

Camera dei deputati  
XIX Legislatura

8<sup>a</sup> Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

*Progetti di legge C. 589 Trancassini, C. 647 Braga e C. 1632  
Governo, recanti disposizioni per la gestione delle emergenze di  
rilievo nazionale e la ricostruzione post-calamità.*

11 Aprile 2024

Audizione del Presidente di Fondazione Inarcassa

Ing. Andrea De Maio

---

## Premessa

---

La Fondazione Inarcassa, istituita nel 2011 da Inarcassa, la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti, oggi è il punto di riferimento di circa 180.000 iscritti. La Fondazione Inarcassa ha tra gli scopi statutari il sostegno, lo sviluppo, la promozione e la tutela della figura dell'Architetto e dell'Ingegnere che esercitano la libera professione in forma esclusiva. Tra le sue varie attività, Fondazione Inarcassa svolge una attenta analisi della produzione legislativa di riferimento allo scopo di: promuovere le politiche a sostegno della categoria degli architetti e ingegneri liberi professionisti e, al contempo, formulare proposte e osservazioni di carattere tecnico che possano essere di supporto al Legislatore sui temi e ambiti normativi di interesse.

---

## Introduzione

---

L'obiettivo del Legislatore di definire, con il disegno di legge di iniziativa del Governo C. 1632, un "modello unico, volto a garantire certezza, stabilità e velocità dei processi di ricostruzione" a seguito di calamità naturali è senz'altro meritorio.

Al contempo, **è necessario, a nostro avviso**, che il tema della ricostruzione, sia affrontato con metodo diverso da quello dell'emergenza *tout court*, tenendo altresì conto dell'importanza delle politiche di prevenzione degli eventi calamitosi, secondo **un approccio sinergico tra prevenzione e ri-costruzione post evento**.

I dati del Dipartimento della Protezione Civile, sulle risorse stanziare per il Fondo nazionale per le emergenze, evidenziano come **negli ultimi dieci anni, sono stati deliberati 193 stati di emergenza dal Consiglio dei ministri con una spesa che ha superato i 13,5 mld di euro**. Si tratta di **un impegno economico rilevante da parte dello Stato che sottrae risorse a favore dei programmi di ricostruzione e, soprattutto, della prevenzione. Sarebbe preferibile, quindi, limitare l'impegno economico dello Stato nella fase dell'emergenza, agendo preliminarmente con risorse economiche adeguate nella fase di messa in sicurezza del territorio (rischio idrogeologico e vulcanico) e del patrimonio edilizio (rischio sismico)**.

---

## Politiche di prevenzione: il caso del rischio sismico

---

Se nella fase della emergenza devono rientrare i costi degli effetti imprevedibili dei fenomeni catastrofali, in quella della ricostruzione dovrà essere dato ampio spazio alle politiche della prevenzione.

**Oggi, l'innovazione scientifica e tecnologica consente di intervenire in anticipo mettendo in campo soluzioni efficaci, finalizzate alla mitigazione del rischio che riducono l'impatto, in termini di vite umane e danni economici rilevanti**. Su questo versante, la Fondazione Inarcassa ha maturato una solida esperienza nel campo della prevenzione del rischio sismico. Nel prossimo autunno, celebreremo la settima edizione della Giornata Nazionale della Prevenzione Sismica, una iniziativa che negli ultimi anni ha promosso un autentico confronto tra gli esperti in materia provenienti dal mondo accademico e delle istituzioni per fare sintesi e dare slancio a soluzioni di lungo periodo

orientate alla informazione – rivolta, in primo luogo, ai cittadini – e alla prevenzione del rischio sismico.

**Lo Stato non deve ritirare il suo impegno economico nella fase della ricostruzione che resta certamente prezioso. Attraverso una equilibrata e razionale politica degli incentivi finalizzati alla messa in sicurezza del territorio e del patrimonio edilizio, lo Stato dovrà, invece, ri-modulare la spesa pubblica e indirizzarla verso interventi innanzitutto di prevenzione.**

Nell'ambito delle politiche di prevenzione del rischio sismico, è evidente che i costi degli incentivi promossi dallo Stato sono comunque inferiori ai costi sostenuti ai fini della ricostruzione. Gli incentivi producono valore aggiunto: lo Stato concede un beneficio di natura fiscale per favorire taluni interventi di messa in sicurezza dell'immobile sui quali il contribuente paga le imposte che consentono di abbattere il costo degli stessi incentivi. Gli incentivi fiscali nell'edilizia favoriscono, dunque, un meccanismo premiante cosiddetto "win-win" nel quale, appunto, tutte le parti coinvolte sono avvantaggiate: i proprietari di immobili, lo Stato, perché riduce la quota di investimenti per la ricostruzione, e le imprese per gli evidenti benefici economici.

Si segnala che su questo tema la Fondazione Inarcassa ha un'interlocuzione con il Ministro della protezione civile e le politiche del mare, a cui ha illustrato un pacchetto di proposte che per ragioni di completezza si riportano di seguito. In sintesi, le proposte della Fondazione Inarcassa si concentrano su tre distinti livelli:

- 1) Fase della conoscenza
- 2) Istituzione del fascicolo del fabbricato
- 3) Progressivo obbligo di assicurazione

#### *FASE DELLA CONOSCENZA*

La fase della conoscenza è volta a promuovere una intensa attività di monitoraggio per definire i livelli di vulnerabilità degli edifici e, con riferimento alla specifica pericolosità, gli indicatori di rischio sismico. Analogamente all'APE, l'attestazione di prestazione energetica, occorre stabilire una progressiva obbligatorietà del certificato di idoneità statica e classificazione di rischio sismico ai sensi del D.M. 58/2017 e ss.mm.ii. Partendo dagli edifici ubicati in zone ad alta e media sismicità e progettati in assenza di regole antisismiche, con un'età superiore a 50 anni.

#### *ISTITUZIONE DEL FASCICOLO DEL FABBRICATO*

L'istituzione del fascicolo del fabbricato è un passaggio fondamentale in termini di prevenzione e soprattutto ri-costruzione a seguito di un evento sismico. Ad esso consegue la contestuale evoluzione del catasto digitale quale raccolta dei dati relativi all'immobile da compiersi in tre fasi:

- recupero della documentazione esistente anche attraverso una accurata indagine visiva;
- rilievo strutturale, architettonico e impiantistico supportato da indagini e prove sperimentali;

- valutazione dei livelli di sicurezza sismica dell'immobile e conseguente classificazione sismica.

#### PROGRESSIVO OBBLIGO ASSICURATIVO

L'obbligo assicurativo consente il graduale disimpegno economico dello Stato nei programmi di ricostruzione di quegli immobili sprovvisti di copertura o che non abbiano adempiuto all'esecuzione delle verifiche di sicurezza sismica.

Pertanto, fatto salvo quanto già previsto all'art. 2, comma 2, del Decreto-legge 29 dicembre 2023 n. 212 e all'art. 1, commi da 101 a 111, della Legge 30 dicembre 2023 n. 213, è fatto obbligo di stipulare contratti assicurativi a copertura dei danni cagionati ai relativi immobili da calamità naturali ed eventi catastrofici verificatisi sul territorio nazionale.

#### **Osservazioni sul ddl n. 1632 - "Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità"**

**Il nostro, nel complesso, è un giudizio positivo in merito alle finalità del provvedimento all'esame di questa Commissione. Condividiamo l'obiettivo del Legislatore di definire un "modello unico nazionale di riferimento dei processi di ricostruzione post-calamità"; che dovrà garantire semplificazione, coordinamento e velocità dei processi e programmi di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi.**

#### **Entrando nel merito di alcuni articoli evidenziamo i seguenti aspetti:**

- **Condividiamo, quanto previsto dall'articolo 7**, ovvero che lo svolgimento delle funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione, gestione, finanziamento e monitoraggio della ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi siano svolte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il Dipartimento Casa Italia, soggetto operativo e qualificato per procedere celermente e con norme ordinarie. **Auspichiamo che, al fine di rafforzarne la propria capacità operativa, la P.A. possa avvalersi negli Uffici Speciali per la Ricostruzione, anche del supporto operativo di professionalità tecniche esterne, adeguatamente formate per svolgere i compiti di programmazione e controllo delle attività di ricostruzione.** E' nostro convincimento che sia necessario un coinvolgimento diretto e sinergico, delle professioni tecniche presenti sui territori interessati anche nel programma di ricostruzione, attese le loro competenze e esperienze già maturate in contesti complessi durante l'emergenza.
- **L'articolo 8 comma 1** detta disposizioni concernenti l'approvazione della pianificazione urbanistica comunale connessa alla ricostruzione.  
Sul punto riteniamo importante che nel processo di ricostruzione sia posta particolare attenzione all'analisi delle esigenze da definirsi a livello sovracomunale, tenendo altresì conto delle dinamiche demografiche, al fine di individuare le opere pubbliche necessarie e prioritarie, nell'ottica della migliore allocazione delle risorse pubbliche.  
Altrei riteniamo importante che gli strumenti urbanistici attuativi di cui al comma 1, prevedano analisi benefici/costi per valutare la convenienza tecnico-economica degli interventi di recupero di edifici esistenti rispetto a quelli di demolizione e ricostruzione con adeguamento a norma e soddisfacimento degli standard urbanistici. Al fine di

velocizzare i processi di ricostruzione auspichiamo uno snellimento dell'iter autorizzativo, da attuarsi sia semplificando la documentazione da produrre sia riducendo i tempi di rilascio di eventuali autorizzazioni pre-codificando, (già in sede pianificatoria), anche in zone oggetto di vincolo paesaggistico o su immobili vincolati, i tipi di interventi eseguibili. **Qualora non sia possibile il recupero e la riconversione del patrimonio immobiliare esistente e si rendano necessarie la demolizione e ricostruzione dell'edificio, si suggerisce di prevedere già nei piani attuativi la ricostruzione con obbligo di utilizzo di tecnologie antisismiche di tipo innovativo (isolamento sismico, dispositivi di dissipazione, etc.) quanto meno per quelli che ricadono in zona sismica 1 e 2.**

Al fine di migliorare gli strumenti di monitoraggio e avere una maggiore conoscibilità degli interventi sugli edifici, utile in fase di manutenzione e gestione degli stessi nel corso del tempo, suggeriamo di prevedere, negli interventi di ricostruzione, **l'obbligo di produzione dell'As-built** (come costruito), composto da documentazione progettuale (grafici e relazioni) recante informazioni con collegamenti tra ciascuna parte d'opera e documentazione video e fotografica (sul posizionamenti di impianti e materiali). Lo standard di as-built differenziato per tipologia di opera, prestazione professionale aggiuntiva in capo al Direttore dei Lavori degli interventi, **consentirà di conservare un patrimonio di informazioni utili anche in fase manutentiva**; andrà consegnato al Committente Pubblico in formato digitale su piattaforma di cui dovrà dotarsi l'ente (interoperabile con le banche dati di altri Enti), ovvero andrà consegnato al Committente Privato sempre in formato digitale e costituirà uno dei capitoli del fascicolo del fabbricato.

- **L'articolo 8, comma 3**, regola le modalità di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni riguardanti la pianificazione territoriale; **riteniamo importante che, nella gamma dei soggetti coinvolti nel processo di partecipazione riguardante le soluzioni di pianificazione territoriale adottate dai comuni interessati, si possano annoverare anche le categorie tecniche.**

Nonostante il provvedimento contempli il contributo di competenze tecniche professionali esterne alla Pubblica Amministrazione e la relazione sull'analisi del contesto, di cui a pagina 4 dell'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione, metta in evidenza una criticità del sistema attuale, che riguarda il mantenimento degli stati di emergenza per prorogare le strutture e continuare ad avvalersi dei professionisti specializzati nella ricostruzione, **non è prevista la partecipazione degli stessi ingegneri e degli architetti liberi professionisti e delle loro rappresentanze nella Cabina di coordinamento.**

Evidenziamo, inoltre, il rischio di un eccessivo accentramento dei poteri dello Stato nei programmi di ricostruzione, che potrebbe invadere le competenze delle professioni libere. Lo Stato dovrebbe dedicare le proprie risorse alla programmazione, al controllo e al coordinamento delle attività di ricostruzione, lasciando lo sviluppo dei servizi di architettura e ingegneria all'iniziativa privata, favorendo la concorrenza e il merito per ottenere la migliore qualità. Di conseguenza, non condividiamo in alcun modo la previsione di cui all'**articolo 14, comma 6**, che permette al Commissario alla

ricostruzione di avvalersi della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici per progettare interventi sugli immobili pubblici danneggiati dagli eventi calamitosi.

**Da un lato occorre, pertanto, promuovere e insistere su un concreto processo di semplificazione delle procedure finalizzate ad attivare i programmi di ricostruzione; dall'altro, è necessario che lo Stato sia garante dell'attività di programmazione, controllo e coordinamento della spesa pubblica e, in accordo con i principi espressi dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, favorisca l'economia sociale di mercato evitando la creazione di strutture monopolistiche e anticompetitive che limitano la concorrenza.**

Analogamente il ricorso, ai fini della progettazione degli interventi previsti dal piano speciale delle infrastrutture ambientali, alle società affidatarie della gestione dei servizi pubblici del territorio e alle società in house delle amministrazioni centrali dello Stato e della regione, come previsto all'**articolo 18**, potrebbe comprimere il mercato dei servizi di architettura e ingegneria. Questa soluzione compromette la concorrenza e il libero mercato creando pericolosi colli di bottiglia a scapito della tempestività.

Considerato che il disegno di legge disciplina la ricostruzione post-calamità, è possibile pianificare anticipatamente gli interventi, tenendo conto delle specificità territoriali, attraverso il ricorso al mercato dei servizi di progettazione conformemente al D.lgs. 36/2023 che – rispetto al precedente D.lgs. 50/2016 – già prevede significative semplificazioni a vantaggio della tempestività.