
“OpenSpace”

Divagazioni, riflessioni e angolazioni culturali diverse

Public policies e rischio sismico

Vincenzo Spaziante¹ ■

Nel solco di una tradizione che possiamo ritenere ormai consolidata, anche il Governo Renzi ha fatto il suo aggiungendo un'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2015 delle agevolazioni fiscali in materia di ristrutturazioni edilizie, agevolazioni come noto dirette a favorire anche la realizzazione di interventi di adeguamento sismico degli edifici destinati sia ad abitazioni civili che a insediamenti produttivi (oltre che, particolare non trascurabile, la predisposizione della documentazione obbligatoria idonea a comprovare la sicurezza statica degli edifici).

La norma è stata inserita nella “legge di stabilità 2015” (art. 1, comma 47) e molto opportunamente, nel giro di pochissimi giorni dalla sua entrata in vigore, l’Agenzia delle Entrate ha emanato una apposita Circolare volta a illustrarne i contenuti e a fornire una serie di chiarimenti

e precisazioni utilissimi a renderne più agevole e ampio l’utilizzo. La Circolare, datata gennaio 2015, è reperibile in forma integrale sul sito www.agenziaentrate.gov.it al quale rinviamo quanti avessero interesse a capire meglio le opportunità offerte da questa normativa.

L’approvazione della norma di proroga di cui parliamo ha suscitato, manco a dirlo, non poche polemiche. C’è stato chi ha lamentato la modesta entità dell’agevolazione e chi ha puntato il dito d’accusa verso i termini temporali ristretti della proroga concessa o la mancata elevazione di rango dell’agevolazione da misura estemporanea a sistema definitivo e permanente.

A dispetto di quanti insistono in infruttuose polemiche di questo tipo, ci teniamo a dire subito che per noi la decisione del Governo (e del

¹ Presidente Fondazione Eucentre

Parlamento) è stata saggia e merita un giudizio sicuramente positivo.

Detto e sottolineato ciò, vorremmo provare a fare qualche prima riflessione e a fornire qualche suggerimento in vista del momento in cui si tratterà di decidere se confermare o no l'agevolazione fiscale anche per il 2016, per vedere se sia possibile adottare in futuro un approccio metodologico un po' meno rituale e sbrigativo, in grado di valorizzare al meglio le risorse disponibili con effetti positivi tanto sul piano della sicurezza antisismica che in termini di qualificazione della spesa pubblica.

Un buon punto di partenza potrebbe essere quello di tentare di definire la nuova agevolazione fiscale avendo in mente, e cercando di allinearsi più che possibile ad esso, il concetto di public policy sviluppato da tempo in ambito politico, che disegna la scansione delle fasi costitutive del processo decisionale più o meno nei seguenti termini: definizione degli obiettivi, ricognizione del terreno di intervento, elaborazione ed approvazione della norma, monitoraggio e controllo sulla concreta attuazione della norma, valutazione degli effetti prodotti dall'attuazione della norma, individuazione degli aggiustamenti normativi ritenuti utili o necessari.

In questa prospettiva balzano agli occhi di tutti i limiti veri dell'attuale esperienza normativa, nella quale gli obiettivi non sono esplicitati o vengono dati per scontati, il terreno di intervento è delimitato in maniera ancora grossolana, la conoscenza dell'attuazione della norma non è nota (almeno al pubblico) così come non lo sono gli effetti conseguiti in termini di riduzione del rischio. E non c'è alcun dubbio che si tratti di aspetti per nulla marginali: ci limitiamo qui ad esplorarne problematicamente alcuni.

È per esempio quanto mai singolare che, dopo alcuni anni di esistenza della norma, non si riesca ad avere qualche elemento di informazione sulla sua reale efficacia. Una seria politica pubblica di settore non può trascurare l'esigenza e l'utilità di riflettere sui risultati conseguiti. A oggi non sappiamo in quanti casi le norme abbiano trovato applicazione nei diversi settori di intervento (edilizia abitativa, stabilimenti produttivi), né se le abitazioni che abbiano goduto delle agevolazioni siano e in che misura unità abitative singole o condominiali. Non conosciamo la distribuzione territoriale degli interventi, non abbiamo elementi in ordine alla dimensione finanziaria complessiva che ha assunto l'agevolazione, non sappiamo se tra gli edifici che hanno goduto dell'agevolazione ve ne siano anche di proprietà pubblica e, nel caso, quali funzioni

ospitino. Non crediamo che si tratti di un grosso impegno da sostenere, ma la totale assenza di puntuali elementi di riscontro conoscitivo costituisce un fattore che rende impossibile verificare se l'agevolazione sia effettivamente servita a qualcosa, in che termini, per chi e per che cosa (e, già che ci siamo, se e quanto sia effettivamente costata allo Stato).

È appena il caso di sottolineare che disponendo di dati informativi sulla effettiva applicazione della norma e sul conseguente impatto per le casse dello Stato sarebbe possibile anche capire se quest'impatto sia stato superiore o inferiore rispetto alle previsioni fatte inizialmente in occasione dell'approvazione della norma. Va da sé che nel caso in cui l'impatto finanziario risultasse inferiore alle previsioni verrebbe ad aprirsi la possibilità di estendere i confini di quello che abbiamo chiamato il "terreno d'intervento" della norma agli elementi non strutturali degli edifici. E sarebbe senza ombra di dubbio una misura di grande importanza tenuto conto che è ormai da considerarsi largamente comprovato che i danni subiti dagli elementi non strutturali di un edificio per effetto di terremoti arrivano a presentare incidenze significativamente superiori a quelle relative ai danni subiti dalle strutture.

Sempre in materia di "terreno di intervento" c'è da proporre alla riflessione un ulteriore, importante argomento. È senz'altro vero che nella direzione di una migliore finalizzazione dei termini di applicazione delle agevolazioni un primo passo importante è stato compiuto abbastanza di recente circoscrivendo l'applicabilità del beneficio fiscale ai soli edifici ubicati in territori ricadenti nelle zone sismiche a maggiore pericolosità (le cosiddette zone 1 e 2 di cui all'OPCM 3274 del 2003). Ma forse fin d'ora converrebbe chiedersi se non valga la pena immaginare un sistema agevolativo fondato, anziché (od oltre che) sul criterio dell'ubicazione di un edificio in zona 1 o 2, sul fatto che l'intervento agevolato produca un effetto di miglioramento antisismico testimoniato (anche) dal passaggio dell'edificio da una classe individuale di rischio ad un'altra di livello inferiore.

Sappiamo che su questo tema ha a lungo ragionato, producendo alla fine un ottimo risultato, un apposito gruppo di lavoro operante nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma in vista del traguardo una serie di circostanze ed eventi esterni hanno fatto venir meno la forza necessaria per il rush finale. Non vorremmo che questo prezioso lavoro preparatorio andasse perduto e ci piacerebbe che chi oggi di dovere si facesse carico di riprendere in mano il fascicolo per metterlo concretamente a frutto.

Un ulteriore aspetto a nostro avviso degno di riflessione, e solo all'apparenza stravagante rispetto al tema specifico di questa nota, riguarda il rapporto tra le diverse tipologie di intervento previste dalla normativa (ristrutturazioni edilizie, interventi finalizzati alla climatizzazione, all'inquinamento acustico, al rischio del compimento di atti illeciti da parte di terzi, alla cablatura degli edifici, oltre che ovviamente all'adeguamento sismico) in termini sia di importi massimi di spesa ammessa al beneficio sia in termini di misure delle detrazioni.

Ovviamente le riflessioni in questa direzione non mirano a reclamare un'indiscriminata elevazione delle predette misure ma solo a rappresentare l'esigenza di individuare metodologie, parametri e criteri atti a consentire di effettuare valutazioni comparative tra il beneficio economico finale, sia individuale che collettivo, atteso per ciascuna

categoria di intervento agevolato e di utilizzare queste valutazioni per modellare nella maniera più appropriata e proficua le agevolazioni.

Anche se su questo specifico terreno l'impegno da approfondire soprattutto in sede di elaborazione tecnico-scientifica non è irrilevante, una prospettiva del genere porterebbe indubbi vantaggi in termini sia di consolidamento e ampliamento della base conoscitiva su cui poggiano le decisioni, sia di affinamento delle strategie di intervento, sia - ed è infine quel che più conta - di miglioramento complessivo dei risultati.

Chiudiamo qui questa nota, con l'impegno a riprendere e svilupparne già nel prossimo numero i temi ma con l'auspicio che ancor prima dell'uscita del prossimo numero non manchino le reazioni e si possa dire che qualcosa si è mosso.