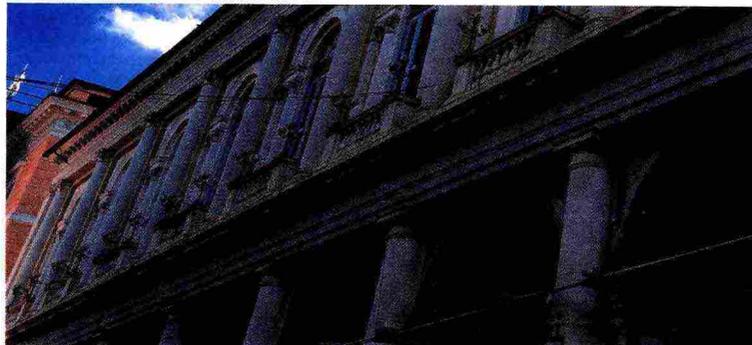




Sisma Bonus: uno strumento migliorabile

Analisi critica e spunti di discussione per poter riformulare la misura fiscale del Sisma Bonus, come tassello di un progetto strategico di prevenzione di lungo termine e sistemica



DI TERESA CRESPELLANI*

In un Paese dove i terremoti ogni quattro-cinque anni arrecano lutti e drammatiche perdite, l'iniziativa "Sisma Bonus" (D.M. n. 65 del 07/03/2017), che si definisce mirata alla "prevenzione sismica", non può che suscitare interesse. Il fatto poi che lo Stato sia disponibile a impegnare risorse economiche è una encomiabile novità. A un esame più approfondito sono però molte le ragioni di perplessità.

GLI ASPETTI SU CUI RIFLETTERE

Il segno più rilevante è che il Sisma Bonus non ha un orizzonte di riferimento. È un atto isolato, che non fa parte di un piano strategico di prevenzione sismica con una visione di futuro. È una detrazione fiscale, che può raggiungere fino all'85% dei costi sostenuti (con un tetto di 96.000 euro), concessa a singoli cittadini o società, che vogliono ristrutturare degli edifici per renderli sismicamente più resistenti ai terremoti (prime e seconde case, fabbricati per attività commerciali e produttive) e ubicati nelle zone 1, 2, 3. Un'agevolazione che il cittadino può ottenere - così viene precisato nella pubblicità promozionale - "anche se non vive in zone ad alto rischio sismico".

È quindi un provvedimento accordato solo in ragione del diritto di proprietà dell'unità immobiliare e che non tiene conto che nel Paese esistono zone sismicamente più esposte e meno esposte, più sviluppate e meno sviluppate, centri storici di grande valore e periferie degradate, costruzioni regolari e costruzioni abusive condonate. Un provvedimento che, contravvenendo al principio costituzionale dell'eguaglianza dei cittadini, non stabilisce limiti di censo, priorità, tempi e urgenze, che prescinde da una diagnosi delle sofferenze e che difficilmente potrà rendere più resistenti le abitazioni e le botteghe dei cittadini più poveri delle zone a maggior rischio sismico del Paese. Un provvedimento, in sostanza, socialmente "non equo".

E anche, si potrebbe aggiungere, "senza controllo". Non si prevedono né accertamenti preliminari sui progetti né controlli in corso d'opera, e neppure una qualche verifica dell'efficacia dei risultati ottenuti. *Chi ci garantirà che le ristrutturazioni saranno commisurate ai terremoti che verranno?* Perché, ad esempio, non aggiornare il Sisma Bonus all'obbligatorietà di una qualche formula assicurativa, per avere almeno un riscontro indiretto sui requisiti minimi di sicurezza raggiunti?

UN'IPOTESI SU COE INTERVENIRE

La vera prevenzione non si risolve in un "gioco" estemporaneo di iniziative separate e senza riscontri. Si basa su statistiche e sofferenze. È scelta, organizzazione e applicazione graduale di interventi che fanno parte di un progetto più ampio, basato su sapere scientifico e conoscenza tecnica, che si affina e perfeziona nel tempo. Presupponesse che i risultati siano da attendersi nel lungo periodo, ma che le azioni siano pianificate tenendo conto di priorità e urgenze. Implica che vi sia una ben identificata istituzione riconosciuta come "unica responsabile della prevenzione

— "Secondo la nostra giurisprudenza la protezione sismica è un traguardo globale, che richiede l'impegno di istituzioni, imprese e cittadini e non può che passare attraverso la pianificazione territoriale e urbanistica, chiamando in causa Regioni, Province, Comuni e il Dipartimento della Protezione Civile" —

sismica". In un Paese avanzato il soggetto responsabile della prevenzione non solo deve essere ben individuato, ma soprattutto deve essere dotato di specifiche competenze e disporre di tecnici altamente esperti e funzionari in grado di garantire, indipendentemente dai governi in carica, la continuità nel tempo delle strategie programmate, e di verificarne l'efficacia. *Chi in Italia è oggi il soggetto "responsabile" della prevenzione sismica del Paese?* Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti? Il Ministero dell'Economia e Finanze? Il Dipartimento della Protezione Civile?

Volendo spingere il discorso alle sue estreme conseguenze ci sarebbero diversi argomenti per sostenere che, con il Sisma Bonus, lo Stato trasferisce al cittadino la soluzione di un problema che non riesce ad affrontare, e che lo stesso sia quindi un expediente, una specie di via di fuga, per sottrarsi al dovere di analizzare il problema della prevenzione con serietà.

Un'altra ragione di perplessità è che la prevenzione sismica è un'operazione ben più complessa e multidimensionale di quanto il Sisma Bonus lasci intravedere. Alla luce di un concetto di prevenzione sismica più moderno, affidare il problema della riduzione del rischio sismico alle iniziative (casuali) di singoli cittadini è un'idea estranea a una società avanzata, perché non soltanto tende a rafforzare comportamenti individualistici, separando gli interessi dei singoli da quelli della comunità, ma perché impedisce, di fatto, la realizzazione di alcuni interventi sull'abitato che

non possono essere pianificati se non a livello urbano e territoriale, e che sono i soli a poter assicurare un'efficace protezione sismica agli abitanti e alle costruzioni. In Italia al rischio sismico si associano tanti altri rischi naturali e antropici, che devono essere tenuti presenti in un'opera di riduzione della vulnerabilità dell'edificio.

Come bene evidenziano la Proposta della Rete delle Professioni Tecniche, 2016, e il successivo primo Rapporto sulla "Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo della Struttura di Missione Casa Italia", 2017 - la prevenzione è cosa assai più complessa della protezione del singolo edificio. Anche secondo la nostra giurisprudenza la protezione sismica è un traguardo globale, che richiede l'impegno di istituzioni, imprese e cittadini e non può che passare attraverso la pianificazione territoriale e urbanistica, chiamando in causa Regioni, Province, Comuni e il Dipartimento della Protezione Civile, per legge designati alla pianificazione delle strategie di protezione civile dei cittadini, e invece completamente ignorati dal Sisma Bonus.

SALVAGUARDIA DEI BENI CULTURALI

Non si può poi dimenticare che nel nostro Paese la prevenzione sismica ha una imprescindibile dimensione culturale che comporta la salvaguardia nel tempo di tutti gli elementi storici e geografici che definiscono l'unicità e l'identità dei luoghi e della loro cultura. Chi ci assicura che col Sisma Bonus non verranno alterati edifici di pregio (anche se non catalogati tra le opere da proteggere)?

I POSSIBILI EFFETTI COLLATERALI DEL SISMA BONUS

Per contro appaiono assai probabili alcuni effetti indesiderati. Pensando alla "qualità media" delle costruzioni in Italia è facile prevedere che la fiducia pragmatica sull'efficacia salvifica del Sisma Bonus si scontrerà con qualcuno dei problemi che mortificano il nostro Paese: il fenomeno dell'abusivismo, i problemi delle squallide periferie dei grandi centri urbani, la presenza

diffusa di immobili fatiscenti e spesso non finiti nelle aree sottosviluppate, di vetusti fabbricati industriali ancora in attività e così via. Il Sisma Bonus sembra il provvedimento giusto per dare vita eterna a queste costruzioni. Con qualche tirante in più, purché certificato da un tecnico, anche il peggior fabbricato diventerà inamovibile e se distrutto dal terremoto sarà ricostruito come era e dove era a spese dello Stato.

QUALE OBIETTIVO?

Infine, un ultimo punto, che ha a che fare con la trasparenza dell'azione politica. Sorprende la difformità tra le dichiarazioni sulle finalità dell'operazione (prevenzione sismica) e sulla realtà sottesa (il rilancio dell'edilizia). Se, come appare evidente l'obiettivo è il rilancio dell'edilizia, perché non dirlo chiaramente? Non ci sarebbe niente di male. Ma allora perché escludere le zone 4?

È prevedibile che, anche apportando alcune indispensabili modifiche per rendere il Sisma Bonus più controllato ed efficiente, in assenza di un serio piano strategico, non si andrà molto lontano in tema di riduzione della vulnerabilità dell'edificio. Soltanto se il Sisma Bonus, opportunamente normato e migliorato, diventasse un tassello di un progetto strategico di prevenzione più ampio, persuasivo e intelligente, questo problematico strumento potrebbe riscattarsi di alcune sue manchevolezze.

SERVE UN PIANO RIGOROSO

Quel che è certo è che l'Italia ha una improcrastinabile necessità di un piano rigoroso di provvedimenti di prevenzione che si ponga il problema delle priorità e che funzioni davvero sul fronte organizzativo. Il vero rischio è che, propagandando il Sisma Bonus come lo strumento di "prevenzione per il nuovo secolo", si crei nell'opinione pubblica e nei futuri governi la falsa convinzione che con il Sisma Bonus sia già stato messo in atto un'efficace strategia di riduzione del rischio sismico nel Paese.

Non rimane che sperare in una svolta. E cioè che, a partire da questo problematico strumento che è il Sisma Bonus, vi sia una presa di coscienza e una assunzione di responsabilità che smuova dall'inerzia politici, ricercatori, professionisti, impresari, cittadini, e metta in moto delle nuove energie sociali, che sollecitino e sostengano l'avvio di un serio processo di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, architettonico, produttivo e ambientale del nostro Paese.

* ING. - GIÀ PROF. UNIVERSITÀ DI FIRENZE



IN RISPOSTA |

PERCHÉ IL MEGLIO È NEMICO DEL BENE

In questa "missiva", il Vicepresidente del CNI offre il suo punto di vista sul Sisma Bonus, sul ruolo del CNI al tavolo ministeriale e sull'auspicato traguardo di ampio respiro

DI GIOVANNI CARDINALE*

L'articolo della Professoressa Crespellani apre molte riflessioni e proietta il decreto sulla Classificazione del rischio sismico, più noto come Sisma Bonus, in un orizzonte, più ampio, di natura socio-politica e anche etica.

Personalmente, nel merito, ritengo tutte le osservazioni appropriate e d'altra parte non potrebbe essere diversamente atteso che, come l'articolo correttamente ricorda, il CNI, attraverso la Rete delle Professioni Tecniche, aveva già, ben prima del decreto, messo a fuoco un piano generale di prevenzione dai rischi (sismico, idrogeologico etc.) che tendeva a inquadrare il problema nella sua complessità, nella necessità di operare attraverso un ampio ventaglio di provvedimenti, attivando anche, in modo opportuno, la leva assicurativa. Il tema che ci siamo posti, quando siamo stati chiamati al tavolo ministeriale a scrivere, insieme ad altri, il decreto, tanto nei suoi allegati tecnici che nelle parti più squisitamente provvedimentali, era valutare se questo strumento fosse coerente con quell'impostazione generale, se potesse agevolare la crescita di una cultura della prevenzione sismica, se potesse costituire un punto di partenza valido e sostenibile. E ancora valutare se, l'idea che una legge finanziaria aveva messo un campo, offrendo di agire sulla leva fiscale, fosse una opportunità da cogliere e se fosse utile, oltre che possibile, coniugare l'attuazione di processi di prevenzione con una ripresa dell'attività edilizia.

La nostra risposta è stata positiva e, quindi, ci siamo assunti la responsabilità di ritenere questo passaggio come uno step molto importante di un processo certo più ampio e bisognoso di altre implementazioni. Lo abbiamo fatto per vari motivi tra i quali:

- l'utilità anche culturale di procedere a istituire un processo di classificazione del rischio sismico;
- ricondurre questa azione, nel suo obbligo di motivare il raggiungimento di una riduzione del rischio sismico, al progetto delle strutture e agli attori tradizionali del processo (progettista, direttore dei lavori, collaudatore);
- legare la classificazione alle norme tecniche in modo da esserne organica alla filosofia e ai

criteri operativi della norma stessa. Modelli simili erano già stati sperimentati, per esempio, in California, dove il ruolo delle assicurazioni è ben più ampio e proattivo e dove, una cultura molto diversa dalla nostra, mette in campo anche valutazioni finalizzate a definire l'utilità di un investimento in relazione alla esposizione, al numero di vite potenzialmente salvate, dando così un valore alla singola vita umana.

— "Per il CNI, il Sisma Bonus è un punto di partenza per una strategia ben più ampia già da noi disegnata; una strategia in cui procedere, per dirla con Popper, per congetture e confutazioni" —

Questo Paese deve crescere molto nel campo della prevenzione dai rischi; deve farlo nella direzione di una diffusione della cultura della sicurezza, nella crescita culturale dei tecnici, nella sinergia tra politica-ricerca-industria-professione e deve farlo, soprattutto, nel saper parlare correttamente di rischio e di sicurezza, riuscendo a coinvolgere la società tutta nella declinazione sostenibile di questi termini. Può farlo aspettando di aver predisposto, prima, tutti i pezzi del puzzle per poi, finalmente, costruire il puzzle stesso; oppure, può farlo, iniziando ad attivare processi virtuosi che conoscono i pericoli connessi ad abitudini a forzare/aggirare la legge, alla scarsità (qualità, quantità, tempestività, efficienza, competenza) del sistema di controllo, ma che possono essere attivati celermente ed essere comunque utili allo scopo. Far crescere la cultura della prevenzione richiede anche, a mio avviso, di abbandonare la sfiducia, certo motivata, sul sistema e sui comportamenti dei singoli, in una sfida di fiducia che certo apre a una battaglia dall'esito incerto

che, però, secondo me, vale la pena di combattere.

Voltaire diceva che "il meglio è nemico del bene". Il concetto mi appare appropriato al tema discusso. Per il CNI, il Sisma Bonus è un punto di partenza per una strategia ben più ampia già da noi disegnata; una strategia in cui procedere, per dirla con Popper, per "congetture e confutazioni", tenendo di buon conto tutti i contributi critici e, soprattutto, augurandosi di avere a fianco tutti gli studiosi che, come l'autorevole autrice dell'articolo, sanno mantenere vivo il dubbio e la necessità di costruire, anche su questo, la strada migliore verso il traguardo.

* VICEPRESIDENTE CNI