

Signor Presidente,

gentili commissari

grazie per l'invito a questa audizione, occasione per fare il punto sulle politiche di prevenzione, ricostruzione. Come sapete una delle tre fasi, vale a dire quella dell'emergenza non è ancora terminata, in quanto come previsto dal decreto, ha una durata di 180 giorni.

In questa fase il ruolo principale è quello svolto dalla protezione civile a cui anche in questa autorevole sede esprimo tutto il ringraziamento e l'orgoglio del Governo italiano, perché il sistema della protezione civile ha funzionato, (per sistema intendo i funzionari, i civili, i volontari, la CRI, le protezioni civili regionali che ho avuto modo di vedere all'opera nelle prime ore successive al sisma quando, con il capo della protezione civile, siamo andati sul luogo), dando una prova di eccezionale efficienza pur nel dramma straordinario delle famiglie e di tutte le popolazioni colpite.

Ad oggi questa fase riguarda circa 4.000 persone però sono già cominciate le verifiche di agibilità. Queste verifiche hanno riguardato finora 720 edifici pubblici, di cui 620 edifici scolastici: c'è una percentuale di inagibilità parziale sostanzialmente del 35- 40%, mentre quella totale risulta molto bassa; anche sui privati sono già stati fatti più di 2500 sopralluoghi e circa il 50% sono stati dichiarati agibili.

Insomma, la situazione, il lavoro sta funzionando: avete visto la ripresa dell'anno scolastico resa possibile anche grazie ad una straordinaria corsa di tutte le protezioni civili in particolare quella della protezione civile di Trento che ha provveduto; abbiamo già nominato il Commissario alla ricostruzione.

La prevenzione

Come sapete, e come è oggetto dell'audizione, il tema vero è un cambio di passo sulle politiche della prevenzione. Il Governo aveva già messo in campo alcune politiche, anche grazie all'azione del Parlamento. Una importante, che ritengo necessaria, è il completamento della riforma della delega sulla protezione civile, altro elemento che aiuterà a rafforzare e che speriamo presto arrivi a compimento. Quando ero in Presidenza del Consiglio, sul tema dell'affrontare le emergenze ed essere preparati il Governo – sempre grazie al coordinamento con l'azione parlamentare - aveva ripristinato il fondo emergenze nazionali che nel 2014 era prossimo allo zero e che quest'anno era già di 250 milioni e ha permesso lo stanziamento dei primi 50 milioni. Ma, in relazione alle politiche della prevenzione, come sul dissesto idrogeologico, anche sugli edifici scolastici era già stato messo in campo un piano organico di intervento che si basava su due principi: piano pluriennale di messa in sicurezza e adeguamento;

piano più mirato e immediato focalizzato sulle criticità più evidenti.

Con lo stesso principio, unendo questa filosofia, il Presidente del Consiglio, avendo la disponibilità del professor Giovanni Azzone, ha fatto partire come cornice di tutte queste iniziative, incluse quelle di prevenzione antisismica, il progetto "Casa Italia". I ministeri, tutte le migliori intelligenze del Paese, coloro che sono coinvolti cercheranno lavorare alacremente perché anche nel settore sismico vi sia una pianificazione organica degli interventi pluriennale.

La questione è tanto più importante se si considera che tra il 2010 e il 2012 sono stati spesi più di 3 miliardi e mezzo all'anno per i terremoti: quindi, lo Stato già spende moltissimo per la riparazione dei danni. Dall'immediato dopoguerra ad oggi sono stati spesi più di 180 miliardi, evidenziando

come la prevenzione sia la chiave. Tale lavoro preventivo ha necessità di basarsi su una cultura della prevenzione: se si diffonde una cultura della prevenzione – e pur avendo già messo incentivi per l'adeguamento e la ristrutturazione punto di vista antisismico, che non stanno funzionando bene per vari motivi - bisogna trovare una formula più efficace che possa consentire davvero, a partire dalle zone a maggiore criticità, di avere un intervento diffuso.

Nella scaletta del nostro lavoro il primo tema della prevenzione si basa sulla conoscenza del territorio: bisogna averlo classificato, mappato in maniera seria, sapendo che le mappature hanno dei limiti: per dire una cosa che conosco, il Comune di Finale Emilia era in zona 3, ma, nonostante questo, è stato colpito durissimamente dal terremoto.

Quindi, c'è un tema di conoscenza e poi c'è un tema di finanziamenti, di risorse: secondo noi questo tema è affrontabile visto che, comunque, noi siamo impegnati in maniera massiccia per questa cosa e, d'altra parte, il principio con cui abbiamo fatto il piano di prevenzione del dissesto idrogeologico è esattamente questo. I lavori che sono partiti nel Seveso, nel Bisagno, ad Olbia e così via servono esattamente per evitare di dover riparare come stiamo facendo, perché anche sul dissesto idrogeologico si ha una spesa superiore ai 2 miliardi all'anno di riparazione.

Il terzo elemento è quello di riuscire ad avere, appunto, una pianificazione.

L'ultimo elemento è quello di avere una formazione diffusa, tra amministratori, operatori, in maniera che vi sia una condivisione complessiva del nostro piano.

Il Ministero

Come Ministero abbiamo partecipato e siamo parte integrante di tutte queste fasi sia mettendo a disposizione le risorse umane e le competenze del ministero (provveditorati, motorizzazione, sicurezza stradale, mezzi delle capitanerie, ANAS e Trenitalia) sia fornendo tutte le informazioni sulle opere pubbliche che ci riguardano e siamo a disposizione di tutti i referenti delle tre fasi per ogni necessità.

Ricordo che per una felice intuizione del Ministro Barca furono assunti 100 giovani ingegneri, geologi e professionisti dal MIT e poi distaccati all'ufficio speciale per la ricostruzione dell'Aquila. Queste persone sono formate e questo lavoro, lo ricordo in quanto ero dalla parte dei sindaci dell'Ance, fu fatto anche per costruire un nucleo di persone competenti che fossero in grado di agire immediatamente post terremoto. Ricordo che per esempio in Emilia ci servimmo delle competenze di Umbria e di altre Regioni che erano state interessate ai terremoti in anni precedenti. Quindi, esiste di fatto già una task force per eventi sismici: già 13 di queste persone sono trasferite per poter fare assistenza nei comuni e nelle zone terremotate e la loro esperienza è fondamentale per la Dicomac per le verifiche esiti di agibilità abitazioni civili e anche patrimonio pubblico ed edilizia scolastica in affiancamento.

La prevenzione: il territorio e il patrimonio immobiliare del paese

Per definire la fase di prevenzione occorre ricordare che la classificazione sismica del territorio nazionale è stata modificata diverse volte nel corso degli anni.

Nel 2003 sono stati emanati i criteri di nuova classificazione sismica del territorio nazionale, basati sugli studi e le elaborazioni più recenti, ossia sull'analisi della probabilità che il territorio venga interessato in un certo intervallo di tempo (generalmente 50 anni) da un evento che superi una determinata soglia di intensità o magnitudo.

Attualmente i comuni italiani sono suddivisi in 4 classi di rischio che variano da zone di tipo 1, zone più pericolose dove possono verificarsi forti terremoti, a zone di tipo 4, zone meno pericolose dove la probabilità che si verifichino forti terremoti è bassa. Le zone sismiche sono suddivise in sottozone, a seconda del livello di pericolosità sismica. A ciascuna zona, inoltre, viene attribuito un valore dell'azione sismica utile per la progettazione.

Dunque, c'è un elemento di classificazione ormai consolidato e il Dipartimento di Protezione Civile ha classificato i comuni italiani secondo queste 4 classi di pericolosità sismica sulla base dell'intensità, la localizzazione e la frequenza dei fenomeni sismici del passato. Com'è noto, tale classificazione non costituisce un dato sulla possibilità che si verifichino in un comune sismi e anche di forte magnitudo. Ovvero bassa pericolosità non significa 'piccoli terremoti' ma terremoti anche robusti ma rari, o in termini più tecnici, una bassa probabilità di forti scuotimenti in un intervallo di tempo breve dal punto di vista geologico.

A partire da questa classificazione, le aree a rischio sismico elevato sono composte dai comuni classificati in zona sismica 1 e zona sismica 2.

Secondo la classificazione sismica dei comuni italiani della Protezione Civile a marzo 2015, si può stimare che le aree ad elevato rischio sismico (zona sismica 1 e 2) sono circa il 44% del territorio nazionale (133mila kmq) e interessano il 36% dei comuni (pari a 2.097). In queste aree risiedono 22,2 milioni di persone, 8,9 milioni di famiglie, si trovano oltre 6, milioni di edifici di cui quasi 1 milione ad uso produttivo che impiegano quasi 5 milioni di addetti distribuiti in 1,5 unità locali.

Considerando le dinamiche insediative rispetto al 2001, a parità di comuni esposti a rischio elevato, la popolazione residente nelle aree è aumentata del +4% e il numero di edifici realizzato in questi comuni è aumentato del 7,6% (secondo gli studi CRESME).

I dati censuari dicono che gli edifici esistenti in aree ad elevato rischio sono 6,1 milioni di cui 1,1 milioni in zona sismica 1 e circa 5 milioni in zona sismica 2. La quota più consistente di edifici esposti al rischio ha un uso prevalentemente residenziale.

Il rischio potenziale per le strutture edilizie è elevato. Oltre il 56% degli edifici residenziali esistenti nelle zone sismiche 1 e 2 è stato realizzato prima del 1970: si tratta dunque di un patrimonio che non prevede l'utilizzo di tecniche costruttive antisismiche. Soltanto il 5% degli edifici in zona a rischio elevato è stato realizzato negli anni 2000, quando le norme tecniche hanno imposto criteri molto più restrittivi che in passato.

Le attuali Norme Tecniche per le Costruzioni (Decreto Ministeriale del 14 gennaio 2008), hanno modificato il ruolo che la classificazione sismica aveva ai fini progettuali e sono in vigore dal 1 luglio 2009 e hanno da allora modificato in modo sostanziale le tecniche di costruzione.

La prevenzione: le nuove linee guida e le possibili politiche di prevenzione

Oltre a costituire la task force, nel 2013 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (e quello dei Lavori Pubblici) ha istituito un Gruppo di Studio per la proposizione di una o più ipotesi normative per la classificazione del rischio sismico

Questo è un altro elemento molto importante: come per la classificazione energetica, alla quale il Presidente Realacci ha fatto riferimento, analogamente, bisogna avere una classificazione del rischio sismico e quindi in Paese si deve dotare di linee guida per classificare perché la diagnosi

sismica va fatta esattamente come la diagnosi energetica: a quel punto si può costruire anche un'anagrafe e un fascicolo di fabbricato adeguato.

Questo gruppo di lavoro del 2013 ha terminato 3 mesi fa il lavoro preliminare finalizzato proprio all'incentivazione fiscale degli interventi, ossia finalizzato a promuovere la ristrutturazione e la riduzione del rischio e, quindi, è uno strumento nelle mani di una politica di incentivazione e di riqualificazione sismica dei nostri edifici.

Il testo è all'esame del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, e posso dire che entro l'anno potrà essere adottato avendo finalmente a disposizione per la prima volta uno strumento per la classificazione del rischio sismico.

La procedura di valutazione comprende i seguenti passi:

- Analisi di pericolosità
- Analisi strutturale
- Analisi di vulnerabilità
- Analisi di esposizione

e che ha tutta una serie di formule di previsione che possono valutare l'impatto economico e il costo stimato di ricostruzione.

Utilità della nuova classificazione

La Classe di Rischio Sismico è quindi un indicatore tecnico-economico che può orientare la definizione degli interventi sulle costruzioni, la qualità della progettazione, la qualità dei componenti utilizzati e la qualità del costruire.

Per noi è un passaggio molto importante ed è collegato alla possibile attivazione di un criterio per il rilascio di contributi al fine di applicare i benefici fiscali. Ma serve anche per disegnare in maniera sempre più precisa ed efficace i futuri Piani di Protezione Civile. Inoltre, potrà dare ai singoli cittadini la possibilità di una scelta oggettivamente più consapevole perché se noi riusciamo in qualche modo a favorire le diagnosi degli edifici è più facile che vengano favoriti una modifica e un miglioramento dell'adeguamento sismico

L'obiettivo è creare un meccanismo virtuoso: su questo lavoriamo e lavoreremo nelle prossime settimane. Crediamo che, da questo punto di vista, l'incentivo fiscale venga rafforzato e, in qualche modo, semplificato al massimo per avere la massima adesione. Il successo, i quasi 30 miliardi che speriamo di avere dal bonus per le ristrutturazioni e la riqualificazione energetica dimostrano che se il meccanismo è semplice e fruibile vi è una grande disponibilità da parte degli italiani che vedono la casa come realmente un bene particolare, un bene rifugio, ossia la cosa più importante. E' evidente che la classificazione delle linee guida e la possibilità della diagnosi sismica possono innescare un meccanismo di adesione molto più forte rispetto al precedente.

Ovviamente poi c'è un elemento che non riguarda solo il patrimonio privato ma anche il patrimonio pubblico: ho già detto dell'edilizia scolastica, ma è evidente che c'è bisogno di un grande piano che intervenga sugli edifici pubblici. E' chiaro che la perdita degli elementi catastali di alcuni dei comuni è oggettivamente un problema. E' chiaro che i luoghi pubblici debbano essere messi in

sicurezza, non solamente per un fatto culturale e comunitario: bisognerà poi coordinare incentivi agli enti locali perché procedano a questa messa in sicurezza e si pianifichi la messa in sicurezza di tutte le infrastrutture strategiche.

Quindi per noi è molto importante è estendere l'incentivo antisismico in maniera più semplificata possibile.

Ho fatto riferimento quindi a:

1 - Diagnosi

- in primo luogo alla necessità che vi sia conoscenza e con le linee guida possono costituire una base scientifica oggettiva ed autorevole .

2 - Pianificazione di lungo periodo

- Un secondo elemento è scegliere con consapevolezza l'intervento per predisporre piani di intervento seri e organici, affinché l'intervento sia verificabile che dia un miglioramento della sicurezza. Qui è ovvio che va stabilito se sia giusto portare tutti alla sicurezza al 100% o garantire che non vi siano i crolli, facendo magari misure leggere, come sono state fatte e che hanno resistito (come ad esempio nel caso di Norcia). Le lesioni agli edifici possono esserci, ma si evitano tragedie come queste dove gli edifici si sono sgonfiati, accasciati determinando l'incredibile percentuale di vittime rispetto agli abitanti della zona. Pertanto, c'è da fare una scelta da questo punto di vista e secondo noi, in una politica pluriennale, vanno prima messe in evidenza le maggiori criticità e quindi i luoghi a maggior rischio che vanno subito messi in sicurezza (alcuni edifici, di servizio pubblico in particolare, in sicurezza totale) a sul resto di avere miglioramenti sostanziali che impediscano di dover piangere delle vittime come purtroppo in questa ultima occasione.

3- Piano economico

- L'incentivo per funzionare deve avere una durata pluriennale. E' impossibile prevedere di prorogare anno per anno: rischiamo di avere l'inutilità della misura. Questo perché, in tutta franchezza, siccome questo tipo di interventi deve riguardare parti strutturali degli edifici non si può affrontare con una decisione rapida e senza avere la certezza che una volta pianificato sia fattibile.

Credo anche, ed è la proposta che noi faremo, che questo incentivo vada fatto in modo molto robusta sulla parte antisismica, al limite anche più robusto del 65% se vi è un upgrading della classificazione: secondo me ci sta, il gioco vale la candela totalmente.

La lezione di questo terremoto – e sono lezioni che non vorremmo imparare – ci dice che l'incentivo va esteso alle seconde case. Questo perché in molti paesi specie in zone più a rischio, come dimostra appunto il reatino, la parte delle seconde case è una parte integrante dell'economia: in Emilia son crollate le fabbriche qui sono crollate le seconde case, ma da un punto di vista economico sono il corrispettivo.

Esprimendo alcuni orientamenti che ci stiamo facendo, si può pensare in ambito di incentivo di passare da una logica di importo massimo per unità immobiliare ad una logica di metro quadro, a seconda dell'intervento previsto in maniera anche di favorire interventi su larga scala e,

ovviamente, c'è il tema di estendere gli abiti di applicazione agli aggregati urbani: quello che vale per l'ecobonus vale anche per questo tipo di bonus.

Complessivamente la nostra azione e il nostro intendimento è quello di fare, in questa fase, un lavoro costante per licenziare un piano organico di prevenzione e dare sin dalla prossima legge di stabilità un segnale importante. Il lavoro grande che c'è da fare è quello di completare le linee guida di classificazione, rendere pluriennale l'incentivo, renderlo disponibile ai condomini.

Sul fascicolo di fabbricato, tema che noi crediamo importante, occorre non introdurre nuovi oneri burocratici ed economici ai cittadini ma cercare di capire se, ad esempio, unito a quello della certificazione energetica, si possa valutare che sia detraibile. Da questo punto di vista come Governo siamo pronti a valutare tutto: l'importante è non chiedere un ulteriore onere ai cittadini per fare una cosa che ha bisogno di alcuni aggiustamenti. Si può ad esempio, pensare di introdurre queste spese dentro le compravendite, si possono fare diverse cose. C'è un ventaglio di possibilità che sono allo studio e in presentazione per la nuova legge di stabilità, fermo restando che la pluriannualità rimane il punto chiave.

C'è tutto un lavoro da fare anche con gli enti locali e i professionisti per continuare ad aumentare la consapevolezza nei cittadini. Credo che, da questo punto di vista l'azione sugli amministratori locali, sui consigli comunali, su coloro che hanno responsabilità pubbliche e un'azione capillare con strumenti adeguati che piano piano stanno arrivando potrà consentirci di dare una risposta finalmente organica, pluriennale ma senza che questo significhi che non vi siano interventi molto rapidi per la messa insicurezza delle zone considerate più a rischio.

Credo in questo modo di aver esposto gli orientamenti del Ministero e come intendiamo collaborare al tutto il Progetto Casa Italia così come è stato impostato.

REPLICA DEL MINISTRO DELRIO ALLA COMMISSIONE AMBIENTE

Il Ministro Graziano Delrio ha replicato agli interventi alla Commissione Ambiente alla Camera, dopo l'audizione sul terremoto e le misure di prevenzione sismica

Incentivi

Trovare strumenti finanziari e idee innovative per potere stimolare un mercato per la rigenerazione urbana, ha detto, "è assolutamente parte del lavoro che noi stiamo facendo da alcuni mesi anche perché la previsione dell'estensione ai condomini degli ecobonus richiede e richiederà un protagonismo diverso delle EsCo e di altri strumenti perché ovviamente la ristrutturazione e la riqualificazione di un intero edificio è tanto più appetibile quanto meno il condomino deve sborsare inizialmente una cifra, è evidente".

"E' chiaro il meccanismo del ritorno economico per l'efficientamento energetico, nel senso che per i calcoli dell'Enea, appunto si può risparmiare il 40-50% sulla bolletta energetica – ha detto il Ministro -. Sulla riqualificazione e la ristrutturazione sismica è evidente che ci deve essere anche una parte importante di leva pubblica, su questo non c'è dubbio, cioè se noi vogliamo fare un vero piano abbiamo bisogno di mettere risorse, non c'è dubbio. La Legge di Stabilità dovrà prevedere anche questo aspetto. Il meccanismo degli incentivi ha bisogno anche di una leva pubblica perché oltre a quella, diciamo, di incentivare i privati, e gli strumenti finanziari a disposizione ci sono, il protagonismo di enti come quelli che avete citato tipo l'Inail è sicuramente importante, e condivido

molto questi ultimi suggerimenti così come condivido il fatto che questo tipo di provvedimenti, proprio perché pluriennali, proprio perché il provvedimento è così importante, così rilevante, fa parte non più di una politica estemporanea per un momento di crisi ma può diventare una strategia di rinnovo e di qualificazione del patrimonio immobiliare pubblico italiano, e privato italiano, è evidente che il provvedimento andrebbe concertato e discusso in termini molto approfonditi”.

Cura e manutenzione

“Casa Italia rappresenta l'insieme di tutte le politiche di prevenzione di cui Italia sicura per il dissesto idrogeologico è un pezzo, il piano edilizia scolastica è un altro pezzo. Casa Italia rappresenta diciamo così un contenitore grande in cui il tema della cura e della manutenzione e quella filosofia diventa applicata a vari settori. Noi l'abbiamo applicata per esempio negli indirizzi dati ad Anas e negli indirizzi dati a RFI dicendo che la manutenzione deve avere una quota molto importante. Anas spendeva 80 - 100 milioni all'anno di manutenzione, quest'anno spenderà un miliardo di manutenzione. Lo stesso ha fatto il RFI che sta intervenendo in maniera molto importante sull'ammodernamento, oltre che sulla manutenzione espressamente della rete storica italiana. Quindi questo è il tema. Casa Italia rappresenta tutta questa filosofia di cura, manutenzione, e prevenzione attenzione al patrimonio esistente più che nuove opere, grandi opere che poi si attua attraverso varie misure”.

Regolamento unico edilizio

Devo anche, sto solo sulle risposte più importanti, devo anche puntualizzare una cosa sul regolamento unico edilizio. Noi abbiamo consegnato il testo, la versione definitiva e secondo noi concertata ormai con tutte le regioni dopo mesi e mesi, già parecchi mesi fa alla Conferenza Stato Regioni quindi adesso dopo un approfondito esame alla Conferenza delle Regioni e adesso pare che finalmente si sia arrivati a una definitiva riunione tecnica al 21 di settembre e quindi speriamo che sia la volta buona. Quindi diciamo noi la nostra parte ormai l'abbiamo fatta, poi, come voi sapete, su questi argomenti ci sono le competenze, quindi c'è il fatto che l'urbanistica è competenza regionale”.

Verifiche e collaudi

Sul tema delle verifiche, dei collaudi “è ovvio che noi abbiamo bisogno di formare personale tecnico, c'è bisogno da un lato di flessibilizzare il meccanismo, dall'altro lato però di avere una conoscenza tecnica dentro le amministrazioni pubbliche che consenta di fare le verifiche adeguate, i collaudi adeguati, questo è uno degli elementi assolutamente importanti”.

Sostegno alle economie dei territori

“Ero in contatto anche ieri col Capo della Protezione Civile – ha detto il Ministro - che ha presentissimo questa situazione delle aziende agricole, la stanno seguendo passo per passo, quindi mi sento di poter dire che in questa fase, che è di competenza della Protezione Civile, il Capo della Protezione Civile ha ben presente in modo capillare la situazione e ovviamente noi siamo disponibili a dare tutto il supporto a questa azione”.

“Certamente siamo convinti che l'economia di quei territori non è e può essere mutata - perché la ricchezza stai in questi bellissimi e fragili borghi e in queste attività agricole e di un altro tipo di economia - è chiaro che noi miriamo come abbiamo detto in maniera molto chiara a ricostruire lì dove si è, come era, e a mantenere le peculiarità del territorio quindi a mantenere le industrie del territorio che anche voi richiamaivate come essenziali, quindi assolutamente siamo in questa ottica”.

Fascicolo di fabbricato

Sul fascicolo del fabbricato, “secondo la valutazione stiamo facendo, una valutazione ovviamente aperta alla discussione, è molto importante avere dei paletti entro cui muoversi e il paletto è non caricare di oneri eccessivi i cittadini e di tasse perché altrimenti non abbiamo l'adesione”.

Oggi, ha continuato Delrio, noi sappiamo che la certificazione energetica di un edificio sta diventando sempre più parte della cultura e anche ormai la gente acquista case, case nuove per esempio, se ha un certificato energetico di un certo tipo a dimostrazione che si può introdurre cultura e movimenti positivi. Quindi per esempio si può pensare a introduzioni graduali della certificazione sismica, è chiaro che prima dobbiamo completare lo strumento delle linee guida redatto dai maggiori esperti italiani. Adesso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici lo licenzierà penso tra poco. Però certificazione energetica e sismica insieme, per esempio nelle compravendite nuove, nelle ristrutturazioni, si può pensare di mettere gradatamente un incentivo, senza per questo caricare di altri oneri burocratici, nella Stabilità.

“Certamente la cosa da fare con molta attenzione e con molta sapienza è che l'incentivo sismico diventi facilmente utilizzabile, questa è la cosa che mi preoccupa di più, francamente, perché il fatto che negli anni scorsi non sia decollato come speravamo ci deve far riflettere e quindi dobbiamo trovare un modo, e su questo ovviamente confidiamo molto anche nella vostra esperienza e nei vostri suggerimenti”.