

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE
POLITICHE DI PREVENZIONE
ANTISISMICA E SUI MODELLI DI
RICOSTRUZIONE**

Presso l'VIII Commissione - Ambiente, Territorio e
Lavori Pubblici - della Camera dei Deputati

Audizione ANCE

Roma, 26 ottobre 2016

Un Paese a rischio:

- **il rischio sismico**

L'Italia è un Paese fragile.

Le aree a elevato rischio sismico (zone 1 e 2 secondo la Classificazione sismica della Protezione Civile 2015) sono circa il 44% della superficie nazionale (131 mila kmq) e interessano il 36% dei comuni (2.893).

Nelle aree ad elevato rischio sismico vivono 21,8 milioni di persone (36% della popolazione), per un totale di 8,6 milioni di famiglie e si trovano circa 6,2 milioni di edifici.

La rischiosità del patrimonio edilizio privato

In queste zone, lo stock abitativo è di circa 5,2 milioni di immobili, per lo più concentrati nella zona 2, pari a 4,3 milioni.

Con riferimento alla **tipologia di struttura edilizia**, per gli edifici residenziali emerge una **prevalenza della muratura portante (il 54,6% del totale, pari a 2,8 milioni di edifici)**, mentre il **calcestruzzo armato è stato utilizzato in media per il 33,6% degli immobili**. Il restante 11,8% è stato costruito con altro materiale (ad esempio acciaio, legno ecc..).

Lo stock abitativo delle zone a maggior rischio sismico risulta molto vetusto. Il 74% degli edifici residenziali, pari a 3,8 milioni di immobili, è stato costruito prima della piena operatività della normativa antisismica per nuove costruzioni. Di questi 3,1 milioni di edifici abitativi si trovano in zona 2 e poco meno di 700mila in zona 1.

Dal 1944 a oggi in Italia i terremoti che hanno colpito moltissime zone, da Sud a Nord, del Paese, hanno causato la perdita di decine di migliaia di vite, e determinato incalcolabili conseguenze economiche per il rallentamento o la distruzione di intere economie territoriali oltre che provocato **danni per circa 181 miliardi di euro (2,5 miliardi l'anno).**

- **Il rischio idrogeologico**

Numeri altrettanto preoccupanti emergono con riferimento al dissesto idrogeologico. **Le aree ad elevata criticità idrogeologica interessano, infatti, il 9,6% circa della superficie territoriale del Paese e l'82% dei comuni italiani.** Si stima che la popolazione potenzialmente esposta a rischio idrogeologico sia pari a 5,8 milioni di persone (2,4 milioni di famiglie), e gli edifici interessati siano circa 1,3 milioni.

Negli ultimi 80 anni, si sono verificati più di 5.400 alluvioni e 11.000 frane. Ma è osservando l'andamento dei fenomeni di dissesto negli ultimi cinquanta anni che la situazione si fa più preoccupante. I dati registrano infatti una crescente incidenza degli eventi ed un progressivo aumento del rischio per la popolazione.

In Italia, nonostante gli sforzi del Governo attuale, gli interventi per la messa in sicurezza del territorio sono ancora troppo spesso delegati alla **politica dell'urgenza**: si interviene per fronteggiare le conseguenze del disastro e per contenerne i danni con provvedimenti dall'efficacia ridotta, ma dai costi elevati.

Ogni anno spendiamo circa un miliardo di euro per i danni dovuti ad alluvioni e frane.

Il paradosso italiano e la miopia delle regole di bilancio europee

Si tratta di **risorse che potrebbero essere più efficacemente spese in prevenzione piuttosto che in ricostruzione** (per non considerare l'incalcolabile valore delle vite umane perse in molti eventi).

Su questo tema, è opportuno evidenziare che la stessa Commissione europea ha più volte sottolineato, nell'ambito delle procedure di valutazione dei conti pubblici italiani, che il costo degli interventi straordinari post-eventi rischia di mettere a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione Europea in materia di rapporto deficit/Pil e debito/Pil.

L'Italia, inoltre, risulta il maggiore beneficiario del fondo di solidarietà dell'Unione con circa 1,32 miliardi di euro ottenuti, pari circa un terzo dell'importo totale erogato ai 28 Paesi europei negli ultimi 15 anni (3,78 miliardi di euro).

Da questa breve analisi emerge la necessità di superare il **paradosso della realtà italiana**: quello di un Paese esposto a forte rischio che investe solo nella fase emergenziale e poco in prevenzione ma, soprattutto, quello di un Paese che è il maggiore beneficiario del fondo europeo di solidarietà per le grandi calamità naturali e può scontare dal Patto di stabilità e crescita europeo le spese effettuate durante l'emergenza ma, finora, non ha potuto ricevere nessuno sconto per la fase di prevenzione nell'ambito della cosiddetta "flessibilità di bilancio".

L'opportunità di Casa Italia

Le conseguenze del sisma che ha colpito il Centro Italia il 24 agosto u.s. sono una triste dimostrazione dell'esigenza di definire politiche di prevenzione in una prospettiva di lungo periodo e di carattere strutturale.

Una grande sfida attende ora il Paese; **una sfida alla quale lo stesso Governo ha voluto dare una dimensione nazionale con la costituzione di "CASA ITALIA"**.

Le proposte dell'Ance

Di fronte a questi dati l'Ance ritiene necessaria un'azione forte e risolutiva per attivare un **Programma pluriennale di riduzione del rischio**, dotato di risorse certe e stabili, che permetta di intervenire, anzitutto, nelle aree di maggiore pericolosità (zone 1 e 2 della classificazione sismica).

Sul fronte delle **risorse**, buone notizie arrivano dal disegno di legge di bilancio, approvato dal Consiglio dei Ministri del 15 ottobre scorso, che prevede **7,4 miliardi di euro per la ricostruzione delle zone terremotate**.

La proposta dell'Ance si articola in **quattro linee d'azione**:

Consapevolezza e diagnosi degli edifici

1. **Prevedere regole che consentano di aumentare il livello di conoscenza e consapevolezza del rischio** da parte della popolazione.

Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto prevedendo che a tutti i contratti di trasferimento della proprietà o di locazione di un bene sia allegata la documentazione attestante la **zonizzazione sismica**. Tale documentazione sarà sostituita, non appena disponibile, dalla **classificazione al momento all'esame del MIT**.

Con riferimento alle nuove abitazioni, è opportuno introdurre l'obbligo di fornire all'acquirente, all'atto del rogito, la documentazione relativa alle **caratteristiche tecniche**

dell'immobile, unitamente alla descrizione delle azioni necessarie per una corretta manutenzione dell'edificio sia nelle parti comuni sia in quelle a uso esclusivo.

Tale azione volta ad incrementare il livello di conoscenza dovrà portare all'introduzione dell'**obbligatorietà della diagnosi dell'edificio** (o dei complessi immobiliari), dal punto di vista del rischio statico, sismico anche in funzione della tipologia costruttiva e dello stato di conservazione dell'edificio stesso.

E' un aspetto fondamentale, perché da esso deriva la reale cognizione sulla vulnerabilità degli immobili, sulla base della quale qualunque proprietario sarà messo nella condizione di scegliere quali interventi dovranno essere effettuati per la riduzione del rischio. Per altro nelle situazioni di maggiore degrado e di pericolosità sarà necessario che siano assunti nei confronti dei proprietari idonei provvedimenti finalizzati alla rimessa in pristino ecc.

Detrazioni d'imposta per gli interventi

- Utilizzare la leva delle **detrazioni d'imposta per consentire di realizzare gli interventi di adeguamento sismico** che permettano di mettere in sicurezza **interi edifici**.

Dalle prime anticipazioni sulla Legge di Bilancio sembra che Il Governo voglia puntare sulla prevenzione antisismica, aumentando lo sconto fiscale per chi ristruttura con un occhio alla sicurezza.

In attesa di conoscere i contenuti della manovra, sembra che, qualora al termine dei lavori venga dimostrato un miglioramento di una o due classi di rischio sismico, la detrazione del 50% potrà arrivare rispettivamente al 70 e all'80%. Tali percentuali saliranno di un ulteriore 5% se i miglioramenti riguarderanno interi edifici condominiali.

Inoltre, la detrazione risulterebbe estesa anche alle abitazioni diverse dalla "*prima casa*" e ci sarebbe la possibilità, per i soggetti "incapienti", di cedere a terzi il credito fiscale.

Su tale aspetto, ci riserviamo di esprimere un giudizio dopo aver letto il testo del disegno di legge. Occorre, però, tener presente che la cessione del credito d'imposta alle imprese esecutrici degli interventi finirebbe per incidere sulla liquidità delle stesse peggiorando la loro situazione finanziaria, già messa a dura prova da anni di crisi economica.

Sarebbe opportuno, invece, che la cessione del credito di imposta alle imprese esecutrici fosse prevista nell'ambito di **operazioni complesse di rigenerazione urbana** nelle quali sia prevista la demolizione e ricostruzione, anche con ampliamento, di interi edifici. Ciò consentirebbe di recuperare il credito d'imposta dai flussi di cassa generati da tali interventi.

L'agevolazione fiscale da sola non appare sufficiente. Pertanto, è necessario prevedere contributi aggiuntivi a fondo perduto, erogati dalle regioni, per ridurre l'impatto economico degli interventi sulle famiglie e stimolarle a realizzare i lavori.

Congruo periodo per gli interventi

3. Fissare un **congruo periodo per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza degli edifici in zona 1 e 2** valutando con attenzione le possibili misure da assumere nei confronti dei proprietari inadempienti.

Sostituzione edilizia

4. **Avviare una azione finalizzata alla sostituzione edilizia** non solo di singoli immobili, ma anche di interi comparti edilizi utilizzando la leva della messa in sicurezza sismica non solo attraverso interventi di ristrutturazione ma anche proprio di sostituzione edilizia. In tal modo gli obiettivi che si andranno a conseguire sono almeno due e cioè sicurezza sismica e efficienza energetica oltre ad una migliore qualità urbana.

Immobili pubblici “strategici” ed edifici destinati ad attività commerciali

Per quanto riguarda gli **immobili pubblici**, è necessario dare priorità agli edifici strategici (scuole, ospedali, caserme, ...) localizzati nelle zone 1 e 2 garantendo un livello di risorse certe e stabili negli anni, pari all'importo medio speso per far fronte alla loro ricostruzione dopo gli eventi sismici degli ultimi anni.

Con riferimento agli **edifici aperti al pubblico (alberghi, centri commerciali, ecc.)**, occorre prevedere la messa in sicurezza di questi ambienti di lavoro entro un congruo periodo di tempo.

Qualità

Infine, è necessario anche nel settore privato, introdurre una **qualificazione dei progettisti e degli esecutori dei lavori**; una qualificazione che, attraverso la costituzione di albi o marchi di qualità, consenta di premiare il *know how* aziendale, la capacità di organizzare e controllare il processo produttivo in modo da garantire la corretta e adeguata realizzazione degli interventi, attraverso l'utilizzo delle migliori e più adeguate tecnologie costruttive.

Il DL Terremoto:

Rispetto all'altro tema oggetto dell'odierna audizione, ovvero la ricostruzione a seguito degli eventi sismici, l'Ance ha fin da subito espresso apprezzamento per l'impianto complessivo del decreto legge sulla ricostruzione delle aree terremotate del Centro Italia. La strada intrapresa con questo provvedimento ci sembra possa garantire un piano di interventi all'insegna dell'efficienza, della trasparenza e della legalità.

Tuttavia, ci sono alcuni aspetti che come Ance riteniamo necessario porre all'attenzione:

La governance

- Rispetto alla **governance** si esprime qualche perplessità per l'articolazione delle funzioni tra i vari organismi previsti nel decreto legge, anche in considerazione della mancanza di tempistiche certe e il rinvio a successivi provvedimenti;

La legalità

- Con riferimento al tema della **legalità**, occorre evidenziare il rischio che la previsione, certamente apprezzabile, di un'apposita Anagrafe antimafia degli esecutori, che vigili sull'estraneità ai tentativi di infiltrazione mafiose di tutte le imprese coinvolte nel processo di ricostruzione, possa determinare pericolosi ritardi nella gestione delle migliaia di richieste che perverranno. Sarebbe opportuno, per accelerare l'avvio della ricostruzione, consentire, quanto meno fino all'entrata a regime del sistema dei controlli, che gli operatori economici possano operare dopo la presentazione dell'istanza di iscrizione all'Anagrafe, analogamente a quanto

avviene, al momento, per l'iscrizione alle white list esistenti. Naturalmente restano valide le cautele di legge già previste in caso di successivo diniego dell'iscrizione;

Le *white list* esistenti

- La scelta di ripetere i controlli antimafia per le imprese che risultano già iscritte nelle **white list prefettizie esistenti** da più di tre mesi, rischia di creare ulteriori attese. Le imprese già iscritte nelle white list non necessitano di ulteriori controlli, tanto più che la normativa vigente prevede che l'iscrizione alle liste prefettizie abbia valenza annuale;

Qualità delle imprese

- Con riferimento, infine, al tema della **qualità delle imprese** coinvolte nella ricostruzione privata, il decreto non prevede alcun obbligo di qualificazione (SOA) per le imprese esecutrici dei lavori privati. L'assenza della SOA determinerà una sostanziale impossibilità di controllo sulla professionalità tecnica delle imprese e incentiverà il ricorso a soggetti improvvisati, del tutto inadeguati alla sfida della trasparenza, qualità e sicurezza delle opere realizzate. Pertanto, è auspicabile che venga esteso ai lavori privati l'obbligo della SOA per le imprese esecutrici di lavori di quantomeno per il lavori di importo superiore ai 150.000 euro, come, peraltro, è già previsto nello stesso decreto per i lavori di immediata esecuzione.