantenimento di un aspetto generale visibile dell'edificio compatibile con quello preesistente e graficamente documentato. Ciò premesso, la ricostruzione di quegli organismi edilizi (o tessuti costituiti dalla loro originaria aggregazione) non sarà sempre da ricostruire in maniera fedele, pur ricercando vie per mantenere, in via primaria l'identità di quei luoghi, ma dovranno essere individuate primariamente le tipologie di edifici per i quali sarà necessario un intervento utile a mantenere visibile e riconoscibile la stratigrafia che riferisce alla storia dell'edificio.

Queste considerazioni portano alla necessità di riconsiderare le aree oggetto di interventi post sisma a livello territoriale, urbano e tipologico-edilizio.

### ***5.2. Necessità di procedure urbanistiche snelle e efficienti***

Poiché è necessario agire comunque con rapidità e determinazione occorrerà mettere in campo azioni che scongiurino le lunghe procedure con cui piani (o progetti) a scala territoriale o urbana vengono normalmente redatti o approvati.

Un primo elemento da considerare è quello delle diverse realtà regionali che, ad oggi costituisce elemento di diversità di parametri, di definizioni e di procedure essendo regolato da Norme specifiche Regionali e Comunali.

Una prima azione deve essere quindi l'assunzione di un "corpus" normativo speciale valido per tutte le aree di recupero o per la prevenzione sismica.

Questo Corpus potrebbe, sperimentare metodi che superino le ormai endemiche arretratezze della strumentazione urbanistica italiana, ancora organizzata sulla Legge 1150 /1942, anche se abbondantemente frammentata nelle attuali declinazioni Regionali. Seguendo la più aggiornata letteratura urbanistica europea, la nuova strumentazione dovrà essere molto snella, approvabile dagli stessi Enti che la redigono o dal Commissario di Governo e deve essere basata su progetti invece che su normative, permettendo di far derivare le seconde dai primi. Deve prescindere da meccanismi numerici in favore di parametri prestazionali in relazione a servizi e attrezzature comuni.

### ***5.3. Azioni conseguenti alla definizione di una strumentazione speciale per le aree colpite dal sisma***

Una seconda azione sarà essere costituita dall'individuazione di eventuali aree particolarmente critiche sotto il profilo sismico o di altri vincoli tali da scongiurarne o limitarne il riutilizzo ai fini edificatori e infrastrutturali.

Una terza azione sarà essere quella di un piano strategico, esteso ad ambiti significativi, che ne definisca criticità e potenzialità in modo da metterne in luce le vocazioni e ne indirizzi i futuri investimenti in termini infrastrutturali e di eventuali politiche fiscali di incentivazione.

La quarta azione è una pianificazione attuativa volta a definire metodologia di intervento (unità minime di intervento, edifici speciali, interventi volti agli spazi pubblici, alle infrastrutture locali etc)

Questa ultima azione, particolarmente delicata per gli effetti finali che ne derivano, compatibilmente con la necessità di tempi rapidi richiesti dalla contingenza, dovrà essere accompagnata da un idoneo percorso partecipativo culturale che permetta di approcciare con la dovuta attenzione da un lato siti storici che necessitano di grande sensibilità interpretativa della loro identità e soprattutto della necessaria evoluzione di tale identità, dall'altra dovrà saper interpretare la ricostruzione, laddove questi presupposti identitari sono meno evidenti.

In continuità con quanto è accaduto in altre parti del mondo, colpite da questi eventi, occorrerà circoscrivere ambiti di particolare pregio su cui mediante concorsi di progettazione si possano debitamente intercettare le migliori soluzioni per garantire una qualità ambientale futura pari o superiore a quella ante-sisma.

## 6. Interventi progettuali coordinati con gli adeguamenti antisismici ed energetici, volti a migliorare le prestazioni degli immobili ad uso abitativo sul piano ecologico-ambientale ed estetico-percettivo

---

Sulla falsa riga di quanto affermato in precedenza, la messa a punto di un piano di “Prevenzione del rischio sismico” insieme al miglioramento delle “Prestazioni energetiche” degli immobili rappresenta indubbiamente un’occasione preziosa per ripensare anche la qualità ecologico-ambientale ed estetico-paesaggistico di ampia parte degli insediamenti abitativi, soprattutto delle periferie urbane del nostro Paese.

Tali politiche non possono tuttavia avere solo un carattere meramente difensivo, bensì debbono connotarsi per una forte tensione progettuale in modo da rimuovere le ragioni strutturali del degrado e perseguire nuovi ed avanzati equilibri tra le diverse esigenze economico-sociali e le specificità dei caratteri ambientali.

Considerando lo specifico ambito agrario, il paesaggio appare sempre più in Italia uno degli elementi essenziali per uno sviluppo economico sostenibile legato alle peculiarità ambientali e alle eccellenze enogastronomiche.

La qualità delle produzioni agrarie non si misurerà, infatti, solo in termini meramente “organolettici”, ma anche sui temi della salvaguardia ambientale e della cura ed attenta gestione del paesaggio, quale caposaldo della qualità e tipicità dei prodotti stessi.

Nello specifico, appare chiaro come occorra edificare/riedificare/ristrutturare in modo oculato, contemperando le esigenze di prevenzione del rischio sismico e con quelle sviluppo delle aziende agricole, ma evitando stili, tipologie e volumi dissonanti ma perseguendo uno stretto e costante raccordo con l’intorno paesaggistico.

Questi obiettivi potrebbero essere conseguiti con adeguati incentivi economici, anche attraverso la promozione di studi e iniziative esemplificative di mantenimento e miglioramento del paesaggio.

Del resto, progettare tanto nelle realtà urbane quanto nei contesti agrari, rappresenta un tema complesso che investe la sfera della cultura, della scienza e della tecnica.

Investe cioè tutti gli aspetti dell'operare sul territorio, rendendo essenziale un approccio di tipo strettamente multidisciplinare per poter giungere ad una approfondita conoscenza di tutti i diversi e complessi aspetti storico-culturali ed ecologico-ambientali tra loro fortemente connessi ed interagenti.

In un'ottica di maggiore attenzione alla complessa realtà del paesaggio anche il corretto utilizzo della vegetazione può concorrere ad una migliore gestione del territorio. Nella progettazione degli spazi che circondano gli insediamenti abitativi, la vegetazione può rappresentare uno straordinario elemento unificante, formando una trama in grado di connettere elementi nati in passato in modo scoordinato rispetto al contesto che li ospita. Gli spazi verdi rappresentano, inoltre, la più naturale e semplice via di fuga e luogo sicuro in caso di emergenze che impongano l'evacuazione dai luoghi.

Nella riqualificazione degli immobili un eccezionale interesse riveste il verde parietale, cioè il ricoprimento con la vegetazione delle pareti degli edifici. Il rivestimento delle pareti con specie vegetali può inoltre determinare sensibili vantaggi in termini energetici, riducendo i costi di condizionamento dei locali interni.

Grande interesse rivestono, infine, soluzioni progettuali connesse al verde pensile, quale ottimale gestione degli edifici a copertura piana. Non meno importanti appaiono anche i benefici connessi ad una migliore gestione del deflusso delle acque meteoriche, attualmente fonte di molte preoccupazioni, anche in ragioni delle modificazioni climatiche in atto.

La corretta individuazione delle soluzioni progettuali a verde più opportune per le diverse realtà italiane, valorizzando gli elementi di singolarità, di identità e di equilibrio e prevenendo nel contempo le trasformazioni fonte di squilibrio e dissonanza rappresenta un tema che necessita di essere adeguatamente e capillarmente affrontato sul piano scientifico, attraverso indagini e sperimentazioni apposite, e sul piano strettamente tecnico, attraverso l'attività di professionisti, quali agronomi e forestali, in grado di interagire proficuamente con le altre figure tecniche coinvolte nel piano generale di adeguamento/ammodernamento del patrimonio abitativo del nostro Paese.

## 7. Il finanziamento dei costi per il Piano di prevenzione del rischio sismico

---

### 7.1. *Ipotesi di lavoro*

I costi per il miglioramento della sicurezza del patrimonio abitativo dai terremoti dipendono dal livello di copertura del rischio che si ritiene accettabile. Sulla base di questa assunzione, prendendo a riferimento tutto il patrimonio abitativo del Paese e utilizzando come parametro di intensità sismica l'impatto del terremoto de L'Aquila, **si può stimare in non meno di 100 miliardi di euro il costo da affrontare per l'attuazione degli interventi di miglioramento della sicurezza in funzione della distribuzione per età degli edifici e delle loro condizioni strutturali in Italia.**

Si tratta in questa prospettiva di **intervenire su circa 12 milioni di immobili** che dovrebbero essere destinatari di opere di risanamento e miglioramento della sicurezza statica. **Con un coinvolgimento di una popolazione pari a circa 23 milioni di cittadini.**

Appare in ogni caso, necessario mettere in campo risorse pubbliche e/o premialità nell'arco dei prossimi 20 anni che possano **spingere realmente i privati ad adeguare i fabbricati residenziali e non residenziali**, così come è stato già fatto, con successo, per le ristrutturazioni e l'adeguamento energetico.

Se si considerano solo gli ultimi 40 anni, *secondo le stime del Centro Studi CNI, gli eventi sismici hanno comportato danni diretti per 122 miliardi di euro (3 miliardi per anno).* È evidente che queste somme potrebbero essere utilizzate come investimenti per interventi sistematici di miglioramento della sicurezza degli edifici e in attività di prevenzione, evitando in futuro di intervenire in drammatiche fasi di ricostruzione. È evidente, perché ciò accada effettivamente, che le somme iniziali vengano utilizzate nelle zone della fascia 1 e sugli edifici che, a seguito delle indagini, siano maggiormente a rischio, in modo da ridurre di molto, in pochi anni, il pericolo di danni alle persone.

In via preliminare e come ipotesi di lavoro è possibile ragionare su due linee di intervento: *incentivi fiscali e polizze assicurative.*

## **7.2. Politiche di incentivazione**

Occorrerà accompagnare il processo di attuazione del piano attraverso efficaci meccanismi di incentivazione, in particolare con sgravi fiscali, le attività dei privati cittadini finalizzate al miglioramento/adeguamento del proprio edificio dal punto di vista strutturale, anche per parti e nel corso di vari anni, attraverso una serie successiva di interventi preventivamente studiati e programmati.

Va ricordato che, sulla scorta di quanto già esistente e ben funzionante nel campo dell'efficienza energetica, la Legge di Stabilità 2014, estendendo temporalmente quanto già previsto dal D.L. n. 63 del 04.06.2013 (art. 16, comma 1-bis), ha previsto la possibilità di ottenere la detrazione IRPEF e IRES del 65% sugli interventi di miglioramento e adeguamento sismico, fino a un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 96 k€ per unità immobiliare, sia per le abitazioni principali che per le costruzioni adibite ad attività produttive, ricadenti in zona sismica 1 e 2 (secondo la classificazione dell'O.P.C.M. 3274/2003; come è noto, oggi questa classificazione non esiste più).

Sono compresi nella detrazione:

- miglioramenti ed adeguamenti sismici, con particolare riguardo all'esecuzione di opere per il miglioramento della sicurezza statica, in particolare sulle parti strutturali;
- redazione della documentazione obbligatoria atta a comprovare la sicurezza statica del patrimonio edilizio (valutazione di sicurezza statica, vulnerabilità sismica, progettazione interventi);
- interventi necessari al rilascio della suddetta documentazione (ad esempio relazione geologica, campagna di prove sui materiali, ecc.).

Ovviamente gli interventi devono essere realizzati sulle parti strutturali degli interi edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente (ad esempio un intero aggregato strutturale di un centro storico, e non la singola unità immobiliare).

Come per le ristrutturazioni edilizie, era previsto un primo scaglione con una detrazione del 65% per le ristrutturazioni effettuate dal 01.01.2013 al 31.12.2014, e un secondo scaglione per detrazioni del 50% dal 01.01.2015 al 31.12.2015.

Attualmente è in fase di studio da parte del governo<sup>6</sup>, per la Legge di Stabilità 2017, la possibilità di un bonus per gli interventi di adeguamento antisismico: dal prossimo primo gennaio 2017, pertanto, se la norma dovesse essere approvata, anche le spese effettuate per gli interventi di miglioramento della sicurezza per le prime e seconde case e per le attività produttive, ricadenti nelle zone sismiche 1, 2, e 3, potranno usufruire della detrazione del credito di imposta al 65%. Inoltre, il bonus potrebbe non essere limitato alle detrazioni IRPEF, per permettere anche agli incapienti di accedere alle agevolazioni. Contemporaneamente, si sta valutando la possibilità di rendere gradualmente obbligatoria la certificazione antisismica, in analogia a quanto si fa in campo energetico.

Tuttavia, va osservato che, fino ad oggi, l'utilizzo di questi di incentivi per il miglioramento strutturale è stato alquanto scarso.

A tal proposito, per venire incontro alle esigenze di sicurezza di chi ha poca disponibilità economica, si potrebbero stanziare, anche con l'aiuto delle banche, crediti da restituire a tassi agevolati, e comunque non superiori all'1%: una sorta di "**Prestiti per la sicurezza sismica**".

Inoltre, sempre nell'ottica di incrementare il numero di cittadini che dà avvio ad interventi di miglioramento della sicurezza sismica, potrebbe essere utile incrementare il bonus fiscale già previsto per gli interventi di efficienza energetica per chi esegua contemporaneamente anche interventi di consolidamento strutturale. Abbinando i due aspetti, infatti, sarà possibile investire nel miglioramento della sicurezza strutturale i risparmi che si conseguiranno a seguito di una maggiore efficienza energetica.

Si può, poi, ipotizzare, nel concreto, di introdurre benefici fiscali modulati sulla base della qualità degli interventi (ad una maggiore sicurezza dovrà corrispondere una maggiore detrazione fiscale) distribuiti su un congruo numero di anni, individuando **soglie minime di intervento di miglioramento della sicurezza cui tutti gli immobili a rischio dovranno essere sottoposti**.

Infine, accanto alle misure di incentivazione economica occorre affiancare interventi di semplificazione che rendano più agevole porre in essere le misure di consolidamento e di miglioramento della sicurezza degli edifici, soprattutto di quelli complessi. Dal punto di vista operativo ed in via preliminare, si propone un doppio meccanismo di intervento:

---

<sup>6</sup> Lo scorso 15 novembre la commissione bilancio della Camera ha dichiarato ammissibili gli emendamenti presentati in tal senso.

- contributo pubblico dello Stato che copra, come peraltro in discussione, almeno il 65% dei costi legati al monitoraggio, diagnosi e individuazione degli interventi di miglioramento della sicurezza di ciascun edificio;
- spesa diretta dei privati proprietari di immobili, prevedendo modalità di abbattimento dell'IVA per le prestazioni ricevute e modalità di detraibilità delle spese sostenute, a parziale recupero dei costi sostenuti;
- modalità di intervento diretto dello Stato per coprire i costi di intervento, nel caso di comparti edilizi o edifici a proprietà plurima, nel caso di proprietari assenti o incapienti, per evitare il blocco dell'iniziativa di adeguamento.

### **7.3. Polizze assicurative**

Un'ulteriore misura per mitigare l'ammontare delle risorse necessarie a coprire i costi dei danni causati dal terremoto nel nostro Paese potrebbe arrivare anche dall'introduzione di un sistema di assicurazione per gli immobili localizzati nelle aree a pericolo sismico, con polizze a costi contenuti, ed anch'esse interamente deducibili dal punto di vista fiscale.

Sarebbe a tal proposito utile introdurre un tavolo di confronto tra tecnici, rappresentanti istituzionali e compagnie assicurative sulle reali possibilità e fattibilità di rendere operativa questa strada, partendo anche da lavori e analisi già svolti in ambito parlamentare (es.: proposta di normativa in materia di obbligatorietà della polizza di prevenzione da danni sismici su edifici discussa in Senato nel 2013).

Le analisi effettuate fino ad oggi mettono in evidenza che se la polizza fosse resta obbligatoria, su tutto il territorio nazionale, (con modulazioni del premio in funzione del rischio oggettivo cui ciascun immobile è sottoposto, indipendentemente dalla zona di rischio sismico), il premio a carico del privato si potrebbe mantenere su livelli piuttosto contenuti e potrebbe essere reso fiscalmente deducibile in modo da renderlo più accettabile al contribuente/proprietario di immobili.

La proposta messa a punto dall'ENEA in collaborazione con Federproprietà e altri solleverebbe lo Stato dalle spese di ricostruzione.

L'obbligo all'assicurazione, inoltre, stimolerebbe proprietari e compagnie assicurative a verificare l'affidabilità delle costruzioni, per differenziare i



premi assicurativi tra i vari immobili in funzione del rischio e, quindi, a intervenire in caso di carenze strutturali.

S'innescerebbe, così, un sistema di prevenzione che gioverebbe sia ai proprietari, interessati a risparmiare sul premio di assicurazione, sia alle compagnie, interessate a ridurre la probabilità di dover risarcire i proprietari a seguito di eventi calamitosi.

Inoltre ne trarrebbe giovamento il settore edile, da sempre forza trainante nelle riprese economiche, che allo stato attuale sta facendo affidamento su una maggiore e accurata manutenzione dell'esistente, non trascurando l'ipotesi di demolizione e ricostruzione laddove non siano soddisfatti i moderni requisiti architettonici e strutturali.

L'assicurazione, pertanto, avrebbe l'effetto di stimolare una corretta prevenzione, anzi diventerebbe un efficace strumento di prevenzione dei rischi naturali. Il premio di assicurazione dovrà, pertanto, essere fissato in funzione del reale rischio. Non sarà quindi automatico che pagherebbe un maggior premio chi vive in aree a elevata pericolosità sismica.

Si può ipotizzare che i rimborsi non sarebbero immediati a seguito dell'accertamento del danno, ma potrebbero essere erogati a stati di avanzamento dei lavori. Le compagnie potrebbero anche servirsi di imprese di propria fiducia per i lavori, esercitando così un controllo maggiore sull'utilizzo del rimborso.

In alcune esperienze già avviate in altri paesi il sistema assicurativo si basa su un sistema di riassicurazione, che coinvolge più compagnie, mentre lo Stato interviene soltanto a fronte di eventi eccezionali ma si libera degli eventi minori. Tenendo conto del censimento e di un ragionevole incremento nei successivi 5 anni, il numero di unità immobiliari in Italia è stimabile in circa 32.000.000.

Un premio di assicurazione medio di 100 €/anno coprirebbe, con un certo margine, i danni dovuti a eventi naturali, pari a circa 3 miliardi di €/anno. Una parte del premio potrebbe confluire in un fondo per la sicurezza strutturale e l'efficienza energetica per finanziare interventi preventivi sugli edifici al fine di ridurre gradualmente i costi di emergenza e ricostruzione e di gestione.

Al fondo potrebbero affluire, oltre ad una quota dei premi relativi all'assicurazione obbligatoria, anche una quota annuale a carico dello Stato, nonché finanziamenti europei specifici del settore ed eventuali altri finanziamenti pubblici e privati. Tuttavia, posta la necessità di incentivi fiscali a favore degli assicurandi, come indicato prima, sarebbe inoltre

opportuno adottare meccanismi di incentivazione, anche dal lato della prevenzione. Orientandosi cioè verso il miglioramento della sicurezza degli edifici e magari attuando parallelamente le due ipotesi. Ad esempio si potrebbe pensare ad un consistente sconto sul premio da pagare per gli immobili “messi in sicurezza” dotati di una certificazione sismica.