



VIII GIORNATA NAZIONALE DELLA PREVENZIONE SISMICA

Nota

ROMA - 10 DICEMBRE 2025

I CENTRO STUDI CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

Sede:
Via XX Settembre, 5 - 00187 Roma
Tel. 06.85.35.47.39
info@fondazionecni.it
fondazionecni.it
mying.it

CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Marco Ghionna

Presidente

Ing. Angiolo Albani

Ing. Lorenzo Conversano

Ing. Lorenzo Corda

Ing. Gianluca Fagotti

Ing. Guido Monteforte Specchi

Ing. Raffaele Tarateta

Ing. Antonio Zanardi

Ing. Giuseppe Maria Margiotta Consigliere referente CNI

I CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

Presidenza e Segreteria:
Via XX Settembre, 5 - 00187 Roma
Tel. 06.6976701
cni.it

CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Angelo Domenico Perrini

Presidente

Ing. Remo Giulio Vaudano

Vice Presidente Vicario

Ing. Elio Masciovecchio

Vice Presidente

Ing. Giuseppe Maria Margiotta

Consigliere Segretario

Ing. Irene Sassetti

Consigliere Tesoriere

Ing. Carla Cappiello

Ing. Sandro Catta

Ing. Iunior Ippolita Chiarolini

Ing. Domenico Condelli

Ing. Edoardo Cosenza

Ing. Felice Antonio Monaco

Ing. Tiziana Petrillo

Ing. Alberto Romagnoli

Ing. Deborah Savio

Ing. Luca Scappini

Nota elaborata da Francesco Estrafallaces del Centro Studi CNI.

Sommario

1.	Premessa e sintesi	6
2.	Politiche di prevenzione: dal dibattito alla realtà	7
3.	Cinque priorità per avviare un confronto efficace: le proposte del CNI.....	9

Cinque priorità per un Piano di prevenzione sismica

1. Premessa e sintesi

Da tempo in Italia si dibatte della necessità di dare avvio ad un piano e ad una politica di prevenzione del rischio sismico.

Sebbene esista una diffusa sensibilità al tema e nonostante ingenti risorse pubbliche siano state stanziate dallo Stato, **mancano tutt'ora modalità e strumenti che affrontino in modo sistematico, chiaro e con un orizzonte di lungo periodo il tema degli interventi per la prevenzione del rischio sismico e della tutela del costruito in area sismica.**

L'impegno finanziario dello Stato, pur ingente, ha seguito innanzi tutto una **logica articolata senza mai confluire, però, in un Piano Nazionale di prevenzione del rischio sismico**. Le ingenti risorse spese in questi anni sono state in gran parte utilizzate per la ricostruzione e la riparazione successiva ad eventi sismici gravi. Ciò significa in sostanza che da lungo tempo **l'impegno (meritevole) delle Istituzioni è concentrato sull'affrontare le situazioni di emergenza e sulla ricostruzione**, mentre occorre riconoscere che la **prevenzione, nonostante molti sforzi e dibattiti, riveste ancora un ruolo molto marginale, almeno dal punto di vista politico**.

Sono noti da tempo i dati sulle consistenti risorse finanziarie pubbliche spese in Italia negli ultimi 57 anni per la ricostruzione successiva agli eventi sismici più disastrosi: dal terremoto della Valle del Belice nel 1968 a quello del 2016 nell'Italia Centrale. Per gli 8 terremoti occorsi in questo arco temporale **lo Stato ha stanziato ed in gran parte speso 135,2 miliardi di euro**, dei quali 40,5 miliardi per gli ultimi tre eventi sismici in ordine di tempo (Abruzzo 2009, Emilia Romagna 2012, Centro Italia 2016). Ciò che è interessante rilevare è che gli stanziamenti per questi ultimi tre eventi si estenderanno fino al 2047. Sulla base dei dati disponibili concernenti lo stato di avanzamento della spesa per attività di ricostruzione post-sisma, sappiamo che **dal 1968 al 2018 la spesa media per interventi di ricostruzione si è attestata a 2,2 miliardi di euro l'anno**. Per l'ultimo periodo, che dovrebbe arrivare al 2047, la spesa media si attesta ovviamente a livelli più bassi ma comunque consistenti, stimati a 703 milioni di euro l'anno.

Ci si chiede, dunque, da anni se sia meglio prevenire che indurre successivamente lo Stato ad affrontare spese così ingenti, che costituiscono, peraltro, solo i costi della ricostruzione materiale e che non tengono conto di costi incalcolabili in termini di vite umane, dei primi interventi di emergenza, di disagio legati ai periodi di sfollamento della popolazione dalle aree distrutte, dei danni subiti dal tessuto produttivo localizzato nelle aree colpite da sisma.

Da molto tempo ormai, **gli organismi di rappresentanza delle professioni tecniche**, ampiamente coinvolte negli ultimi decenni negli interventi post-emergenziali e di ricostruzione, **sono convinti che programmare nel medio e lungo periodo interventi di prevenzione e mitigazione del rischio sismico sul costruito più vetusto sia l'unica vera strada percorribile**. Il CNI è stato sempre il primo propugnatore di questa idea. E' possibile ridurre il rischio legato ad eventi sismici distruttivi solo intervenendo con opportuni rinforzi ed oggi le tecniche sviluppate dall'ingegneria in questo ambito sono molto avanzate e sempre più affidabili. **Siamo convinti che i costi per opere di prevenzione sarebbero comunque inferiori a quelli di ricostruzione**, specie se si sapesse

con esattezza dove è più urgente intervenire, restringendo quindi il perimetro di intervento ed allocando le risorse pubbliche in modo ottimale (ovvero lì dove vi è un effettivo bisogno).

Il principio secondo il quale è più conveniente procedere con interventi di prevenzione che ricostruire presuppone tuttavia la compresenza di almeno due elementi:

- a) una capacità programmatoria di medio-lungo periodo, tale da consentire di “diluire”, cioè di distribuire opportunamente nel tempo, i costi legati alle opere di prevenzione;
- b) la mappatura approfondita dello stato di conservazione (e relativi elementi di rischio) degli edifici.

Questo secondo elemento è importante, perché se non abbiamo una **visione totale e nello stesso tempo dettagliata** dello stato dell’arte attuale non potremo mai programmare un quadro organico di prevenzione sismica e **non saremo mai nelle condizioni di stabilire dove allocare in via prioritaria le risorse pubbliche sempre più scarse per attività di prevenzione**.

Questa visione di dettaglio manca ancora oggi e rischia di rendere la prevenzione uno slogan piuttosto che una pratica effettiva.

2. Politiche di prevenzione: dal dibattito alla realtà

Occorre affermare, in via di principio, che nel nostro Paese non sono mancati interventi pubblici finalizzati alla prevenzione, ma a nostro avviso **oggi questo intervento si presenta debole e nell'immediato rischia di essere fortemente depotenziato**.

In particolare, occorre ricordare che nel 2013 il Decreto Legge n. 63 aveva istituito il così detto sisma bonus ovvero la possibilità, per i proprietari di immobili, di portare in detrazione dalla dichiarazione dei redditi una quota parte delle spese per interventi di mitigazione del rischio sismico. A partire dal 2017 e fino al 2021, inoltre, la normativa aveva introdotto una serie di premialità, ovvero l’innalzamento del livello di detrazioni in proporzione all’abbassamento delle classi di rischio ottenuto con le opere realizzate. L’intensità dell’agevolazione fiscale, inoltre, è aumentata considerevolmente (con detrazioni al 110%), nel periodo 2020-2023, con i così detti Superbonus, mentre a partire dal 2024 il livello delle detrazioni si è abbassato sino ad arrivare al 50% delle spese sostenute per la prima casa ed al 36% per le abitazioni diverse da quella principale. A partire dal 2027 la quota di detrazioni fiscali si dovrebbe ulteriormente ridurre arrivando al 36% per la prima casa ed al 30% per le abitazioni diverse da quella principale.

Il Centro Studi CNI stima che nel periodo compreso tra il 2017 ed il 2024 la spesa per Sismabonus sia stata pari a 45 miliardi di euro, una cifra considerevole, larga parte della quale realizzata però in un periodo brevissimo compreso tra il 2021 ed il 2024, in vigore del Super sismabonus. Il sismabonus ordinario, infatti, ha sempre “faticato ad imporsi”, cioè è sempre risultato poco attrattivo perché è scarsa la sensibilità verso la prevenzione, salvo quando si tratti di spese sostenute da consistenti incentivi pubblici (come è stato nel caso dei Super sismabonus).

Ciò che però oggi dovrebbe preoccupare maggiormente è che mentre fino al 2024 chi passava ad una classe di rischio sismico inferiore godeva di incentivi al 70% e chi abbassava il rischio di due classi godeva di una detrazione dell’80% per l’abitazione (si arrivava al 75% ed all’85% per le parti comuni dell’edificio), a partire dal 2025 questo meccanismo premiale fortemente incentivante è stato eliminato, togliendo al sisma bonus il

vero significato di strumento finalizzato alla prevenzione. Nel 2025 e negli anni a seguire le aliquote di detrazioni sono e saranno identiche a quelle di una ristrutturazione straordinaria di immobile. Inoltre dal 2027 si dovrebbe ridurre l'ammontare massimo di spese detraibili.

Vi è un ulteriore aspetto da considerare e cioè che un piano di prevenzione sismica dovrebbe poggiare su una **mappatura dettagliata descrittiva dello stato di sicurezza degli edifici**. In Italia esiste ormai un livello di conoscenza molto dettagliato del rischio sismico dei diversi territori grazie alla microzonazione. Tuttavia non esiste un adeguato livello di conoscenza dello stato degli edifici. Non è neanche tanto chiaro di quanto, ad esempio, sia migliorata la situazione grazie ai numerosi interventi di ricostruzione e di adeguamento realizzati attraverso il sismabonus in questi anni. **Manca in sostanza una visione di insieme e particolareggiata e questo non consente di capire come attuare nel tempo un piano di prevenzione.**

Le ultime stime di massima elaborate dal Centro Studi CNI sulla spesa per interventi di messa in sicurezza del patrimonio edilizio residenziale in Italia, graduandolo anche con costi medi al metro quadrato diversi a seconda delle zone sismiche prese in considerazione, indicano una cifra estremamente consistente pari a 558 miliardi di euro¹. E' chiaro che si tratta di un esercizio finalizzato a capire l'ordine di grandezza di un intervento estensivo, considerando un numero elevato di edifici ed abitazioni. Ma già questo dato potrebbe essere fuorviante, perché se si conoscesse lo stato effettivo attuale di ciascun edificio si potrebbero escludere dall'analisi quelli nelle migliori condizioni. **Se si disponesse di queste informazioni di dettaglio, inoltre, in presenza di risorse finanziarie limitate, si potrebbe, con una certa avvedutezza, stabilire a quali edifici dare priorità, sapendo che probabilmente 500 miliardi di euro non potranno mai essere spesi.**

Mancano in sostanza le informazioni essenziali per poter decidere come e dove allocare eventuali risorse, per cui in questo contesto anche parlare di un Piano di prevenzione sismica sembra solo un esercizio di retorica piuttosto vuota. **Inoltre non è possibile conoscere con facilità i flussi di spesa per interventi con Sisma bonus e super Sismabonus**. Non esiste una raccolta sistematica ed accessibile a questi dati di cui è in possesso, in primis, l'Agenzia delle Entrate. E' il contrario di ciò che accade dal 2020 con la raccolta mensile dei dati relativi alla spesa con super ecobonus da parte dell'Enea. I flussi di spesa sui sisma bonus permetterebbero di capire molte cose, a cominciare da dove si è intervenuti.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda la necessità di attuare un vasto piano **che contempli contemporaneamente gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici con interventi di prevenzione sismica**. Nello specifico, l'Italia dovrebbe dare attuazione alla Direttiva UE 2024/1275 EPBD (Energy Performance Building Directive) finalizzata all'efficientamento energetico degli edifici. Occorre tuttavia sottolineare che nell'attuazione di tali norme sarebbe opportuno prevedere che sugli edifici esistenti gli interventi per il risparmio energetico siano preceduti da una diagnostica finalizzata a verificare l'integrità strutturale ed il livello di sicurezza dell'edificio in caso di terremoto. Si tratta di un passaggio importante che tuttavia le Istituzioni al momento sembrano scarsamente percepire.

¹ Centro Studi CNI, "Per un piano di prevenzione del rischio sismico in Italia", dicembre 2027. Report realizzato in occasione della VII Giornata Nazionale della prevenzione del rischio sismico.

3. Cinque priorità per avviare un confronto efficace: le proposte del CNI

Il tema della prevenzione sismica in Italia sembra oggi sottoposto a molti vincoli che la rendono di difficile attuazione. Bisognerebbe avere la consapevolezza che vi sono alcuni nodi da sciogliere e capire fino a che punto esistono delle soluzioni percorribili. Sulla base di quanto detto, dunque, le questioni aperte, possono essere di seguito descritte:

- a) **mappatura dello stato di conservazione e sicurezza degli edifici** - risulta determinante rilevare in modo capillare lo stato di sicurezza di ciascun edificio anche esclusivamente attraverso una rilevazione tecnica speditiva che permetta di definire lo stato di conservazione dell'edificio, punti di degrado degli elementi strutturali, tipologia del degrado, fino ad arrivare a collocare l'edificio in una specifica classe di rischio. Se si avesse una chiara visione dello stato dell'arte si sarebbe in grado di elaborare un piano di prevenzione di lunga durata nel quale potrebbero essere contemplati interventi più urgenti e interventi meno urgenti. Senza questa capacità di visione gli interventi di prevenzione saranno impostati secondo una logica casuale che non necessariamente è quella ottimale, ovvero finalizzata ad intervenire dove vi è più urgente bisogno, ed efficiente, ovvero capace di allocare risorse finanziarie scarse dove vi è più urgente necessità.
- b) **Fascicolo elettronico del fabbricato** – strettamente connesso al punto precedente è la necessità di disporre di una norma che istituisca questo documento essenziale che consentirebbe di conoscere la storia di ciascun edificio, gli interventi effettuati nel tempo ed anche lo stato di conservazione e di sicurezza. L'insieme dei Fascicoli elettronici potrebbero costituire una fonte sempre aggiornata dello stato di conservazione degli edifici e permetterebbro l'elaborazione di una mappa con dati qualitativi e quantitativi utili a definire politiche di intervento sul costruito e politiche in tema di prevenzione delle differenti forme di rischio.
- c) **Accesso ai dati di spesa per sismabonus** – I dati sugli investimenti in sisma bonus non sono facilmente accessibili e consultabili. E' difficile monitorare la situazione e questo rende complicato se non impossibile capire dove e come si è intervenuti in questi anni in termini di prevenzione. I flussi di spesa consentirebbero di valutare l'entità del fenomeno, eventuali criticità e l'efficacia delle politiche di incentivo. Oggi i dati sugli interventi di ricostruzione e sulle spese per sima bonus sono sparsi tra uffici differenti che vanno dagli Uffici regionali per la ricostruzione in Italia Centrale fino all'Agenzia delle entrate. I dati sono troppo parcellizzati e non omogenei; serve invece una banca dati centrale unica, facilmente e costantemente consultabile, aggiornata con cadenza mensile e con dati di dettaglio non solo sull'ammontare delle spese ma anche sulle macro categorie di opere realizzate e sui metri quadrati su cui si è intervenuti, sulla classe di rischio in cui si colloca l'edificio prima e dopo l'intervento;
- d) **omogeneizzazione degli interventi per le c.d. Case Green e degli interventi per la sicurezza sismica** – nel 2026 il Governo dovrebbe dare attuazione ad un piano finalizzato alla riduzione dei consumi energetici negli edifici secondo le prescrizioni della Direttiva UE 2024/1275 EPBD. Gli interventi, specie quelli di ristrutturazione profonda che possono comportare ad esempio l'installazione di cappotto termico dovrebbero essere preceduti dalla diagnosi dell'integrità strutturale dell'edificio al fine di evitare che fessurazioni, parti degradate e possibili punti di cedimento possano rimanere involontariamente nascosti da nuove installazioni sulle pareti;

- e) **ritorno ad incentivi sisma bonus con effetti premiali** – tenuto conto della bassa percezione del rischio che caratterizza il Paese, un piano di prevenzione sismica può essere sostenuto solo attraverso incentivi pubblici attraenti, in grado di spingere i proprietari di immobili ad effettuare interventi di prevenzione. **Si esprime forte preoccupazione** per la drastica riduzione degli sgravi fiscali connessi ad interventi per la mitigazione del rischio sismico a partire dal 2025 e ancor più a partire dal 2027, quando le aliquote di detrazione si attesteranno al 36% per le abitazioni principali ed al 30% per le altre abitazioni. Non solo: non esistono più meccanismi premiali, ovvero innalzamenti delle aliquote di detrazione per gli interventi di prevenzione più consistenti e virtuosi. Già oggi, infine, un intervento di prevenzione sismica potrebbe essere equiparato ad un intervento di ristrutturazione, evitando l'asseverazione della classe di rischio. Oggi i sismabonus, ovvero gli unici incentivi finalizzati ad interventi di prevenzione in chiave antisismica, risultano essere fortemente depotenziati rispetto agli anni passati; **questo fa capire come anche le migliori intenzioni, delle Istituzioni e di stakeholder differenti, in tema prevenzione del rischio sismico poggino su una base molto fragile.**

Serve dunque una base dati dettagliata e chiara dello stato di conservazione e di rischio degli edifici e serve ritornare ad una politica di incentivo della prevenzione del rischio sismico incardinata in incentivi fiscali più consistenti di quelli attuali e che (come chiesto tantissime volte) siano vigenti per un periodo di tempo lungo, almeno cinque o dieci anni al fine di consentire ai proprietari di immobili di programmare gli interventi e le relative spese.

Tutto questo presuppone non solo una volontà politica forte e capace di focalizzare gli strumenti necessari per attuare attività di prevenzione, ma anche una stretta collaborazione tra le Istituzioni e policy makers che si dedicano all'argomento e le strutture di rappresentanza dei professionisti dell'area tecnica, professionisti che sono portatori di competenze e conoscenze specifiche su come affrontare e mettere in pratica concretamente interventi di prevenzione.

Oggi siamo di fronte ad un vuoto in termini di dati e strumenti: non disponiamo ancora del Fascicolo elettronico del fabbricato, non esiste una mappatura capillare dello stato degli edifici, non ci sono più incentivi particolarmente efficaci per attuare interventi di prevenzione. Ogni dibattito rischia, per questo, di scadere in una retorica piuttosto inutile. Il fatto che il sisma bonus risulti oggi consistentemente meno premiante rispetto al recente passato appare come un indice non di scarsa attenzione, **ma di attenzione male incanalata** del Paese alla tematica della sicurezza antisismica. E' ora, dunque, di recuperare il tempo perduto.