Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3631

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GRAMAZIO, RAMPONI, GASPARRI, CURSI, LAURO, DE ANGELIS, GIULIANO, BARELLI, BEVILACQUA, DI GIACOMO, TOTARO, VICECONTE, PONTONE, BURGARETTA APARO, BUTTI, CALIGIURI, GAMBA, ASTORE, CIARRAPICO, NESSA, GENTILE, MILONE, RIZZOTTI, SPADONI URBANI, PALMA, PARAVIA e MAZZARACCHIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 2012

Istituzione di un'assicurazione obbligatoria contro i rischi derivanti da calamità naturali, nonché di un Fondo per la sicurezza e l'efficienza energetica degli edifici

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Gli eventi catastrofici che frequentemente colpiscono il nostro Paese pongono in evidenza la necessità di una politica più efficace di prevenzione a fronte degli eventi naturali, non soltanto in rifermento alle opere strategiche o di particolare rilevanza, quali prefetture, caserme, ospedali, scuole, eccetera, ma per l'intero patrimonio immobiliare nazionale, pubblico e privato. Agli episodi legati ai fenomeni naturali si aggiungono spesso crolli totali o parziali dovuti ad interventi architettonico-funzionali o strutturali impropri ovvero alla vetustà ed al degrado, acuiti da una manutenzione carente, se non del tutto assente. La questione della sicurezza dei nostri edifici, la conoscenza e il controllo del loro stato di salute rappresentano problemi centrali, non ulteriormente procrastinabili.

Gran parte del patrimonio edilizio ha un'età superiore ai cinquant'anni, valore assunto anche dalle recenti norme tecniche per le costruzioni come durata usuale della vita nominale di un edificio; pertanto è ragionevole pensare che abbia bisogno di importanti interventi di recupero sia architettonico sia strutturale, e ciò vale anche per le strutture che non presentano evidenti effetti di degrado. Inoltre, i periodi di maggiore attività in campo edilizio hanno seguito eventi eccezionali (si pensi all'inurbamento dopo la seconda guerra mondiale) col risultato che molte costruzioni sono state edificate in fretta, con sistemi e materiali scadenti, con controlli inesistenti o inefficaci. Non va poi trascurato che il patrimonio edilizio italiano sperpera un'enorme quantità di energia.

È necessaria un'inversione di rotta. Va messa a punto una strategia per il miglioramento della sicurezza strutturale e dell'efficienza energetica, ma anche per una gestione ottimale dei costi di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi, fornendo al legislatore gli strumenti per predisporre norme semplici ed efficaci a tal fine e creando un sistema virtuoso che possa anche favorire il rilancio del settore edilizio e del mercato immobiliare.

Sul tema ENEA, FEDERPROPRIETÀ, Ordine degli ingegneri, UCIT, UNEDI e URIA hanno stipulato un protocollo d'intesa, nell'ambito del quale è stata messa a punto la proposta di istituzione di un'assicurazione obbligatoria sui fabbricati e di un fondo per la messa in sicurezza del patrimonio edilizio.

Gran parte degli edifici esistenti in Italia non è in grado di sopportare l'azione sismica che attualmente la normativa impone, nelle rispettive aree, per quelli di nuova costruzione. I motivi sono diversi.

Innanzitutto va ricordato che la classificazione sismica del territorio italiano è iniziata solo dopo il terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908 e fino alla fine degli anni '70 nuove zone erano classificate sismiche solo a seguito di un terremoto in esse avvenuto. Nel 1980, anno del terremoto dell'Irpinia, solo il 25 per cento del territorio nazionale era classificato sismico; la percentuale è salita al 43 per cento nel 1981 e tale è rimasta fino al 2003, anno successivo al terremoto di San Giuliano di Puglia, quando, con l'introduzione della zona a sismicità molto bassa, la classificazione è stata estesa a tutto il territorio nazionale e a molte aree è stata attribuita una pericolosità sismica maggiore che in precedenza.

Anche le normative tecniche per le costruzioni sono state aggiornate a seguito degli eventi sismici e i dati ISTAT sul censimento

2001 riportano che oltre il 60 per cento delle abitazioni in Italia sono state costruite ben prima dell'entrata in vigore della prima normativa sismica di moderna concezione, che risale al 1975, e, quindi, nominalmente non rispondono a criteri di sicurezza sismica.

Va anche osservato che le norme tecniche per le costruzioni, entrate definitivamente in vigore soltanto nel luglio 2009, non impongono l'adeguamento o anche il solo miglioramento sismico degli edifici esistenti non conformi alle vigenti norme tecniche. Inoltre, nelle fasi di ricostruzione a seguito degli eventi sismici degli ultimi decenni, si è accettato il miglioramento sismico in luogo dell'adeguamento (quest'ultimo consentito, ma non finanziato al 100 per cento), tollerando, di fatto, un grado di sicurezza inferiore a quello richiesto dalle norme vigenti. Infine, in numerosi casi, anche approfittando della mancanza di adeguati controlli, edifici ben progettati sono stati realizzati in maniera scorretta.

All'inizio degli anni 80 il Gruppo nazionale difesa dai terremoti (GNDT) del CNR stimò in circa centomila miliardi di lire l'investimento necessario per un'adeguata riduzione del rischio sismico su tutto il territorio nazionale. Tenuto conto dei costi sostenuti nelle fasi di emergenza e nelle ricostruzioni a seguito dei vari eventi che si sono verificati successivamente, l'investimento sarebbe stato estremamente conveniente. Ovviamente, una tale somma non era disponibile allora né, opportunamente attualizzata, lo è oggi e, comunque, non sarebbe utilizzabile in tempi brevi. Analisi più recenti indicano una spesa media di circa 3.000 milioni di euro/anno per riparare i danni dovuti ad eventi naturali.

Finora tali costi sono stati sempre fronteggiati dallo Stato, anche attraverso tassazioni aggiuntive a quelle ordinarie. Uno dei primi obiettivi, pertanto, deve essere quello di sollevare lo Stato da questo onere e, al riguardo, già prima del recente evento sismico nella pianura padana emiliana, il Governo italiano si era espresso in tal senso.

Altro obiettivo primario è quello di ridurre il rischio, migliorando la capacità degli edifici di sopportare le azioni sismiche, il che richiede la conoscenza dello stato di salute delle costruzioni e un'oculata programmazione della spesa e degli interventi, stabilendo delle priorità, per quanto riguarda il patrimonio pubblico, e degli incentivi, per quanto riguarda il patrimonio privato, al fine di avviare un processo virtuoso che si auto-sostenga, senza interventi pubblici, se non in una breve fase iniziale.

La proposta messa a punto da ENEA, FEDERPROPRIETÀ, Ordine degli ingegneri, UCIT, UNEDI e URIA prevede un programma ventennale per la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio immobiliare, che impegni i cittadini ad investire sulla sicurezza strutturale dei propri immobili al fine di una cospicua riduzione del rischio a fronte di eventi ambientali, mediante l'istituzione di:

– un'assicurazione obbligatoria a fronte di eventi naturali, inclusi terremoti, frane e alluvioni;

– un fondo per la sicurezza strutturale e l'efficienza energetica, che potrebbe alimentarsi anche con quota parte del premio di assicurazione obbligatorio di cui sopra.

L'assicurazione obbligatoria avrebbe l'immediata conseguenza di sollevare lo Stato dalle spese di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi; inoltre, proprietari e assicurazioni sarebbero stimolati e costretti a verificare l'effettiva affidabilità delle costruzioni, per differenziare i costi di assicurazione tra i vari immobili in funzione del rischio effettivo. Pertanto, sarebbe interesse dei cittadini avere un immobile strutturalmente sicuro ed energeticamente efficiente, risparmiando sul premio di assicurazione, e le stesse assicurazioni sarebbero interessate a verificare le suddette caratteristiche. Si avvierebbe, così, un costruttivo processo di va-

lutazione della sicurezza degli immobili, indispensabile per l'oculata programmazione della spesa, degli interventi e delle priorità, di cui si è detto prima, senza trascurare il sicuro incremento di valore degli immobili oggetto di tali interventi.

L'assicurazione obbligatoria non è una nuova tassa, bensì un sistema virtuoso, onesto e trasparente, che sostituisce le tasse, palesi e non, con le quali attualmente si finanziano le ricostruzioni a seguito di eventi calamitosi. Seguendo le usuali regole assicurative, dovranno essere fissati un massimale (per esempio pari al costo di ricostruzione, od anche meno, se ci si accontenta di un parziale rimborso in caso di collasso) ed una franchigia, che scoraggi gli abusi.

Il rimborso potrebbe anche non avvenire immediatamente a seguito dell'accertamento del danno, ma a stato di avanzamento dei lavori di riparazione o ricostruzione; ciò darebbe un certo respiro alle compagnie di assicurazione, specialmente per gli eventi calamitosi nei primi anni.

Nelle esperienze già avviate in altri Stati europei, quali la Francia ed il Belgio, il sistema assicurativo si basa su una forte collaborazione tra pubblico e privato, nella quale lo Stato si fa garante a fronte di eventi eccezionali, ma si libera degli eventi minori; in Spagna, invece, lo Stato gestisce direttamente il rischio da catastrofi naturali. Con riferimento all'Italia, appare evidente che occorre soprattutto superare un limite culturale: ci si dovrebbe assicurare sperando di non dover usufruire dell'assicurazione e non di trarre benefici immediati. In ogni caso, la soluzione finale deve trovare il consenso di tutti, tecnici, politici, assicurazioni, consumatori, eccetera.

A quanto ammonterebbe il premio? Tenendo conto del censimento del 2001 (dati ISTAT) e di un ragionevole incremento negli anni successivi, il numero di unità immobiliari in Italia è stimabile in circa 32.000.000. Per coprire i danni dovuti ad eventi naturali (che come già detto sono stimabili in circa 3.000 milioni di euro/anno) sarebbe sufficiente un premio di assicurazione medio di 100 euro/anno.

Al fine di finanziare il fondo per la sicurezza e l'efficienza energetica, tale premio andrebbe raddoppiato, mettendo a disposizione una somma che, nell'arco di venti anni, consentirebbe di migliorare, o meglio adeguare, un significativo numero di edifici sul territorio nazionale, a partire da quelli a maggiore rischio. Il miglioramento della sicurezza avrebbe come conseguenza la riduzione del rischio e, quindi, dei costi a carico delle assicurazioni. È da presumere, pertanto, che i premi non debbano aumentare nel tempo.

Le opere per l'adeguamento della sicurezza richiedono anche importanti interventi di recupero e di ripristino degli edifici e pertanto è conveniente associare ad esse opere di rifacimento dell'impiantistica secondo gli *standard* costruttivi più avanzati, nella prospettiva di un miglioramento della sicurezza generale dell'immobile, unitamente alla realizzazione di interventi impiantistici finalizzati all'aumento dell'efficienza energetica.

Un tale processo non potrà che rilanciare il settore edile, attualmente in grave crisi, senza danneggiare l'ambiente, puntando più ad una corretta manutenzione dell'esistente che alla costruzione di nuovi edifici. Ovviamente, in casi di gestione non sostenibile, non va sottovalutata l'ipotesi di demolire e ricostruire.

Uno studio preliminare ha tenuto conto di diverse tipologie di interventi, che richiedono differenti capacità nella fase di progettazione e di esecuzione dei lavori così come differenti capacità di produzione di componenti e sistemi da installare sul costruito. Ne deriva uno sviluppo di competenze tecniche e di produzioni industriali dedicate, a livello nazionale, in un tempo ragionevole. È stata valutata una capacità di finalizzare, a regime, 10.000 interventi all'anno. Viceversa, sempre a regime, il sistema deve essere in grado di porre in cantiere 10.000 interventi l'anno,

che dovranno strettamente terminare in due anni.

Il sistema acquisirebbe una capacità di produrre un ritorno in fiscalità per lo Stato dell'ordine di grandezza pari al gettito totale dell'intera assicurazione obbligatoria, che potrebbe in parte rifinanziare il fondo per la sicurezza e l'efficienza energetica; in tal caso il predetto fondo potrebbe assumere un assetto variabile nel tempo. Estremamente importante è anche il ritorno in termini di occupazione, che può valutarsi in 400.000 unità. Inoltre nei primi venti anni di gestione del fondo verrebbero realizzati oltre 200.000 interventi e, nel contempo, si assisterebbe alla maturazione delle competenze tecniche dedicate nel campo, all'aumento della qualità degli interventi, alla diminuzione dei costi e dei tempi di esecuzione, come l'esperienza degli effetti delle economie di scala e della crescita dell'offerta professionale, tecnica e produttiva in altri settori ha ampiamente dimostrato.

In definitiva, il sistema proposto dovrebbe invogliare i cittadini ad investire sulla sicurezza strutturale dei propri immobili al fine di una cospicua riduzione del rischio a fronte di eventi ambientali, non gravando sullo Stato e non arricchendo una categoria a scapito di altre o dei cittadini stessi, ma contribuendo al rilancio del settore edile e del mercato immobiliare.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Assicurazione obbligatoria contro i rischi da calamità naturali)

1. Entro il termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutti gli immobili pubblici e privati devono essere in possesso dell'assicurazione contro i rischi derivanti da qualsiasi genere di calamità naturali, compresi gli eventi sismici e i dissesti idrogeologici.

2. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell'interno, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentito il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, è adottato lo schema-tipo del contratto di assicurazione di cui al comma 1.

3. Con il decreto di cui al comma 2 sono stabilite altresì le modalità di acquisizione della certificazione del grado di sicurezza dell'immobile e dei requisiti professionali necessari per l'espletamento delle attività di accertamento e certificazione.

Art. 2.

(Istituzione del Fondo permanente per la sicurezza e l'efficienza energetica degli edifici)

1. Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito il Fondo permanente per la sicurezza e l'efficienza energetica degli edifici, di seguito denominato «Fondo».

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dello sviluppo economico nomina, con proprio de-

creto, il consiglio di amministrazione del Fondo, competente per la gestione del Fondo medesimo.

3. Fanno parte del consiglio di amministrazione di cui al comma 2 rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero dell'interno, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché rappresentanti delle associazioni di categoria dei proprietari immobiliari e delle compagnie di assicurazione.

4. Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto di nomina di cui al comma 2, il consiglio di amministrazione nomina un gruppo di esperti, con il compito di redigere, nei successivi sessanta giorni, il regolamento di organizzazione, di funzionamento e di gestione del Fondo. Il regolamento è approvato dal consiglio di amministrazione nei trenta giorni successivi alla sua presentazione al consiglio di amministrazione medesimo.

5. Affluiscono al Fondo:

a) il 50 per cento dei premi relativi all'assicurazione di cui all'articolo l, comma l, limitatamente agli immobili privati;

b) per i primi tre anni, una quota annuale a carico dello Stato, pari al 2 per cento del gettito dei tributi relativi agli immobili;

c) finanziamenti europei specifici del settore ed eventuali altri finanziamenti pubblici e privati, compresi premi pubblici per interventi d'eccellenza.

Art. 3.

(Finalità del Fondo)

1. Le risorse del Fondo sono destinate ad interventi preventivi sugli edifici, allo scopo di garantire la sicurezza strutturale e l'efficienza energetica degli edifici medesimi.

2. Le risorse del Fondo sono assegnate mediante procedure concorsuali, indette e gestite dal Fondo medesimo, che provvede al-

tresì ad approvare il singolo progetto di intervento.

3. L'approvazione del progetto di cui al comma 2 comporta la dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza della singola opera.

4. Le domande di partecipazione alla procedura concorsuale di cui al comma 2 devono essere corredate dal progetto definitivo redatto da un professionista abilitato, responsabile, altresì, della direzione dei lavori e della sicurezza in fase di esecuzione.

Art. 4.

(Anticipazione degli oneri e mutui a tasso agevolato)

1. Il Fondo anticipa tutti gli oneri relativi alla redazione del progetto di cui all'articolo 3, comma 4, e alla realizzazione degli interventi di cui all'articolo 3, comma 1.

2. Il Fondo, in accordo con le banche nazionali ed europee, promuove l'accensione di mutui a tasso agevolato per l'esecuzione degli interventi di cui all'articolo 3, comma l, da concedere ai proprietari degli immobili che non si siano aggiudicati la procedura concorsuale di cui al medesimo articolo 3, commaa 2.

Art. 5.

(Modifica al testo unico delle imposte sui redditi, in materia di detrazione delle spese per la sicurezza degli edifici)

1. All'articolo 16–*bis*, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, la lettera *i)* è sostituita dalla seguente:

«*i)* relativi alla progettazione ed alla realizzazione di opere per la messa in sicurezza statica del patrimonio edilizio esistente, anche ai fini dell'adeguamento alle norme antisismiche, nonché alla redazione della do-

cumentazione atta a comprovare la sicurezza medesima. Gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche e all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica devono essere realizzati sulle parti strutturali degli edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente e comprendere interi edifici e, ove riguardino i centri storici, devono essere eseguiti sulla base di progetti unitari e non su singole proprietà immobiliari».

€ 1,00