



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

**Roma, 6 settembre 2016**

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Consultazioni per il Progetto Casa Italia

# **RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI,  
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE DEI  
DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E GEOMETRI  
LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI**

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E PERITI  
AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E  
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE TECNOLOGI  
ALIMENTARI**

## Indice

1. Premessa	4
2. Piano di prevenzione del rischio sismico: obiettivi e contenuti	9
2.1. Tre step per la definizione del quadro di prevenzione nazionale	9
2.2. Principio di obbligatorietà dell'azione e degli interventi di messa in sicurezza degli edifici	11
2.3. Il Piano di prevenzione come strumento organico e efficiente di intervento	12
2.4. Gli interventi di prevenzione secondo una scala di priorità	13
2.5. Il Fascicolo del fabbricato come strumento di prevenzione del rischio	14
3. Il finanziamento dei costi per il Piano di prevenzione del rischio sismico	16
3.1. Ipotesi di lavoro	16
3.2. Politiche di incentivazione	17
3.3. Polizze assicurative	18
4. Semplificazione normativa per un efficace Piano di prevenzione del rischio sismico	20
4.1. L'opportunità di norme più semplici e uniformi	20
5. Ordini e Collegi professionali per i programmi di sensibilizzazione nelle scuole e di formazione dei professionisti	23

# 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 è, quindi, la sintesi di documenti e studi elaborati in questi anni, sia direttamente dalla Rete che dai singoli Consigli Nazionali e dai loro Centri Studi.

Il recente sisma, che ha colpito nel mese di agosto 2016 vaste aree del Centro Italia, ripropone, infatti, la necessità di definire e dare avvio ad un *Piano di prevenzione del rischio sismico*, che definisca **azioni concrete e costi certi** per mettere in sicurezza il territorio ed il patrimonio edilizio, urbano e rurale, nonché i Beni culturali nel rispetto dell'identità dei luoghi e dei paesaggi che hanno consentito al nostro Paese il riconoscimento internazionale di "Bel Paese" ed ai nostri Padri Costituenti di inserire il Paesaggio tra i Principi Costituzionali.

La Rete delle Professioni Tecniche, prendendo atto che occorre contemperare la complessità di un *Piano di prevenzione*, attraverso la messa in sicurezza dei luoghi di vita e di produzione organico, che tenga conto dei diversi aspetti della sicurezza (sismicità, stato delle strutture, viabilità, idrologia 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 magnitudine 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.

Nonostante i terremoti non siano prevedibili dal punto di vista dell'esatta localizzazione è però possibile, anzi necessario, **attuare strategie di prevenzione e di contenimento dei danni**. Queste non possono non fondarsi sulla conoscenza tecnico-scientifica dei territori e dei luoghi, eliminando ritardi non più tollerabili sia per ciò che concerne la realizzazione della cartografia geologica (CARG), sia per gli studi di microzonazione sismica, nonché della valutazione dello stato delle strutture esistenti. La Rete delle Professioni Tecniche ribadisce che occorre intervenire, da oggi, con un orizzonte di breve-medio periodo per definire un piano di messa in sicurezza del patrimonio edilizio, su vasta scala, considerando pertanto il patrimonio storico e moderno, civile, industriale, agricolo, privato e pubblico.

L'RPT, inoltre, ritiene che **le azioni di prevenzione del rischio e di messa in sicurezza degli edifici 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, a cominciare dal *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 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. 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. Nel medio periodo sarà necessario attuare i singoli interventi reputati necessari, così come emergeranno dalle attività di monitoraggio. Per questa seconda fase, l'RPT ritiene che l'intero percorso di messa in sicurezza degli edifici potrebbe avere un orizzonte temporale di circa 20/30 anni, **per un costo stimato non inferiore a 100 miliardi di euro**. Ciò, peraltro, sottolinea l'opportunità di realizzare celermente 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. Occorre tenere conto che anche all'interno delle stesse zone e microzone di rischio convivono situazioni caratterizzate da diverse intensità di pericolo, a seconda delle specificità di ogni singolo immobile e di ogni ambito territoriale (effetti di sito).*

In questa prospettiva, va 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, nell'ambito del quale alle Amministrazioni Pubbliche dovrà essere assegnata la funzione di programmazione, coordinamento e controllo, soprattutto ad ultimazione degli interventi, mentre ai professionisti tecnici dovrà essere riconosciuto il ruolo di attuatore di interventi specifici, nel rispetto delle competenze professionali assegnate per legge a ciascuna professione, operando pur sempre secondo norme tecniche tenendo presente l'esecuzione di controlli ex post.*

Inoltre, per fronteggiare il rischio sismico sarà necessario non creare nuove strutture burocratiche. Il grado di vulnerabilità sismica e le informazioni provenienti dal fascicolo del fabbricato potranno essere riportate nei dati catastali dei fabbricati, presso l'Agenzia del Territorio (Anagrafe catastale).

L'RPT 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***. L'RPT è consapevole 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, inoltre, prioritario che l'elaborazione e l'esecuzione di un *Piano di prevenzione del rischio sismico* vengano affidate ad un'apposita struttura di missione, dotata di poteri straordinari, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La presenza di una struttura di missione, che operi senza appesantimenti burocratici, 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 della messa in 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 sin d'ora offre la propria disponibilità.



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

---

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

Il *Piano di prevenzione del rischio sismico* dovrebbe contemplare tre azioni essenziali, la prima di breve periodo per fare fronte all'attuale carenza di informazioni-chiave e 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.** L'RPT 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, 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**, che integri i dati già acquisiti e che preveda un documento approfondito e nello stesso tempo di chiara lettura che, partendo dal livello e dagli elementi di vulnerabilità rilevati, permetta, anche e soprattutto, di definire con esattezza le modalità di risanamento necessarie per mitigare il rischio. Dovranno essere previsti tempi inferiori a 24 mesi per edifici pubblici (uffici, scuole, ospedali, infrastrutture) e per i beni vincolati e di interesse storico artistico, partendo dalle zone con priorità sismica 1. Il vantaggio di questo *step* consiste nell'approfondimento dell'identificazione e analisi degli eventuali elementi di rischio, così come anche nell'individuazione delle migliori tecniche e modalità di intervento per il risanamento dell'edificio. Il *Fascicolo del fabbricato* dovrà essere concepito, inizialmente, come uno strumento di conoscenza dell'esistente e, successivamente, come uno strumento dinamico, nel quale riportare tutte le informazioni utili in chiave di sicurezza sismica e attraverso il quale le figure tecniche abilitate alla sua redazione, siano in grado di proporre una o più soluzioni possibili ad eventuali situazioni di rischio. In tal modo il *Fascicolo del fabbricato* sarà un utile strumento di prevenzione del rischio. In particolare, esso sarà l'occasione per una conoscenza più ampia su ulteriori importanti aspetti sulla sicurezza dell'edificio, ivi compresi quelli antincendio e impiantistici;
- c) contemporaneamente alla predisposizione del *Fascicolo del Fabbricato* si ritiene utile introdurre con 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 (e 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 messa in 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 messa in sicurezza degli edifici**

L'RPT 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 la messa in sicurezza degli edifici, attraverso un sistema di contributi pari almeno al 60% 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 per opere di ricostruzione post-sisma. Se il piano di prevenzione fosse elaborato e poi messo in atto, gli esborsi attuali e futuri per le diverse ricostruzioni sarebbero destinate a ridursi progressivamente, in quanto le misure di prevenzione e di messa in sicurezza degli immobili limiterebbero verosimilmente di molto nuovi costi per ricostruzioni successive a 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.

L'RPT 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 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 degli interventi 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.

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

Gli interventi proposti nel Piano di prevenzione dovranno necessariamente seguire dei criteri di priorità, operando *in primis* nelle aree a maggiore rischio sismico, dando priorità agli edifici pubblici e vincolati, per poi procedere nelle altre aree. Occorre però anche tenere conto delle specificità di ogni singolo immobile e di ogni ambito territoriale.

È importante tenere presente che la sicurezza nei confronti del pericolo sismico non può, tuttavia, riguardare solo il singolo edificio. Essa, con riferimento all'organizzazione urbanistica dei centri storici anche minori, va necessariamente estesa 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<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Con particolare riguardo, nel breve periodo, all'analisi della CLE Condizione Limite per l'Emergenza dell'insediamento urbano, introdotta con l'OPCM 4007/12 cioè a quella condizione al cui superamento, a seguito del manifestarsi dell'evento sismico, pur in concomitanza con il verificarsi di danni fisici e funzionali tali da condurre all'interruzione delle quasi totalità delle funzioni urbane presenti, compresa la residenza, l'insediamento urbano conserva comunque, nel suo complesso, l'operatività della maggior parte delle funzioni strategiche per l'emergenza, la loro accessibilità e connessione con il contesto territoriale.

L'RPT 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***

Da tempo, in sedi diverse, si discute dell'importanza e del carattere strategico rivestito del *Fascicolo del fabbricato*. Le proposte fino ad oggi avanzate si sono per lo più caratterizzate per l'eccessiva complessità del Fascicolo, a detrimento, forse, di una efficacia pratica. Tuttavia resta il fatto che un documento di valenza tecnica di questo tipo resta essenziale, tanto più se rientra in un *Piano finalizzato alla prevenzione del rischio sismico*.

L'RPT propone che il *Fascicolo del fabbricato* possa non avere una forma predefinita. Viceversa, si ritiene più opportuno elaborare, con il supporto delle professioni tecniche, nonché di altri organismi a ciò preposti (Dipartimento Protezione Civile Nazionale, MIT, UNI etc.), delle **linee guida per il Fascicolo del fabbricato**, lasciando ai tecnici incaricati la possibilità di redigere o implementare il documento, tenendo conto delle singole situazioni affrontate.

Appare evidente che, a prescindere dalle linee guida, Il Fascicolo dovrà contenere alcune informazioni imprescindibili, come emerge dai diversi studi ed elaborazioni effettuati, in ambito tecnico, in più sedi. Sono da considerarsi, pertanto essenziali le seguenti informazioni:

- caratteristiche del suolo e sottosuolo;
- pericolosità geologiche, strutturali e geotecniche;
- rispondenza degli impianti con particolare riferimento al rischio incendio ed esplosione;
- caratteristiche ambientali ed infrastrutturali presenti nell'area, che possano comportare aggravio di rischio;
- tipologie delle strutture di fondazione;
- tipologie delle strutture di elevazione;
- presenza di lesioni o di modifiche alle originarie forature, ampliamenti non opportunamente "legati" con la struttura originaria;
- giudizio del livello di degrado;
- valutazione sui materiali impiegati nella costruzione.

Il Fascicolo del fabbricato si configura, dunque, come uno strumento di valenza strategica, che merita uno specifico approfondimento. Per tali motivi la RPT si riserva di inviare un apposito studio in materia.

L'RPT ritiene strategico fare precedere l'elaborazione del *Fascicolo del fabbricato* da un intervento di monitoraggio (come precedentemente indicato) quanto più rapido possibile, che rappresenti un sistema di verifiche sulla sicurezza degli edifici in grado di dare un segnale positivo alla popolazione, in vista di un passaggio più complesso rappresentato, per l'appunto, dall'approvazione di una normativa (ad oggi non riuscita) sul *Fascicolo del fabbricato*.

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

---

### 3.1. *Ipotesi di lavoro*

I costi per la messa in 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 messa in 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 messa in 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 (3,0 miliardi per anno).* È evidente che queste somme potrebbero essere utilizzate come investimenti per interventi sistematici di messa in 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*.

### **3.2. Politiche di incentivazione**

Occorrerà favorire, 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.

Sarà necessario adottare politiche di incentivazione fiscale per il miglioramento degli edifici agli standard di sicurezza sismica più avanzati, considerando che il costo effettivo dell'incentivo fiscale in termini di erosione di gettito (connesso ad un credito di imposta) va ridotto a seguito delle maggiori entrate per le casse dello Stato generate, verosimilmente, dai maggiori introiti derivanti da Irpef, Iva e Irap-Ires.

Tali misure, inoltre, potranno riattivare gli investimenti diretti ed indotti in tutta la filiera del mercato delle costruzioni e ridare ulteriore impulso all'occupazione che, in questo settore, sta registrando una accentuata e prolungata fase di crisi.

Si può 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 messa in sicurezza cui tutti gli immobili a rischio dovranno essere sottoposti**.

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'1,00%, una sorta di **"Prestiti per la sicurezza sismica"**.

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

- contributo pubblico dello Stato che copra almeno il 60% dei costi legati al monitoraggio, diagnosi e individuazione degli interventi di messa in 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.

### **3.3. 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.

In questa fase si potrebbe avviare un processo sperimentale di assicurazione volontaria, accompagnata da una eventuale deducibilità totale dei costi assicurativi.

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 la messa in 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.

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

---

### 4.1. *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 messa in 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 alla messa in 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>2</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 noto, 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

---

<sup>2</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.

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. 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, riportata in allegato al presente documento (*vedi nota in calce\**).

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

---

\* 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."

## 5. 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.