



**Incontro con il Ministro per la
Protezione Civile e le Politiche del
mare – On.le Nello Musumeci**

**Proposte per i piani di prevenzione sismica ed
idrogeologica nonché per gli incentivi in edilizia**

Roma, 15 febbraio 2023

RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA

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

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI
FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE 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

Capitolo 1 - Misure di Prevenzione del Rischio Idrogeologico	
1. Premessa	2
2. Presidio territoriale (PT)	5
3. Fascicolo digitale delle costruzioni	6
Capitolo 2 - Incentivi per l'efficientamento energetico degli edifici residenziali e per la prevenzione del rischio sismico – Recupero dei borghi	
1. Evidenze e riflessioni sui bonus per l'edilizia	8
2. Provvedimenti recenti in tema di bonus edilizi	10
3. Orizzonte di lungo periodo dei bonus per ristrutturazione profonda	10
a) Sulla cessione crediti di imposta e sugli strumenti per migliorarne la gestione	12
b) Sulla creazione di strumenti per ampliare le ipotesi di fruibilità del superbonus	13
4. Valutazione dell'impatto di interventi di risanamento del patrimonio edilizio	14
4.1 Stime d'impatto economico e occupazionale del Super ecobonus 110% nel periodo agosto 2020-dicembre 2021	14
4.2 Stime d'impatto economico e occupazionale del Super ecobonus 110% nel periodo gennaio-ottobre 2022	15
4.3 Stima del risparmio energetico attivato dal Super ecobonus	17
5. Proposte	18
6. Recupero dei borghi ed incentivi edilizi	19
Capitolo 3 - Proposta di Piano Nazionale per la Prevenzione del rischio sismico	
1. Proposte per l'attuazione del Piano di Prevenzione del rischio sismico	21
2. Attuazione del Piano Nazionale di Prevenzione Sismica	22
3. Monitoraggio degli edifici	28
4. Le misure da adottare	29
5. Emendamenti proposti	32
6. Conclusioni	33

Capitolo 1 - Misure di Prevenzione del Rischio Idrogeologico

1. Premessa

I recenti eventi di dissesto che hanno colpito duramente il nostro Paese stimolano alcune riflessioni sulle attività di mitigazione del rischio idrogeologico e sulle procedure di allertamento. In questo contributo, proviamo a esaminare alcuni aspetti problematici con l'obiettivo di evidenziare alcune criticità che meritano di essere quanto prima considerate e risolte attraverso accorgimenti normativi e procedurali.

Il delicato assetto geomorfologico del nostro Paese, reso vulnerabile da uno sviluppo antropico disordinato e spesso speculativo, dall'assenza di manutenzione del territorio e dalle sempre più frequenti piogge alluvionali che si abbattano sul territorio nazionale, in larga misura dovute ai cambiamenti climatici in atto, pongono drammaticamente in evidenza il problema del dissesto idrogeologico, dal quale ormai nessuna regione italiana può più considerarsi indenne. Negli ultimi venti anni infatti vi è stato un susseguirsi di eventi in tempi molto più ravvicinati che, oltre ad interessare regioni a rischio idrogeologico conclamato, si sono verificati anche in aree geografiche non particolarmente esposte rispetto alle conoscenze scientifiche note.

Ogni volta che si produce un accadimento del genere, il dibattito si incentra sulla necessità di affrontare la questione alla radice, prospettando soluzioni adeguate: la vulnerabilità del territorio, le manomissioni che la aggravano ulteriormente, la fragilità degli argini dei corsi fluviali, la conseguente insicurezza degli abitati, impongono l'urgenza di una più radicata cultura della previsione e della prevenzione, di interventi di bonifica e consolidamento nelle zone ad alta pericolosità, di sistemi di regimentazione delle acque, di sofisticate azioni di monitoraggio del territorio e di più diffusi sistemi di allerta, e – non da ultimo – di una capillare e continuativa attivazione degli organi della Protezione Civile, in quanto strumenti permanenti di tutela della incolumità delle persone e della salvaguardia dei territori.

Rispetto ad alcuni anni fa, le difficoltà registrate in merito all'attuazione degli interventi sono più organizzative che non finanziarie: spesso le risorse ci sono, non vengono spese perché non collegate a progetti cantierabili, bensì basati su ipotesi progettuali che poi vengono disattese, sia per cambi di indirizzo politico che per difficoltà autorizzative.

L'ultimo rapporto ISPRA del 2021 traccia una mappa del rischio idrogeologico del nostro Paese che vede crescere le aree interessate rispetto all'anno precedente; circa il 94% dei comuni italiani è a rischio e circa 8 milioni di persone vivono in territori a rischio molto elevato per frane e alluvioni.

Uno scenario così vasto e complesso impone dunque la messa in campo di una strategia integrata di azioni di prevenzione e gestione del rischio idrogeologico (convivere con il rischio, il rischio zero non esiste).

Sarà dunque necessario attuare un piano pluriennale che preveda sempre di più l'impiego di risorse dedicate alla realizzazione di INTERVENTI DI TIPO STRUTTURALE, cioè opere ed interventi di sistemazione e di consolidamento delle frane, utili ad evitare che i fenomeni si verificino, si riattivino o comunque a mitigarne gli effetti. Tuttavia queste tipologie di interventi anche se utili e necessarie, da sole non possono consentire la soluzione di tutte le criticità presenti sul territorio. Un chiaro

esempio deriva dall'analisi dei dati contenuti nella piattaforma ReNDIS, che negli ultimi 20 anni hanno visto la realizzazione di interventi su poco più di 3.000 frane a fronte delle 620.000 censite nell'intero paese.

La RPT ha più volte lavorato con le istituzioni pubbliche per la concretizzazione di un efficace Piano di prevenzione del Rischio Idrogeologico e per la sua attuazione.

In particolare, ha sviluppato una collaborazione con la struttura di missione Italia Sicura redigendo, insieme ad altre organizzazioni, le Linee Guida per la Progettazione degli interventi e un corso di formazione gratuito, a disposizione dei tecnici, per illustrare le predette linee guida e le migliori tecniche per l'esecuzione delle opere, che ha avuto migliaia di partecipazioni.

La seconda parte del corso è stata completata di recente ed è a disposizione per una ulteriore attività formativa.

La RPT conferma, quindi, la disponibilità ad operare in sinergia con codesto Ministero.

Occorre dunque realizzare anche una serie di AZIONI e INTERVENTI NON STRUTTURALI, mediante i quali contribuire significativamente alla prevenzione delle conseguenze dei dissesti ed operare una corretta gestione del rischio idrogeologico, tra cui segnaliamo:

- **Aggiornamento e approfondimento continuo dei Piani di Assetto Idrogeologico e di Gestione delle Alluvioni.** I PAI redatti dalle ex Autorità di Bacino rappresentano degli strumenti di pianificazione di eccellenza a livello europeo. L'evoluzione continua e le dinamiche geomorfologiche del territorio, anche in relazione ai cambiamenti climatici, non ci consentono però pause su questo tema. Molti PAI vanno aggiornati perché risalgono agli inizi degli anni 2000. In diversi casi inoltre non hanno coperto tutto l'intero territorio. Essendo gli stessi PAI un riferimento per la pianificazione territoriale, per la programmazione degli interventi strutturali e per la pianificazione di emergenza, aggiornarli è una necessità imprescindibile. Sono ormai più di 15 anni che non vengono stanziati fondi in tal senso. Occorrerebbe inoltre procedere alla redazione dei Piani di Gestione delle frane prevedendo anche in questo caso le necessarie risorse economiche.
- **Adeguamento della Pianificazione Urbanistica Comunale.** Occorre incentivare i Comuni a recepire la Pianificazione di Bacino nei propri strumenti urbanistici. Questo consentirebbe finalmente di impedire le costruzioni nelle aree pericolose e di attuare uno sviluppo territoriale compatibile e sostenibile con l'assetto geologico del territorio.
- **Redazione ed Attuazione dei Piani di Protezione Civile,** quale supporto operativo fondamentale per la gestione delle emergenze al fine di ridurre il danno, in caso di eventi, soprattutto in termini di salvaguardia della vita umana. Molti Comuni li hanno redatti ma pochi li applicano durante le emergenze, anche per mancanza di fondi dedicati. Non vengono fatte esercitazioni, i cittadini non vengono informati, per cui i piani spesso risultano del tutto inefficaci, sia per la gestione delle fasi di allertamento, che dell'emergenza.
- **Informazione alla cittadinanza** al fine di determinare popolazioni più resilienti. I cittadini devono essere messi a conoscenza dei possibili scenari di rischio che si possono

verificare durante le emergenze e delle azioni e comportamenti che devono porre in essere per evitare di mettere a rischio la propria incolumità e quella degli altri. Come sappiamo molte delle vittime che si verificano durante gli eventi calamitosi sono dovuti a comportamenti sbagliati. Pensate ad esempio a quante persone rischiano o addirittura perdono la vita nei sottopassi o nei seminterrati allagati, o a quelli che attraversano i ponti con le auto durante gli eventi di piena, ecc. **A questo proposito è fondamentale ed urgente che i Piani di Protezione Civile vengono integrati da applicazioni informatiche che diano immediate informazioni, sul telefono cellulare, al singolo cittadino delle emergenze previste ed in corso e soprattutto delle attività e comportamenti che devono svolgere, in relazione alla posizione conosciuta mediante georeferenziazione. E' evidente come sia necessario fornire in tali situazioni immediate e personalizzate informazioni sui rischi, i punti di raccolta, i percorsi da seguire e quelli da evitare etc. In sostanza, occorre passare da Piani generali utili per definire i rischi e le soluzioni, ma difficili da utilizzare nei tempi strettissimi connessi all'emergenza, a strumenti che raggiungano in tempo reale i cittadini, consentendogli di seguire comportamenti utili a ridurre i rischi, anche nel caso dell'emergenza sismica. E' quindi necessario integrare i vari Piani di prevenzione a questo fine tenendo conto anche delle informazioni provenienti dai Presidi Territoriali (v.successivo punto 2).**

A tal proposito di evidenzia la necessità di supportare/sollecitare gli enti locali ed in particolare i comuni per la redazione ed aggiornamento dei Piani di Protezione Civile e per la istituzione dei Presidi Territoriali.

Dai dati ufficiali della Protezione Civile, aggiornati al 21 luglio 2022 (cfr. tabella seguente), si evince, infatti, che circa 1.000 comuni, su un totale di 8.051, sono attualmente sprovvisti del Piano di Protezione Civile e molti risultano non aggiornati.

Regioni/Province Autonome	Totale comuni	Comuni con piano	% Comuni con piano/totale
Abruzzo	305	301	99%
Basilicata	131	123	94%
Calabria	409	392	96%
Campania	550	486	88%
Emilia-Romagna	334	322	96%
Friuli Venezia Giulia	216	216	100%
Lazio	378	366	97%
Liguria	235	220	94%
Lombardia	1544	1209	78%
Marche	239	239	100%
Molise	136	136	100%

Piemonte	1206	1119	93%
Provincia aut. di Bolzano	116	99	85%
Provincia aut. di Trento	210	210	100%
Puglia	258	256	99%
Sardegna	377	297	79%
Sicilia	390	190	49%
Toscana	276	250	91%
Umbria	92	91	99%
Valle d'Aosta	74	74	100%
Veneto	575	527	92%
TOTALE	8051	7123	88%

- Occorre infine investire anche nella **Manutenzione estensiva del territorio** la quale deve riguardare non solo fiumi e torrenti, ma anche i terreni presenti sui versanti che quando vengono abbandonati diventano concausa dei fenomeni di dissesto. Dunque si potrebbero prevedere incentivi economici per i privati nella realizzazione di opere di manutenzione e di sistemazione che migliorerebbero le condizioni di stabilità e di assetto del territorio.

2. Presidio territoriale (PT)

Tra le azioni strategiche non strutturali di prevenzione e gestione del rischio idrogeologico a cui andrebbe data immediata attuazione, vi è senza dubbio il **Presidio territoriale** (PT) che consiste nell'attività di monitoraggio osservativo del territorio operata da parte di tecnici esperti attraverso l'osservazione diretta e in tempo reale, dell'evoluzione dei fenomeni in atto e dell'insorgenza di fenomeni precursori potenzialmente pericolosi per la pubblica e privata incolumità, in modo da dare efficacia alle misure non strutturali di previsione, prevenzione, mitigazione e gestione del rischio idrogeologico, peraltro già previste nell'attuale quadro normativo. Le informazioni provenienti dal Presidio territoriale concorrono, unitamente ai Bollettini/Avvisi di criticità emessi dai Centri Funzionali e ai dati provenienti dai sistemi di monitoraggio strumentale, alla decisione sull'eventuale attivazione delle fasi operative previste nella procedura dei Piani di Protezione Civile.

L'attività di presidio territoriale rientra tra quelle già previste nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004 che dettava gli *“Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile”* e nel D.Lgs. n. 49 del 23/02/2010, inerente

l'attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e gestione del rischio alluvioni (PGRA). Infatti, al punto 5 della succitata Direttiva si specificano le misure di previsione e prevenzione non strutturale finalizzate alla riduzione del rischio idrogeologico ed idraulico elevato e molto elevato. In queste aree, le Regioni, le Province ed i Comuni devono individuare e dettagliare i punti critici del territorio, la popolazione, le infrastrutture e gli insediamenti esposti a tale rischio, nonché promuovere ed organizzare un adeguato sistema di osservazioni e monitoraggio dei movimenti franosi e delle piene, attesi e/o in atto, nonché i necessari servizi di contrasto nel tempo reale, cioè di pronto intervento e prevenzione non strutturale. Per realizzare ciò la Direttiva prevede esplicitamente l'attività di PT, distinguendo in PT Idrogeologico, per le frane, e PT Idraulico per le alluvioni, le cui attività devono concorrere, insieme al monitoraggio e superamento delle soglie pluviometriche e idrometriche, alla definizione dei livelli di criticità ed alla formulazione degli scenari di rischio specifico e del controllo della loro evoluzione nel tempo reale. La Direttiva PCM del 30 aprile 2021, recante “*Indirizzi per la predisposizione dei Piani di Protezione Civile ai diversi livelli territoriali*” fa rientrare il Presidio territoriale tra gli elementi strategici operativi della pianificazione di protezione civile ovvero tra gli elementi che rappresentano gli aspetti organizzativi e le componenti fisiche necessari all'applicazione del modello di intervento.

Nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 che ha definito metodi e strumenti per il potenziamento della governance a scala comunale e sovracomunale per la protezione civile, sono stati inoltre realizzati per 5 regioni del sud, tra cui la Campania, linee guida, documenti tecnici e tool informatici sul Presidio Territoriale, che sono stati recepiti formalmente dalle Amministrazioni regionali con delibere di giunta o con decreti direttoriali.

In definitiva la realizzazione del Presidio territoriale costituisce una delle principali attività da mettere in campo per una capillare ed efficace azione di prevenzione non strutturale sul territorio. Inoltre, tale attività, garantendo il monitoraggio osservativo del territorio nel tempo reale, (anche avvalendosi di sistemi strumentali tecnologicamente avanzati), a supporto delle fasi operative previste nei piani di emergenza comunali, costituisce una delle azioni più efficaci di adattamento ai cambiamenti climatici per finalità di protezione civile (tutela delle persone).

3. Fascicolo digitale delle costruzioni

La RPT ha inoltre contribuito, insieme a tutti gli stakeholder del settore dell'edilizia, ad una Commissione presso il Cons. Sup. dei LL.PP. che ha avuto il compito di redigere il nuovo Testo Unico per le Costruzioni, che si auspica possa sostituire presto il vigente D.P.R. 380/2001, che ha completato i lavori nel 2020, approvando il lavoro svolto.

La proposta contiene norme, anche nel solco della semplificazione, che potrebbero immediatamente risolvere alcune delle problematiche che ostacolano le opere di efficientamento energetico di cui il nostro patrimonio edilizio ha urgente bisogno, ma anche le problematiche di sicurezza delle costruzioni, sia dal punto di vista sismico che idrogeologico.

Appare urgente, sia per semplificare e velocizzare l'azione della PA, sia per garantire ai cittadini una conoscenza approfondita degli edifici in cui vivono o svolgono le loro attività quotidiane, giungere alla codificazione del "Fascicolo digitale delle costruzioni".

Il fascicolo digitale della costruzione, nella proposta della commissione, concorre al raggiungimento di un più elevato livello di affidabilità delle costruzioni mediante la raccolta organica di informazioni, anche disomogenee, urbanistiche, catastali, edilizie, impiantistiche, strutturali, geologiche ecc. prodotte dai professionisti e/o in possesso della pubblica amministrazione. Lo strumento aiuta inoltre la prevenzione del pericolo idraulico, del pericolo idrogeologico, del pericolo sismico nonché altre sorgenti di rischio e concorre alla messa a punto di forme di classificazione e riduzione del rischio; il fascicolo deve essere di natura esclusivamente digitale, operare secondo i principi e le tecnologie della cooperazione applicativa di cui all'articolo 73 del Codice dell'amministrazione digitale, e rispettare e favorire la raccolta e lo scambio di informazioni secondo i criteri degli open data.

Allo scopo quindi di valorizzare il patrimonio edilizio e di promuovere buone pratiche di messa in sicurezza, anche grazie allo sforzo che il Governo sta mettendo in campo attraverso gli incentivi fiscali, si ritiene opportuno che ogni costruzione possa essere caratterizzata da una Classe di rischio in relazione ad una sorgente di pericolo.

Ogni Classe di rischio, riconducibile ad un determinato rapporto benefici-costi, è individuata con livello di affidabilità decrescente; questa sarà naturalmente inclusa nel fascicolo digitale delle costruzioni e ne rappresenterà il dato più sensibile per valutare eventuali interventi di miglioramento.

Capitolo 2 - Incentivi per l'efficientamento energetico degli edifici residenziali e per la prevenzione del rischio sismico – Recupero dei borghi

1. Evidenze e riflessioni sui bonus per l'edilizia

L'insieme delle detrazioni fiscali destinate al risanamento parziale o totale degli edifici (ecobonus, bonus facciate, sismabonus) rappresentano strumenti utili ed efficaci per intervenire su un patrimonio edilizio, come quello italiano, in larga parte vetusto ed inefficiente soprattutto dal punto di vista energetico oltre che statico (in un'ottica di prevenzione dal rischio sismico).

Degli oltre 12 milioni di edifici residenziali presenti nel Paese, il 64% è stato costruito prima del 1977 ed un ulteriore 20% tra il 1977 ed il 1990. Si tratta di epoche in cui tecniche ed accorgimenti legati al risparmio energetico ed al rafforzamento strutturale dell'edificio in un'ottica anti-sismica o non esistevano o venivano raramente applicate.

Gli incentivi fiscali per il miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni (es: sostituzione di centrali termiche con migliori prestazioni, sostituzione dei serramenti, installazione di pannelli solari) avviati alla fine degli anni '90 e tutt'oggi operativi hanno dato l'opportunità di testare una serie di benefici in termini di miglioramento delle prestazioni delle singole abitazioni, dando anche un significativo contributo al risparmio energetico complessivo.

L'Enea certifica che gli incentivi utilizzati dagli italiani tra il 2014 ed il 2020 (si tratta di bonus con detrazione compresa tra il 50% ed il 70%, escludendo i c.d. Super ecobonus 110%) garantiscono oggi un risparmio energetico di 8.462 GWh/anno che convertiti in metri cubi standard di gas corrispondono a 773,5 milioni di smc/gas. Per avere un ordine di grandezza, questo ammontare corrisponde al 28% della quantità di gas che dovrà essere risparmiata nell'inverno 2022-2023 attraverso apposite misure di contenimento approntate dal Governo per fronteggiare la crisi energetica in atto.

Sul sismabonus (di più recente istituzione) vi è invece una attenzione minore per motivi differenti, a partire dal fatto che gli interventi strutturali si rivelano più impegnativi rispetto a quelli per l'efficientamento energetico.

Va osservato, tuttavia, che l'ecobonus ed il sismabonus hanno aperto la strada ad una maggiore attenzione dei singoli proprietari di immobili al tema del risanamento degli edifici, oggi sempre più strategico data la crisi energetica in atto e gli alti costi dei prodotti energetici che ciascuna famiglia è costretta ad affrontare.

Occorre inoltre riconoscere che solo attraverso i c.d. Superbonus 110%, quindi con livelli di detrazione particolarmente elevati, il livello di attenzione delle famiglie ai temi delle ristrutturazioni, soprattutto in termini energetici, si sia notevolmente innalzato in un arco temporale molto breve (meno di due anni).

Sembra giunto il momento di trarre da questa esperienza alcune riflessioni che possono essere sintetizzate come segue:

- i Superbonus 110% sono stati pensati in un momento estremamente critico per il Paese, ovvero nel secondo trimestre 2020, al culmine della fase pandemica da Covid-19, quando il Governo allora in carica decise di approntare strumenti di utilizzo diffuso e sgravi fiscali particolarmente elevati, che consentissero all'economia di riprendersi rapidamente dagli

effetti recessivi determinati in particolare dal lockdown generalizzato. Per questi motivi non è possibile pensare che tali livelli di sgravio possano continuare ad essere vigenti a lungo;

- la formula della detrazione fiscale superiore al 100% delle spese per interventi sugli edifici, si è rivelata particolarmente apprezzata dai beneficiari finali ed ha consentito di rimettere in modo un comparto rilevante, come quello dell'edilizia, da anni in crisi;
- i meccanismi legati all'uso dei Superbonus 110% hanno indotto effetti espansivi in termini produttivi e occupazionali essenzialmente perché hanno coinvolto non solo il comparto delle costruzioni ma una molteplicità di ulteriori settori in modo molto profondo: dai servizi di ingegneria e architettura al sistema bancario (per effetto del meccanismo della cessione del credito), al sistema industriale legato ai prodotti per l'edilizia;
- l'uso estensivo, fino a questo momento, del Super ecobonus consente o ha consentito di attivare un processo di risanamento energetico degli edifici finalizzato al risparmio energetico ed al minore inquinamento ambientale che l'Italia, ben prima della crisi da Covid 19 si era impegnata, insieme al resto dei Paesi UE, a rispettare. Il risparmio energetico, in sostanza, altro non è che il rispetto di un obiettivo di interesse pubblico che comunque il Paese deve conseguire non solo o non tanto per il rispetto di impegni internazionali già assunti ma per il benessere di ciascun cittadino. E' utile ricordare che l'Italia è da tempo impegnata a dare attuazione al c.d. Pacchetto europeo Energia e Clima 2030 (in linea con gli Accordi di Parigi 2015) e ad elaborare (come ha già fatto) un *Piano nazionale integrato per l'energia 2030*. Il Piano persegue molteplici obiettivi (definiti "Dimensioni") in ambito energetico¹ (sicurezza, mercato interno dell'energia, decarbonizzazione, ricerca e innovazione) *tra cui quello dell'efficienza energetica con particolare riguardo ad azioni per l'efficientamento energetico sul patrimonio residenziale più vetusto*. A tale proposito, in previsione dell'obbligo di ciascuno Stato membro dell'Unione Europea di realizzare il Piano nazionale integrato per l'energia 2030 è stata emanata la Direttiva (UE) 2018/844 in materia di efficientamento energetico degli edifici. Tra le molteplici interessanti linee di intervento riportate, la Direttiva afferma che *"Per arrivare a disporre di un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica e garantire che le strategie di ristrutturazione a lungo termine diano luogo ai progressi necessari per la trasformazione degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero, gli Stati membri dovrebbero fornire orientamenti chiari e definire azioni misurabili e mirate, nonché promuovere un accesso paritario al finanziamento, anche per i segmenti del parco immobiliare nazionale caratterizzati dalle prestazioni peggiori, per i consumatori in condizioni di povertà energetica, per l'edilizia sociale e per le famiglie alle prese con i dilemmi posti dalla frammentazione degli incentivi, tenendo conto al contempo dell'accessibilità economica"*² ;

¹ Regolamento UE 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

² Punto (9) dei *considerata* della Direttiva (UE) 2018/844

- **il sismabonus, sia nella forma “ordinaria” che in quella per così dire potenziata, sembra invece avere assunto un ruolo marginale rispetto all’ecobonus, sebbene gli unici dati ad oggi disponibili e risalenti al 2021, mostrino che il Super sismabonus abbia comunque impresso una accelerazione agli interventi di prevenzione sismica: da pochi milioni di euro annui registrati prima del 2020, nel 2021 la spesa per Super sismabonus dovrebbe avere superato almeno i 2 miliardi di euro. Le analisi sull’efficacia di tale strumento scontano peraltro la difficoltà o la pressoché totale carenza di dati di spesa da parte dei proprietari di immobili. Resta però centrale che il decisore politico avvii un Piano Nazionale di Prevenzione sismica, facendo leva sugli incentivi oggi in essere.**

2. Provvedimenti recenti in tema di bonus edilizi

Date queste premesse, si ritiene di poter affermare che le disposizioni contenute nell’art. 9 del c.d. DI Aiuti-quater, prevedendo la rimodulazione dei contenuti dell’art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito, con modifiche, dalla legge 17 luglio 2020, n.77, vadano nel senso più volte auspicato dall’RPT nei mesi scorsi.

Preso atto che le detrazioni fiscali al 110% dovessero essere considerate come un intervento di durata limitata nel tempo, l’abbassamento del livello di detrazione al 90%, di recente predisposto dal Governo, viene considerato congruo sostanzialmente per il Super ecobonus, mentre si ritiene auspicabile che si possa arrivare al 100% delle spese per il Super sismabonus, data la complessità dell’intervento ed il suo carattere strategico, legato alla sicurezza delle persone.

Quanto determinato di recente dal Governo attraverso il c.d. DI Aiuti-quater, viene peraltro considerato dall’RPT come il primo passo di un processo più articolato (che si auspica rapido) di riorganizzazione complessiva di tutti gli incentivi per interventi di ristrutturazione profonda del patrimonio edilizio. Riorganizzazione che tenga conto delle evidenze emerse dall’avvio del meccanismo del cd. superbonus ad oggi e che, a nostro avviso, possono essere sintetizzate nei punti che seguono.

3. Orizzonte di lungo periodo dei bonus per ristrutturazione profonda

L’RPT auspica che il legislatore e, più in generale, il decisore politico possa dare, attraverso opportuni provvedimenti, un respiro di più lunga durata (rispetto ai criteri attuali) all’ecobonus ed al sismabonus con detrazioni al 90%.

Il risanamento degli edifici ed il raggiungimento di reali obiettivi di risparmio energetico, per non parlare degli obiettivi di contrasto al rischio sismico, richiedono un tempo sufficientemente lungo per spingere i proprietari di immobili ad agire.

In particolare è verosimile pensare che l’abbassamento della detrazione fiscale dal 110% al 90% porterà a breve ad una fase piuttosto lunga caratterizzata dalla contrazione degli investimenti in ristrutturazione, interrompendo il grande flusso generato negli ultimi anni che ha portato, ad esempio ad un investimento in Super ecobonus di ben 55 miliardi di euro tra agosto 2020 e ottobre 2022. Si

ritiene possibile, superata questa fase di stallo, che gli interventi incentivati riprendano in modo consistente.

Se si intende realmente facilitare e promuovere in modo estensivo il risanamento energetico degli edifici ed interventi contro il rischio sismico si reputa necessario rispettare almeno due condizioni:

- a) che la durata delle due tipologie di bonus sia medio-lunga (5 anni sembrano il minimo per incentivare un intervento sistematico sul territorio e 10 o più anni rappresentano un orizzonte temporale ancora più congruo per favorire interventi realmente efficaci);
- b) che la detrazione venga fissata, per tutti gli anni di vigenza dell'incentivo, almeno al 90% senza prevedere *décalage* ulteriori.

Dare stabilità temporale a questo tipo di interventi significa garantire una reale opera di risanamento di cui il Paese fortemente necessita, come emerge dalla crisi energetica in atto. Ciò anche allo scopo di intervenire sul tema dell'aumento dei costi generato oltre che dall'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia, anche dall'esistenza di una disciplina del superbonus soggetta a continue "piccole proroghe" che hanno, di fatto, indotto ogni operatore della filiera delle costruzioni a massimizzare nel breve i propri corrispettivi, nella convinzione della imminente scadenza della misura.

Occorre chiedersi, d'altra parte, se lo Stato sia in grado di affrontare questo impegno indubbiamente gravoso. L'RPT è convinta che nel complesso i benefici - sia puramente economico-finanziari che collettivi -, specie nel lungo periodo, superino i costi, anche quelli puramente contabili legati al disavanzo pubblico generato dalla spesa a carico dello Stato.

Ogni decisione, rimodulazione e definizione di tempistiche riguardanti in particolare l'ecobonus ed il sismabonus dovrebbe tener conto di una molteplicità di dati e parametri differenti, in grado di descrivere o di valutare l'impatto complessivo di tali misure.

In particolare, il decisore politico dovrebbe chiedersi quali effetti moltiplicativi sul sistema economico possano essere generati da livelli di spesa consistenti come quelli attivati dai bonus per l'edilizia, quale sia il gettito fiscale attivato da tali opere in edilizia, quanta parte della spesa dello Stato venga ripagata attraverso il gettito fiscale attivato, quale sia il risparmio energetico attivato. Altro elemento di cui tener conto, in un'ottica complessiva, è il risanamento e l'ammodernamento di un intero settore imprenditoriale (i.e. la filiera delle costruzioni) negli scorsi decenni caratterizzato anche da inadeguata attenzione alla correttezza fiscale e contributiva degli interventi edilizi (i.e. elusione/evasione fiscale) nonché da inadeguata attenzione al trattamento previdenziale-assistenziale dei lavoratori (i.e. lavoro nero). La misura del superbonus, per evidenti ragioni organizzative e tecniche, è il più efficace strumento di contrasto a tali problematiche attuato finora dal legislatore che ha generato e sta generando un effetto "moralizzatore" sull'intero comparto economico di riferimento.

Ciò detto va altresì rilevato come la RPT auspichi interventi di miglioramento ed ottimizzazione del superbonus, che – nella sua attuale conformazione normativa – continua a presentare notevoli criticità. Sotto tale profilo si ritiene utile suggerire alcune misure di seguito cennate.

a) Sulla cessione crediti di imposta e sugli strumenti per migliorarne la gestione

La tematica dei limiti e delle modalità di gestione dei crediti di imposta (cd. moneta fiscale) generati dai lavori svolti con lo strumento del superbonus ha prodotto e continua a produrre oggettive limitazioni all'utilizzo dello strumento in questione con svantaggi sia al comparto economico rappresentato dalla filiera delle costruzioni sia al Sistema-Paese in generale sia, in ultima analisi, alla qualità delle edificazioni.

A tale proposito, è utile evidenziare che il sistema virtuoso delle cessioni dei crediti è stato influenzato fortemente dal comportamento dei cd. "General contractors". Gli istituti di credito o i gruppi bancari e finanziari, in alcuni casi hanno realizzato politiche di acquisto dei crediti a condizioni fortemente speculative, in altri si sono mostrati più cauti nel garantire l'acquisizione del credito, in quanto anch'essi disorientati dai continui interventi legislativi, che nel tentativo di chiarire e semplificare l'applicazione delle norme hanno finito per complicarne l'attuazione. Questa progressiva sfiducia nella possibilità di assorbire i crediti derivanti dalle attività di sisma eco bonus ha di fatto rallentato il sistema e le procedure, condizionando il lavoro degli stessi progettisti, costretti a definire gli elaborati necessari entro termini perentori, stabiliti dalla legge, senza che il sistema creditizio e finanziario fosse in grado di garantire la necessaria sostenibilità in merito all'accollo del relativo credito. Oltre al rallentamento del sistema finanziario, anche il sistema di incentivazione viaggia a due velocità, in quanto il sistema di incentivazione dell'Eco bonus registra continui rinvii, mentre le misure sul sisma bonus restano sostanzialmente immutate. In questo modo, però, quando, sul medesimo edificio, sono realizzati contestualmente interventi antisismici e di efficienza energetica, le scadenze previste per l'ecoincentivazione si riverberano necessariamente anche sugli interventi per il sisma bonus. Questo condizionamento comporta un rallentamento generalizzato della filiera, con effetti rilevanti sulle attività professionali dei progettisti e asseveratori.

Oltre a quanto sopra evidenziato, l'oggettivo blocco del "Superbonus 110" ha fatto sì che centinaia di pratiche di "ricostruzione sisma" siano bloccate, perché il cittadino privato non ha più a disposizione tramite gli istituti bancari la possibilità di scontare quel credito e, ciò che è più grave, si è rivolto ad aziende, che hanno assorbito il credito con sconto in fattura, ma contestualmente hanno esaurito la liquidità necessaria per portare avanti i lavori anche di sola ricostruzione.

In tal senso, un miglioramento ed una facilitazione della gestione della circolazione di tali crediti costituirebbe un potentissimo incentivo per il successo della misura consentendo, ad es.:

- la previsione della possibilità, per gli operatori abilitati (es. istituti bancari) di offrire i crediti fiscali acquisiti anche ai propri clienti correntisti, privati o professionali, consentendo altresì, agli operatori ma anche ai correntisti, di modulare il lasso temporale di utilizzo di tali crediti, anche con clausole che consentano di recuperare quelli non ceduti nel periodo corrispondente;
- la previsione della possibilità, per gli Enti previdenziali Ordinistici, di svolgere sia una funzione di garanzia nella cessione dei crediti che di acquisizione dei medesimi se maturati dai professionisti iscritti;
- la realizzazione di una piattaforma unica di controllo nelle varie fasi della cessione dei crediti, che eviti il ricorso ad entità finanziarie, società Advisor ed assimilate che, oltre a generare degli extra-costi non necessari, spesso assumono una funzione impropria (ad es. attraverso la richiesta di obblighi, attività, documenti non richiesti dalla norma) atta a ritardare se non a bloccare la cessione e quindi il funzionamento del meccanismo (si veda la richieste di prove-video di atti e fatti che i professionisti sono già ex lege chiamati ad attestare sotto la loro responsabilità). In tal senso sarebbe quanto mai opportuno imporre il divieto di inutile

aggravamento procedimentale, in modo da non consentire ad operatori economici in posizione di forza di richiedere atti, condotte, dati e strumenti non richiesti dalla legge per consentire il sorgere e la circolazione del credito fiscale.

- la previsione di meccanismi (di incentivazione fiscale ad es.) che possano calmierare i costi delle cessioni, evitando improprie speculazioni da parti di soggetti;
- la valorizzazione dei pareri della Commissione di monitoraggio, ampliandone la funzione soprattutto per gli aspetti tecnici-esecutivi;
- la previsione di norme che disciplinino i cd. **General contractor** chiarendone i ruoli, i limiti e le responsabilità anche a tutela delle imprese e dei professionisti che sugli stessi fanno sempre più affidamento. A tal proposito si auspica l'introduzione di requisiti, competenze, capacità e garanzie specifiche come regola di accesso a tale modalità di gestione, in termini adeguati a garantire sia i committenti, sia i professionisti sia, in ultima analisi, l'intera filiera delle costruzioni;
- l'ampliamento della garanzia SACE, prevista dal DL Aiuti quater solo per le imprese, anche ai professionisti impegnati negli interventi edilizi.

b) Sulla creazione di strumenti per ampliare le ipotesi di fruibilità del superbonus

E' ormai acquisita la consapevolezza del fatto che la fruizione diretta, da parte dei committenti non costituisce lo strumento principale per il finanziamento del superbonus, per l'evidente ragione che i committenti tipo (i.e. persone fisiche, condomini) non sono caratterizzati da debiti fiscali significativi tali da rendere appetibile la compensazione degli stessi. A tal proposito appare utile prevedere misure adeguate che potrebbero certamente migliorarne l'appetibilità:

- a) possibilità di fruire del credito non utilizzato nel singolo anno fiscale anche negli anni successivi;
- b) previsione di un incentivo che consenta di gestire gli eventuali condomini incipienti che in molti casi bloccano di fatto gli interventi. Laddove infatti non si opti per la cessione del credito, la disciplina attuale prevede, a carico dei condomini, una quota, consistente, a carico dei titolari dell'intervento (i.e. 10% nel caso di intervento al 90% cui vanno aggiunti i costi di cessione, oggi pari a circa il 15%, che aumentano nel caso di rateazione del credito in 10 anni). Quota che, in molti condomini, solo una parte dei proprietari è in grado di gestire. A tale scopo, la previsione di un incentivo (economico o fiscale, anche attraverso la creazione di un fondo ad hoc) atto a coprire la differenza di costo costituirebbe un indubbio strumento di facilitazione.

4. Valutazione dell'impatto di interventi di risanamento del patrimonio edilizio

La stima dell'impatto economico, sociale, ambientale e contabile dei bonus consente, a chi deve definire politiche pubbliche, di stabilire se un determinato intervento sia sostenibile o meno nel medio-lungo periodo.

Molto si è parlato e si continua a parlare dell'entità consistente della spesa impegnata e realizzata per il Super ecobonus 110%. Tra agosto 2020 (con l'entrata in vigore delle norme istitutive di tali strumenti) e ottobre 2022 l'ammontare di spesa risulta pari a 55 miliardi di euro, che nei fatti diventa una spesa a carico dello Stato pari 60,5 miliardi di euro per effetto del meccanismo 110%. In realtà però occorrerebbe chiedersi sia rispetto a quali parametri tale spesa risulterebbe eccessiva sia quali vantaggi essa genera.

Può essere utile una valutazione, attraverso opportune stime, degli effetti moltiplicativi generati dalla spesa pubblica, dell'impatto del gettito fiscale attivato dalla realizzazione di opere con Super ecobonus, nonché dagli effetti di risparmio energetico attivato.

Nella prospettiva di una più approfondita comprensione degli effetti attivati dalla spesa dello Stato per Super ecobonus, il Centro Studi CNI ha elaborato un modello che tiene conto degli effetti moltiplicativi generati sulla produzione complessiva e sull'occupazione totale di una spesa di 100 euro attivata nella filiera delle costruzioni e dei servizi di ingegneria e architettura. Il modello parte dal calcolo dei moltiplicatori derivati dalle *Tavole delle Interdipendenze settoriali elaborate dall'Istat* (sono state utilizzate quelle aggiornate al 2017) per poi apportare alcune correzioni e integrazioni. Altre grandezze economiche (come il valore aggiunto e l'impatto sugli investimenti) inserite nel modello sono state calcolate a partire dalle statistiche sui Conti Nazionali elaborati dall'Istat.

È bene tenere conto di due aspetti. Il primo è che nell'elaborazione delle stime il Centro Studi CNI adotta **criteri prudenziali**, con valori moltiplicativi più contenuti rispetto a quelli che deriverebbero utilizzando *sic et simpliciter* le *Tavole delle interdipendenze settoriali* Istat. Il secondo aspetto è che **tali elaborazioni si basano su delle ipotesi di massima e servono per fornire l'ordine di grandezza dell'impatto economico dei Superbonus 110%**.

4.1 Stime d'impatto economico e occupazionale del Super ecobonus 110% nel periodo agosto 2020-dicembre 2021

Da agosto 2020 le misure per i Super ecobonus 110% hanno preso avvio, sebbene la spesa per tali interventi abbia iniziato a "correre" solo a partire dal periodo marzo-aprile 2021. A dicembre 2021 la spesa per Superbonus 110%, secondo quanto certificato dall'Enea, risultava pari a 16,2 miliardi di euro.

Le stime di impatto vengono di seguito riportate:

Spesa Superbonus 110%	Euro	16.200.000.000
Spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni	Euro	17.820.000.000

Valore della produzione attivato nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi e nei settori dell'indotto della filiera delle costruzioni (effetto diretto)	Euro	23.490.000.000
Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto)	Euro	10.611.000.000
Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale)	Euro	34.101.000.000
Stima del contributo al Pil della spesa per Superecobonus 110%	Euro	21.479.937.014
Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto)	N. Occupati	171.752
Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto)	N. Occupati	93.960
Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale)	N. Occupati	265.712

Fonte: Centro Studi CNI

4.2 Stime d'impatto economico e occupazionale del Super ecobonus 110% nel periodo gennaio-ottobre 2022

Per comprendere meglio le dinamiche innescate dal Super ecobonus vale la pena di analizzare nel dettaglio l'impatto per il periodo più recente, compreso tra gennaio e ottobre 2022.

In tale arco temporale la spesa si è attestata a 38,8 miliardi di euro, più del doppio di quella già consistente totalizzata nell'intero 2021. Si stima dunque che la spesa dei primi 10 mesi dell'anno abbia stimolato una produzione complessiva di almeno 81 miliardi di euro, un valore aggiunto totale per almeno 35 miliardi di euro, pari a quasi il 2% del Pil previsto per il 2022 ed abbia attivato occupazione per 636.000 unità.

Per poter soppesare l'impatto di tale spesa occorrerebbe considerare il gettito fiscale attivato. **Si stima che il gettito da soli lavori edili e di progettazione possa essere pari a 16 miliardi di euro, il che porterebbe il costo effettivo per lo Stato non a 42,6 miliardi di detrazioni ma ad un più contenuto ammontare effettivo di 26,5 miliardi di euro**, peraltro da scontare nell'arco di 4 anni (mentre l'incasso del gettito avviene per intero nel 2022).

Stima dell'impatto economico del Super ecobonus 110% nel periodo gennaio-ottobre 2022

Spesa Superbonus 110%	Euro	38.800.000.000
Spesa a carico dello Stato in termini di detrazioni	Euro	42.680.000.000
Valore della produzione attivato nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi e nei settori dell'indotto della filiera delle costruzioni (effetto diretto)	Euro	56.260.000.000
Valore della produzione attivato in altri settori del sistema economico connesso alle componenti dell'indotto (effetto indiretto)	Euro	25.414.000.000
Totale valore della produzione aggiuntiva (effetto totale)	Euro	81.674.000.000
Valore aggiunto per interventi con Superbonus 110% (effetto diretto)	Euro	22.260.415.070
Valore aggiunto da interventi con Superbonus 110% (effetto indiretto)	Euro	13.052.320.000
Valore aggiunto totale (effetto diretto + indiretto)	Euro	35.312.735.070
Stima del contributo al Pil della spesa per Superbonus 110%	Euro	51.445.775.070
Occupazione diretta nella filiera dell'edilizia, nei servizi tecnici connessi al processo costruttivo e nell'indotto (effetto diretto)	n. Occupati	411.358
Occupazione indiretta attivata in altri settori connessi all'indotto (effetto indiretto)	n. Occupati	225.040
Occupazione totale aggiuntiva (effetto totale)	n. Occupati	636.398
Gettito fiscale attivato da opere con Super ecobonus		16.133.040.000,00
Disavanzo Stato		26.546.960.000,00

Fonte: Centro Studi CNI

Occorre dunque tenere conto di una doppia dinamica espansiva indotta essenzialmente dal fatto che il comparto edile è ad elevata intensità di lavoro e dal fatto che i superbonus hanno movimentato, in un arco temporale contenuto, un livello consistente di produzione e di occupazione. La doppia

dinamica è determinata dal fatto che la produzione indotta dai Superbonus è molto consistente e genera essa stessa verosimilmente un gettito fiscale che si aggiunge al consistente gettito fiscale direttamente attivato dalle opere di efficientamento energetico.

Tenendo conto del solo gettito fiscale attivato nei primi 10 mesi del 2022 dalle opere con Super ecobonus si stima che dei 42,6 miliardi di detrazioni a carico dello stato, il costo effettivo del Super ecobonus non è tale cifra ma 26,5 miliardi, pari al 60% della spesa totale a carico dello Stato, peraltro da distribuire in un periodo di 4 anni.

Spesa Superecobonus 110% gennaio-settembre 2022 Euro 38,5 miliardi di euro	Spesa totale ammessa a detrazione 42,6 mld di euro	Stima gettito fiscale attivato 16,1 mld di euro	Costo effettivo del Super ecobonus (disavanzo) 42,6 mld - 16,1 mld= 26,5 mld
--	--	--	--

Fonte: Centro Studi CNI

Lo scostamento di circa 39 miliardi dai dati di bilancio, dovuto ai Superbonus, di recente segnalato dal Governo, pur realistici, dovrebbe dunque essere letto guardando agli introiti generati per lo Stato in termini di gettito fiscale da lavoro e tasse sui materiali. E' come dire che la contropartita di uno scostamento di 39 miliardi è stato un potente contributo alla crescita della produzione totale e dell'occupazione. Tale scostamento avrebbe quindi soppesato con gli effetti espansivi indotti da questo tipo di incentivo.

4.3 Stima del risparmio energetico attivato dal Super ecobonus

Il risparmio energetico attivato dovrebbe essere un ulteriore parametro da considerare sempre per valutare l'efficacia ed il peso della spesa pubblica in Super ecobonus 110%.

Nel periodo compreso tra agosto 2020 e ottobre 2022 la spesa complessiva per ecobonus si attesta a 55 miliardi di euro.

Spesa per Super Ecobonus 110% ago. 2020 - ottobre 2022	55,025 mld euro
Risparmio energetico conseguito sugli edifici con Super ecobonus	11.694 GWh/anno
Risparmio energetico conseguito sugli edifici con Super ecobonus	1,1 mld di mcs gas/anno
Risparmio da conseguire in Italia nell'inverno 2022-2023 secondo il Piano emergenziale di riduzione dei consumi sugli ed. residenziali	2,6 mld di mcs gas

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati CENSIS, Enea

Si stima che ad oggi il risparmio energetico conseguito grazie agli interventi di coibentazione ed alla realizzazione di nuovi impianti energetici negli edifici residenziali abbia generato 11.694 GWh/anno che convertiti in metri cubi di gas equivalgono ad oltre un miliardo di msc di gas risparmiato.

Occorre chiedersi se tale ammontare sia poco o molto e va quindi ricercato un parametro di riferimento o un termine di confronto. Occorre dunque considerare che il recente *Piano emergenziale di riduzione dei consumi energetici* varato in Italia per fare fronte alla crisi energetica in atto ed alla possibile riduzione delle scorte di gas prevede si debba realizzare nell'inverno 2022-23 un risparmio di 2,6 miliardi di mcs di gas. Gli interventi con Super ecobonus realizzati fino ad oggi contribuiscono per oltre il 40% al raggiungimento di tale obiettivo.

5. Proposte

Risulta evidente che l'efficacia di ogni politica pubblica debba essere valutata, quando possibile, considerando molteplici parametri e considerando non solo elementi puramente contabili legati alla spesa pubblica, ma anche i benefici che possono derivare alla collettività nell'immediato e nel medio-lungo periodo.

Date le marcate dinamiche espansive che i c.d. Superbonus 110% hanno innescato andrebbero adeguatamente soppesate le modalità di rimodulazione di tali strumenti.

In particolare se da un lato è condivisibile che il livello di detrazione possa essere portato al 90% sarebbe altrettanto utile prevedere che tale livello di detrazione sia mantenuto stabile nel tempo, ben oltre il 2023 tenuto conto che l'"effetto disavanzo" e "l'effetto scostamento dalle previsioni di bilancio" vengono fortemente ridimensionate e controbilanciate dalle dinamiche espansive innescate dalle opere di risanamento degli edifici.

Inoltre, non pare secondario evidenziare alcuni ulteriori aspetti a favore della auspicabile stabilizzazione di tale misura al fine di migliorare la qualità dell'edificato in Italia:

- i) anticipare innovazioni normative comunitarie che, nel volgere di pochi anni – secondo i principali interpreti - giungeranno ad imporre agli stati membri la non-commerciabilità di immobili che abbiano un insufficiente standard di risparmio energetico (si veda in tal senso, per avere un'idea dell'impatto, la vicenda della transizione verso la mobilità elettrica che, tra poco più di 10 anni, renderà illecito - in UE - l'utilizzo di motori termici per trazione);
- ii) diminuire il quantum di risorse energetiche necessarie in tutti i campi, anche in quello immobiliare, a fronte delle rivoluzioni geopolitiche in atto;
- iii) diminuire, a fronte di eventi catastrofici naturali ricorrenti in Italia (es., terremoti, inondazioni) il danno economico, umano e sociale da essi derivanti.

Infine, è assolutamente urgente l'avvio di un Piano di Prevenzione sismica, per il quale la RPT ha da tempo individuato possibili soluzioni, condivise anche da numerose associazioni ed istituzioni pubbliche, tra cui la Protezione Civile.

6. Recupero dei borghi ed incentivi edilizi

Dei 7904 Comuni in Italia 5535 sono sotto ai 5000 abitanti ossia il 70,03% delle aree urbane nel nostro paese è un Piccolo Comune e un Borgo di interesse Storico-Sociale: 15 milioni di persone ossia circa un quarto della popolazione vive nei luoghi di origine e di appartenenza della nostra storia, delle nostre tradizioni, della nostra cultura nazionale.

Nel corso degli anni tanti eventi catastrofici hanno funestato questi luoghi e la migrazione verso le grandi città ha colpito il cuore pulsante delle nostre terre, dedite a tutte quelle attività, a quei prodotti e a quelle caratteristiche che il mondo ci invidia e che ci garantisce da sempre un'unicità e una capacità di attrazione in ambito turistico-culturale che nessun altro paese al mondo detiene.

I Borghi sono l'emblema e il vessillo della qualità della vita a cui si può accedere nel nostro Bel-Paese, il "Giardino d'Europa" come definito da Goethe, unico vero collante dei Territori da Nord a Sud, unica matrice coerente per peculiarità e specifiche che caratterizza il nostro paese che potrebbe brillare nel mondo per servizi turistici e ricettivi nel mondo del terziario e che troppo spesso ignora il tesoro che possediamo come nazione.

I Borghi sono in ginocchio, spopolati, senza servizi, senza scenari futuri e mentre il mondo ci chiede di visitare e alloggiare in queste "gemme uniche" noi tutti ne stiamo ignorando l'inesorabile declino.

Rilanciare, recuperare, risanare e sviluppare questi Territori significherebbe non abbandonare all'indigenza buona parte della popolazione italiana che si vedrebbe costretta a trasferirsi nei grandi centri abitati e mettere in difficoltà con questa ulteriore pressione antropica e di richiesta di risorse anche quelle collettività già molto spesso sature.

Ricareare queste economie locali significherebbe risanare un ceppo importante dell'arbusto nazionale e molto probabilmente creare equilibrio nei flussi tra centri urbani di differente dimensione ed attestare un modello di economia sociale e sostenibile oltreché probabilmente più attrattiva ed efficiente di quelle macro-urbane.

Per farlo occorre ripartire dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare e la razionalizzazione dell'utilizzo degli apparati edili-civili-monumentali in esso contenuti: è vero, quindi, che la sicurezza strutturale e l'efficientamento energetico sono due facce della stessa medaglia indispensabili a questo processo virtuoso e certamente auspicabile, ma fornire agli apparati così riqualificati una funzione al contempo produttiva oltreché sociale è fondamentale per incidere realmente e fattivamente sulla vita delle comunità.

In accordo, quindi, alla normativa già esistente non crediamo affatto sia auspicabile mantenere in senso assoluto nei Borghi e per Enti di Terzo Settore al 110% l'agevolazione fiscale del DL 34/2020 (come già riconvertito in L. 77/2020), bensì riteniamo fondamentale ampliare l'applicabilità del c.d. 110% alla ricettività diffusa sempre di ambito e caratteristica sociale: creare Alberghi Diffusi "Sociali" nei Borghi Storici significa contemporaneamente sia rigenerare il tessuto urbano e ottenere l'eliminazione del patrimonio immobiliare abbandonato (fonte di pericolo e svilimento per la comunità) sia creare una nuova economia locale apportando capacità ricettive e produttive per il Territorio.

Poter ospitare a costo zero, successivamente alla riqualificazione energetica e strutturale delle unità alloggiative del Borgo, turisti, giovani studenti, smart worker da tutta Italia e da tutto il mondo, fornendo a pagamento solo i servizi locali, consente di rigenerare completamente il tessuto socio-economico locale creando opportunità di lavoro, valorizzazione del patrimonio culturale locale nonché benessere, ricchezza e rinnovata qualità della vita in Territori che ad oggi pesano sull'economia nazionale e che, invece, ne potrebbero divenire il vero cardine.

In dettaglio, calandosi nella struttura normativa ad oggi sussistente e volendola rendere ancora più efficace nei sensi sopra esposti favorendo anche forme di ricettività diffusa sociale quindi, tutti i soggetti di cui all'art. 119 comma 9 lettera d-bis DL 34/2020 come convertito in L. 77/2020 e in possesso dei requisiti di cui all'art. 119 comma 10-bis, dovrebbero poter fruire del superbonus al 110% fino alla fine del 2025: per ottimizzare in tal senso il comma 8-ter e renderlo meno stringente, potrebbe essere espresso come segue:

Art. 119 comma 8-ter Per gli interventi effettuati nei comuni dei territori colpiti da eventi sismici verificatisi a far data dal 1° aprile 2009 dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza, la detrazione per gli incentivi fiscali di cui ai commi 1-ter, 4-ter e 4-quater spetta, in tutti i casi disciplinati dal comma 8-bis, per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2025, nella misura del 110 per cento. Fermo restando quanto previsto dal comma 10-bis, per gli interventi ivi contemplati la detrazione spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2025 nella misura del 110 per cento. Per gli interventi effettuati dai soggetti di cui all'art. 119 comma 9 lettera d-bis) la detrazione spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2025 nella misura del 110 per cento.

art. 119 comma 10-bis Il limite di spesa ammesso alle detrazioni di cui al presente articolo, previsto per le singole unità immobiliari, è moltiplicato per il rapporto tra la superficie complessiva dell'immobile oggetto degli interventi di incremento dell'efficienza energetica, di miglioramento o di adeguamento antisismico previsti ai commi 1, 2, 3, 3-bis, 4, 4-bis, 5, 6, 7 e 8, e la superficie media di una unità abitativa immobiliare, come ricavabile dal Rapporto Immobiliare pubblicato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'articolo 120-sexiesdecies del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, per i soggetti di cui al comma 9, lettera d-bis), che siano in possesso dei seguenti requisiti:

a) svolgano attività di prestazione di servizi socio-sanitari e assistenziali, e i cui membri del Consiglio di Amministrazione non percepiscano alcun compenso o indennità di carica;

b) siano in possesso di immobili rientranti nelle categorie catastali B/1, B/2 e D/4, a titolo di proprietà, nuda proprietà, usufrutto o comodato d'uso gratuito. Il titolo di comodato d'uso gratuito è idoneo all'accesso alle detrazioni di cui al presente articolo, a condizione che il contratto sia regolarmente registrato in data certa anteriore alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

c) attivino sul territorio forme di ricettività diffusa e di c.d. housing in ogni caso con finalità sociali e/o culturali non solo nell'ottica di ospitalità di categorie disagiate ma anche nell'intento di rigenerazione urbana e di rilancio socio-economico del territorio, sempre nell'ottica iniziale di recupero e valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente abbandonato e/o inutilizzato.

Combinare, quindi, ex-lege e de-facto una precisazione-integrazione alle categorie che manterranno al 110% l'agevolazione della norma del c.d. Superbonus già esistente e combinarla con la vigente legislazione (D.Lgs. 117/2017 [c.d. Codice del Terzo Settore], L. 158/2017 [c.d. Salva Borghi], L. 155/2021 [c.d. Contrasto Incendi], DPCM 20/02/2019 [c.d. Piano Nazionale Mitigazione Rischio Idrogeologico come modificato poi dal DL 152/2021], significherebbe poter provvedere fattivamente al Rilancio dei Territori Italiani in crisi e depressi e dare nuova linfa e sviluppo a centri nevralgici del nostro paese potenzialmente fonte di nuovo benessere e ricchezza per l'intera collettività italiana: recuperare e valorizzare il patrimonio immobiliare significa poter sviluppare anche i servizi potenzialmente connessi (mobilità sostenibile, comunità energetiche, monitoraggio strutturale-infrastrutturale-ambientale, connettività banda larga, etc) non solo per gli attuali residenti, ma anche

per i nuovi abitanti e visitatori che questi luoghi unici possono e devono avere nell'interesse nazionale.

Capitolo 3 - Proposta di Piano Nazionale per la Prevenzione del rischio sismico

1. Proposte per l'attuazione del Piano di Prevenzione del rischio sismico

La catastrofe sismica che ha colpito nelle scorse ore Turchia e Siria, a causa della quale già si contano purtroppo migliaia di vittime e feriti, nonché danni enormi e distruzioni di infrastrutture ed edifici, alcuni anche di enorme interesse storico-culturale, ha bruscamente riportato in primo piano il tema della prevenzione antisismica delle costruzioni.

Come è noto, anche il nostro Paese, caratterizzato dalla estrema bellezza unita alla fragilità del proprio patrimonio storico, artistico e culturale, rientra tra le aree ad elevato rischio sismico.

Di fronte all'immane tragedia di questi giorni, la Rete Professioni Tecniche, che raccoglie i professionisti che operano in ambito tecnico, competenti nel campo degli interventi di rafforzamento e miglioramento delle costruzioni, è costretta a ricordare alle Istituzioni l'urgenza di un intervento organico che favorisca la messa in sicurezza degli edifici. In particolare, un Piano Nazionale di Prevenzione Sismica, completo ed organico, è stato elaborato e promosso dall'RPT già nel 2012, in occasione del Professional Day, ed è stato sempre riproposto ai diversi Governi che da allora si sono succeduti nel nostro Paese.

Il Piano è stato più volte aggiornato e migliorato, anche con i contributi di numerose associazioni, organizzazioni scientifiche ed enti pubblici interessati (INGV, ENEA, Con.Scienze, CopI, ANACI, AISSA, ISPRA, UNI, DIP.PROTEZIONE CIVILE), al fine di migliorare il livello di sicurezza del nostro costruito in un periodo medio-lungo. A tali proposte, purtroppo, non è corrisposta una significativa attenzione da parte delle Istituzioni, a cui spetta invece l'onere di elaborare policy per la prevenzione del rischio sismico.

Il risultato è che attualmente oltre 4 milioni di edifici in Italia sono collocate nelle aree a maggiore rischio sismico, senza contare le opere infrastrutturali. Nelle prime 3 aree di rischio gli edifici si avvicinano a 8 milioni.

	Zona sismica 1	Zona sismica 2	Zona sismica 3	Zona sismica 4	Totale
Abruzzo	61.516	111.287	120.383		293.186
Basilicata	47.360	69.666	13.145		130.171
Calabria	271.209	201.992	-		473.201
Campania	78.092	782.641	99.315		960.047
Emilia-Romagna	-	241.899	592.648	45.854	880.401
Friuli- Venezia Giulia	22.234	115.868	35.936	99.322	273.360
Lazio	34.211	278.653	692.510	26.389	1.031.764
Liguria	-	52.806	143.603	288.335	484.744
Lombardia	-	33.096	284.511	1.547.622	1.865.228
Marche	2.635	282.703	17.472	192	303.001
Molise	20.319	54.069	10.822	-	85.210
Piemonte	-	41.853	101.773	923.072	1.066.699
Puglia	10.262	151.710	276.422	341.441	779.835
Sardegna	-	-	-	329.500	329.500
Sicilia	70.774	904.634	13.971	77.853	1.067.232
Toscana	-	143.148	605.814	64.216	813.177
Trentino-Alto Adige	-	-	46.666	185.935	232.601
Umbria	25.679	115.245	26.918	2.899	170.741
Valle d'Aosta	-	-	5.800	40.550	46.350
Veneto	-	109.030	478.248	306.431	893.710
Totale complessivo	653.321	3.761.248	3.576.631	4.188.957	12.180.157

Fonte: elaborazione Centro Studi Cni su dati Istat, Cni

La previsione dei bonus edilizi, che mette a disposizione importanti incentivi, ha offerto un'opportunità, ma i tempi brevi concessi, le incertezze normative, le problematiche sui temi urbanistici ed edilizi, le difficoltà di intervento nei condomini, i rischi di interruzione dell'incentivo hanno creato molte difficoltà nell'applicazione concreta ed efficace.

Sulla base dei pochi dati ancora disponibili, sia il sisma bonus "ordinario" che il c.d. Super sismabonus 110% hanno fatto registrare importi decisamente inferiori rispetto a ciò che si registra per l'ecobonus e per il Super ecobonus 110%. I dati approssimativi relativi al 2021 (del 2022 non si ha evidenza relativamente ai bonus antisismici) si ritiene che a fronte di una spesa di 16,2 miliardi di euro per Super ecobonus, si sia registrata una spesa di 2 miliardi di euro per Super sismabonus. E' questo il segno che la messa in sicurezza del nostro patrimonio edilizio procede con estrema lentezza, anche a causa della mancata semplificazione delle procedure.

Né ha fatto passi in avanti l'istituzione del *Fascicolo del Fabbricato*, altro punto importante nel Piano Nazionale di Prevenzione Sismica, strumento che consentirebbe di avere informazioni sulla storia tecnica, la manutenzione, la classificazione energetica e sismica delle nostre abitazioni. Non a caso, la redazione di tale strumento è compresa nella proposta di nuovo Testo Unico delle costruzioni, redatto da un'apposita commissione ministeriale, cui la RPT ha collaborato, e tuttora non reso operativo.

Esso consentirebbe, con la conoscenza diffusa dello stato di sicurezza sismica degli edifici, l'individuazione puntuale di situazioni critiche e faciliterebbe gli interventi di prevenzione accrescendo, tra l'altro, il valore degli edifici.

D'altra parte, non si comprende perché nelle compravendite di unità immobiliari sia obbligatoria la certificazione energetica, e non si pensi che sia ancor più necessaria la classificazione sismica.

Altri aspetti indispensabili sono la semplificazione e la chiarificazione delle procedure in edilizia, definendone anche gli aspetti di conformità degli edifici, contenuti anch'essi nella proposta di nuovo testo unico.

Occorrono, inoltre, ulteriori modifiche legislative che consentano più facili interventi di miglioramento sismico nei fabbricati in condominio.

In ogni caso, è assolutamente indispensabile che si rendano "strutturali" i bonus edilizi, prevedendo tempi sufficienti per un sostanziale adeguamento del patrimonio edilizio del Paese, con modalità sostenibili, come riportate nelle proposte della RPT, ma che contestualmente si adottino le altre misure previste dal Piano di Prevenzione Sismico elaborato, come l'obbligo di assicurazione contro i rischi delle calamità naturali, decorso un lasso di tempo adeguato per consentire l'esecuzione delle opere di al miglioramento degli edifici, e che avrebbe costi più bassi in corrispondenza della migliore resistenza sismica.

2. Attuazione del Piano Nazionale di Prevenzione Sismica

L'attuazione di un Piano nazionale di Prevenzione del rischio sismico è da considerarsi un intervento di assoluta ed urgente priorità.

L'Italia registra migliaia di terremoti ogni anno. Mediamente ogni cinque anni si verifica un evento sismico disastroso. Dal 1968 al 2016, infatti, si sono verificati otto terremoti gravi. I sismi distruttivi generano costi sociali ed economici consistenti, con effetti che si protraggono per decenni. Il Centro studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha quantificato la spesa pubblica per gli eventi sismici più gravi degli ultimi 52 anni, attualizzando il valore per quelli verificatisi più indietro nel tempo. Per il sisma della Valle del Belice, in Sicilia, verificatosi nel 1968, sono stati deliberati stanziamenti per la ricostruzione superiori a 9 miliardi di euro, con un processo di erogazione che, quasi paradossalmente, proseguirà fino al 2028. Il terremoto per il quale sono state finanziate più risorse pubbliche è quello dell'Irpinia. Gli stanziamenti per questo sisma, iniziati nel 1980 proseguiranno fino al 2023 (saranno alla fine, in tutto, 52 miliardi di euro in valore attualizzato) e superano le risorse stanziare anche per l'ultimo terremoto particolarmente distruttivo verificatosi nel Centro Italia nel 2016.

Stima Spesa pubblica per ricostruzione e interventi in emergenza terremoti distruttivi

Evento	Anno	Periodo attivazione interventi	Stanziamenti (milioni di euro)
Valle del Belice	1968	1968-2028	9.179
Friuli V. G.	1976	1976-2006	18.540
Irpinia	1980	1980-2023	52.026
Marche Umbria	1997	1997-2024	13.463
Puglia Molise	2002	2002-2023	1.400
Abruzzo	2009	2009-2047	17.476
Emilia Romagna	2012	2012-2047	8.406
Centro Italia	2016	2016-2047	16.700
Totale stanziamento			137.190

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI

Sulla base delle analisi condotte dal Senato della Repubblica nel 2018, per i tre terremoti più recenti, ovvero dell'Aquila (2009), dell'Emilia Romagna (2012) e del Centro Italia (2016), sono state

stanziare risorse che, per il momento hanno una scadenza al 2047 e ammontano a 40,581 miliardi di euro.

Tabella 1 -Centro Italia, Pianura padana, L'Aquila: risorse stanziare 2009-2047 (milioni di euro)

Sismi	2009-2017	2018-2047	Totale
Centro Italia	3.267	11.432	14.698
Emilia e zone limitrofe	4.304	4.102	8.406
L'Aquila	12.616	4.860	17.476
Totale	20.187	20.394	40.581

Fonte: UVI. Nella tabella non sono state considerate le risorse attribuite ai singoli enti locali per l'assegnazione degli spazi finanziari di cui all'articolo 1, comma 492, lett. 0a), della legge n. 232 del 2016, in attuazione del cosiddetto "Patto di solidarietà nazionale verticale": il D.M. 26 aprile 2017 ha assegnato per l'anno 2017 circa 7 milioni di euro per il complesso degli investimenti dei comuni dei crateri, mentre il D.M. n. 20970 del 9 febbraio 2018 ha assegnato per l'anno 2018 quasi 24 milioni di euro.

Al netto delle proiezioni di spesa (già stanziata dallo Stato) negli anni futuri, viene stimato che dal 1969 ad oggi, la spesa media annua per attività di ricostruzione e di assistenza in emergenza alla popolazione colpita dai terremoti sia pari a 2,2 miliardi di euro.

Se si prendono in considerazione gli stanziamenti pubblici per i tre terremoti dell'Aquila, dell'Emilia e zone limitrofe e del Centro Italia, dal 2009 al 2047 la spesa media sarà di oltre 1 miliardo l'anno; una cifra estremamente elevata specie se fosse rapportata alla popolazione residente.

E' il caso di rilevare che ad un euro speso in interventi di prevenzione dal rischio sismico corrispondono da sei a nove euro di risparmio di spese di riparazione e ricostruzione post terremoto, oltre all'inestimabile valore delle vite umane salvate.

Da qui la necessità di un intervento organico di prevenzione sismica sulle costruzioni, a partire dalle aree a maggiore rischio del Paese.

In questo senso, il ricorso estensivo al sismabonus è coerente con la necessità del piano stesso e, tenuto conto della grave crisi economica che interessa il Paese e, con grande intensità, tutto il comparto delle costruzioni, ciò costituirebbe un importante acceleratore della ripresa del settore delle costruzioni e di tutta la filiera, inclusi i servizi di ingegneria.

Come immediata conseguenza di una azione diffusa sulle costruzioni, con un piano di intervento sistematico di mitigazione del rischio sismico sulle costruzioni in Italia, incentivato dal Sismabonus, attuato in un arco temporale di 10/15 anni, lo Stato, in presenza di ulteriori eventi calamitosi, potrebbe ridurre considerevolmente il proprio impegno finanziario per l'emergenza e per la ricostruzione.

Il ricorso sistematico al sismabonus sconta ancora una serie di impedimenti che vanno dalla scarsa percezione del rischio da parte della popolazione, alla complessità delle procedure per accedere agli

incentivi, al carattere anche invasivo di alcune categorie di interventi sulle costruzioni; senza contare l'urgenza di estendere il piano, con parametri opportuni a tipologie di costruzioni oggi escluse dagli incentivi quali strutture per il turismo e l'ospitalità, uffici ed edifici produttivi.

La prevenzione sismica si basa su alcuni principi tanto fondamentali quanto irrinunciabili:

- il ruolo della conoscenza,
- la consapevolezza che la conoscenza dello stato di una costruzione non è un fatto statico ed immutabile nel tempo, ma un fatto legato alla dinamicità del ciclo di vita (cambi di destinazione, invecchiamento dei materiali, impatto dell'ambiente ecc.);
- l'importanza, almeno per certe costruzioni, della possibilità di acquisire in continuo (monitoraggio) informazioni legate alla vita della struttura durante il suo esercizio.

Il termine “monitoraggio” è particolarmente efficace perché evolve dalla semplice ispezione visiva a complesse attività di carattere strumentale i cui esiti possono essere visti anche da remoto e possono essere indirizzati alla competente valutazione di soggetti esperti.

Il monitoraggio potrebbe basarsi sullo sviluppo della conoscenza, attuabile anche in fasi successive; a solo titolo esemplificativo: conoscenza visiva, conoscenza documentale, lettura delle caratteristiche della costruzione, valutazione delle condizioni geologiche e degli aspetti strutturali e geotecnici; conoscenza attraverso indagini più o meno invasive, in situ e laboratorio, applicazione di sensori e strumenti atti a segnalare elementi di degrado strutturale, movimenti, ecc.

A tale scopo si renderà utile la redazione di quaderni che possano fornire una guida per i tecnici che operano sul campo. Certo, in questa azione, dovrà essere data priorità agli edifici pubblici (uffici, scuole, ospedali, infrastrutture), ed ai beni vincolati e di interesse storico artistico, partendo dalle zone di maggiore rischio.

La Conferenza unificata delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, in sede di parere vincolante nell'iter di approvazione delle Norme Tecniche, proprio nella prospettiva di una prevenzione efficace e diffusa, ha impegnato il Governo nella costituzione del “fascicolo del fabbricato”, luogo dove la documentazione della evoluzione dei processi costruttivi concorre alla conoscenza aggiornata della costruzione.

Il Tavolo tecnico costituito presso il MIT, allo scopo di riscrivere un nuovo Testo Unico delle Costruzioni, ha tenuto conto di questa previsione ed ha inserito nella bozza gli indirizzi generali per

la costruzione di un fascicolo digitale che si lega anche alle recenti forme di archiviazione previste per le costruzioni pubbliche (AINOP), alimentate dai dati che saranno forniti dall'applicazione delle metodologie di cui alle recenti Linee Guida per i ponti esistenti. E', inoltre, già previsto nelle attività di aggiornamento del catasto degli edifici del Ministero dell'economia e finanze.

E' giunto dunque il momento per il decisore politico di non rinviare più la costituzione di questa *carta di identità* che, ben lungi dall'essere un fotogramma nella vita di una costruzione, rappresenta il primo fondamentale passo che lo Stato può attuare, senza oneri né per l'Erario né per il cittadino, nel quadro di una vera politica di prevenzione.

Senza dimenticare che, a regime, questo fascicolo digitale rappresenterà anche l'occasione per una conoscenza più ampia su ulteriori importanti aspetti sulla sicurezza dell'edificio, quali, ad esempio, quelli legati agli impianti ed al rischio incendio nonché a quello idrogeologico.

Inoltre, l'introduzione obbligatoria della Classificazione del rischio sismico, elemento fondamentale di conoscenza inserito nel fascicolo del fabbricato, risponderebbe a vari importanti requisiti:

- l'esigenza del proprietario di conoscere lo stato di sicurezza del proprio immobile;
- la capacità, per lo stesso, di comprendere il livello di complessità dell'intervento di messa in sicurezza eventualmente necessario;
- l'incremento di criteri di la trasparenza del mercato immobiliare, fornendo a compratori e locatari un'informazione puntuale delle caratteristiche di sicurezza dell'immobile.

Al netto della introduzione del fascicolo digitale della costruzione, per la quale è importante un sostegno della politica ad accelerare i tempi di approvazione del Nuovo Testo unico delle Costruzioni in sostituzione dell'ormai obsoleto DPR 380/01, l'attuale quadro delle norme tecniche è già idoneo a sostenere il Piano di prevenzione.

Il cuore di tutto questo, infatti, risiede nella Classificazione sismica degli edifici di cui al DM 65/2017 ed al suo allegato A, che già ora può essere fatta in modo semplificato, ovvero in modo più analitico basato su una effettiva diagnostica più o meno invasiva.

Del resto, la possibilità di una diagnostica "speditiva" sullo stato degli edifici, per una veloce conoscenza di primo livello dello stato del fabbricato, da effettuare immediatamente con il contributo

dello Stato, partendo dalle aree a maggior rischio, per concentrare in tali ambiti interventi specifici ed urgenti, è argomento sul quale si sta già lavorando con la struttura di missione Casa Italia.

Altre azioni importanti per dare al Piano la concretezza necessaria sono:

- Semplificazione ed accelerazione delle procedure di approvazione degli interventi edilizi, responsabilizzando i professionisti (modifiche al DPR 380/2001) approvando il lavoro, completato nel 2020, della commissione presso il MIT, con la partecipazione anche delle professioni tecniche, ed in particolare della RPT;
- Revisione delle maggioranze assembleari nei casi di interventi strutturali in edifici condominiali;
- Ampliamento contributi sismabonus ed ecobonus e applicazione al caso di immobili industriali, del terziario, commerciali, e con destinazione turistico-ricettiva;
- Verifica della classificazione sismica e raggiungimento di livelli minimi di sicurezza in occasione degli interventi di ecobonus, per utilizzare al meglio le risorse disponibili;
- Estensione ad un arco di tempo medio-lungo dei contributi sismabonus, privilegiando il caso di interventi coordinati su comparti edificati più ampi;
- Ampliamento del sismabonus per gli acquisti immobili con adeguata classificazione sismica;
- Controlli sull'applicazione dell'art.1130 del c.c. circa le attività sulla verifica della sicurezza degli edifici da parte degli amministratori di condominio.

Un'ulteriore misura per mitigare l'ammontare delle risorse necessarie a coprire i costi dei danni causati dal terremoto nel nostro Paese verrà 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. Una riduzione consistente del premio in funzione del livello di classificazione sismica dell'edificio, determinata da un tecnico abilitato come già previsto dal DM 65/2017.

Si rendono necessari, pertanto, ulteriori provvedimenti, che incentivino i privati a intervenire sugli immobili di proprietà, anche senza costi per lo Stato, che, a valle di questo potrebbe anche decidere, entro un periodo di tempo definito, di non sostenere più le spese di ricostruzione e/o riparazione dei danni provocati dal terremoto, per chi non avesse posto in essere le prescrizioni del Piano di prevenzione sismica.

La polizza potrà essere definita nei dettagli mediante un regolamento attuativo che preveda essenzialmente un costo inversamente proporzionale al grado di classificazione sismica dell'edificio.

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 resa 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.

3. Monitoraggio degli edifici

Il recente terremoto di Turchia e Siria ha riportato l'argomento della prevenzione all'attenzione mediatica, spingendo ancora una volta l'Italia a fare i conti con la gestione di piccole scosse (Cesena e Siena) o eventi più importanti come quello delle Marche di novembre 2022.

Nulla di cui stupirsi, si tratta di eventi ordinari in un territorio come il nostro.

Ciò che invece deve destare stupore, come già evidenziato, è la scarsa conoscenza che il cittadino ha della sicurezza della propria abitazione. Questo problema rischia di vanificare gli sforzi che lo Stato ha profuso nei vari bonus che, a partire dal Dpr 917/1986, sono culminati nel cosiddetto superbonus e ora sono allo studio per una continuità che si auspica quanto più lineare e virtuosa.

Si parta dall'assunto che il 70-75% del patrimonio edilizio è stato realizzato in assenza di criteri antisismici. Le opere che hanno fruito maggiormente dei bonus sono l'efficientamento energetico e opere strutturali generiche (al massimo interventi locali), principalmente per la non invasività e per la massimizzazione dell'incentivo stesso con immediato tornaconto economico (per la parte energetica). Solo in pochi casi virtuosi, soprattutto dopo il sismabonus di cui alla legge di bilancio del 2017, sugli edifici si è operato con miglioramenti antisismici.

Non si può ignorare che una delle cause di quanto sopra è nella natura del nostro patrimonio edilizio, principalmente costituito da condomini ed edifici in centro storico, con le relative complicazioni legate a scelte comuni e vincoli vari.

Risulta dunque fondamentale la possibilità di installare un sistema di monitoraggio strutturale sul proprio edificio, per i seguenti motivi:

- Possibilità di tenere sotto controllo lo stato di salute di edifici che tendenzialmente hanno diverse decine di anni, anche e soprattutto qualora su di essi si sia intervenuti con il solo efficientamento energetico.
- Controllo immediato della struttura a seguito di un evento sismico, con possibilità di utilizzo dei dati anche da parte degli enti preposti per l'emergenza.
- Aumento della consapevolezza da parte del cittadino.
- Nel caso in cui si siano effettuati interventi strutturali, possibilità di monitorarne la bontà e l'efficacia con maggiore garanzia per lo Stato (e per il cittadino) del bonus che è stato erogato.

A tale proposito, occorre completare il percorso di attivazione del Portale Nazionale della Classificazione sismica degli edifici (PNCS), sviluppato d'intesa tra la struttura di missione Casa Italia, il CNI e la sua Fondazione, per fornire in modalità "open-data" informazioni e aggiornamenti rivolti ai tecnici, agli enti locali e alla collettività, in ordine alla distribuzione degli interventi di messa in sicurezza del patrimonio immobiliare privato attraverso una banca dati geolocalizzata sugli interventi di adeguamento/miglioramento sismico che consenta alle Pubbliche Amministrazioni e agli Enti Locali di disporre di dati in tempo reale sull'efficacia delle misure di agevolazione fiscale a sostegno della mitigazione del rischio sismico, con il contributo indispensabile delle professioni tecniche.

Le finalità del PNCS, oltre che a supportare i tecnici nella generazione assistita delle asseverazioni di cui al suddetto decreto ministeriale n. 58 del 2017, sono indirizzate alla georeferenziazione degli interventi di messa in sicurezza del patrimonio edilizio, attraverso:

- la creazione di una banca dati geolocalizzata sugli interventi di adeguamento/miglioramento sismico;
- l'avvio di una collaborazione permanente con gli *stakeholder* istituzionali e non, per la strutturazione di un sistema informativo condiviso rispondente all'interesse pubblico generale e per l'avvio di una sperimentazione volta a definire le eventuali implementazioni/integrazioni future del portale.

4. Le misure da adottare

L'adozione di misure obbligatorie dovrà essere distribuita nel tempo, partendo dal primo dei provvedimenti di seguito indicati:

- Obbligo, in un certo arco temporale, di procedere alla Classificazione sismica degli edifici secondo le regole del DM 65/2017;
- Obbligo, per tutte le costruzioni che non rientrano tra quelle per le quali è possibile fare la Classificazione sismica, di procedere alla valutazione della sicurezza secondo quanto previsto dal paragrafo 8.3 delle NTC 2018;
- Introduzione, in un arco di tempo prestabilito, dell'obbligo della Assicurazione legata al rischio sismico;

- Incentivazione delle forme di monitoraggio delle costruzioni che la tecnologia ha sviluppato e continua a sviluppare;
- Istituzione di un collegamento tra le attività di cui sopra ed il fascicolo digitale della costruzione di cui al Nuovo Testo Unico per le Costruzioni, di cui si auspica l'approvazione;
- Prevedere incentivi fiscali tipo sismabonus per tempi lunghi (almeno 30 anni) previa verifica della sostenibilità dell'incentivo, tenendo conto di tutti i risparmi, rientri fiscali ed effetti positivi per lo Stato e la collettività connessi agli interventi di riduzione del rischio sismico, specialmente se collegati a quelli sul risparmio energetico.
- Individuare, sulla base della diffusa e concreta conoscenza dello stato di sicurezza degli immobili e della loro distribuzione sul territorio nazionale, ambiti di priorità di intervento, in funzione del maggior rischio;
- Prevedere un piano nazionale di controllo dell'efficacia degli interventi eseguiti e di previsione delle situazioni di pericolo con monitoraggio dinamico degli edifici, secondo standard interoperabili e istituzione di un sistema centralizzato di raccolta dei dati e di invio di alert.

Quanto detto viene corroborato dalle analisi e dagli studi sull'impatto economico e sociale di questa particolare tipologia di incentivi.

E' essenziale considerare gli interventi per la ristrutturazione profonda e per la messa in sicurezza degli edifici non solo come un costo a carico dello Stato, ma come uno strumento che genera effetti economici espansivi creando vantaggi sociali per la comunità. Da una molteplicità di studi, a cominciare da quello elaborato dal Censis a novembre 2022 sull'impatto dei bonus per l'edilizia, sappiamo che gli effetti moltiplicativi generati dalla spesa per Superbonus 110% sono particolarmente apprezzabili.

L'impatto economico del Super ecobonus nel periodo agosto 2020-ottobre 2022 (miliardi di euro)

Totale investimenti	55,0
Produzione attivata (diretta)	79,7
Produzione attivata (indiretta)	36,0
Totale produzione aggiuntiva attivata	115,8
Stima del contributo al Pil della spesa per Superbonus 110%	72,9

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea ed Istat

L'impatto occupazionale del Super ecobonus nel periodo agosto 2020-ottobre 2022

Addetti attivati (diretti)	583.376
Addetti attivati (indiretti)	319.145

Totale Addetti attivati	902.251
-------------------------	---------

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Enea ed Istat

Relativamente alla sola esperienza del Super ecobonus 110%, il Censis stima che una spesa di 55 miliardi (contabilizzata tra agosto 2020 e ottobre 2022) abbia attivato una produzione totale di oltre 115 miliardi di euro e un'occupazione totale (diretta e indiretta) di 902.000 unità. Il medesimo discorso può essere trasposto all'esperienza del simabonus.

Occorre poi tener conto che questo tipo di incentivi generano un ritorno economico per lo Stato in termini di gettito fiscale.

Premessa la sostanziale mancanza di dati di spesa sul Super sismabonus 110%, il Centro Studi CNI stima che nel 2021 tale spesa sia stata intorno ai 2 miliardi di euro e che nel 2022 si possa essere attestata almeno a 3 miliardi di euro, con una spesa complessiva per detrazioni a carico dello Stato per 5,5 miliardi di euro. Il gettito fiscale derivante dalle opere edili e dai servizi di progettazione si stima abbia consentito allo Stato di recuperare almeno 2 miliardi di euro riducendo, nei fatti, la spesa effettiva per Super sismabonus 110% da 5,5 miliardi di euro a 3,4 miliardi di euro, senza considerare gli effetti espansivi e di contributo alla crescita del Pil.

Stima del gettito fiscale derivante da opere con Super ecobonus, ago. 2020-dic. 2022

<p>Stima spesa Super sismabonus 110% ago. 2020-dic. 2022</p> <p>5 miliardi di euro</p>	<p>Stima spesa totale ammessa a detrazione</p> <p>5,5 mld di euro</p>	<p>Stima gettito fiscale attivato</p> <p>2,1 mld di euro</p>	<p>Costo effettivo Super sismabonus 110% (disavanzo)</p> <p>5,5 mld euro - 2,1 mld euro =</p> <p>3,4 mld euro</p> <p>(costo da ripartire in un periodo di 5 anni)</p>
--	---	--	--

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI

Un piano di azioni per la prevenzione del rischio sismico, pertanto, manifesta alcuni aspetti interessanti che possono essere di seguito sintetizzati:

- È armonico con i contenuti del Nuovo testo Unico delle costruzioni;
- E' armonico con gli indirizzi in tema di monitoraggio dati nella parte terza delle LLGG sui ponti esistenti;
- E' armonico con le recenti norme in tema di sisma-bonus;
- E' attuabile con strumenti normativi già esistenti;
- Contribuisce in maniera concreta all'attivazione del fascicolo digitale delle costruzioni, in cui tutti i dati di cui sopra dovrebbero confluire.

In sostanza quindi, la strategia generale del Piano si basa su una serie di azioni legislative che si innestano perfettamente su un quadro di norme tecniche esistenti che già pongono l'Italia all'avanguardia rispetto ad altri paesi soggetti a rischio sismico:

- a. Obbligo della Classificazione del rischio sismico secondo le previsioni del DM 65/2017;

- b. Obbligo alla definizione del fascicolo digitale della costruzione;
- c. Obbligo di una assicurazione sui danni procurati agli edifici dagli eventi sismici.

Obblighi che potranno essere modulati in un arco di tempo ben delimitato, secondo priorità che potranno essere definite dalla politica sulla base dei tre elementi che caratterizzano il rischio: pericolosi, vulnerabilità, esposizione.

5. Emendamenti proposti

1. **entro 10 ANNI tutti gli edifici privati devono essere dotati del certificato di idoneità statica integrato dalla classificazione del rischio sismico (DM 65/2017); ciò consentirà di dare maggior valore agli immobili adeguati alle norme antisismiche, stimolando l'interesse del mercato ad intervenire;**
2. **obbligo immediato alla redazione della Classificazione del rischio sismico secondo DM 65/2017 nei casi di compravendita degli immobili o di affitto, sulla scorta di quanto già obbligatorio in tema di Attestato di Prestazione Energetica;**
3. **entro 20 ANNI dalla data di pubblicazione del Decreto di approvazione del Regolamento di cui al successivo p.to 5, obbligo alla stipula di una assicurazione sui danni procurati agli edifici dagli eventi sismici, con un costo, fissato dallo Stato, modulato sull'esito della Classificazione del rischio sismico secondo DM 65/2017;**
4. **entro i 10 anni successivi all'entrata in vigore dell'obbligo di assicurazione lo Stato non risarcirà più i danni procurati agli edifici ed alle attività causati dagli eventi sismici.**
5. **con regolamenti attuativi a cura della presidenza del Consiglio, sentiti i Ministeri interessati, saranno disciplinate le regole per definire i contenuti e le modalità del fascicolo digitale, da introdurre come obbligo nel nuovo Testo unico delle Costruzioni, e delle polizze assicurative di cui al p.to 3;**
6. **emanazione in tempi brevi (tre anni) dei provvedimenti attuativi circa le azioni e misure elencate in precedenza.**

6. Conclusioni

La RPT auspica che su questi temi il Governo possa fare molto e che almeno per quanto riguarda il tema dei bonus sismici si possa arrivare alla programmazione di un loro utilizzo in un periodo ragionevolmente lungo, per consentire al maggior numero di cittadini, soprattutto a quelli residenti nelle zone a rischio, di vivere in abitazioni sicure.

Assicura la piena diponibilità ad operare in sinergia con codesto Ministero, con le modalità che riterrà opportune, e ringrazia il Ministro On.le Nello Musumeci per l'attenzione.