



## **GESTIONE SOSTENIBILE DEL COSTRUITO, Roma 22 maggio 2012**

---

### **Schema della proposta di legge per la sicurezza e l'efficienza energetica**

#### **Il Gruppo di Lavoro e la Proposta di Legge**

Il Gruppo di lavoro (GdL), costituito da appartenenti all'URIA, all'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma, all'ENEA, alla FEDERPROPRIETA', all'UNEDI e all'UCITecnici, con questa iniziativa ha inteso contribuire a dare risposte e a formulare proposte alla crescente preoccupazione della pubblica opinione nel campo della sicurezza del patrimonio immobiliare nazionale ma anche dei consumi energetici associati al loro utilizzo. La proposta di legge che verrà presentata e discussa nel seguito, rappresenta un primo risultato rilevante dell'attività del GdL suddetto. Risultato che viene offerto a quanti altri che, per i propri compiti istituzionali ovvero per propria sensibilità civile, siano in grado di dare seguito ad iniziative per realizzazioni concrete e solidali, in difesa dalle catastrofi e dalle calamità naturali e per la diffusione di sistemi e componenti per l'efficienza energetica.

#### **Premesse e Motivazioni /1**

Vorrei iniziare, questa parte della discussione, con un ringraziamento ai colleghi del Gruppo di Lavoro per i continui suggerimenti e spunti che hanno voluto darmi, e quindi di seguito tentare di dare una panoramica circa le principali motivazioni che ci hanno animato in questa attività.

#### **Catastrofi e calamità naturali**

Una prima motivazione deriva dalla sempre più diffusa consapevolezza, nel pubblico generico, dell'entità dei danni morali e materiali prodotti dalle calamità naturali, alla quale occorre proporre soluzioni basate su una corretta analisi delle dimensioni del problema nella sua globalità. In particolare queste soluzioni dovrebbero portare ad una modifica radicale delle modalità attualmente seguite per far fronte ai danni e per mitigare le conseguenze dei danni stessi.

#### **Calamità naturali: terremoti, frane e inondazioni**

#### **Catastrofi: degenerazione delle calamità naturali o eventi antropici**

#### **Ingenti danni esistenziali, alle proprietà immobiliari e alle attività produttive della comunità colpita.**

Sono classificate come calamità naturali quegli eventi, quali i terremoti, le frane e le inondazioni ed altre cause meteoriche. Invece le catastrofi sono conseguenti alla degenerazione delle calamità naturali oppure al verificarsi da eventi antropici quali i crolli. In ogni caso calamità naturali e catastrofi causano dolorose fatalità e danni esistenziali alle persone, al patrimonio immobiliare e alle attività produttive della comunità colpita.

#### **Premesse e Motivazioni /2**

**Intervento dello Stato: misure di compensazione e di mitigazione "ex post", scarso rilievo alla prevenzione del rischio e alla limitazione dei danni**

Finora la risposta dello Stato al verificarsi di una calamità naturale, è stata obbligata al soccorso immediato e nel seguito confinata al risarcimento a copertura, parziale o totale, dei danni. Ciò viene attuato attraverso proprie procedure di valutazione del danno stesso e tramite procedimenti burocratici che generalmente terminano con la distribuzione di finanziamenti. Sono quindi messi in atto provvedimenti classificabili come compensativi e mitigativi delle conseguenze prodotte sulla popolazione colpita dalla calamità naturale stessa.

In altre parole lo Stato è obbligato dall'attuale normativa e dalle limitazioni di bilancio, a gestire l'emergenza cercando di far fronte ai costi associati al danno e a quelli della sua mitigazione, facendo ricorso alle proprie Istituzioni, alcune inquadrare nel Servizio Nazionale della Protezione Civile.

Attività di prevenzione del danno e di limitazione delle sue conseguenze disastrose, sono invece limitatamente presenti nelle funzioni della Protezione Civile, in alcuni Ministeri quale quello dei beni culturali e nelle varie Amministrazioni Locali (Regioni, Province, Comuni).

### **Recenti Orientamenti dell'Industria delle Assicurazioni**

#### **Disponibilità ad assumere un ruolo di grande responsabilità sociale con offerta di dare un contributo decisivo per lo sviluppo del Paese**

Altre motivazioni derivano dal potenziale ruolo del sistema delle Assicurazioni in questo contesto. Infatti recentemente le Compagnie di Assicurazioni hanno mostrato e continuano a mostrare sensibilità circa l'acquisizione di un ruolo di grande responsabilità sociale offrendo un sostegno importante allo sviluppo del Paese.

In particolare, all'Assemblea annuale dell'ANIA del 5 luglio 2011, il Presidente dottor Fabio Cerchiai ha espresso in materia alcuni concetti di ampio respiro: testualmente "Un fattore di vulnerabilità economica e sociale crescente nel nostro Paese è rappresentato dai rischi di calamità naturale. Siamo fortemente esposti a eventi catastrofali quali frane, alluvioni, terremoti e non ha senso continuare a basare la gestione di questi rischi solo su meccanismi di finanziamento "ex post" da parte dello Stato".

#### **Creazione di un sistema misto pubblico e privato – Stato e Assicurazioni - con qualche attenzione alla prevenzione**

Viene quindi espressamente indicato dallo stesso Cerchiai, testualmente "... un sistema misto, pubblico e privato, consente maggiore efficienza, maggiore equità e, soprattutto, maggiore attenzione alle misure di prevenzione ..."

Tuttavia, secondo alcuni osservatori, sembra che nel decreto legge di riforma della Protezione Civile verrebbe ipotizzata, d'ora in poi, l'esclusione dell'intervento dello Stato nel risarcimento dei danni dei fabbricati, quanto meno per quelli coperti da polizza assicurativa.

### **Premesse e Motivazioni /3**

#### **Iniziative Governative e Assicurazione Obbligatoria**

**Recentemente nel ddl sviluppo inserimento dell'ipotesi di assicurazione obbligatoria**  
**--nel ddl del 1994 , fondo per l'assicurazione dei privati, addizionale obbligatoria 1% ICI**

**--nel 1999 estensione rischio incendio con garanzia obbligatoria**

**--nel 2004, delega al Governo in materia**

**--nel 2005, introduzione di regime assicurativo volontario**

Recentemente il Governo ha inserito nel ddl sviluppo. l'ipotesi di una assicurazione obbligatoria contro le calamità naturali, che dovrebbe coprire i rischi da terremoti, maremoti, frane, alluvioni e inondazioni, al fine di garantire un'adeguata e tempestiva riparazione e ricostruzione degli immobili privati destinati ad uso abitativo, che risultino danneggiati o distrutti. L'ipotesi è comunque orientata agli aspetti "ex post" e non sembrerebbe portare importanti elementi di sensibilità alla prevenzione e alla limitazione dei danni.

L'attività del Governo in materia di introduzione di un'assicurazione obbligatoria, risale al 1994 con un ddl per l'istituzione di un fondo per l'assicurazione dei privati, alimentato da un'addizionale obbligatoria dell'1% dell'ICI. Altra iniziativa è del 1999, ove si prevedeva l'estensione dell'assicurazione rischio incendio con una garanzia obbligatoria per le calamità naturali. Altre iniziative sono apparse nel 2004 con una delega al Governo in materia. Inoltre nella finanziaria 2005 era stata prevista l'introduzione di un regime assicurativo volontario.

**- Nessuna delle iniziative ha trovato finora regolamento di attuazione**

Tuttavia nessuna di queste iniziative governative è stata seguita da un regolamento di attuazione di concreta applicazione.

**Assicurazione Obbligatoria e Ruolo dello Stato**

**- Attività ed interventi "ex post": sostanzialmente come nel passato?**

Nel caso di introduzione di una assicurazione obbligatoria contro le calamità naturali per le attività "ex post", il ruolo dello Stato dovrebbe comunque essere mantenuto prioritario su tutti gli aspetti tradizionali di intervento e di garanzia, con enfasi irrinunciabile nella definizione delle regole e nell'esercizio delle funzioni di controllo. Nell'attuale situazione economica il mantenimento dell'impegno dello Stato, in termini di risarcimenti e compensazioni alla proprietà immobiliare appare molto problematico.

Altro argomento, da non dimenticare, è la necessità di definire provvedimenti urgenti preventivi per edifici a rischio indebitato

**Aspetti Tecnici e Gestionali per Interventi con l'Assicurazione Obbligatoria**

**- Impegno dello Stato per attività "ex post": da 2,1 miliardi all'anno**

L'introduzione dell'assicurazione obbligatoria comporta la necessità di valutare aspetti tecnici e gestionali molto rilevanti.

Infatti, dai dati degli ultimi venti anni, l'impegno dello Stato per fronteggiare le conseguenze delle calamità naturali viene valutato in 2,1 miliardi di euro per anno, sulla base di stime degli ultimi 50 anni. Occorre tener presente che l'entità dei danni nell'Aquilano è correntemente stimata in 10 miliardi.

**- Stima della raccolta dell'assicurazione obbligatoria: da 2,8 a 3,7 miliardi all'anno**

Per valutare la stima della raccolta, nel caso di introduzione dell'assicurazione obbligatoria, ovvero semiobbligatoria, per l'edilizia privata, si può considerare una quota media per edificio compreso tra i 75 e i 100 euro, la raccolta complessiva da parte dell'Industria delle Assicurazioni può valutarsi compresa tra i 2,8 e i 3,7 miliardi annui, valore peraltro molto vicino a quanto era possibile prevedibile a fine 2011, dal ripristino dell'ICI. Da considerare che l'eventuale introduzione dell'IMU potrebbe portare ad un gettito dell'ordine di 21 miliardi di euro, dell'ordine di una decade rispetto alle cifre suddette.

**Prospettive Innovative delle Attività e degli Interventi sul Costruito "Ex Ante" l'evento calamitoso e per l'Efficienza Energetica.**

**- Maggiore accettabilità sociale dell'assicurazione obbligatoria: fondo per interventi "ex ante"**

Attualmente, forse più che in passato, l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria verrebbe percepita dall'opinione pubblica come un'ulteriore tassa. Tuttavia una maggiore accettabilità sociale dell'assicurazione obbligatoria stessa, può nascere dalla destinazione di quota parte della raccolta assicurativa per il finanziamento di attività di prevenzione e di limitazione dei danni attesi. Si tratta quindi di interventi realizzativi concreti, eseguiti "ex ante" l'ipotetica calamità naturale. In termini concreti significa valutare la possibilità di finanziare, tramite la costituzione di un fondo dedicato, interventi di adeguamento della sicurezza del patrimonio immobiliare, a contrasto e limitazione dei danni prevedibili da ipotetiche calamità naturali e catastrofi.

## **--potenzialmente interessati: 37 milioni di edifici in 8.100 comuni, di cui il 45% su territorio soggetto**

A tal proposito occorre tener presente che il numero di edifici sul territorio nazionale è di circa 37 milioni e che i comuni sull'intero territorio nazionale sono circa 8.100, di cui circa il 45% è su territori soggetti a calamità naturali. Questi numeri danno una idea della complessità associata alla definizione dei criteri di scelta e selezione degli interventi.

## **– Possibilità di integrazione interventi “ex ante” e efficienza energetica in un unico fondo**

Poiché questi interventi per l'adeguamento della sicurezza nell'edilizia consistono anche in importanti interventi di recupero e di ripristino degli edifici, si ritiene conveniente prospettare anche l'esecuzione contemporanea di interventi di rifacimento dell'impiantistica secondo gli standard costruttivi più avanzati che hanno, a loro volta, valore nell'aumento della sicurezza generale dell'immobile, unitamente alla realizzazione di interventi impiantistici finalizzati all'aumento dell'efficienza energetica. Appare ragionevole quindi prospettare la creazione di un fondo unico per la sicurezza e per l'efficienza energetica del costruito.

## **--Ulteriori agevolazioni, detrazioni fiscali per interventi sull'efficienza energetica e detrazioni irpef per le ristrutturazioni edilizie**

In definitiva gli interventi proposti, potrebbero essere sostenuti da ulteriori interventi agevolati quali quelli già attivati in passato, del tipo le agevolazioni irpef per le ristrutturazioni edilizie e le agevolazioni fiscali per il risparmio energetico, che lo Stato potrebbe disporre a sostegno di questo tipo di interventi, come fatto in passato in altri contesti.

## **Risultati degli studi sulle opzioni, sul dimensionamento del fondo e sulla sua gestione**

Il Gruppo di Lavoro ha impostato e svolto studi di scenario e di simulazione per pervenire alla definizione di un meccanismo di funzionamento credibile in termini di organizzazione gestionale e di fattibilità tecnica. Nel seguito vengono elencati i principali risultati di queste attività di studio.

## **Interventi “ex post” ed finanziamento degli interventi “ex post” per la sicurezza e l'efficienza energetica**

L'introduzione dell'assicurazione obbligatoria crea una disponibilità finanziaria, proveniente dalla raccolta delle polizze, da destinarsi prioritariamente per interventi “ex post” la cui gestione è di pertinenza dell'Industria delle Assicurazioni e dello Stato. Tuttavia appare proponibile che quota parte, ad esempio il 50% della raccolta proveniente dai proprietari privati, sia resa disponibile per la istituzione di un fondo, denominato FSE, destinato all'organizzazione e a sostegno per interventi per l'incremento della sicurezza e dell'efficienza energetica del costruito.

L'FSE dovrà avere un carattere permanente e dovrà essere gestito, per ragioni tecniche e di opportunità e loro specifiche responsabilità, da rappresentanti dello Stato, della proprietà immobiliare, dell'ANIA e dell'ABI, in quanto dovranno essere previsti conferimenti diretti e accensione di mutui e garanzie pluriennali a bassissimo interesse (venti o più anni).

## **Definizione degli interventi**

Nel corso dello studio sono state considerate 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. Occorre quindi immaginare lo sviluppo nazionale di competenze tecniche e di produzioni industriali dedicate, in un tempo ragionevole. Mediamente è stata valutata a regime una capacità di finalizzare 10.000 interventi all'anno dal valore complessivo di 20 miliardi di euro all'anno. Viceversa, sempre a regime, il sistema deve essere in grado di impegnarsi a porre in cantiere l'equivalente di 10.000 interventi l'anno, che dovranno strettamente terminare in due anni.

Sempre a regime il sistema acquisirebbe una capacità di produrre un ritorno in fiscalità per lo Stato dell'ordine di 4 miliardi l'anno. Questa è una cifra vicina al gettito totale dell'intera assicurazione obbligatoria: ciò potrebbe in parte rifinanziare il fondo per la sicurezza e l'efficienza energetica. In tal caso l'FSE potrebbe assumere un assetto variabile nel tempo.

Estremamente importante è il ritorno in termini di occupazione di 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 dell'economia di scala e della crescita dell'offerta professionale, tecnica e produttiva in altri settori, ha ampiamente dimostrato.

#### **-Accesso al fondo: meccanismo concorsuale sulla base di documentazione tecnica ed economica**

L'accesso alle risorse del fondo da parte del proprietario immobiliare privato, al fine di ottenere i finanziamenti necessari all'esecuzione degli interventi edilizi di adeguamento, potrebbe avvenire attraverso un meccanismo concorsuale che, anno per anno e sulla base dell'esame della documentazione tecnica-economica opportunamente elaborata per il suo caso specifico, assegnerebbe il finanziamento richiesto, nei limiti delle risorse disponibili.

#### **-Altri effetti positivi nel breve e medio termine**

Effetti positivi sarebbero attesi dal meccanismo concorsuale che potrebbe modulare la tipologia degli interventi, tenendo conto realisticamente delle capacità professionali disponibili, dall'introduzione di criteri di facilitazioni all'accesso all'FSE, e di una maggiore diffusione nel territorio delle attività produttive conseguenti.

#### **Schema della proposta di Legge per la Sicurezza e l'Efficienza Energetica**

Passiamo adesso ad esaminare nel dettaglio lo schema della proposta di legge. Sono solo pochi articoli che condensano bene principi e risultati dello studio effettuato:

##### **ART. 1 (Assicurazione Obbligatoria)**

1. Tutti gli edifici pubblici e privati conformi alla disciplina urbanistico-edilizia sono assoggettati all'assicurazione obbligatoria contro i rischi derivanti da qualsiasi genere di calamità naturali e catastrofi, a decorrere dal 180° giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge.
2. Il 50% della raccolta dell'assicurazione obbligatoria per i soggetti privati è devoluto al "Fondo per la Sicurezza e l'Efficienza Energetica" (FSE) per la gestione del piano ventennale sulla sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio privato.
3. Lo schema-tipo del contratto d'assicurazione è approvato nello stesso termine di cui al co.1, dal Ministero dello Sviluppo Economico.
4. (comma interagente con possibile detrazione IMU)

##### **ART. 2 (Istituzione del Fondo per la Sicurezza e l'Efficienza Energetica)**

1. Presso il Ministero dello Sviluppo Economico è istituito il Fondo permanente per la sicurezza e l'efficienza energetica gestito da un organismo specifico di cui fanno parte rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Ambiente, della proprietà immobiliare, dell'ANIA e dell'ABI.
2. Il Fondo è costituito, entro il termine previsto dall'art. 1, con decreto del Ministro per lo sviluppo economico, che ne nomina anche il Consiglio d'amministrazione.
3. Al FSE affluiscono oltre alla quota parte del premio di assicurazione obbligatoria di cui all'art. 1:
  - premi pubblici per interventi d'eccellenza;
  - finanziamenti pubblici che abbiano ad oggetto gli stessi edifici per i quali sono previsti gli interventi di cui all'art. 3;
  - quote di tributi relativi agli immobili;

- contribuzioni dei soggetti interessati;
  - rientri dalle operazioni di finanziamento.
4. Il C.d.A, nella prima adunanza successiva alla sua costituzione da tenersi entro trenta giorni dalla nomina dei componenti, approva apposito regolamento di funzionamento e gestione.

#### **ART. 1 (Finalità del FSE)**

1. Le risorse disponibili presso il FSE sono destinate agli interventi preventivi sugli edifici, intesi a renderli conformi alle norme vigenti in termini di sicurezza strutturale ed efficienza energetica, ai fini di una gestione sostenibile.
2. L'assegnazione dei fondi per la realizzazione degli interventi di cui al co. 1 avviene mediante procedure concorsuali, indette e gestite dal FSE, che stabilisce anche apposito disciplinare per la progettazione nonché per la gestione degli interventi.
3. Le domande di partecipazione sono corredate dal progetto definitivo redatto da un professionista magistrale, ingegnere o architetto iscritto al rispettivo Ordine professionale, che svolgerà anche la direzione lavori e sarà il responsabile della sicurezza in esecuzione.

#### **SCHEMA DELLA PROPOSTA DI LEGGE PER LA SICUREZZA E L'EFFICIENZA ENERGETICA /4**

#### **ART. 4 - (Mutuo per la sicurezza e l'efficienza energetica)**

1. Tutti gli oneri, compresi quelli relativi alla progettazione, alla realizzazione degli interventi di cui all'art. 3 e alla certificazione del raggiungimento degli obiettivi, sono a carico del FSE.
2. Il FSE, in accordo con l'ABI, propone l'apertura di un mutuo a tasso agevolato di durata anche fino a venti anni per l'esecuzione degli interventi di cui all'art. 3, destinato ai proprietari, eventualmente garantito mediante ulteriore copertura assicurativa.

#### **ART. 5 - (Agevolazioni fiscali)**

1. All'art. 4 co. 1, del decreto legge 6.12.2011 n. 201 convertito dalla legge 22.12.2011 n. 214 il primo periodo della lettera i è sostituito dal seguente: "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 documentazione atta a comprovare la sicurezza medesima."

Dott. Ing. Corrado Antonio Kropp

Roma, 22 maggio 2012