

PREMESSA

Nell'incontro del 25.11.2013, il GdL INU "Vulnerabilità sismica urbana e pianificazione", maturate riflessioni sull'incentivazione fiscale di interventi di prevenzione sismica nel patrimonio esistente, ha deciso di formulare alcune proposte per ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche (minori entrate) e private coinvolte, anche al fine di ridurre il rischio esistente a scala urbana. Il documento è costruito con l'apporto di esperti di varie discipline, in quanto le politiche di riduzione del rischio sismico richiedono un approccio interdisciplinare.

Il documento assume l'ipotesi del superamento delle proroghe annuali degli incentivi attraverso la loro stabilizzazione (come previsto dalla legge 90/2013, modificata con legge 147/2013), elemento essenziale per praticare gli interventi, soprattutto nei condomini e negli aggregati edilizi.

Per l'attuazione di una politica di prevenzione sismica efficace il documento auspica:

- quote di detrazione significative, pur entro l'attuale massimo del 65%, ma opportunamente calibrate, in base all'aumento di sicurezza conseguito e/o in base al livello di rischio dell'ambito interessato e/o alle difficoltà di applicazione della normativa tecnica per le zone sismiche;
- maggior coordinamento delle norme sull'incentivazione di interventi di prevenzione sismica (lettera i dell'art.16 bis del Dm 917/1986 e s.m) e normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento;
- aumento dell'effettiva possibilità di fruire gli incentivi anche nelle casistiche più complesse e più bisognose di interventi antisismici (es. edifici condominiali, edifici aggregati, edifici storici) mentre attualmente gli incentivi, per l'intreccio delle disposizioni della Ntc, del Testo unico imposte sul reddito TUIR e della mancata stabilizzazione, possono finire con privilegiare le casistiche sismicamente meno problematiche (edifici uni o bifamiliari isolati);
- valorizzare l'incentivazione fiscale per ottenere anche maggior conoscenza del rischio a scala urbana e una sua riduzione, oltre che la riduzione della vulnerabilità di singoli edifici.

Per realizzare gli auspici, a parità di risorse, si sono individuati 4 punti fondamentali, esponendo le argomentazioni a sostegno e le problematiche coinvolte, traducendo poi il tutto, nel quadro a chiusura del documento, in precise proposte di modifica alle vigenti normative.

1. Aumentare le conoscenze sulle prestazioni sismiche del patrimonio edilizio, ammettendo al beneficio fiscale anche verifiche di interi immobili non obbligati per legge.

1.1 Al fine di aumentare il livello di conoscenza delle prestazioni sismiche del patrimonio esistente, tra gli interventi che fruiscono di detrazioni fiscali va inclusa la spesa per la redazione della documentazione – relativa a interi fabbricati - atta a valutare la sicurezza sismica (non solo statica, perché in zona sismica sarebbe insufficiente) anche nei casi in cui tale valutazione non è obbligatoria ai sensi della normativa vigente (essenzialmente punto 8.3 della Ntc di cui al Dm14.1.2008; Opcm 3274 del 20.3.2003 e s.m. ed integrazioni).

1.2 Occorre trasmettere per la conservazione la suddetta verifica sismica al Comune (o eventualmente alle strutture tecniche addette al controllo delle pratiche sismiche) ai fini di una maggior conoscenza dei livelli di vulnerabilità del patrimonio esistente ed anche per evitare di tornare a sostenere i costi di verifica sismica in caso di successivi interventi antisismici sul medesimo fabbricato e quindi per ridurre il costo e il valore assoluto della detrazione relativa (= mancato introito erariale).

1.3 Per contenuti e costi della verifica (comprensivi delle indagini) si può far riferimento all'Ordinanza PCM 3376 del 17.9.2004 (es.2,50 €/mc con un minimo di 3.000 euro ad edificio, con riduzioni del costo unitario per grandi volumetrie).

1.4 La detrazione può attestarsi al 60% della spesa necessaria alla valutazione della sicurezza sismica, come sopra stimata, con la possibilità di aumento al 65% per la verifica di edifici in proprietà condominiale o posti in aggregato.

1.5 L'esistenza della valutazione di sicurezza sismica deve influire sull'entità dell'eventuale premio assicurativo per il i manufatti assicurati contro il rischio sismico.

- 2. Aumentare la quantità di interventi antisismici che possono fruire dell'incentivo fiscale, includendo nelle tipologie ammesse anche interventi tecnici di costo contenuto, a carattere locale, ma di grande efficacia antisismica e di relativa complessità progettuale, al fine di ottenere diffusi benefici di sicurezza sismica e per il settore edilizio.**
- 2.1 Vanno ammesse a contributo alcune tipologie di *interventi tecnici* essenziali per l'aumento della sicurezza edilizia e urbana, quali il consolidamento di elementi *non strutturali* che potrebbero crollare su strada ovvero interventi tecnici che, pur modificando favorevolmente il comportamento della struttura nel suo insieme, agiscono solo su cinematismi locali (vedi punto 8.7.1 della Ntc) e quindi sono riconducibili alla *riparazione o intervento locale* (punto 8.4.3 della Ntc) (1). Tali interventi, ai sensi della Ntc sono caratterizzati da progettazione e verifica di sicurezza semplificate rispetto al *miglioramento* e per essi *non vi è necessità di comprendere nella verifica interi edifici*.
- 2.2 Allo scopo occorre promuovere con *istruzioni* un'interpretazione uniforme del punto 8.4.3 della Ntc, da parte delle strutture di controllo, tesa a non identificare tali interventi con la casistica del *miglioramento* di cui al punto 8.4.2 della Ntc, con conseguente obbligo di verifica riferita all'intero edificio.
- 2.3 Potrebbero essere esemplificati come ammissibili a detrazione gli interventi corrispondenti alla definizione del comma 2.1 e caratterizzati da complessità progettuale relativa, costo esecutivo basso, possibilmente eseguibili anche in presenza di utenza, eseguibili senza titolo abilitativo edilizio o con semplice CIL. Tipicamente: interventi per consolidare ed impedire la caduta di elementi non strutturali quali cornicioni, camini, ecc. (vedi anche punto 7.2.3 della NTC); *negli edifici in muratura*: opere per contrastare i meccanismi di ribaltamento delle pareti al di fuori del piano come ad es. catene, tiranti, contrafforti, cerchiature; *nelle strutture intelaiate*: interventi per la prevenzione dell'espulsione di tamponamenti non efficacemente ancorati alle strutture. L'elenco di opere, essendo la casistica del p.e.e. vastissima, sarebbe però sempre incompleto, per cui occorrerebbe ricorrere al concetto dell'*analogia* o, meglio, affidare al progettista incaricato del procedimento sismico l'asseverazione della corrispondenza dell'opera alla definizione prestazionale data al punto 2.1.
- 2.4 Vanno ammessi alla detrazione solo interventi su edifici prospettanti su spazi pubblici o su percorsi inclusi nella CLE (ove esista), allo scopo di favorire riduzioni del rischio a scala urbana.
- 2.5 Gli interventi di cui al punto 2.1 possono essere ammessi oltre che nelle zone classificate 1, 2, anche nelle zone classificate 3 ai sensi dell'ordinanza Pcm n. 3274 del 20.3.2003 e s.m. ed i.
- (1) Dm 14.1.2008- punto 8.4.3 - RIPARAZIONE O INTERVENTO LOCALE "In generale, gli interventi di questo tipo riguarderanno singole parti e/o elementi della struttura e interesseranno porzioni limitate della costruzione. Il progetto e la valutazione della sicurezza potranno essere riferiti alle sole parti e/o elementi interessati e documentare che, rispetto alla configurazione precedente al danno, al degrado o alla variante, non siano prodotte sostanziali modifiche al comportamento delle altre parti e della struttura nel suo insieme e che gli interventi comportino un miglioramento delle condizioni di sicurezza preesistenti".
- 3. Ammettere detrazioni per interventi di "miglioramento", senza imporre livelli minimi di rapporto capacità/domanda, ma commisurando l'incentivo all'incremento conseguito in tale rapporto. Premiare con la massima detrazione fiscale gli interventi localizzati in aggregati edilizi ovvero negli ambiti a maggior rischio relativo eventualmente individuati dalla pianificazione comunale (secondo criteri dettati dalle Regioni) all'interno di Comuni classificati in zona 1 o 2 ovvero prospicienti la viabilità appartenente al sistema della CLE Condizione limite per l'emergenza di cui all'Ordinanza Pcm 4007/2012 (2).**
- 3.1 Per gli interventi non obbligati all'adeguamento ai sensi del punto 8.4.1 della Ntc, la detrazione fiscale potrebbe variare tra un minimo di 50% ed un massimo di 60% in rapporto al livello di *miglioramento* ottenuto, al fine di incentivare l'ottenimento di buone performances sismiche senza tuttavia impedire di fruire gli incentivi in edifici

storici o comunque complessi, in cui il livello di aumento del rapporto capacità/domanda non è predeterminabile ed al fine di poter ulteriormente premiare interventi in condomini o nell'ambito di aggregati edilizi.

- 3.2 Per tutti gli interventi di adeguamento la detrazione fiscale è del 65%, tenuto conto della complessità dell'intervento.
- 3.3 Nel caso di edifici condominiali va riconosciuto agli interventi di miglioramento un aumento del livello di detrazione del 5% rispetto ai livelli indicati al punto 3.1.
- 3.4 Fermi restando gli obblighi di adeguamento nelle casistiche indicate al punto 8.4.1 della Ntc, la misura della detrazione corrisponde al 65% delle spese sostenute per quegli interventi di miglioramento realizzati:
- in edifici posti in contiguità strutturale con gli edifici adiacenti, all'interno di aggregati edilizi;
 - negli ambiti comunali a maggior rischio per la contestuale presenza di negative situazioni di pericolosità locale, esposizione e vulnerabilità, eventualmente individuate dalla pianificazione per il governo del territorio, secondo direttive regionali emanate ai sensi del comma 2 dell'art. 20 della legge 741/1981 (3);
 - negli edifici posti lungo percorsi appartenenti al sistema funzionale collegato alla CLE

Se si tende infatti a "*misure ed incentivi selettivi di carattere strutturale*" come auspicato dall'art. 15 della legge 90/2013, modificato con legge 147/2013, occorre concentrare le risorse dove è più complesso intervenire in conformità alla normativa tecnica per le costruzioni in zona sismica (soprattutto perciò negli aggregati edilizi) e dove maggiore è il rischio riconosciuto (R= P,V,E), con ciò premiando le realtà che hanno impostato una pianificazione capace di valutare, per ridurre, i diversi livelli di rischio nel territorio comunale (4) o quelle che almeno hanno fatto indagini sulla Condizione limite per l'emergenza CLE.

- 3.5 Qualora le tipologie di situazioni elencate al precedente punto 3.4, primo comma, siano verificate in comuni classificati in zona 3 ai sensi della Ordinanza Pcm 3274 del 20.3.2003 e s.m. ed integrazioni, è possibile ammettere la detrazione per gli interventi di cui al punto i) dell'art. 16 bis del TUIR, nella stessa misura indicata per le zone classificate 1 e 2.
- 3.6 Fermi restando gli obblighi di adeguamento nelle casistiche indicate al punto 8.4.1 della Ntc, gli interventi antisismici beneficianti della detrazione fiscale, se realizzati in edifici in contiguità strutturale ad altri non possono comprendere modifiche di sedime o di sagoma, perché potrebbero comportare conseguenze negative sui fabbricati contigui.

(2) L'Opcm n.4007/2012 definisce "... come Condizione Limite per l'Emergenza (CLE) dell'insediamento urbano quella condizione al cui superamento, a seguito del manifestarsi dell'evento sismico, pur in concomitanza con il verificarsi di danni fisici e funzionali tali da condurre l'interruzione della quasi totalità delle funzioni urbane presenti, compresa la residenza, l'insediamento urbano conserva comunque, nel suo complesso, l'operatività della maggior parte delle funzioni strategiche per l'emergenza, la loro accessibilità e connessione con il contesto territoriale."

(3) L'art. 20 della legge 741/1981, al comma 3 stabilisce che "Le regioni emanano altresì norme per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali e particolareggiati vigenti nonché criteri per la formazione degli strumenti urbanistici ai fini della prevenzione del rischio sismico".

(4) Si veda: "Studio propedeutico all'elaborazione di strumenti d'indirizzo per l'applicazione della normativa sismica agli insediamenti storici" Consiglio Superiore lavori pubblici, aprile 2012

4. Destinare una piccola quota (delle risorse pubbliche corrispondenti alle mancate entrate fiscali previste per l'annualità 2015) ad alcuni Comuni, individuati tramite un bando, allo scopo di verificare sperimentalmente se i rilievi e gli studi necessari ad acquisire le conoscenze minime per un'analisi strutturale globale degli edifici dell'aggregato edilizio (ai sensi della vigente normativa tecnica per le zone sismiche) possano essere condotti con minori costi sull'insieme degli edifici dell'aggregato (o su una porzione dello stesso) tramite una regia comunale e se possa così essere conseguita anche una riduzione del costo di progettazione esecutiva e del costo di attuazione dei singoli interventi edilizi nell'aggregato (con risparmio per l'erario).

- 4.1 Fare un bando nazionale per assegnare risorse, tramite le Regioni, ad alcuni Comuni volontari, già dotati di MS, affinché possano effettuare, in via sperimentale, rilievi e studi di aggregati (che si trovino preferibilmente in situazione di rischio elevato ed in cui sia preferibilmente verificata la propensione all'intervento di almeno il 30% dei proprietari). Rilievi e studi devono servire ad acquisire sull'insieme degli edifici dell'aggregato o su una porzione significativa dello stesso le conoscenze minime per un'analisi strutturale globale degli edifici (5).
- 4.2 E' certo infatti che solo il Comune può risolvere i problemi di accesso alle proprietà finitime a quella d'intervento, di uso dei dati catastali ed è nelle condizioni di far valere eventualmente la pubblica utilità degli interventi (che talune leggi regionali associano agli interventi di rigenerazione urbana) per facilitare l'accesso agli immobili ai fini dei rilievi e studi necessari all'analisi globale.
- 4.3 Possono sicuramente essere svolti a minor costo e con miglior qualità a scala urbanistica particolareggiata (vedi esperienza Regione Emilia Romagna negli anni 1990): rilievo speditivo in scala 1:200 dell'aggregato (ricavato da assemblaggi catastali con alcune verifiche metriche esterne e verifiche interne agli edifici non sistematiche), con informazioni su geometria delle strutture, particolari costruttivi, tipologia generale dei materiali, degrado e dissesto, finiture di pregio, tracce del processo di formazione degli edifici. Gli elementi rilevati vanno distinti da quelli ricavati da valutazioni induttive.
- 4.4 Le suddette conoscenze acquisibili a scala urbanistica potrebbero consentire poi ai singoli progettisti di identificare meglio le unità strutturali US (altrimenti condizionate dalla proprietà richiedente l'incentivo), di conseguire a minor costo elevati "livelli di conoscenza" degli edifici: una delle richieste della Ntc è proprio la conoscenza del fabbricato, da abbinare a coefficienti correttivi nei valori di sollecitazioni e resistenze; migliore conoscenza significa minore indeterminatezza nella spesa da sostenere (6).
- 4.5 Anche se alcune prove in situ per la caratterizzazione meccanica dei materiali ed il rilievo per il progetto esecutivo (1:100 o 1:50) resteranno a carico del singolo intervento edilizio, essi avranno costi inferiori se a monte sono acquisite le conoscenze del punto 4.1.
- 4.6 Dalla sperimentazione legata al bando del punto 4.1 si otterrebbero ricadute informative sulle tipologie murarie della zona d'intervento (circ. 617/2009 - punto C.8.5.3), che le Regioni (che potrebbero riservare allo scopo una quota della somma messa a bando) dovrebbero valorizzare per costruire abachi delle murature presenti nei vari ambiti sub-regionali. Tali abachi servono a migliorare la qualità progettuale ed a ridurre i costi di realizzazione di tutti gli interventi nella zona (con ulteriore risparmio erariale nel caso di richiesta di detrazioni per interventi antisismici). Lo stesso Consiglio Superiore LL.PP. sollecita le Regioni a dotarsi di un proprio abaco delle manufatti riconducibili a determinate parti di territorio e a determinati periodi storici in cui, per ragioni socio-economiche (e culturali) la realizzazione delle manufatti è avvenuta in maniera omogenea. Ogni tecnico che progetta un intervento dovrebbe avere la possibilità di accedere ad un database, per visionarlo ed implementarlo.
- 4.7 Si ritiene che il risparmio per l'erario dovuto alla riduzione dei costi di progettazione di ciascuno degli interventi edilizi inclusi nell'aggregato insieme con il risparmio dei costi esecutivi collegato all'assegnazione di fattori di confidenza ridotti potrebbe compensare il costo degli studi regionali di cui al punto 4.6 e degli studi comunali di cui al punto 4.3. Potrebbero inoltre essere valorizzate le spese fatte per la MS, perché talvolta si rischia di vanificare

una conoscenza estrema del sottosuolo fornita da studi di MS, ad es. III livello, con un'insufficiente conoscenza dei manufatti che vi stanno sopra.

4.8 Per verificare effettivamente la convenienza di indagini a scala di intero aggregato o sue porzioni significative, il Comune deve svolgere un ruolo di promotore degli interventi edilizi nell'aggregato, facendo valere anche le leve fiscali offerte dalle modifiche normative indicate al precedente punto 3 e le leve di eventuali incentivi urbanistici, qualora adottati dal Comune in attuazione del "piano casa". Gli incentivi urbanistici dovrebbero essere cumulabili solo se non consistenti in aumento di superficie utile o se la pianificazione comunale norma l'utilizzo dei crediti edilizi in ambito diverso da quello in cui maturano.

(5) Circ.617/2009, punto C.8.5.2 "Un passo fondamentale nell'acquisizione dei dati necessari a mettere a punto un modello di calcolo accurato di un edificio esistente è costituito dalle operazioni di rilievo della geometria strutturale. Il rilievo si compone di un insieme di procedure relazionate e mirate alla conoscenza della geometria esterna delle strutture e dei dettagli costruttivi. Questi ultimi possono essere occultati alla vista (ad esempio disposizione delle armature nelle strutture in c.a.) e possono richiedere rilievi a campione e valutazioni estensive per analogia. Si noti che, mentre per gli altri due aspetti che determinano il livello di conoscenza (dettagli costruttivi e proprietà dei materiali) si accettano crescenti livelli di approfondimento dell'indagine, per la geometria esterna, si richiede che il rilievo sia compiuto in maniera quanto più completa e dettagliata possibile, ai fini della definizione del modello strutturale necessario alla valutazione della sicurezza per le azioni prese in esame. La rappresentazione dei risultati del rilievo dovrà essere effettuata attraverso piante, prospetti e sezioni, oltre che con particolari costruttivi di dettaglio".

(6) Circ.617/2009, punto C.8.7.1.2 "Per lo Stato limite di salvaguardia della vita e lo Stato limite di esercizio l'azione sismica è definita al § 3.2 delle NTC, tenuto conto del periodo di riferimento definito al § 2.4 delle NTC. Per la verifica di edifici con analisi lineare ed impiego del fattore q, il valore da utilizzare per quest'ultimo è pari a: - $q = 2,0$..u..... per edifici regolari in elevazione ; - $q = 1,5$..u.... negli altri casi , in cui ..u e q... sono definiti al § 7.8.1.3 delle NTC. In assenza di più precise valutazioni, potrà essere assunto un rapporto ..u..... pari a 1,5....La definizione di regolarità per un edificio esistente in muratura è quella indicata al § 7.2.2 delle NTC, in cui il requisito d) è sostituito da: i solai sono ben collegati alle pareti e dotati di una sufficiente rigidezza e resistenza nel loro piano".