Piano Borghi
di Italia Nostra

Italia Nostra

Gruppo di Lavoro
BORGHI PAESAGGIO E STRADE STORICHE
2018-2021

PIANO BORGHI

Proposta di Piano Nazionale Straordinario per il restauro, messa in sicurezza e riuso del patrimonio storico, architettonico, urbanistico dei Borghi e dei Centri Storici minori con priorità per le aree interne o marginali a maggiore rischio sismico.

2019-2020

versione 13_12_2020

Su iniziativa di Italia Nostra, gruppo di lavoro "**Borghi Paesaggio e Strade Storiche**" interno al Consiglio Direttivo Nazionale.

Estensori *Luigi Fressoia* e *Giandomenico Cifani.*

Da un'idea di *Umberto Stegher e Fiorenza Gorio*

Hanno collaborato:

Maria Antonietta Adorante, Roberto Caporossi, Michele Candela, Donato Carlea, Giandomenico Cifani, Cesare Crova, Roberto Cuneo, Stefano Debiasi, Silvio D'Alessandro, Luigi De Falco, Margherita Eichberg, Paolo Faccio, Marina Foschi, Luigi Fressoia, Marcello Frigieri, Fiorenza Gorio, Giovanni Infante, Luciano Marchetti, Alessandro Martelli, Rainaldo Perugini, Riccardo Picciafuoco, Alberto Prestininzi, Paola Puma, Oreste Rutigliano, Enzo Siviero, Giovanna Sorbelli, Giovanni Spalla, Umberto Stegher, Maria Adele Teti, Anna Rita Vagnarelli.

In copertina: Pagliare di Tione, Abruzzo; Valle Stura, Piemonte; Pentadattilo, Calabria.

Italia Nostra ha redatto questo documento dal gennaio 2019 a Luglio 2020 riunendo esperti e professionisti di varie discipline tramite incontri, elaborazioni e seminari, con l'intento di offrire alle forze parlamentari, politiche, culturali, universitarie, associative, una base organica della materia Borghi, piccoli Centri Storici e beni individui sparsi di carattere storico.

Il documento è quindi suscettibile di ogni partecipazione e approfondimento. Particolarmente per le questioni sismiche si candida a valere per ogni paese con analogo rischio sismico.

INDICE

ABSTRACT …… Pag. 4

PREMESSA …… Pag. 5

RELAZIONE ILLUSTRATIVA …….. Pag. 7

Sicurezza, paesaggio, ripopolamento …… Pag. 7

Individuazione del patrimonio e tutela …… Pag. 8

Multidisciplinarietà, macroeconomie …… Pag. 9

Priorità …… Pag. 11

Canali di finanziamento …… Pag. 12

Aspetti organizzativi e gestionali …… Pag. 13

Riferimenti generali …… Pag. 14

Riferimenti normativi …… Pag. 14

LINEE GUIDA …… Pag. 15

1. Gestione …… Pag. 15
2. Operatività …… Pag. 18
3. Prevenzione sismica …… Pag. 18
4. Emergenza …… Pag. 21
5. Ricostruzione post sisma …… Pag. 22
6. Strumenti economici e finanziari …… Pag. 24
7. Azioni macroeconomiche di sostegno degli Enti pubblici …… Pag. 25
8. Strutture e procedure amministrative …… Pag. 26
9. Azione dei privati cittadini …… Pag. 27
10. Fondo nazionale di sostegno …… Pag. 28
11. Decreti attuativi …… Pag. 28

APPENDICE

Appunti sulle modalità applicative del sisma bonus e dell'ecobonus nei borghi, nei centri storici minori e nei manufatti edilizi complessi Pag. 29

ABSTRACT

Il **Piano Borghi**, è stato elaborato da **Italia Nostra** avvalendosi di specialisti delle molte discipline e settori economici interessati. Scaturisce, ben prima del crescente interesse verso i Borghi determinato dalla pandemia, dalla obiettiva necessità di perseguire riequilibrio territoriale dopo quasi un secolo di forte urbanizzazione, di ripopolamento o quanto meno di riutilizzo appropriato di aree marginali e/o abbandonate, di assicurare in ciò qualità che non possono mancare in qualunque forma di recupero: **conservazione e restauro** dei caratteri architettonici, paesaggistici e ambientali pur nei necessari adattamenti, **sicurezza** antisismica e idrogeologica, **incentivi per il reinsediamento** attraverso nuove occasioni di lavoro, di capitali privati e risorse pubbliche già esistenti, procedure e tecniche di intervento unificate, eliminazione o trasformazione degli edifici e degli interventi incongrui al contesto storico ambientale e paesaggistico.

Il Piano vuole coordinare e rendere più efficaci importanti strumenti già varati di recente quali ***Strategia Nazionale Aree Interne***, ***Sisma Bonus***, ***Ecobonus*** e, date le sue caratteristiche interdisciplinari, ambisce a un inserimento nella programmazione legata al **Recovery Fund**, oltre alla possibilità di utilizzo di Fondi Nazionali da Banca Depositi e Prestiti, assicurativi, bancari, di fondazioni private, ribaltando la logica secondo la quale dato un finanziamento si propone un intervento qualunque esso sia ma elaborando un progetto organico e su di esso far confluire più canali di finanziamento.

Il Piano Borghi è inoltre allineato alla "**Agenda ONU 2030 per uno Sviluppo Sostenibile**", alla "**Agenda del Controesodo**" di ANCI sui piccoli Comuni, alla Presidenza dell'Unione Europea riguardo la "**con-creazione di strategie sul patrimonio culturale" quali motori di ripartenza post COVID, per una strategia di rinnovamento necessaria a tagliare le emissioni nocive, ridurre la povertà, con benefici sociali economici ed ambientali**".

Il Piano pertanto può definirsi come un programma a breve, medio e lungo termine di conservazione e restauro del patrimonio storico architettonico e paesaggistico e rilancio virtuoso dell'economia. Conseguentemente, per quanto riguarda la **gestione**, il Piano prevede la costituzione di una **struttura centrale dedicata e permanente** dotata di personale adeguatamente formato, reperibile soprattutto con la mobilità orizzontale, con la funzione di coordinamento e indirizzo di Unità Tecniche Regionali e Tecnico Finanziarie Comunali e supportata da un **Comitato Tecnico Scientifico interministeriale** che veda rappresentati al suo interno **Mibact, MIT e MEF.**

PREMESSA

Il Piano Borghi è rivolto ai centri storici minori, escludendo i centri urbani dimensionalmente rilevanti, ai borghi e ai beni sparsi. Per tutti si fa riferimento base alla cartografia storica IGM 1:50.000 del 1875. I borghi si caratterizzano per dimensioni particolarmente contenute e spiccata ruralità, ovvero assenza di aspetti tipicamente urbani (uno o più edifici pubblici, palazzi e non solo case, spazi per il commercio, più chiese), invece presenti nei centri storici minori anche i più decentrati. Pertanto per i Borghi si può richiamare la definizione che ISTAT riporta per i Nuclei Abitati, quale "località abitata costituita da un gruppo di case contigue e vicine, con almeno quindici edifici (e quindici famiglie), con interposte strade, sentieri, piazze, aie, piccoli orti, piccoli incolti e simili, purché l'intervallo tra casa e casa non superi trenta metri e sia in ogni modo inferiore a quello intercorrente tra il nucleo stesso e la più vicina delle case manifestamente sparse."

Così delineata una distinzione teorica tra le due entità, si pone subito una grossa questione: quanti sono in Italia Borghi e piccoli centri storici? Ottantamila, centomila, ancor più? Qui inizia il contributo originale di questo documento voluto da Italia Nostra, in primis individuare e censire tale immenso patrimonio storico, minore per dimensione ma non per valore e potenzialità. Subito dopo viene il problema del "che fare".

A tal fine emergerà una prima grande distinzione tra i non pochi centri ben tenuti o ben restaurati o comunque con grado di vita apprezzabile per quanto diminuito rispetto al passato, e quelli in sofferenza da marcato spopolamento, inutilizzo e conseguente degrado. Un patrimonio quest'ultimo largamente nascosto e ignorato, spesso in rovina ma che invece merita tutta l'attenzione poiché se conservato e offerto di nuovo alla vita costituirebbe sia un aumento quantitativo e qualitativo dell'Italia che più vale, sia grande occasione di mitigazione degli effetti distorti accumulati dalla società italiana almeno dal dopoguerra. Da qui le strategie generali delineate e auspicare da questo Piano Borghi.

Nel "che fare" comunque tutto lo sforzo del Piano è proteso a coniugare Conservazione dei caratteri architettonici e paesistici, Prevenzione sismica e Riuso qualunque sia il bene su cui si interviene. Necessariamente va promosso un grande sforzo nazionale, protratto in almeno due decenni, ma stavolta di vero investimento (ovvero con credibile ritorno di risorse e opportunità socioeconomiche), con indispensabile capacità di mobilitare consistenti e decisive risorse private (il risparmio delle famiglie, l'investimento, risorse associative), di razionalizzare quelle pubbliche

(riportare nei Borghi -per quanto possibile- servizi di base una volta presenti, spostarvi servizi sociosanitari e altro compatibili, assicurarvi accessibilità e connessioni), di coniugare sui Borghi risorse già esistenti di settori socioeconomici diversi (agricoltura, allevamento, economia del bosco, incentivi al lavoro, artigianato, sociale, svago, turismo, etc.), accomunati tutti dal desiderio/convenienza di ridare ai territori marginali quelle occasioni che le dinamiche economiche spontanee da sole non possono soddisfare.

Spinto anche dalla pandemia, si nota un nuovo interesse generalizzato verso i Borghi, su cui di recente intellettuali, politici e architetti famosi hanno prodotto riflessioni e qualche proposta rimaste però solo sul piano teorico e spesso poco aderenti alla realtà. Questo Piano Borghi di Italia Nostra ha invece il merito della organicità, di aver composto - attraverso un lavoro paziente e sistematico tra molti esperti e discipline- uno strumento subito utilizzabile. Occasione per ripensare strategicamente sia lo stato attuale della Nazione sia l'uso di immense risorse ogni anno comunque impiegate, nel rispetto di quelle caratteristiche che rendono unico il Patrimonio storico italiano.

PIANO NAZIONALE STRAORDINARIO PER IL RESTAURO, MESSA IN SICUREZZA E RIUSO DEL PATRIMONIO STORICO, ARCHITETTONICO, URBANISTICO DEI BORGHI E DEI CENTRI STORICI MINORI ***con priorità per le aree interne o marginali a maggiore rischio sismico***

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Sicurezza, paesaggio, ripopolamento

Il Piano Nazionale straordinario per il Restauro del patrimonio storico, architettonico e urbanistico dei Borghi e dei centri storici minori (in breve **PNRB** o Piano Borghi) è finalizzato alla conservazione e ripopolamento dei borghi e dei centri storici minori -d'ora in avanti chiamati Borghi- con contestuale messa in sicurezza rispetto al rischio sismico e idrogeologico, comunque conservandone i caratteri storico-architettonici, paesaggistici e ambientali.

Questa proposta è complementare a Snai (Strategia Nazionale Aree Interne), alle strategie di Uncem (Unione Nazionale Comuni e Comunità Montane), al "Manifesto e Appello per la Prevenzione Sismica" di Sigea (Società Italiana di Geologia Ambientale), al programma "Controesodo" di Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) d'intesa con Poste Italiane, ai recenti super Sisma Bonus, super Bonus Energia. Vuole rappresentare concreta occasione di ripresa economica post pandemia qualificata già nella struttura insediativa complessiva, favorendo decentramento non solo di persone ma anche di merci e servizi di base e a rete. Se durante il periodo di fermo da Covid è stata registrata notevole riduzione degli inquinanti, così come è stata dimostrata la fattibilità ed efficacia del lavoro a distanza, è opportuno favorire concrete possibilità di ripensamento di ogni filiera economica. Il PNRB pertanto può essere efficace strumento per una diversa e avanzata visione urbanistica, energetica, ambientale e socio economica, forse più di altri.

La vulnerabilità dei Borghi e dell'edilizia storica in genere a fronte dei frequenti terremoti significativi che colpiscono il Paese -mediamente uno ogni 4/5 anni- è aggravata dai fenomeni conseguenti allo spopolamento, all'abbandono ovvero alla radicale mutazione dell'agricoltura e dell'economia. Da molto tempo il territorio extraurbano facilmente è meno curato di quanto avveniva nella società rurale, sovente non è curato affatto o è sfruttato in modo sbagliato -esempio della edificazione in aree di naturale esondazione dei fiumi- con più gravi conseguenze in occasione di crisi sismiche e idrogeologiche. Moltissimi edifici e interi Borghi, pur a fronte di un'azione di recupero diffuso che si protrae dagli anni '80, sono rimasti privi di adeguata manutenzione e spesso giacciono in degrado o allo stato di rudere. Intervenire "prima", come prefigura questo Piano, significa spendere molto meno e meglio, senza contare la salvaguardia di vite umane comunque prioritaria.

Finalità del Piano è non di meno avviare il recupero storico-architettonico e paesaggistico dei molti interventi -specie dagli anni '60- che hanno alterato la fisionomia degli edifici storici, di

interi Borghi e di interi contesti rurali urbanizzati; per ciò introducendo convenienze economiche - ma certamente non in termini di cubatura- per quanti coniugheranno consolidamento antisismico e eliminazione-mitigazione-miglioramento di brutture/alterazioni recenti (sporti di tetto in cemento armato, soprelevazioni incompatibili, coperture a terrazzo in luogo di tetti tradizionali, infissi in alluminio silver o golden, intonaci eccessivi, tinte sgargianti, bucature innaturali, urbanizzazioni selvagge, etc.), nonché introducendo convenienze per i Comuni che scelgano di entrare nelle aree parco e comunque in aree sottoposte a tutela (fiscalità di vantaggio e altro). Il Piano dunque vuole procedere lungo il doppio binario della messa in sicurezza e del riuso ma non di meno della conservazione/recupero dei caratteri originari. Finora infatti le azioni post sisma (o di prevenzione), svincolate da chiari e fondati indirizzi conservativi/restaurativi, sono state spesso causa e perfino pretesto di gravi alterazioni con perdita anche sistematica di valori architettonici che invece potevano essere confermati pur nel necessario consolidamento, se non addirittura di peggioramento della vulnerabilità degli edifici.

Individuazione del patrimonio e tutela

Il CENSIS recentemente ha stimato in circa 6.000 il numero dei Borghi abbandonati dalle Alpi alla Sicilia; a questi sono però da aggiungere quelli in via di spopolamento o quasi abbandonati che sicuramente sono molti di più. Con sommarie proiezioni dei pochi territori studiati sistematicamente si può affermare che tale quantità di insediamenti, che qui chiamiamo Borghi e piccoli Centri Storici, può oscillare tra 70.000 e 80.000 unità. A tutto ciò si aggiunge la disseminazione infinita di case rurali sparse, rimessaggi, torri e castelli, ville palazzi e giardini, chiese campestri e rupestri, cappelle, monasteri, edicole votive, opere d'arte in questi frequentemente contenute; si aggiunge infine la rete di viabilità storica ancora esistente, comunque individuabile e da sottoporre ad attenta salvaguardia e recupero. È la specificità italiana -il suo Patrimonio, il suo tratto identitario più forte e inconfondibile- già così tanto apprezzata e goduta da milioni di visitatori appassionati e studiosi italiani e stranieri, ma che molto più ancora può offrire sia in termini culturali che sociali ed economici.

Più propriamente usiamo l'espressione Borghi intendendo i piccoli agglomerati (centri abitati e nuclei abitati ISTAT) che -sia pure in presenza di forte densità del tessuto edilizio o talora in presenza di architetture consistenti quali mura o torri- conservano carattere spiccatamente rurale, ovvero sono privi di edifici specialistici che non siano la chiesa; privi di palazzi o edifici gentilizi, di edificio pubblico e simili, fatti di modeste abitazioni per quanto pittoresche. Insediamenti rurali appunto, ove la parola Borgo sta a indicare la tensione interna a crescere, a diventare -come in effetti sono- insediamenti che nel tempo avrebbero potuto o voluto diventare città. Borghi caratterizzati quindi da un forte rapporto fisico e funzionale con il territorio agricolo e il paesaggio cui appartengono.

Intendiamo invece con l'espressione Centri Storici quegli agglomerati che, per quanto di modeste dimensioni, posseggono chiari connotati urbani: presenza di edifici riferibili a classi sociali

diverse (palazzi gentilizi, case padronali, case a schiera), più chiese, altri tipi di edifici religiosi, palazzi pubblici, edifici a uso collettivo o associato quali confraternite, a volte il teatro, spazi commerciali. Possono essere rimasti piccoli, sviluppati in forma media o diventati grandi; possono aver dato luogo a città moderne grandi o piccole o metropoli, oppure non aver subito significativi sviluppi moderni. Ciò non inficia il loro carattere urbano, che ne fa (ne ha fatto nella storia) centri di attrazione per un territorio più o meno esteso, a differenza dei Borghi limitati alla funzione di ricovero (residenza) per i soli utilizzatori che lo abitano (lo hanno abitato).

Sicuramente nel delinearsi delle strategie del Piano, si impone la necessità di sistematica indagine e catalogazione.

Naturalmente gli uni e gli altri, Borghi e Centri Storici, sono accomunati dalle caratteristiche urbanistiche ed edilizie, più o meno complesse, ricche ed elaborate, della tradizione locale. Tutti quindi accomunati nella stessa ineludibile esigenza di tutela, di conservazione fisica della struttura urbanistica e dei singoli manufatti e dei loro elementi e caratteri costitutivi in qualunque azione edilizia si renda necessaria.

La tutela dei Borghi e Centri Storici, infatti, scaturisce dalla consapevolezza del valore civile, educativo, simbolico, spirituale, evocativo, delle memorie, in essi contenuto e giunto fino a noi; non di meno dalla consapevolezza del loro potenziale valore economico, già oggi enorme ma certamente dagli sviluppi incalcolabili, ove con la corretta conservazione il bene è destinato nel tempo ad acquisire costante incremento di valore.

Nella tutela del Paesaggio, di cui l'architettura storica è parte essenziale, si specchia veramente la prefigurazione di uno stato ideale della Nazione: non solo i più noti centri storici sparsi in tutto lo stivale e già famosi nel mondo, bensì un patrimonio architettonico-urbanistico diffuso, decentrato e rurale che col proprio paesaggio d'intorno, opportunamente conservati e offerti, possono raddoppiare il valore del patrimonio storico italiano, già riconosciuto il più prezioso, vasto e articolato.

Si tratta di offrire un'Italia parallela e praticamente infinita che, nella sua appartata capillarità e forza, rende più leggibili le città più grandi, i capoluoghi, le capitali orgogliose e splendide. Importantissime al riguardo saranno la rete viaria locale e la sentieristica, una sorta di cordone ombelicale che tutto lega e sostiene (cfr. § 7, pag.25).

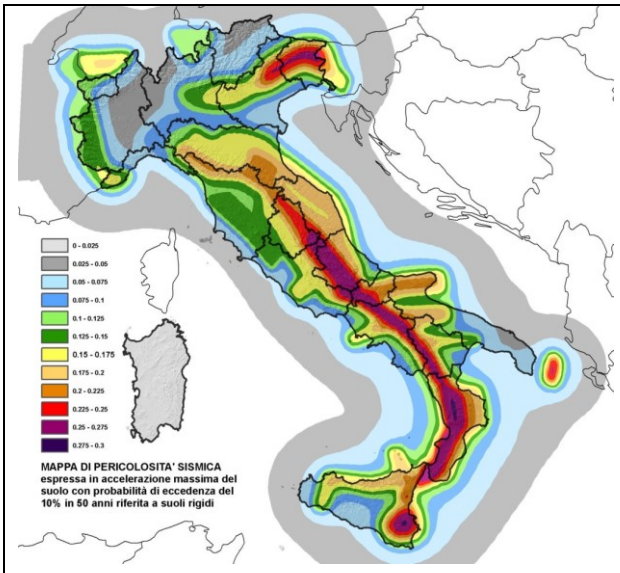
Molto è stato fatto negli ultimi quarant'anni da parte di enti pubblici, aziende, famiglie e privati cittadini: moltissimi immobili degradati o abbandonati sono stati recuperati in ogni regione, nelle città grandi e piccole, nelle campagne, in pianura come in collina e nelle montagne. Tuttavia tale imponente azione di recupero ha visto sovente esperienze non commendevoli, distruttive di molti elementi di pregio storico-architettonico che potevano essere salvaguardati; si sono registrate demolizioni gratuite di interi edifici con ricostruzioni in stile, demolizioni ingiustificate di strutture a volta, sostituzioni non necessarie di strutture lignee, sostituzione di edifici antichi con

architetture dalla modernità bizzarra, ostentata, gratuita, sovente mostruosa, spesso nel nome di interventi antisismici paradossalmente non infrequentemente peggiorativi. Per questo il Piano individua la necessità fondante di una stretta connessione, per quanto possibile, tra sicurezza sismica e salvaguardia dei caratteri tradizionali dell'edilizia storica. Non di meno il Piano raccomanda di coinvolgere nella Tutela del Paesaggio sia territoriale che urbano, gli enti e le aziende erogatrici di servizi pubblici (strade, energia, acqua, telefonia, etc.) che spesso agiscono con modalità insensibili ad esso e con manufatti/impianti di pessimo impatto.

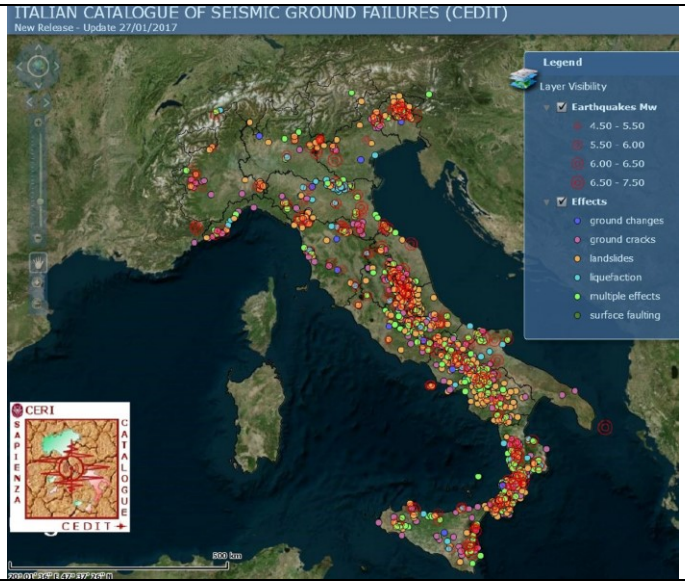
Multidisciplinarietà, macroeconomie

Nel momento in cui ci si pone l'obiettivo che il Patrimonio non vada perduto bensì resti in vita, si impone consapevolezza di un vastissimo impegno necessariamente di lungo corso e non di meno secondo gerarchie di priorità che partano dalle zone a più alto rischio sismico/idrogeologico e dal patrimonio più vulnerabile e di valore storico, architettonico e ambientale. Deriva comunque conseguenza, parlando di sicurezza sismica, che il Piano sia anche finalizzato, sia pure con atti successivi, a mettere in sicurezza tutto il patrimonio edilizio anche moderno, ovvero ovunque persone vivono, lavorano, sostano, ove non rispondente alle attuali norme sismiche.

Non vi può mancare la ricognizione delle molte discipline e materie coinvolte, capaci di toccare l'intera economia, dalla conoscenza dei dati fisici del territorio all'insieme di attività umane che quasi tutte, dal sostentamento alimentare alle opportunità di lavoro, a molti aspetti del sociale perfino sanitari, sono coinvolgibili nella volontà di salvare, restaurare e riusare l'immenso Patrimonio edilizio storico.



Tav. 1 - *Pericolosità sismica di riferimento per il territorio nazionale MPS04 [Data set]. Stucchi M., Meletti C., Montaldo V., Akinci A., Faccioli E., Gasperini P., Malagnini L., Valensise G. (2004). Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV).* https://doi.org/10.13127/sh/mps04/ag



Tav. 2 - *Catalogo degli effetti dei terremoti sul territorio italiano dall'anno 1000 ad oggi, S. Martino, A. Prestininzi, R.W. Romeo (2014). Earthquake-Induced Ground Failures In Italy. From A Reviewed Database. Natural Hazards And Earth System Sciences, Vol. 14, P. 799-814, Issn: 1561-8633, Doi: 10.5194/Nhess-14-799-2014.* WebGis: www.ceri.uniroma1.it

Oltre l'aspetto di consolidamento antisismico e sicurezza idrogeologica, di recupero paesaggistico e di riuso, o meglio in favore di questi, e oltre i necessari canali finanziari di cui appresso si dice, si impongono una serie di interventi macroeconomici, strategici, socioeconomici, urbanistici capaci di volgere l'isolamento attuale di molti borghi e insediamenti sparsi in opportunità per il reinsediamento.

Per il perseguimento di tali scopi il Piano sarà posto nella possibilità di agire anche in quegli edifici di cui si è persa traccia della proprietà e che spesso rappresentano un impedimento a interventi di consolidamento diffuso, necessari anche per garantire sicurezza urbana.

L'applicazione del **PNRB** si può configurare come rilancio economico di tutta la filiera edilizia pubblica e privata diffusa nel territorio con impiego di imprese e tecnici locali sia pubblici che professionisti opportunamente indirizzati e formati, di fornitori di conoscenze e tecnologie specifiche rivolte al mantenimento dei Beni Culturali; proprio l'approccio restaurativo anche nel consolidamento sismico, basato necessariamente sulla conoscenza del singolo edificio, favorisce in sé attività lavorative non estranee ai luoghi e alle pratiche tradizionali, con salvaguardia e restauro anche del paesaggio sia interno al centro abitato sia territoriale. In ciò sarà decisiva la qualità del progetto (di cui alle successive Linee Guida) e non di meno del controllo di qualità in fase di esecuzione e di successiva manutenzione.

Gli interventi del Piano devono essere concepiti come azione organica sui singoli territori interessati sia per l'aspetto strategico di prevenzione del danno sia per gli aspetti tecnici, metodologici, progettuali e operativi; contestualmente devono essere capaci di trasformare situazioni odierne di crisi, in opportunità di riuso e rigenerazione sociale tale da favorire la permanenza delle popolazioni locali anche quando colpite dagli eventi naturali (capacità di resilienza).

Il **PNRB** è quindi inserito in una visione più ampia di recupero abitativo dei borghi abbandonati o in via di abbandono, inteso come alternativa e complementarietà alla città, con riduzione del consumo di territorio e di inquinamento, attraverso l'applicazione dei **17 obiettivi dello sviluppo sostenibile ONU entro il 2030**; ciò è inoltre compatibile con il **Piano di Recupero dei Borghi Storici promosso da ANCI** e con la **Strategia Nazionale Aree Interne.**

.

Priorità

Il Piano individua priorità negli insediamenti storici singoli o agglomerati in Borghi e Centri Storici delle zone interne o marginali a maggior rischio sismico e idrogeologico.

Il patrimonio edilizio di interesse del Piano è quindi estensibile all'intero edificato anche moderno e contemporaneo qualora privo di criteri costruttivi sufficientemente antisismici, con priorità -in questo caso- all'edilizia edificata prima delle Norme simiche del 1984 (legge 2 febbraio 1974, n. 64; Decreto Ministeriale 19 Giugno 1984 "Norme tecniche relative alle costruzioni sismiche").

Canali di finanziamento

Il Piano dovrà essere sostenuto da diversi canali di finanziamento pubblici e privati, esistenti e nuovi.

Quelli pubblici (statali, regionali, europei etc.), sono prevalentemente dedicati alle opere pubbliche, ma anche a sostegno di determinati settori economici, oppure sono di incentivo ai privati quali Sisma bonus e simili. Gli ultimi due tipi saranno condizionati all'effettivo rispetto delle finalità di sicurezza, conservazione e predetto recupero storico-estetico di paesaggi violati. Anche i soggetti del primo canale (per impianti infrastrutture e attrezzature pubbliche) sono tenuti al rispetto del Paesaggio secondo gli indirizzi operativi del Piano.

Tra i finanziamenti già esistenti risiedono le maggiori occasioni a breve per significativi ritorni di interesse verso Borghi, piccoli centri e beni storici individui: molte strutture e servizi pubblici in esercizio -si pensi alle residenze sanitarie di vario tipo, a varie attività didattiche nonché sociali e ricreative, ad apparati pubblici- potrebbero essere considerate e valutate per loro eventuali migliori collocamenti in insediamenti storici. Tra quelli esistenti in favore delle più diverse categorie economiche, si può stabilire priorità per quanti ubicati nei Borghi e beni individui.

Altresì devono trovare ampia possibilità di impiego canali di finanziamento privati quali il risparmio e l'investimento, naturalmente sempre entro le coordinate del corretto restauro e conservazione dei caratteri architettonici e paesaggistici propri del luogo e dell'edificio; in questo è decisivo l'uso dell'incentivo tramite denaro pubblico, che può rendere conveniente quel recupero altrimenti non azionato da famiglie e proprietari.

Entro tali coordinate di tutela, il Piano invita e incentiva fondi pensionistici, assicurativi, previdenziali, delle categorie professionali, del risparmio individuale e associativo a rivolgere la propria azione verso il Patrimonio, sempre trovando le proprie convenienze entro i criteri restaurativo-conservativi di ciascun contesto storico interessato.

Il Piano quindi vuole rivolgersi anche ai proprietari di case privi di eredi che non avendo risorse economiche necessarie al consolidamento strutturale antisismico e al riuso, si affidano alla finanza pubblica in cambio della cessione del titolo di proprietà, in cambio di contratti di comodato d'uso con conferimento della nuda proprietà ai Comuni o agli enti Finanziatori, mantenendo l'usufrutto degli immobili. A contratto scaduto il bene viene inserito nel circuito di "social housing" o destinato con formule diverse ad altro proprietario o affittuario.

Parallelamente a tutto ciò, sempre col fine del ripopolamento/mantenimento di residenti nel Patrimonio, saranno coordinate, favorite e incentivate le più varie forme di **fiscalità di vantaggio** da parte dello Stato e delle Regioni comprese le tariffe dei servizi a rete, nonché le forme più varie di **sostegno diretto** (bonus per nati e per reinsediati).

In linea generale il Piano dà massima importanza al coinvolgimento di capitali privati (familiari, di impresa e associativi) per diversi motivi:

- data l'enormità del Patrimonio bisognoso di intervento (80.000 agglomerati storici più i beni sparsi danno una stima -sia pure molto sommaria- di circa 1.500 miliardi di euro), mai il denaro pubblico da solo potrà essere sufficiente a incidere significativamente;
- il denaro pubblico è scarso per definizione quindi per il conseguimento di obbiettivi di lungo corso quale il presente Piano Borghi, è bene sia usato prevalentemente come leva, ovvero con capacità di accendere interesse e capitali privati, ovviamente sempre entro le coordinate della tutela; anche se non tutti i proprietari avranno comunque disponibilità, è già positivo gettare negli insediamenti storici il seme di singoli interventi esemplari, che nel tempo potranno fungere da stimolo e punto di riferimento;
- il denaro pubblico erogato copiosamente e regalato è il più potente attrattore di malintenzionati singoli o organizzati;
- invece circuiti economici corretti e pure più rispettosi del Restauro, sono favoriti da decentramento (evitare il più possibile grandi appalti) e coinvolgimento finanziario diretto - responsabilità personale- di individui, famiglie e piccole e medie imprese locali, a questo punto maggiormente incentivabili.

Aspetti organizzativi e gestionali

Il **PNRB** prevede la costituzione di una **struttura centrale dedicata e permanente** dotata di personale adeguatamente formato, reperibile soprattutto con la mobilità orizzontale, con la funzione di coordinamento e indirizzo di Unità Tecniche Regionali e Tecnico Finanziarie Comunali e supportata da un **Comitato Tecnico Scientifico interministeriale**. Di tale struttura meglio si dice all'inizio delle Linee Guida.

Riferimenti generali

Agenda ONU 2030 per uno Sviluppo Sostenibile che prevede in particolare i seguenti obiettivi macro:
- punto 11 Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resistenti e sostenibili;
- punto 12 Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili;
- punto 13 Adottare misure urgenti per contrastare eventuali cambiamenti climatici e le loro conseguenze;
- punto 15 Proteggere, ripristinare e promuovere l'equilibrio degli ecosistemi terrestri, gestire correttamente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e invertire il degrado dei suoli e fermare rischi per la biodiversità.

Agenda del Controesodo approvata dalla XVII Conferenza ANCI sui Piccoli Comuni (San Benedetto del Tronto il 30 giugno 2017) con, in sintesi, i seguenti obiettivi:
- 1 razionalizzazione dei Piani Sanitari Nazionali e Regionali;
- 2 riordino dei principi della normativa cd "buona scuola" per tenere conto delle specificità delle scuole delle zone interne e di montagna al fine di assicurare un livello di competenze e apprendimento in linea con gli standard nazionali;
- 3 rimodulazione dei contratti e convenzioni di trasporto pubblico locale per assicurare condizioni di mobilità interna adeguate;
- 4 mantenimento dei servizi postali esistenti con eventuale potenziamento del servizio offerto ai cittadini;
- 5 piena copertura e operatività dei servizi a larga banda;
- 6 semplificazione e informatizzazione dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese per favorire l'insediamento delle attività produttive;
- 7 sistemi di incentivazione monetaria e fiscale ["fiscalità di vantaggio"] compatibili con il quadro comunitario, capaci di sostenere le imprese locali nei settori agricoli, artigianato e turismo sostenibile.

Riferimenti normativi

- legge 17 agosto 1942 n. 1150 e successive;
- Costituzione italiana, articoli 9, 76 e 87
- Legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", articoli 14, 15, 16, 17 e 17 Bis
- Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967"
- Circolare 6 aprile 1972, n. 117 del Ministero dell'Istruzione "Carta del Restauro 1972", Allegato d) "Istruzioni per la tutela dei Centri storici"
- Legge 5 agosto 1978, n. 457 "Norme per l'edilizia residenziale"

- Decreto Ministeriale del MiBACT del 20 marzo 1980, che regola il regime autorizzativo in materia di interventi sui tratturi e dà la possibilità ai Comuni di presentare un proprio Piano-quadro sui tratturi
- DM del MiBACT del 22 dicembre 1983, che estende la tutela anche ai suoli tratturali delle Regioni Abruzzo, Puglia e Basilicata
- Legge del 31 gennaio 1994, n. 97, Nuove disposizioni per le zone montane;
- L. 64/94;
- Legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa";
- DPR del 6 giugno 2001 n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia” e successive modifiche e integrazioni;
- Il programma d'azione per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino, denominato "Appennino Parco d'Europa" previsto dalla Finanziaria del 2001 (Legge 23 dicembre 2000, n. 388 – articolo 114 – c. 11-13) che istituisce il Coordinamento nazionale dei tratturi e della civiltà della transumanza”;
- D.Lgs del 22 gennaio 2004 n° 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”;
- Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 14 gennaio 2008 “Norme tecniche per le Costruzioni”;
- Circolare MiBAC nr. 26 del 2010;
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 contenente gli indirizzi relativi alle “Linee guida per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008” e relativi allegati A,B,C;
- NTC 2012;
- D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 “Codice dei Contratti Pubblici” per gli articoli di pertinenza del
- Legge, del 6 ottobre 2017 n° 158, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni";
- DM 17/01/2018 art.84;
- D Lgs 2/1/18 Codice della Protezione Civile;
- D.MIT 30/4/20;
- Accordo Coldiretti 19/5/20.

LINEE GUIDA

per legislazione, pianificazione, programmazione

1- Gestione

Per le finalità del Piano è opportuno dotarsi di adeguata organizzazione tecnico-amministrativa nel contempo centralizzata e capace di interfacciarsi con Regioni, Comuni e ogni altro soggetto della P.A. Si ritiene che a tale scopo sia indispensabile una **Struttura Centrale dedicata e permanente** appoggiata al Mibact, al Mit o all'Agenzia per la Coesione Territoriale dotata di personale adeguatamente formato, reperibile soprattutto con la mobilità orizzontale, con la funzione di coordinamento e indirizzo di tutti i soggetti della pubblica amministrazione coinvolti, a partire dalle Unità Tecniche Regionali e Tecnico Finanziarie Comunali.

1.1. Data la molteplicità degli aspetti che sottendono al Piano si ritiene essenziale il supporto costante di un **Comitato Tecnico Scientifico interministeriale** operativo che preveda al suo interno, tra gli altri, rappresentanti tecnici di Mibact, Mit, Mise e, Mef, Agenzia per la Coesione Territoriale, Conferenza Stato Regioni, Associazione Comuni Italiani e Associazione Piccoli Comuni Italiani.

1.2. Tale struttura centrale, in collaborazione con gli altri organi dello Stato centrale e periferico, stabilirà le procedure amministrative del Piano, le priorità, l'allocazione delle risorse disponibili, i soggetti beneficiari e, in particolare:

a) proceda alla ricognizione dei dati e degli studi esistenti inerenti conoscenza del territorio, del sottosuolo e del soprassuolo, delle caratteristiche idrogeologiche sismiche e naturalistiche, del patrimonio edilizio urbanistico territoriale e, successivamente, ne coordini la prosecuzione e l'integrazione ove necessario;

b) induca i comuni singoli o associati a studi volti a identificare le sopravvissute relazioni tra insediamento e paesaggio storico; indentificare e catalogare gli elementi storici sparsi insieme al proprio contesto di pertinenza; identificare i percorsi storici a oggi sopravvissuti, sentieri, mulattiere, rotabili; non di meno la toponomastica storica;

c) operi la ricognizione dei quadri legislativi nazionali e regionali vigenti per coordinarli all'attuazione e finalità del Piano;

d) rediga criteri omogenei di intervento edilizio a partire, come riferimento principale, dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 contenente "Linee guida per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008" e relativi allegati A,B,C;

e) informi circa le modalità operative di restauro finalizzato alla conservazione dei caratteri costruttivi e architettonici del patrimonio edilizio storico, dei caratteri ambientali e paesaggistici;

f) coordini la manualistica sul recupero edilizio finora prodotta sia a livello nazionale sia locale – purché risultata efficace– in collaborazione con le Università italiane ed estere, procedendo alle necessarie integrazioni con particolare riguardo alle tecniche tradizionali locali; produca e adotti abachi di riferimento sia per opere edilizie sia per arredo urbano;

g) induca i comuni a studiare e adottare tecnologie di illuminazione pubblica con colori caldi ed ambrati, adatti alla corretta percezione del contesto storico;

h) induca i comuni interessati ad adeguare i rispettivi regolamenti edilizi;

i) indichi criteri per contestuali azioni di mitigazione delle alterazioni e di miglioramento paesaggistico degli edifici e delle aree aperte pubbliche e private oggetto di interventi moderni non rispettosi dei loro caratteri originari;

l) ponga specifica attenzione al criterio dei costi/benefici nella sequenza degli interventi, comunque volti alla riduzione della vulnerabilità sismica;

m) rediga i criteri di progettazione e di esecuzione nel rispetto del quadro normativo vigente;

n) appronti strumenti di controllo sulla qualità dei progetti e degli interventi, in corso d'opera e post;

o) curi specifica formazione dei tecnici pubblici e privati, progettisti e direttori dei lavori;

p) operi ricognizione di progetti e finanziamenti già in essere ai vari livelli territoriali riguardanti la difesa del suolo, la sismicità, l'idraulica, la pedologia, i boschi, le foreste, la silvicoltura e simili, nonché di tutti i settori economici incentivati e sostenuti con finanziamenti pubblici (edilizia, agricoltura, artigianato, industria, occupazione, turismo, cultura, istruzione, sociale, etc.), armonizzandoli alle finalità del Piano;

q) assicuri coordinamento degli interventi antisismici sul patrimonio edilizio anche perfezionando il c.d. Sisma Bonus; preveda soglia minima di sicurezza da raggiungere; assicuri che gli interventi interessino intere porzioni di abitato o, al minimo, interi aggregati o unità strutturali;

r) individui, reperisca, appronti, eroghi e controlli tutte le risorse finanziarie pubbliche e private interne al Piano, da utilizzare sia in conto capitale sia -prevalentemente- in conto interessi;

s) individui ogni tipo di incentivo verso soggetti pubblici e privati;

t) individui i criteri di ammissibilità per l'erogazione di contribuzione economico-finanziaria a soggetti pubblici e privati;

u) predisponga apposite procedure amministrative unificate, sostitutive e non aggiuntive alle vigenti, nonché ineludibili sistemi di controllo della spesa e della qualità/efficacia degli interventi;

v) predisponga i necessari protocolli e convenzioni d'intesa tra i diversi soggetti coinvolti pubblici e privati;

z) coinvolga gli Ordini e i Collegi Professionali, le Università e gli Enti di ricerca per assicurare le particolari competenze necessarie secondo le indicazioni operative del MiBACT;

w) promuova attraverso gli Ordini, i Collegi Professionali e le Università, in collaborazione e secondo le indicazioni e vigilanza del MiBACT, appositi corsi abilitativi di formazione e aggiornamento, anche con crediti formativi.

2- Operatività

2.1. E' opportuno che il Piano si articoli in tre livelli:

a) livello statale, attraverso la citata Struttura Centrale dedicata e permanente quale struttura centrale unica;

b) livello regionale mediante Unità Tecniche Regionali (UTR), per gli studi e i dati territoriali e socio economici del Piano;

c) livello comunale mediante Unità Tecnico-Finanziarie Comunali (UTC), aventi funzione di sportello per il cittadino richiedente, sia come singolo, che come comunità, associazione, impresa.

2.2. Il personale necessario ai vari livelli di cui al comma precedente è bene sia reperito -attraverso razionalizzazione- tra quello già impiegato nella pubblica amministrazione.

2.3. Il Piano inoltre prefiguri azioni, sia in fase di prevenzione che di emergenza e ricostruzione a seguito di sisma o simili, nei borghi ricadenti nelle aree a maggior rischio sismico, individuando le priorità di intervento in funzione della pericolosità locale, della vulnerabilità e dell'esposizione; individuando apposite aree operative dell'emergenza.

3- Prevenzione sismica

Cardine di tutta la strategia non può che essere la prevenzione, a sua volta incardinata, tanto per le norme tecniche quanto per l'organizzazione amministrativa, sul concetto della conservazione dei caratteri architettonici propri dell'edilizia storica. Non di meno con l'obiettivo di evitare abusi e lavori inefficaci.

3.1. Pertanto la prevenzione sismica:

a) abbia quale obiettivo primario la salvaguardia delle vite umane e del patrimonio storico e ambientale;

b) sia connessa alla conservazione dei caratteri architettonici e paesaggistici, quali identità primaria e patrimonio indisponibile della Nazione e operi secondo la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 contenente le "Linee guida per la valutazione e la riduzione

del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008" e relativi allegati A,B,C.;

c) riguardi anche i manufatti d'intorno agli edifici e Borghi, quali muri di sostegno e terrapieno, terrazzamenti, argini ponti in pietra o mattoni, e altre opere d'arte edilizia, anche ai fini della sicurezza pubblica e privata.

3.2. E' dunque auspicabile che Il Piano, in collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, provveda a redigere e pubblicare le Linee Guida per la **valutazione univoca del rischio sismico** degli edifici di proprietà pubblica e privata presenti nelle aree a maggior rischio, compresi gli edifici monumentali e/o destinati al culto. Le Linee Guida per la valutazione del rischio sismico hanno l'obiettivo di definire la pericolosità, l'esposizione del patrimonio edilizio nonché i modelli di vulnerabilità sismica speditivi e analitici e le relative procedure operative, attuate anche mediante predisposizione di schede sintetiche per la raccolta dei dati significativi.

3.3. La **vulnerabilità** è necessario sia valutata, per l'edilizia residenziale o a essa assimilata, secondo il metodo speditivo indicato sulle "Linee guida per la classificazione del rischio sismico delle costruzioni" approvate con decreto del Ministero di Infrastrutture e Trasporti 28 febbraio 2017, n. 58 e successive modifiche, opportunamente integrato, prevedendo due classi di indicatori di vulnerabilità sismica. Nella prima classe gli indicatori siano proporzionati al costo medio della eliminazione/riduzione della corrispondente carenza costruttiva, col fine della stima dei costi parametrici di prevenzione; nella seconda classe gli indicatori siano correlati con l'intensità sismica attesa in funzione della pericolosità sismica e dell'esposizione, col fine della stima del danno atteso a seguito di un evento sismico.

3.4. La **valutazione speditiva della vulnerabilità degli edifici di culto** è bene sia eseguita secondo le indicazioni presenti sulla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 "Valutazione e riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 14 gennaio 2008" e successive modifiche e integrazioni.

3.5. Per le altre tipologie edifici si utilizzino i riferimenti di cui alle vigenti norme tecniche approvate con D.M. 17 gennaio 2018 e successive modifiche e integrazioni.

3.6. La **pericolosità sismica** di base è bene sia definita secondo l'allegato allegato A alle Norme Tecniche per le Costruzioni approvate con D.M. 14 gennaio 2008 e successive modifiche e integrazioni.

3.7. Gli effetti co-sismici quali, tra gli altri, frane sismo indotte e liquefazione, e di amplificazione sismica locale, dovranno essere valutati secondo studi di microzonazione.

3.8. E' necessario che entro ragionevole lasso di tempo le Regioni provvedano a elaborare le **mappe di microzonazione** di primo livello secondo le indicazioni degli "Indirizzi e criteri per la

microzonazione sismica" del Dipartimento di Protezione Civile e della Conferenza delle Regioni e Province Autonome (ICMS, 2008).

3.9. E' opportuno che entro i successivi 5 anni i Comuni provvedano ad elaborare gli studi di microzonazione sismica di secondo e terzo livello relativamente alle aree urbanizzate o suscettibili di urbanizzazione.

3.10. E' opportuno stabilire che in attesa di quanto finora indicato, gli **effetti sismici locali** siano valutati secondo l'approccio semplificato definito dalle richiamate norme tecniche delle costruzioni e successive modifiche e integrazioni e, qualora non applicabile, mediante appositi studi di risposta sismica locale.

3.11. **L'esposizione dei fabbricati** finalizzata alla valutazione del rischio sismico viene valutata in relazione alla destinazione d'uso, definita ai sensi del decreto del Ministero di infrastrutture e Trasporti del 17 gennaio 2018 e successive modifiche e integrazioni, al numero degli occupanti e al valore del bene esposto.

3.12. I Comuni, coordinati dalla Struttura centrale, provvedano a individuare con codice univoco gli aggregati urbani e la loro articolazione in edifici, secondo i criteri definiti dal "Manuale della Scheda di agibilità" approvata con D.P.C.M. 5 maggio 2011 e successive modifiche e integrazioni.

3.13. La Struttura centrale, in collaborazione con le Regioni, provveda alla definizione di un disciplinare specifico per l'attuazione delle attività qui richiamate e provveda al recupero e alla sistematizzazione di un **Sistema Informativo Integrato** dei dati ricavati da precedenti campagne di rilievo di vulnerabilità sismica e microzonazione.

3.14. Sulla base dei dati del necessario Sistema Informativo Integrato, la Struttura centrale in collaborazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo rediga **graduatorie di rischio sismico** sulla base della valutazione speditiva del rischio sismico; dette graduatorie, distinte per Regione, sono finalizzate alla programmazione economica dei finanziamenti per il miglioramento sismico degli edifici di proprietà pubblica di interesse storico e a costruzioni con funzioni pubbliche o strategiche.

3.15. I fondi che saranno assegnati agli enti proprietari in base alle graduatorie di rischio di cui al precedente punto è bene non siano utilizzati per la sola progettazione bensì anche per il conseguente intervento di miglioramento. Ciò a scanso di abusi e incongruenze verificatesi nel passato.

3.16. Gli edifici pubblici di interesse storico siano ammessi a finanziamento solo se già oggetto di valutazione speditiva del rischio sismico, anche qui per evitare incongruenze frequenti nel passato.

3.17. I dati del Sistema Informativo Integrato siano aggiornati a seguito di interventi sugli edifici.

3.18. Sulla base degli studi del rischio sismico degli edifici, è necessario che siano predisposte, a cura della Struttura centrale in collaborazione Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, del Dipartimento della Protezione Civile e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, graduatorie di

rischio sismico, distinte per Regione, da utilizzare per il finanziamento degli interventi pubblici e privati.

3.19. Gli interventi per la **riduzione del rischio sismico** degli edifici privati siano realizzati attraverso il meccanismo che prevede il finanziamento dei lavori con una detrazione fiscale funzione del livello di rischio ottenuto dopo l'intervento, come previsto dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporsi 28 febbraio 2017 e successive modifiche e integrazioni, con le seguenti specifiche:

a. siano integrati con le presenti disposizioni per la **mitigazione del rischio sismico**,

b. siano basati sulle graduatorie di rischio sismico degli edifici privati determinate a cura di Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, del Dipartimento di Protezione Civile e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali con precedenza per gli edifici ricadenti nelle aree ad elevato rischio sismico,

c. gli incentivi non siano limitati nel tempo bensì siano constanti nel lungo periodo con l'obiettivo di conseguire la messa in sicurezza dell'intero patrimonio edilizio dei Borghi,

d. gli incentivi siano determinati sulla base del numero delle unità immobiliari e della loro superficie, integrabili con le disposizioni per gli interventi di ricostruzione dopo un evento sismico; riguardino la progettazione, siano basati su costi standard e risentano della qualità di esecuzione, al fine di conseguire risultati omogenei ed efficaci;

e. gli interventi siano realizzati su edificio isolato intero, su interi aggregati edilizi ovvero su unità strutturali, individuate secondo i criteri del "Manuale della Scheda di agibilità" approvata con D.P.C.M. 5 maggio 2011 e successive modifiche e integrazioni;

f. gli interventi siano comunque informati a criteri conservativi e restaurativi degli elementi costruttivi storici, strutturali e di finitura, scaturiscano da **approccio analitico e progettuale interdisciplinare**;

g. nel caso di edifici moderni realizzati specie dagli settanta del XX secolo all'interno o a ridosso dell'edificato storico dei borghi, privi di valore architettonico e privi di caratteristiche antisismiche, sia consentita la demolizione o demolizione con ricostruzione, tali comunque da garantire miglioramento e recupero del contesto storico-paesaggistico.

4- Emergenza

Sempre problematica è la fase di emergenza che quindi richiede particolare attenzione sulla base delle esperienze fatte. Ne derivano le seguenti raccomandazioni.

4.1. Per tutte le zone a rischio sismico sia predisposto un **piano di emergenza** che individui, nelle immediate vicinanze dei centri, aree per la realizzazione degli insediamenti residenziali e commerciali provvisori, preferibilmente già urbanizzate, che dovranno comunque essere sicure

quanto a stabilità dei terreni, dovranno evitare eventuali aree archeologiche, dovranno rispettare i sistemi paesaggistico-ambientali; le realizzazioni emergenziali devono avere carattere di amovibilità.

4.2. Nel caso sia necessaria la realizzazione di strutture provvisorie, abitative, commerciali, sociali, sia consentito esclusivamente l'utilizzo di **strutture in legno**, anche prefabbricate, con tipologie e caratteristiche prestazionali predefinite.

4.3. Nel caso di comprovata necessità di realizzare insediamenti più complessi con relative nuove urbanizzazioni, sia comunque garantito il rispetto dei criteri dei punti precedenti anche nel caso di applicazione di normativa emergenziale in deroga.

5- Ricostruzione post sisma

5.1. Nei casi di terremoti distruttivi, la pronta rimozione delle macerie è necessario che comunque comporti:

a) l'esame delle macerie con recupero e classificazione di materiali e reperti di pregio, come specificato dalla citata Direttiva MibacT;

b) il rilievo delle strutture murarie superstiti del piano terra, sottostanti e fondamenta, per eventuale utilizzo (reinnesto) della nuova costruzione ove possibile;

c) la individuazione o realizzazione di idonei depositi per i materiali recuperati e, nel caso di opere d'arte, opportunamente climatizzati e disinfestati.

5.2. Per gli edifici distrutti o gravemente danneggiati privi di valore storico o pregio architettonico la eventuale ricostruzione può mutare ubicazione e forma in funzione del buon inserimento nel contesto storico-paesaggistico e ambientale e nel rispetto delle norme urbanistiche vigenti.

5.3. La ricostruzione di isolati e nuclei storici totalmente distrutti o irrecuperabili in quanto gravemente danneggiati, avvenga mediante Piano di Recupero o Piano di Ricostruzione; l'intervento in ogni caso rispetti il precedente sedime, forma, altezza e morfologia delle facciate, desunte da rigorosa indagine storica iconografica e fotografica; sia consentito eliminare eventuali stratificazioni/aggiunte ritenute non compatibili; **gli interni potranno essere a pianta libera**.

5.4. Ogni progetto post-sisma sull'edificato è necessario sia preceduto da adeguata **indagine storico-critica** che individui nel borgo, come nei singoli edifici, tutti gli elementi di pregio storico, architettonico, storico-artistico, paesaggistico, al fine di garantirne la conservazione, il consolidamento, il recupero e il riuso; questa valutazione preventiva, unitamente alle conoscenze prestazionali delle apparecchiature murarie e delle strutture tipiche di ciascun luogo e al riconoscimento dei singoli elementi strutturali, è indispensabile anche ai fini della comprensione del comportamento statico e dinamico degli edifici; conoscenze utilissime per garantire progetto di consolidamento ad un tempo efficace ed economico (di spesa strettamente necessaria).

5.5. La valutazione storico-critica individua:

a) le strutture di edifici non consolidabili e che necessitano di essere sostituite nel rispetto della compatibilità chimico-fisica e meccanica delle parti rimanenti e nel rispetto e del minimo intervento; è bene comunque sia garantita la riconoscibilità e rinnovabilità di tali parti aggiunte;

b) la predetta sostituzione di parti strutturali (pannelli murari, solai, tetti), dovrà avvenire impiegando materiali compatibili e con presidi antisismici che garantiscano il miglioramento del comportamento dell'intera struttura.

5.6. Gli interventi di consolidamento di edifici, aggregati edilizi, nuclei, complessi, borghi o centri storici, saranno realizzati con il miglioramento sismico, da preferire a qualsiasi altro tipo di intervento, e dovranno conservare quegli elementi costitutivi che determinano i loro valori storico-artistici e architettonici quali murature portanti tradizionali, anche in faccia vista, orizzontamenti e pavimenti, sistemi di copertura, decorazioni, elementi di finitura che presentino un carattere testimoniale di particolari tecniche e tipologie con un valore storico.

5.7. Anche in fase di "ricostruzione" il riferimento per la progettazione e realizzazione degli interventi sia "Linee guida per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle Norme tecniche per le costruzioni di cui al D.M. 14/01/2008" e relativi allegati A,B,C in armonia con la normativa sismica vigente.

5.8. Gli interventi devono interessare l'intero aggregato o, in caso di eccessiva complessità, le unità strutturali – unità minime di intervento - all'interno dell'aggregato; queste ultime sono costituite da uno o più edifici ma devono essere trattate sempre in visione complessiva anche per garantire sicurezza urbana. Nel caso di edifici singoli cioè isolati, l'Unità Minima di Intervento sia lo stesso edificio singolo.

5.9 Per gli edifici, gli aggregati e le unità strutturali prive di proprietari o con proprietari inattivi, serve sia garantito comunque **intervento strutturale unitario** applicando il potere sostitutivo da attuarsi a cura del Comune.

5.9. I necessari **adeguamenti tecnologici e funzionali** (impianti, ascensori, infissi esterni, etc.) e gli interventi per diversamente abili, occorre siano inseriti sempre nel rispetto del contesto storico-architettonico e paesaggistico dell'edificio e del luogo.

5.10. Nei casi in cui Borghi o parti di essi non siano recuperabili - per minor interesse storico, artistico e urbanistico, per scarsità di popolazione residente, per quantità di edifici danneggiati irreparabilmente - si potrà prevedere la conservazione del **rudere** con trattamento anche dell'intorno tale da garantirne l'inserimento nel contesto paesaggistico -fatta sempre salva la messa in sicurezza. Ciò è da preferire alla demolizione con rimozione delle macerie.

5.11. Il trattamento del rudere, consentirà il rispetto della storia dell'insediamento, del suo tessuto, dei suoi monumenti e del suo vissuto, e potrà andare a costituire parte di parchi storici ad arricchimento culturale dei territori.

5.12. E' bene non siano previsti incrementi di volumetria; invece sono da consentire eventuali riordini di sagome nel restauro e conservazione di edilizia storica.

6- Strumenti economici e finanziari

Un così ambizioso programma che vuole favorire il mantenimento della popolazione residente, favorire il ripopolamento, confermare i servizi esistenti e aggiungerne, facilitare l'accessibilità, deve necessariamente dedicare grande attenzione ai canali finanziari atteso che la vastità del Patrimonio (Centri Storici, Borghi e ben individui sparsi su tutta la Penisola) mai potrà essere apprezzabilmente salvaguardata solo con le risorse pubbliche peraltro calanti.

6.1. Quindi è opportuno che il Piano deva:

a) Individuare tutti **canali di finanziamento esistenti compatibili** con le finalità del Piano per convogliarli in modo organico nell'azione di prevenzione sismica e conservazione storico architettonica, ambientale e paesaggistica; tra questi in primis il Super Sisma Bonus, con i dovuti correttivi tecnici e finanziari per renderlo più efficace, e il Super Eco Bonus; non di meno i finanziamenti in favore dei più diversi settori economici, di determinate categorie, di specifiche aree;

b) promuovere e coordinare **altri strumenti** esistenti quali, tra altri possibili:

i. credito agevolato, fondiario e simili;

ii. fiscalità di vantaggio per residenza e attività lavorative o socio-culturali;

iii. abbattimento degli oneri urbanistici per lavori edilizi;

iv. agevolazioni tariffarie sui servizi a rete;

v. cessione di credito;

vi. credito di imposta;

c) **Strumenti innovativi** quali:

i. misure finanziarie straordinarie post Covid 19.

ii. convenzioni speciali pubblico-privato per cittadini non capienti e soli: cessione di proprietà con usufrutto vita natural durante;

iii. possibilità per l'ente pubblico di acquisire a costo zero o simbolico immobili abbandonati;

iv. possibilità per l'ente pubblico di rivendere anche a titolo gratuito, a condizione che entro 2/3 anni debbano essere completate opere di consolidamento e restauro edilizio di tipo conservativo a spese del nuovo acquirente fino al conseguimento del certificato di agibilità;

v. "Reddito di residenza attiva", fondi destinati a coloro i quali intendono cambiare residenza dalla città al Borgo e aprirvi una attività commerciale o imprenditoriale o professionale per almeno un quinquennio; procedura già autorizzata dal MISE e in essere in diverse Regioni; possibilità di aggiungere sgravi fiscali;

vi. garanzia finanziaria tramite gli stessi immobili recuperati dal Piano;

vii. fondi di investimento; fondi assicurativi, associativi, previdenziali; soggetti economici di impresa. Sempre che per lavori e usi compatibili con la conservazione dei caratteri dell'edilizia storica: usi abitativi, ricettivi, lavorativi, sportivi, culturali, sociali, sanitari, creativi, etc;

viii. Found raising internazionale per Borghi o luoghi che rivestano particolare singolarità e interesse;

ix. Ulteriori e speciali benefici fiscali, tariffari e amministrativi, per i borghi o comuni inseriti nei Parchi/Aree Protette e nei casi di adesione a Piani/Progetti su interi Borghi e interi agglomerati.

7- Azioni macroeconomiche di sostegno degli Enti pubblici

Chiunque si occupa di questo argomento ha compreso che l'abbandono o semiabbandono dei territori marginali, dei Borghi e dei Centri Storici deriva da fattori macroeconomici e geopolitici epocali difficilmente controvertibili, tra tutti il fatto che il cibo oggi proviene con maggiore convenienza da mercati industriali e globali. Proprio per questa oggettiva difficoltà, la necessità e il desiderio che il Patrimonio comunque non vada perduto (causa di ulteriori diseconomie macro), impongono la realizzazione di facilitazioni logistiche che ne incrementino l'appetibilità. Almeno in buona parte.

7.1. Al fine di favorire il mantenimento di residenti e il ripopolamento dei Borghi e per aumentare la redditività dei capitali pubblici e privati investiti, è necessario un intervento organico degli enti pubblici volto a realizzare nei vari territori:

a) servizi di base, farmacia, banca/posta;

b) telecomunicazioni, telelavoro;

c) viabilità;

d) mezzi di trasporto pubblico nei Borghi inglobati nelle aree metropolitane e tra i Borghi organizzati "in rete";

e) sentieristica e piste ciclo-pedonali, ippiche e, ove possibile, per lo sci di fondo;

f) conferimento di proprietà pubbliche nel Piano;

g) difesa del suolo;

h) orientamento nei Borghi di strutture sanitarie e assistenziali esistenti, nonché di ogni altro servizio o struttura pubblica;

i) orientamento nei Borghi dei finanziamenti e incentivi già esistenti in favore di settori economici;

l) riconoscimento del valore sociale del presidio territoriale insito nell'insediamento rurale e montano.

8- Strutture e procedure amministrative

Al pari delle facilitazioni economiche e logistiche, una procedura amministrativa non scoraggiante si impone con oggettività, sia pure nelle garanzie delle dovute efficacie di controllo di qualità.

8.1. Il ruolo centrale di coordinamento sia comunque assicurato dalla Struttura di Missione che d'intesa con gli altri organi della p.a. individua le procedure burocratiche del Piano.

8.2. Le Regioni, nel predisporre le apposite Unità Tecniche Regionali (UTR), usino esclusivamente personale già dipendente della pubblica amministrazione, al fine di limitare spese non direttamente produttive. Inoltre:

a) forniscano ai Comuni quanto necessario in termini di conoscenze, dotazioni strumentali, personale e risorse; coordinino e supportino quanto eccede le competenze e possibilità dei singoli Comuni;

b) esercitino la vigilanza su tutto il Piano, per quanto attiene al proprio territorio e, ove necessario, il potere sostitutivo in caso di inadempienze da parte dei Comuni;

c) individuino d'intesa con i Comuni le azioni macroeconomiche, strategiche e infrastrutturali del Piano, coordinate dalla Struttura di Missione;

8.3. I Comuni parimenti alle Regioni, predispongano le apposite Unità Tecnico-Finanziarie Comunali (UTC), esclusivamente con personale già dipendente della pubblica amministrazione, anche accorpandosi funzionalmente in più Comuni. Inoltre:

a) provvedano prontamente alla perimetrazione dei borghi e all'individuazione sul territorio dei manufatti di interesse storico da inserire nel Piano, aggiornando di conseguenza il Prg o Strumento Urbanistico Generale, dandone comunicazione alla Struttura di Missione;

b) ricevano e curino le istanze dei cittadini ai sensi del Piano, dalla presentazione della documentazione richiesta per il rilascio dell'autorizzazione ai lavori, per i controlli e per l'assistenza post cantiere;

c) curino che ogni azione di prevenzione sismica o post-sisma sugli edificati, sia accompagnata da ricognizione critica di urbanizzazioni e infrastrutture: strade, pavimentazioni, arredo urbano, illuminazione pubblica, verde attrezzato, tecnologie telematiche e telecomunicazioni, elettricità ed energia; in ciò i Comuni agiscano d'intesa con gli enti gerarchicamente superiori nonché con le aziende/enti erogatori di servizi pubblici a rete e opere pubbliche, comunque sempre nell'ottica della tutela dei caratteri storici, paesaggistici e ambientali;

d) curino ricognizione e adeguamento dei servizi (sociosanitari, scolastici, sportivi, ricreativi, postali etc.), anche operando d'intesa coi Comuni vicini ed enti superiori diversi, secondo omogeneità socio-territoriale e previsioni strategiche;

e) curino e varino, sempre d'intesa con gli enti superiori e consorziandosi ove occorra, programmi di miglioramento e adeguamento della viabilità, dei mezzi di trasporto pubblico, della sentieristica e delle piste ciclo-pedonali, ippiche e, ove possibile, per lo sci di fondo;

f) assicurino e curino che il personale dipendente, o comunque collaboratore dedicato al Piano, sia preparato tecnicamente e culturalmente per le finalità del Piano stesso, anche attraverso specifici programmi di formazione e aggiornamento d'intesa con gli enti superiori; assicuri la continuità e omogeneità di azione del Piano negli anni;

g) recepiscano linee guida per la conservazione dei caratteri architettonici dell'edilizia storica redatti dalla Struttura di missione d'intesa con il MibacT;

h) favoriscano studi sui singoli Borghi, progetti unitari di consolidamento e di restauro basati sui costi unitari sommari per singolo isolato (aggregato) e /o per unità minime di intervento.

9- Azione dei privati cittadini

9.1. Il singolo cittadino, anche in associazione di proprietari, rivolge al Comune domanda di adesione al Piano e la correda coi documenti che verranno specificati; non è consentito agli uffici pubblici richiedere ai cittadini documenti già in loro possesso a vario titolo o in possesso di altri organi della Pubblica Amministrazione.

9.2. L'attività edilizia è sottoposta all'ordinario regime giuridico amministrativo anche se il Piano dovrà avere potere di unificare procedure e competenze; il titolo edilizio comunale sia unico e contenga tutti gli altri eventuali pareri; il Piano preveda forme di conferenze di servizio permanenti presso i Comuni per l'esame delle istanze, dei progetti e dei piani e recepisca l'Autorizzazione Paesistica semplificata dal D.P.R.31/2017. Rimane ferma nelle conferenze di servizio la prevalenza sulle singole pratiche dei pareri dei rappresentanti delle singole competenze.

10- Fondo Nazionale di Sostegno

1- E' quindi opportuno istituire un Fondo Nazionale di Sostegno per il PNRB su cui convergere capitali di ogni provenienza, fondi pubblici di ogni tipo, fondi dell'Unione Europea, Fondazioni, Fondi Italiani pubblici e privati, azionariato, assicurativi e simili, comunque interessati al Piano e con esso compatibili.

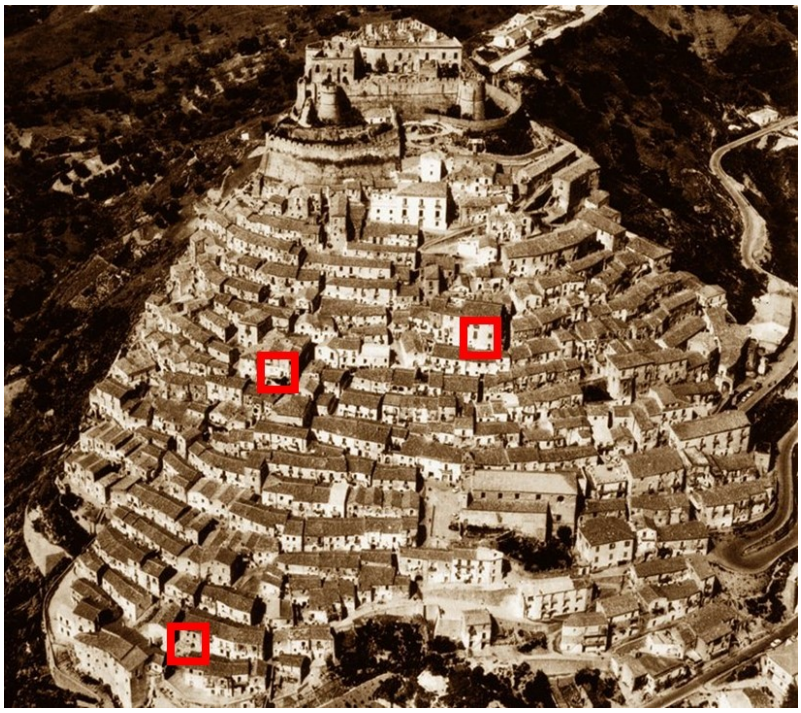
11- Decreti attuativi

11.1-Su impulso della Struttura di Missione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri di concerto con il Mibact e con altri Ministeri eventualmente interessati, con propri decreti attuativi può specificare procedure, metodologie di intervento e quanto altro si renda necessario per l'attuazione del Piano.

APPENDICE

APPUNTI SULLE MODALITA' APPLICATIVE DEL SISMA BONUS E DELL'ECOBONUS NEI BORGHI, NEI CENTRI STORICI MINORI E NEI MANUFATTI EDILIZI COMPLESSI

Tra i principali obiettivi del Piano Borghi ci sono la salvaguardia del patrimonio storico architettonico e la sicurezza sismica, aspetti senza i quali gli altri obiettivi del Piano non potrebbero essere perseguiti.
Per la particolare conformazione urbanistica, morfologica e tipologica del costruito dei borghi e dei centri storici minori – ma anche dei centri storici maggiori e degli edifici complessi – il sisma e l'eco bonus non sono applicabili efficacemente così come questi due strumenti sono stati studiati.
Il sisma bonus può funzionare adeguatamente per i condomìni – edifici singoli – mentre nei borghi, essendo uno strumento indifferente al territorio - non tiene conto della pericolosità - e casuale – in quanto le domande sono casuali – non può assolutamente raggiungere l'efficacia che si richiede anche rispetto alla vulnerabilità urbana e alle possibili "vie di fuga".

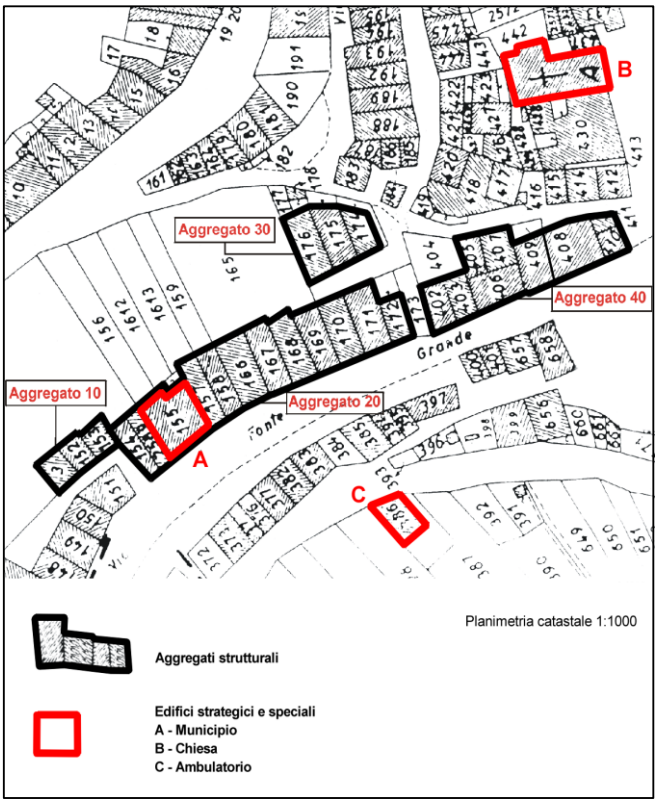


Rocca Imperiale (Cosenza)

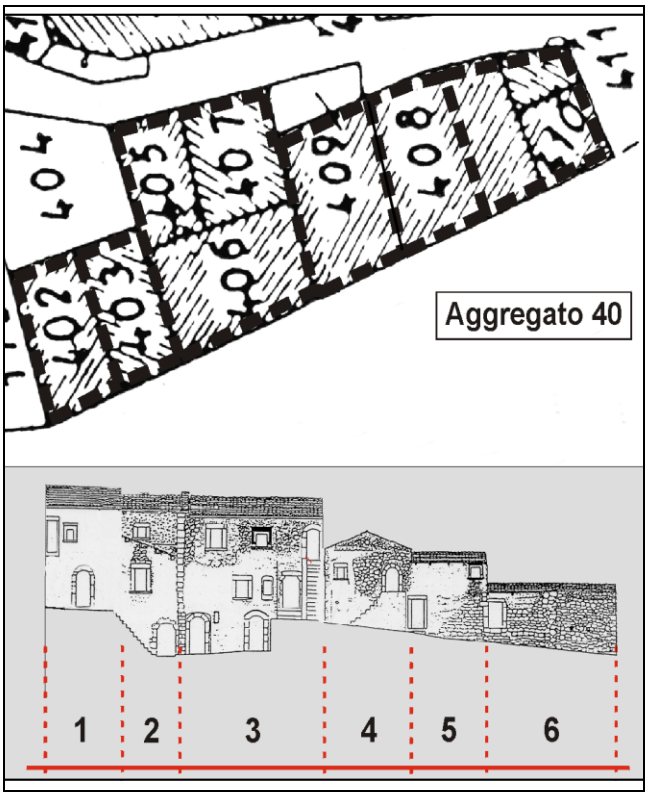
Supponiamo ad esempio che nel centro storico di Rocca Imperiale siano presentate solo tre domande relative a tre edifici all'interno di altrettanti aggregati strutturali. In questo caso il sisma bonus sarebbe assolutamente inefficace anche per gli stessi tre edifici per i quali si riuscisse a realizzare l'intervento. Infatti in caso di terremoto l'alta vulnerabilità degli edifici contermini comprometterebbe anche quelli migliorati sismicamente e, a livello complessivo, il risultato sarebbe un mero spreco di risorse.

A ciò va aggiunto il fatto che il miglioramento di due classi di vulnerabilità per ottenere il contributo massimo non garantisce sempre una adeguata sicurezza; se si parte infatti da un livello molto basso – caso assai frequente nei borghi - il raggiungimento di due livelli superiori difficilmente può ottenere un miglioramento sismico significativo.

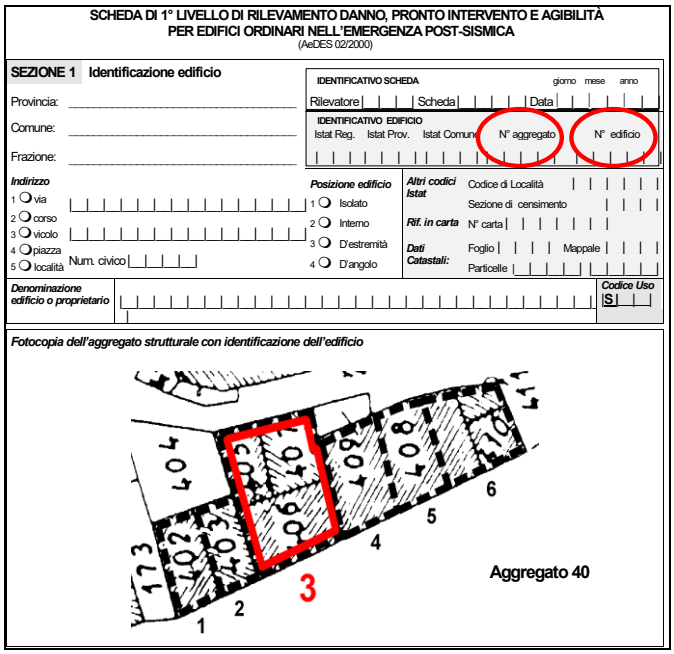
Da un punto di vista operativo i Comuni – essenziali per l'attuazione del Piano - dovrebbero procedere preliminarmente alla redazione del cosiddetto ***Catasto Aggregati/Edifici***, operazione molto semplice e alla portata dei pur sguarniti uffici tecnici comunali (figure essenziali sono il tecnico comunale e la guardia comunale) indispensabile anche nel caso di gestione tecnica dell'emergenza e della ricostruzione post sisma



Tav. 1 – Individuazione aggregati strutturali nell'ambito della planimetria catastale. Per aggregato strutturale si intende un insieme di uno (caso C) o più edifici tra loro collegati strutturalmente, in genere coincidente con un isolato. Vanno considerati a sé stanti anche aggregati con collegamenti "deboli" (caso Aggregati 10 e 20).



Tav. 2 - Individuazione degli edifici nell'ambito dell'aggregato strutturale. L'individuazione degli edifici all'interno dei singoli aggregati è un'operazione da effettuare con particolare attenzione in quanto non sempre le particelle catastali coincidono con gli edifici.


SCHEDA DI 1° LIVELLO DI RILEVAMENTO DANNO, PRONTO INTERVENTO E AGIBILITÀ PER EDIFICI ORDINARI NELL'EMERGENZA POST-SISMICA
(AeDES 02/2000)

SEZIONE 1 Identificazione edificio

Provincia:
Comune:
Frazione:

IDENTIFICATIVO SCHEDA — giorno mese anno
Rilevatore | Scheda | Data

IDENTIFICATIVO EDIFICIO
Istat Reg. Istat Prov. Istat Comune N° aggregato N° edificio

Indirizzo
1 via
2 corso
3 vicolo
4 piazza
5 località
Num. civico

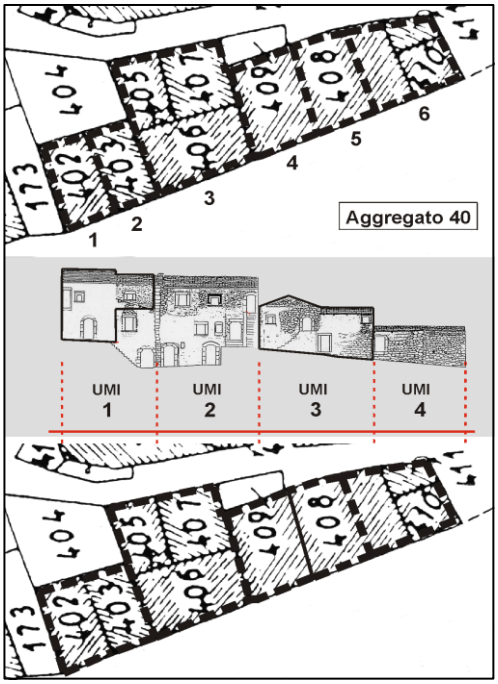
Posizione edificio
1 Isolato
2 Interno
3 D'estremità
4 D'angolo

Altri codici Istat: Codice di Località; Sezione di censimento
Rif. in carta: N° carta
Dati Catastali: Foglio; Mappale; Particelle

Denominazione edificio o proprietario
Codice Uso S

Fotocopia dell'aggregato strutturale con identificazione dell'edificio

Tav. 3 - Scheda di 1° livello di rilevamento danno, pronto intervento e agibilità per edifici ordinari nell'emergenza post – sismica. L'individuazione degli aggregati e degli edifici, va riportata nella Sezione 1 della scheda prestando particolare attenzione all'individuazione numerica degli edifici nell'ambito dell'aggregato.

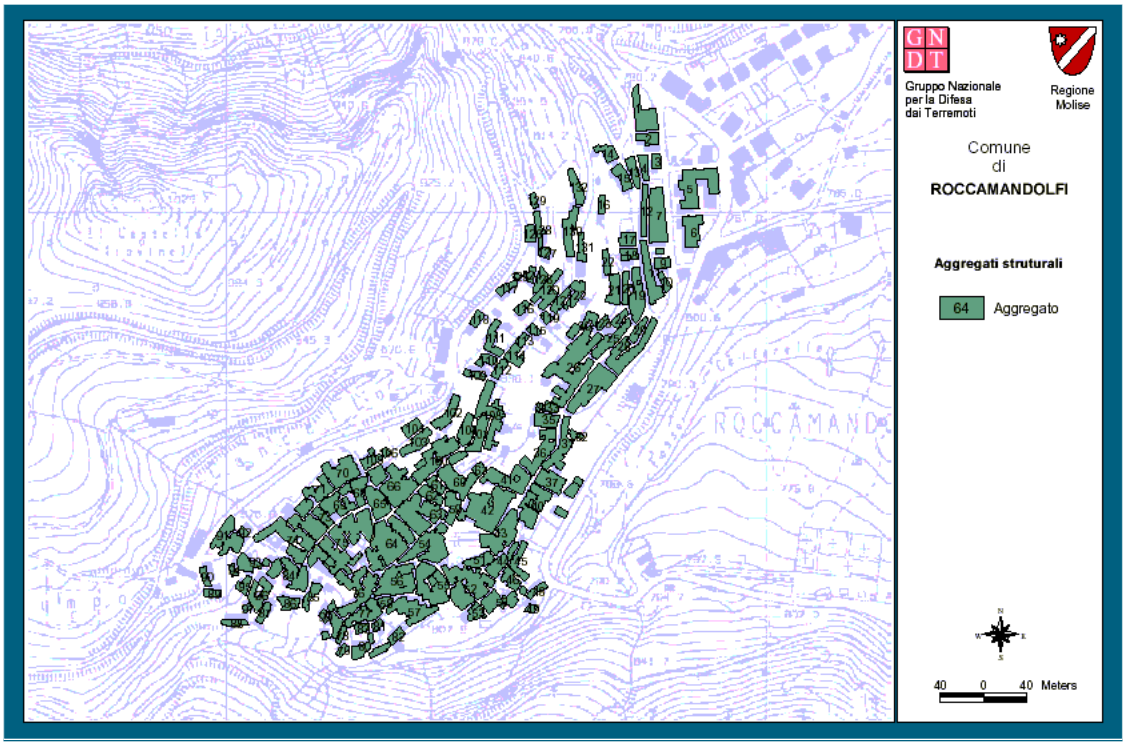


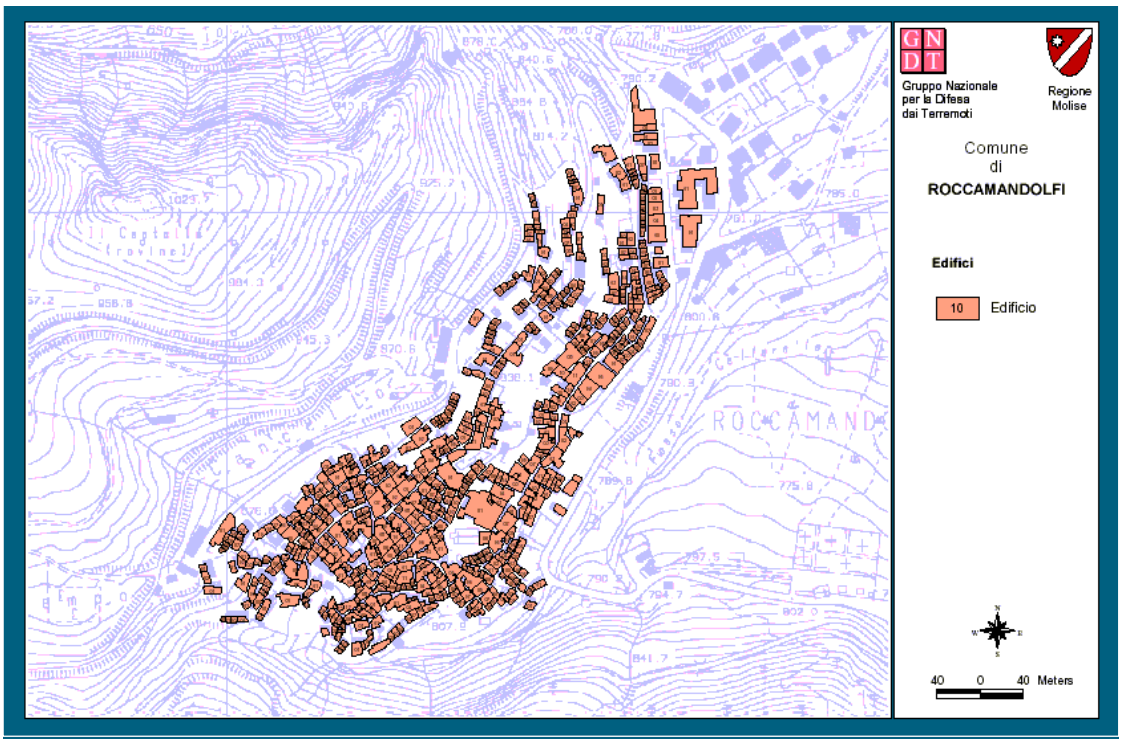
Tav. 4 - Individuazione U.M.I. (Unità Minime di Intervento) in base alle compenetrazioni. In fase di programmazione della ricostruzione è necessario individuare le UMI possono non coincidere con gli edifici già individuati in quanto bisogna tener conto delle eventuali *compenetrazioni* di una stessa unità immobiliare in più edifici (casi UMI 1 e UMI 3).

ESEMPIO DI INDIVIDUAZIONE AGGREGATI/EDIFICI

Comune di Roccamondolfi (Molise)

Individuazione degli aggregati strutturali





Individuazione degli edifici

Da un punto di vista tecnico gli interventi andrebbero eseguiti come minimo per edificio – cosa che purtroppo non sempre avviene visto che ancora tanti, anche tecnici, pensano alle unità immobiliari e non all'unità strutturale – ma, da un punto di vista ottimale, andrebbero eseguiti per aggregato strutturale – o per porzione di aggregato in caso di aggregati molto grandi e complessi. Nei borghi, inoltre, proprio per le loro caratteristiche analoghe a quelle di Rocca Imperiale o di Roccamondolfi, gli interventi andrebbero eseguiti almeno per porzioni di abitato, cioè per un insieme di aggregati.

Questo obiettivo può essere raggiunto grazie al Comune che dovrebbe farsi coordinatore, ad esempio attraverso Piani di Recupero di cui alla Legge 457/78 tanto per utilizzare uno strumento urbanistico snello e una legge già esistente e ben nota, delle iniziative private promuovendo Consorzi per ogni aggregato per la gestione degli interventi (come già avviene nei post-terremoti). Tra l'altro va ricordato che i Piani di Recupero oltre a essere applicabili dimensionalmente dal singolo edificio, all'aggregato a parti del costruito all'interro centro storico o borgo. Il vantaggio dei Piani di Recupero sta anche nel fatto che moltissimi Comuni ne sono già dotati e hanno una normativa in genere in linea con l'obiettivo della conservazione dei caratteri storico architettonici.

Fatte queste considerazioni ne discende che non ha alcun senso eseguire interventi col bonus energia se propedeuticamente, o contemporaneamente, non viene migliorata la sicurezza sismica, in caso di terremoto infatti il risultato sarebbe quello di avere un edificio distrutto, compresa tutta la parte di efficientamento energetico, e quindi anche in questo caso con un evidente spreco di risorse.

Sempre con riferimento all'eco-bonus c'è da dire che non tutti gli interventi consentiti sono applicabili nei borghi o nei centri storici. Non è pensabile infatti pensare a pannelli solari sui tetti – salvo che non si impieghino le tegole solari ammesso e non concesso che abbiano un adeguato rendimento – così come non è pensabile utilizzare il cappotto – che nelle zone più fredde non potrebbe essere inferiore a 12-14 cm. di spessore – determinando l'incasso degli imbotti di porte e finestre e, in alcuni casi, la compromissione di intonaci storici di valore o la muratura a faccia vista.

In questo caso diventerebbero determinanti le direttive della Struttura Centrale, quale ad esempio l'imposizione dell'isolamento termico con pannelli isolanti di cartongesso all'interno e non all'esterno delle facciate.