

PROPOSTA DI LEGGE  
d'iniziativa dei deputati

BENAMATI, LOLLI, BELLANOVA, BRANDOLINI, CARRA, D'IPPOLITO,  
FARINONE, FEDI, FIORONI, FOGLIARDI, GHIZZONI, GINOBLE, LENZI,  
MARCHI, MARIANI, MISEROTTI, PEDOTO, REALACCI, RUBINATO, SANGA,  
TULLO, VICO, ZAMPA.

*Piano antisismico nazionale*

Onorevoli Colleghi!

Il dibattito nelle Aule parlamentari sui sismi che hanno interessato le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto il 20 e 29 Maggio 2012 hanno solo parzialmente messo in luce i drammi, le sofferenze ed i danni che caratterizzano quelle aree dell'Italia.

Non solo i 27 morti ed i 397 feriti, tributo dolorosissimo alla violenza del terremoto, ma anche le migliaia di abitazioni inagibili, le migliaia di aziende in condizione di difficoltà, le centinaia di scuole non agibili e le decine e decine di chiese e monumenti storico-artistici severamente danneggiati, in alcuni casi in maniera irreversibile, parlano il linguaggio del disastro.

Ma questa non è, purtroppo, una novità nella storia plurimillenaria del nostro Paese.

Si può stimare, infatti, che l'Italia in venticinque secoli sia stata interessata da più di 30.000 terremoti di media e forte intensità e da circa 500 eventi sismici di intensità elevata.

La sismicità più elevata si concentra nella parte centro-meridionale della penisola - lungo la dorsale appenninica in Calabria e Sicilia, ed in alcune aree settentrionali, tra le quali il Friuli, parte del Veneto e la Liguria occidentale.

I terremoti che hanno interessato il nostro Paese in anni recenti, e per i quali vi sia memoria, hanno causato molte vittime e notevoli danni economici, valutati in più di cento miliardi solo negli ultimi quaranta anni. Tali eventi hanno, anche, causato danni incalcolabili al nostro patrimonio storico- artistico e monumentale.

E' ormai di comune sentire nella pubblica opinione, e non solo dato tecnico -scientifico, il fatto che viviamo in un paese a medio-alta pericolosità sismica, ovvero in un paese nel quale è notevole la probabilità del verificarsi di un evento sismico di elevata magnitudo in un certo intervallo di tempo definito.

Si nota, però, che a pericolosità sismica non sempre corrisponde automaticamente un rischio sismico elevato. In altri termini le conseguenze di un terremoto, anche di elevata magnitudo, dipendono nella loro gravità da molteplici fattori.

Molto dipende, ad esempio, dalle caratteristiche di resistenza delle costruzioni alle azioni della scossa sismica, e quindi dalla sua vulnerabilità, che è strettamente correlata alle tecniche ed alla qualità dei materiali usati per le costruzioni. Quindi il rischio sismico, come combinazione fra l'altro di pericolosità e vulnerabilità, che costituisce la misura dei danni che ci si può attendere in un dato intervallo di tempo in un territorio, può essere fortemente differenziato.

In Italia la notevole vulnerabilità del nostro patrimonio edilizio, nonché del sistema infrastrutturale industriale e produttivo, ci pone in una condizione di elevato rischio sismico anche in comparazione con nazioni, quali il Giappone e gli USA (California), in cui la pericolosità dei sismi è maggiore.

La sfida della limitazione delle vittime e della mitigazione dei danni al patrimonio abitativo, industriale e storico-artistico-religioso è ormai chiaro che si può vincere solo con significative azioni di prevenzione, soprattutto adottando opportune misure progettuali e protettive per gli edifici e adottando azioni di controllo ed allerta per quanto tecnologicamente possibile.

Da un punto di vista della conoscenza della sismicità nella nostra penisola la nuova carta nazionale di pericolosità sismica ed il relativo codice sismico sono basati su metodologie e relativi codici di calcolo che hanno oltre 20 anni.

Più precisamente, le valutazioni del rischio sismico si basano generalmente sull'uso dell'approccio probabilistico, basato cioè sulle informazioni storiche disponibili.

Questi studi, assieme alla pericolosità sismica, sono stati impiegati nelle analisi territoriali finalizzate a zonazioni (classificazione sismica) o micro zonazioni fornendo utili indicazioni per la pianificazione urbanistica.

Tali dati, però, sono inevitabilmente incompleti a causa della lentezza dei processi tettonici rispetto alla scala temporale umana. Mediante tali valutazioni, il rischio sismico può essere sottostimato in diversi siti.

Nel recente passato sono stati sviluppati anche metodi deterministici o, più recentemente, neodeterministici (*Neo-Deterministic Seismic Hazard Assessment* o NDSHA) per superare queste limitazioni.

Il NDSHA è un approccio innovativo, già applicato in vari paesi, ed è basato sul calcolo di segnali sintetici realistici e che non richiede il ricorso alle relazioni di attenuazione che sono semplificazioni non affidabili della realtà fisica.

L'opportunità di affiancare il metodo NDSHA ai metodi tradizionali è stata già riconosciuta dal Parlamento con l'approvazione da parte della VIII Commissione Permanente Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati della risoluzione n. 8-00124 degli Onn. Benamati, Ginoble ed Alessandri.

Quanto agli “esperimenti di previsione”, in altre parole le valutazioni che permettono l'identificazione di aree nelle quali sia probabile che si verifichi un terremoto di magnitudo superiore ad una predefinita soglia, sono anche essi in fase di studio e verifica.

Questo tipo di valutazioni sono molto promettenti per il futuro obiettivo di un'allerta territoriale, ma al livello attuale di sviluppo, con ancora scarsa accuratezza temporale e concentrazione territoriale, non sono immediatamente utilizzabili mentre possono rivestire un carattere di natura indicativa per contromisure di prevenzione. Occorre, in questo caso, sostenere e continuare nelle attività di ricerca e sviluppo.

Una delle principali cause di morte quando avviene un terremoto è il crollo delle abitazioni e degli edifici, i quali necessitano, quindi, di interventi specifici di rafforzamento edilizio.

Le norme antisismiche hanno compiuto notevoli progressi nel nostro Paese e oggi, le norme di costruzione per le zone sismiche, sono dirette ad escludere danni agli edifici in occasione di terremoti a bassa intensità ad evitare danni strutturali in caso di terremoti di media intensità e ad evitarne il crollo in occasione di terremoti forti, pur in presenza di gravi danni. Tali criteri sono finalizzati innanzi tutto alla protezione degli occupanti e in seconda battuta degli edifici.

La costruzione di edifici, ponti e altre strutture e infrastrutture è regolata dalle Norme Tecniche per le Costruzioni del febbraio 2008 (NTC08), che riuniscono, per la prima volta, in un Testo Unico tutte le norme tecniche di interesse. Esse riguardano i criteri di sicurezza e le azioni sulle costruzioni, comprese quelle in cemento armato, acciaio, acciaio-calcestruzzo, legno, muratura, i ponti, le norme geotecniche e per costruzioni in terra, i criteri per le costruzioni in zona sismica.

Le NTC08 sono valide da un punto di vista tecnico per quanto riguarda gli aspetti ingegneristici, perché accolgono gli sviluppi recenti e consolidati della ricerca scientifica, ma sono migliorabili in altri ambiti. Tali ambiti sono quelli della definizione dell'input sismico, delle caratteristiche della struttura e della sua capacità dissipativa, dei criteri di adeguamento delle strutture esistenti, dell'uso e della qualificazione dei dispositivi di isolamento sismico.

Una progettazione adeguata e le attività di consolidamento preventivo degli edifici assumono quindi un ruolo fondamentale nella tutela della vita delle persone e nella limitazione dei danni cui è esposto il patrimonio abitativo e i sistemi infrastrutturali.

Questo si può ottenere mediante politiche di riduzione della vulnerabilità dell'edilizia più antica, degli edifici "strategici" (scuole, ospedali, strutture adibite alla gestione dell'emergenza), attraverso un'ottimizzazione delle risorse utilizzate per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio e aggiornando la classificazione sismica e la normativa, utilizzando al meglio gli strumenti ordinari di pianificazione e intervenendo sulla popolazione con una costante e incisiva azione di informazione e sensibilizzazione.

Risulta, pertanto, necessario portare a conclusione, entro il 2012 quanto disposto con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274/2003 che impone l'obbligo di procedere a verifica sia degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assuma rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, sia degli edifici e delle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso.

L'obbligo di verifica riguarda tutte le opere (edifici e opere infrastrutturali) strategiche e rilevanti, progettate secondo normative sismiche antecedenti al 1984 e quelle situate in Comuni la cui attuale classificazione sismica risulti più severa rispetto a quella dell'epoca di realizzazione. A questo fine, il 26 gennaio 2012, è stato accolto l'ordine del giorno Benamati, n. 9/04865-AR/005.

La proposta di legge che si presenta e per la quale si chiede un rapido iter parlamentare ha l'obiettivo di rafforzare la prevenzione e la resistenza del patrimonio residenziale, produttivo e infrastrutturale agli eventi sismici.

In dettaglio si propone di fare divenire la cultura della protezione dai sismi un elemento centrale nello sviluppo sociale ed economico del nostro Paese.

In particolare si propone di operare attraverso un Piano nazionale le cui principali finalità e compiti dovrebbero essere individuati:

- 1) nel controllo periodico della classificazione sismica del territorio;
- 2) nel censimento degli edifici residenziali, produttivi e infrastrutturali di interesse strategico, in particolare, nelle fasi di emergenza e ove necessario negli opportuni interventi di consolidamento;
- 3) nella attenzione progettuale alle condizioni degli impianti industriali, con speciale riferimento a quelli a rischio di incidente rilevante (RIR), di nuova realizzazione e nelle

opere di consolidamento relativamente a quelli già in esercizio con la definizione di opportune linee guida;

4) nel miglioramento della qualità, in termini di resistenza al sisma, dell'edilizia pubblica e privata anche mediante piani di incentivazione per ristrutturare quanto esistente.

Una nuova politica nazionale di settore, quindi, con il dichiarato scopo di fare della prevenzione e della protezione degli effetti dei terremoti uno dei temi centrali del modello di sviluppo dell'Italia del futuro.

Il disegno di legge, pertanto, all'articolo 1, delega il Governo ad adottare un "*Piano antisismico nazionale*" mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge in commento. In particolare si dispone che i citati decreti legislativi siano adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata.

Gli obiettivi del "*Piano antisismico nazionale*" sono individuati nel comma 1; tra questi, di particolare importanza, la verifica e l'aggiornamento della classificazione sismica del territorio mediante l'ausilio al metodo probabilistico di quello neodeterministico.

Attraverso l'adozione e l'applicazione del Piano antisismico l'Italia dovrà raggiungere una delle discipline più avanzate e di maggior sicurezza per tutelare i cittadini, il patrimonio produttivo e storico artistico.

Con l'articolo 2 la convocazione di una Conferenza nazionale della sismica, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di contribuire all'elaborazione "*Piano antisismico nazionale*".

Con l'articolo 3 sono dettate disposizioni attuative prevedendo la trasmissione del "*Piano antisismico nazionale*" alle competenti commissioni parlamentari per l'espressione di un parere che è vincolante.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1

*(Piano antisismico nazionale).*

1. Il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, mediante uno o più decreti legislativi, il «Piano antisismico nazionale» secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) aggiornamento della classificazione sismica del territorio nazionale mediante applicazione del metodo probabilistico e del metodo neodeterministico;

b) censimento e individuazione delle opere necessarie all'adeguamento antisismico secondo le linee individuate all'articolo 2, comma 3, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274/2003 e censimento e individuazione delle opere necessarie all'adeguamento antisismico degli edifici di interesse strategico elencati dal Piano nonché delle infrastrutture essenziali alla protezione civile nel corso di eventi sismici;

c) valutazione della resistenza sismica del patrimonio residenziale pubblico e privato;

d) valutazione della resistenza sismica degli impianti industriali a rischio di incidente rilevante (RIR);

e) aggiornamento delle norme tecniche obbligatorie per le nuove costruzioni civili e per l'adeguamento delle costruzioni esistenti; aggiornamento delle norme tecniche obbligatorie per la progettazione degli impianti industriali RIR di nuova costruzione e per l'adeguamento sismico di quelli esistenti;

f) definizione di norme tecniche obbligatorie e di indirizzo generale, per incrementare la qualità e la resistenza al sisma del patrimonio residenziale, produttivo e infrastrutturale, prevedendo periodiche revisioni del patrimonio atte alla verifica della resistenza sismica e alla individuazione dei necessari interventi di adeguamento;

g) introduzioni di misure di compensazione per il “fermo fabbrica” per il periodo necessario all'adeguamento del patrimonio produttivo e di una moratoria per gli oneri fiscali e creditizi in scadenza nel periodo di adeguamento antisismico.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281.

Art. 2

*(Conferenza Nazionale della Sismica).*

1. Ai fini della redazione del Piano antisismico nazionale il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca una Conferenza nazionale della sismica entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3

*(Disposizioni attuative).*

1. Gli schemi dei decreti legislativi previsti dall'art.1 comma 1 sono trasmessi al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia. I pareri, vincolanti, sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione.