

Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei deputati

*Documento di accompagnamento all'audizione informale
dell'ing. Fabrizio CURCIO del 2 febbraio 2021 sulla proposta
del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)***

**Piano operativo nazionale per la sicurezza sismica e
l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio
residenziale pubblico e per il sostegno alle comunità che vi
abitano**

MISSIONE 2 COMPONENTE 3 “SAFE, GREEN AND SOCIAL”

Piano operativo nazionale per la sicurezza sismica e l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio residenziale pubblico e per il sostegno alle comunità che vi abitano.

Scopo del progetto è realizzare un piano operativo per la messa in sicurezza sismica, l'efficientamento energetico e la riduzione dei costi di gestione del patrimonio abitativo di edilizia residenziale pubblica nazionale. Le principali finalità del Piano sono:

- garantire la sicurezza e l'incolumità in caso di terremoto a migliaia di famiglie italiane e ridurre gli oneri finanziari per interventi di assistenza alla popolazione, riparazione e ricostruzione in caso di terremoti, rendendo sicuro e resiliente l'edificato di proprietà pubblica nelle aree a rischio sismico;
- contribuire in misura rilevante alla riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera derivanti dagli impianti domestici;
- assicurare alle famiglie locatarie risparmi nella conduzione degli edifici a seguito degli interventi di efficientamento energetico, grazie alla riduzione dei costi di riscaldamento/raffrescamento.
- Ottimizzare l'intervento, dal punto di vista economico, grazie all'accesso ai bonus recentemente rimodulati (sisma ed eco), da articolare in funzione dei livelli di esposizione o della tipologia di edificio.
- Mettere l'obiettivo della resilienza dell'edilizia residenziale pubblica al centro di un'azione di rilancio e riqualificazione dell'edificato su scala nazionale, che la ponga come avanguardia ed esempio (e possibile traino) per interventi analoghi a cura della proprietà privata.

Per definire quantitativamente il numero degli alloggi interessati dall'intervento, bisogna partire dalla considerazione che il Piano, per una sua celere attuazione, deve interessare il patrimonio edilizio di proprietà pubblica gestito dagli 84 enti e aziende gestori dell'edilizia residenziale pubblica a condizione che si tratti di edifici singoli o di stabili con integrale o prevalente proprietà millesimale pubblica e condominio non costituito. L'intervento, infatti, per ragioni tecniche ed anche amministrative può esplicarsi in modo agile unicamente sugli edifici ad integrale o

prevalente proprietà millesimale pubblica e non è attuabile per unità abitative inserite in condomini con proprietà private coesistenti maggioritarie. Sulla base dei dati disponibili è possibile quantificare, approssimativamente, il patrimonio edilizio pubblico ad uso residenziale avente le caratteristiche indicate in circa 650.000 alloggi, e di questi oltre la metà ricade in zone sismiche 1, 2 e 3.

In generale, considerando anche i tempi di attuazione in relazione alle regole di utilizzo del RF, per l'efficientamento energetico si stima di intervenire su circa 10.200.000 m², ovvero 1/5 dell'intera superficie del patrimonio edilizio residenziale pubblico in Italia. Per il miglioramento sismico, si parte dalla considerazione che circa la metà del territorio nazionale rientra nelle categorie 1 e 2 di classificazione sismica. Si tratta per lo più di aree a non elevata densità abitativa e che, tranne in alcuni casi, non comprende le grandi aree metropolitane dove si trovano la maggior parte degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Per quanto precede si stima di intervenire su circa 1/5 del valore sopra indicato, ovvero 2.000.000 m². Il costo complessivo dell'intervento si attesta a 2 Mld di euro.

I soggetti coinvolti, a diverso titolo, nella definizione e nell'attuazione del Piano sono:

- Ex IACP, comunque denominati, in qualità di gestori del patrimonio edilizio pubblico ad uso abitativo e enti attuatori degli interventi e loro organismi di rappresentanza nazionale (Federcasa): si tratta di 71 enti, alcuni con competenza multi-provinciale, molto diversificati sul piano organizzativo e di governance. Questi soggetti gestiscono l'82% del patrimonio edilizio residenziale pubblico. A questi enti si aggiungono altri 13 enti aventi le stesse finalità sociali dei predetti istituti costituiti in forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di "in house providing" per interventi realizzati su immobili di proprietà o gestiti per conto dei comuni adibiti ad edilizia residenziale pubblica, per un totale di 84 enti e aziende gestori di ERP;
- Regioni, in qualità di soggetti vigilanti degli enti di edilizia residenziale pubblica;
- Comuni, in qualità di committenti dei servizi offerti dalle Aziende Casa (ex. IACP) e – in taluni casi- di proprietari di parte del suddetto patrimonio;
- Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in qualità di referente del progetto e coordinatore delle diverse attività;

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, in qualità di referente per gli aspetti di natura economico-finanziaria;
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in qualità di referente per gli aspetti di edilizia pubblica e di natura tecnica, anche connessi con l'utilizzo dei bonus sisma ed eco;
- Soggetti tecnico-scientifici qualificati (Ordini professionali, Consiglio Superiore dei LL.PP., Università, Enti di ricerca, etc.) per la predisposizione delle linee-guida tecniche sugli interventi e per l'elaborazione di modelli di gestione innovativi;
- Ordini professionali, per il coordinamento delle attività di progettazione;
- Altri portatori di interessi qualificati: soggetti rappresentativi degli inquilini, soggetti rappresentativi delle imprese edili;
- Organismi di controllo (ANAC, GdF) allo scopo di anticipare e integrare nel procedimento le più idonee e funzionali misure di controllo, ottimizzando la realizzazione del programma e velocizzandone i tempi.

Per la definizione e l'attuazione del Piano è in primo luogo indispensabile predisporre rapidamente una linea-guida tecnica speditiva sugli interventi da realizzare su un edificio-tipo che contenga le linee progettuali essenziali riferite sia all'efficientamento energetico che alla messa in sicurezza sismica, ovunque possibile -sul piano tecnico- in termini di 'adeguamento sismico' e non di semplice 'miglioramento sismico', allo scopo di garantire l'effettiva sicurezza degli inquilini e produrre un effettivo risparmio sui costi di gestione dell'emergenza in caso di evento sismico. Le linee-guida raccoglieranno anche le principali indicazioni tecniche già consolidate per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici. Occorre poi definire le procedure di approvazione dei progetti mediante un atto governativo di indirizzo (da adottarsi previa intesa in Conferenza Unificata) che delinei il percorso amministrativo per la pianificazione operativa e la realizzazione degli interventi e relativa cronoprogrammazione, articolato nelle seguenti fasi:

- ricognizione del fabbisogno di intervento sui singoli edifici, in applicazione delle linee-guida;
- istruttoria ed approvazione dei piani operativi (a scala territoriale o di singolo ente attuatore), comprensiva dell'autorizzazione finanziaria;

- affidamento degli incarichi di progettazione a cura degli enti attuatori;
- affidamento dei lavori a cura degli enti attuatori;
- controlli in corso d'opera e gestione dei pagamenti a cura degli enti attuatori;
- collaudo statico e tecnico-amministrativo e rendicontazione finale (anche ai fini dell'accesso ai *bonus*);
- monitoraggio dell'attuazione delle diverse azioni e dei relativi cronoprogrammi e adozione di interventi correttivi e misure di supporto o surroga (per tutte le fasi).

Assolutamente cruciale per la riuscita complessiva del Piano è anche la definizione di un sistema di monitoraggio in corso d'opera che assista tutte le diverse fasi, prevedendo anche concreti strumenti di intervento (stimolo, supporto, surroga) utili per correggere eventuali scostamenti temporali o superare criticità significative, anche a livello locale. Per conseguire dei reali obiettivi di un efficiente sistema di monitoraggio appare indispensabile la costituzione di una task force tecnico-amministrativa che assicuri il presidio del sistema di monitoraggio ed intervenga sul territorio per affrontare eventuali criticità potendo supportare/surrogare gli enti in difficoltà, anche favorendo la cooperazione e azioni di mutuo soccorso tra enti attuatori (valorizzando gli enti in condizioni operative migliori). La task force dovrebbe prevedere la presenza di ANAC, CdC, GdF, per l'esecuzione di attività di controllo anticipate in fase operativa e in prospettiva di risoluzione delle criticità e riattivazione delle procedure incagliate

Il modello di gestione complessivo del Piano sarà testato su tre realtà campione individuate sulla base della disponibilità dei dati e della capacità operativa del soggetto attuatore, e poi da estendere sul resto del territorio nazionale, anche sulla base delle diverse intensità di intervento:

- compatibili con la permanenza degli inquilini negli alloggi;
- compatibili con la permanenza degli arredi e dei beni personali, ma non degli inquilini negli alloggi;
- da prevedere senza la presenza di persone, da ricollocare, e arredi e beni personali, da rimuovere e stoccare temporaneamente.

A tal proposito **Il successo del progetto si basa anche su un'azione trasversale e non settoriale**, costruendo attorno alla soluzione le condizioni organizzative e i meccanismi di coordinamento amministrativi necessari allo scopo.

Il coordinamento generale del progetto si immagina radicato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri e, in particolare, nel Dipartimento Casa Italia, che ha questi temi nella sua missione istituzionale, recentemente integrata dalla legge di conversione del decreto-legge n. 123/2019: lo sviluppo, l'ottimizzazione e l'integrazione degli strumenti finalizzati alla cura e alla valorizzazione del territorio e delle aree urbane nonché del patrimonio abitativo, con specifico riguardo alla sicurezza sismica e all'efficientamento energetico.

Presso il Dipartimento dovrebbe operare una cabina di regia con la partecipazione dei Ministeri direttamente interessati (MEF e MIT) e delle Regioni, con compiti di indirizzo e raccordo generale.

Il Dipartimento Casa Italia e le Regioni possono assicurare, sul piano operativo, il monitoraggio in corso d'opera, da svolgere con una intensa azione di presenza/sollecito svolta sul campo, nel territorio e presso gli enti attuatori, finalizzata all'individuazione delle criticità specifiche e alla tempestiva messa in campo di soluzioni operative efficaci e praticabili.

Il tempo stimato per la realizzazione del programma dipende dalle sinergie operative che si potranno mettere in campo (oltre che dalla risposta dei progettisti e delle imprese): a situazione invariata un piano del genere non è realizzabile in meno di 5 anni. I tempi possono essere ridotti perseguendo opportune forme di supporto tecnico-amministrativo per gli enti con ridotta capacità operativa. L'obiettivo è partire in parallelo con il maggior numero di interventi.

Per la realizzazione degli interventi di maggiore impatto previsti dal progetto si potrà prevedere l'utilizzo del BIM, che dal 2021 diventerà obbligatorio per i lavori complessi oltre i 15 mln € afferenti ad appalti pubblici. In questo modo, grazie alla digitalizzazione dell'appalto, si potenzierebbe in modo sostanziale l'azione di controllo su tempi e costi, si introdurrebbe una modalità operativa innovativa (cogliendo, in questo modo anche un'altra delle linee di impiego portanti del RF), che renderebbe il programma oggetto di attenzione e interesse anche a livello europeo.

Infine, a corollario degli aspetti programmatici, a livello di ricaduta sociale, è necessario che gli Enti gestori mettano in campo le proprie competenze per la

gestione dei piani di mobilità degli inquilini qualora gli interventi siano incompatibili con la permanenza negli alloggi dei nuclei familiari (o anche dei relativi arredi), identificando strutture di transito per ospitare le famiglie e di stoccaggio per gli arredi, riducendo al minimo il disagio per i riattamenti e le messe in sicurezza dei fabbricati. La realizzazione e gestione di piani di mobilità, anche per lotti, secondo una cronoprogrammazione predefinita, dovrà costituire una sezione specifica di ciascun piano operativo di ente. In questo senso la copertura dei relativi costi costituisce un elemento innovativo del progetto e ne sostiene in misura fondamentale la fattibilità.

I punti di forza del progetto sono la sua dimensione nazionale e l'effettività della capacità tecnico-operativa ed amministrativa in campo, da sfruttare valorizzando le sinergie con il rilevante numero di enti attuatori e di altri interlocutori operativi-chiave (progettisti, imprese). L'attivazione di una molteplicità di enti attuatori consente di distribuire uniformemente le attività senza disperderle eccessivamente, consentendo così di poter procedere in parallelo (identificando ed intervenendo su eventuali criticità locali), ma anche di poter mantenere un controllo efficace sullo stato di avanzamento generale delle diverse stazioni.

Inoltre, si ritiene che l'attuazione di un piano così esteso di interventi determini una serie di effetti che rappresentano il volano per le successive attività di gestione del patrimonio edilizio residenziale pubblico; in dettaglio:

- l'utilizzo diffuso della tecnologia BIM consentirà una programmazione puntuale degli interventi di manutenzione, ottimizzando l'utilizzo delle risorse, sia economiche che strumentali, ottenendo un complessivo effetto di riduzione dei costi di intervento nel tempo; si otterrà inoltre un benefico effetto sull'economia legata alla manutenzione edilizia in genere, con un incremento in termini numerici del personale specializzato e il miglioramento delle relative competenze (con i relativi effetti in termini occupazionali);
- sarà possibile ottenere una mappatura puntuale dell'edilizia residenziale pubblica e dello stato della stessa, identificando al contempo i fattori di forza e di fragilità sul territorio, omogeneizzando lo stato della conoscenza e le possibilità di programmazione di ulteriori interventi sull'intero territorio nazionale, superando alcune criticità oggi esistenti nel confronto tra le diverse regioni;

- i ritorni previsti grazie al meccanismo di recupero 'superbonus 110%' consentiranno ai soggetti attuatori di disporre di risorse finanziarie in misura nota e con regolarità per gli anni previsti, assicurando una prospettiva di stabilità alle attività di manutenzione, superando la criticità cronica esistente in questo settore.