

Proposte per

SICUREZZA E EFFICIENZA ENERGETICA

per una gestione sostenibile del costruito

Roma, 22 maggio 2012
ENEA - Via Giulio Romano, 41

INTERVENTI DI RECUPERO ED AGGREGAZIONE DELLE PROPRIETÀ URBANE

DI GABRIELE TROILO (FEDERPROPRIETÀ)

La proposta che si offre oggi all'attenzione dell'opinione pubblica può considerarsi il completamento del lungo processo di maturazione e di esplicazione della cultura del recupero del patrimonio edilizio esistente nel nostro Paese.

Non sembra quindi inutile riandare brevemente con la memoria ai primi timidi, ma già consapevoli, tentativi rivolti prevalentemente agli interventi sul patrimonio storico-artistico (si pensi alla Carta di Gubbio sui centri storici) e poi al movimento di opinione che, a cavallo dei primi anni '70 del XX secolo, teorizzava il recupero come freno al consumo del territorio. Tali orientamenti trovavano poi concreta applicazione in alcune soluzioni urbanistiche nelle nostre città, ma anche negli stanziamenti di fondi pubblici per il recupero.

Si arrivava così al titolo IV della legge n. 457/1978 (c.d. piano decennale per l'edilizia) che disciplinava gli interventi di recupero, definendoli e pianificandoli, (non può non citarsi il contributo in proposito dato dalla Commissione presieduta da Leonardo Benevolo), con disposizioni in buona parte recepite nel DPR n. 380/2001 (al riguardo non può non richiamarsi, anche al fine di quanto in appresso si dirà, la sentenza n. 309/2011 della Corte costituzionale che ha affermato la competenza dello Stato in ordine alla definizione delle categorie di interventi edilizi oltre che dei relativi titoli abitativi).

Nel frattempo fra le varie iniziative non soltanto culturali va citata quella del Ministro dei beni culturali (era allora Ministro Biasini a torto più noto per il suo andare in bicicletta e per le sue conseguenti cadute) con l'istituzione di una commissione per lo studio relativo alla mano d'opera, alle tematiche costruttive, ai siti d'estrazione dei materiali, agli antichi mestieri, ecc., studio volto a porre a disposizione di tutti (cultori ed operatori) gli strumenti per l'attività di restauro e di recupero. Non occorre purtroppo dire che, dopo qualche tempo (circa un anno?), la Commissione, che aveva svolto un proficuo lavoro i cui risultati si spera siano conservati in qualche remoto angolo di quel Ministero, smise di operare.

La spinta data dal piano decennale agli interventi di recupero è innegabile ed i risultati positivi, in buona parte attribuibili agli IACP, troppo spesso vituperati, sono sotto i nostri occhi. Meno rilevante è l'apporto della proprietà privata che, oppressa dal regime vincolistico delle locazioni, si è trovata, per la mancanza di risorse, nella condizione di non poter far fronte neanche alla manutenzione corrente.

Terminato il regime vincolistico, per effetto della legge n. 431/1978, l'Associazione Romana della Proprietà Edilizia, ben consapevole dei problemi di degrado delle nostre città e del patrimonio edilizio, ritenne di affidare ad una Commissione, coordinata da chi scrive e composta dai prof. Luciano Pontuale e Pietro Samperi, lo studio del tema dell'aggregazione delle proprietà urbane sotto diversi profili per porre a disposizione dei soci opportuni strumenti conoscitivi. Per la verità era anche sembrato possibile che si potesse trarre qualche indicazione positiva dagli orientamenti nati dalla gestazione del nuovo p.r.g. di Roma, ma ciò non fu possibile perché l'Amministrazione comunale stava puntando su un piano non piano, così come poi la conclusione della vicenda confermò. Dalla relazione della Commissione predetta in data 26/4/2001 possono trarsi comunque alcuni spunti interessanti proprio quale premessa alle valutazioni che hanno portato alla proposta di cui oggi si parla.

Occorre peraltro richiamare preliminarmente una distinzione che non può essere trascurata: gli interventi di recupero definiti in un piano d'iniziativa pubblica o privata, approvato dall'Amministrazione pubblica seguono le norme già previste per i piani particolareggiati ed inserite nell'art. 23 della legge n. 1150/1942 e nelle sue varie filiazioni statali e regionali, che prevedono la costituzione di consorzi di proprietari che funzionano a maggioranza, cosicché quanto appresso si dirà attiene prevalentemente ai problemi dell'aggregazione della proprietà al di fuori dei piani di recupero e simili.

Se si vuole offrire ai proprietari di immobili urbani una serie di elementi che consenta loro di valutare preliminarmente (dopo sarà necessario un vero e proprio piano d'impresa) se, e in quale misura, sia conveniente aggregarsi in vista di interventi di recupero, occorre individuare più parametri sulla base dei quali, combinati reciprocamente, definire una sorta di scala delle convenienze. Tra l'altro solo una costruzione di tal genere può dar conto dell'eventuale necessità di un intervento pubblico (contributi, agevolazioni tributarie, premi di cubatura, ecc.).

Deve inoltre tenersi presente che anche l'eventuale ricorso da parte dell'ente locale alle società di trasformazione urbana non può che basarsi su valutazioni non dissimili da quelle suaccennate. In proposito non può non citarsi l'art. 47 della legge del Lazio n. 38/1999 (poi seguita da altre Regioni) sulla partecipazione dei proprietari pubblici e privati alle società di tal genere.

In prima approssimazione, può tenersi presente quanto segue ai fini di una stima di massima complessiva degli interventi di recupero.

A. Il primo fattore da prendere in considerazione è la dimensione dell'intervento espresso in metri cubi di costruzione esistente o in numero di abitanti (o comunque utilizzatori per il

terziario) residenti-occupanti. Si precisa che questa valutazione attiene non soltanto alle economie di scala ma anche, per quanto ci riguarda, alla specificità degli interventi.

- B. Il secondo è relativo alla natura dell'intervento (manutenzione ordinaria e straordinaria, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica) secondo le definizioni date dall'art. 3 del DPR n. 380/2001, con specificazione, nel caso in cui sia necessario il ricorso ad interventi differenziati, delle relative proporzioni.
- C. Il terzo attiene alle possibilità offerte dalle norme urbanistico-edilizie generali e particolari vigenti nella zona, sia in merito all'ammissibilità o meno (e alle relative condizioni) degli interventi, sia in merito alla possibilità di modifiche anche delle destinazioni d'uso.
- D. Il quarto concerne la possibilità di sfruttamento del sottosuolo per impianti e servizi (gallerie generali e specifiche, autorimesse, ecc.)
- E. C'è poi da considerare l'eventualità di dover temporaneamente delocalizzare gli occupanti, come e per quale periodo.

Per fare un esempio, se gli interventi riguardassero la sola manutenzione ordinaria difficilmente ci sarebbe ritorno del capitale investito concretamente valutabile, ma sicuramente se tali interventi si estendessero a più edifici si potrebbero avere consistenti economie di scala; altrettanto può dirsi se si procedesse ad interventi di manutenzione programmata nel tempo.

A questo punto sarà possibile valutare se l'iniziativa può camminare autonomamente, e quindi procedere con i soli apporti finanziari di cui alla proposta oggi in esame.

La relazione citata prendeva anche in esame l'ipotesi di un intervento standard consistente nella "demolizione-ricostruzione" di un edificio, come prima schematizzazione esemplificativa di un caso-limite, sufficientemente orientativa come guida per una prima valutazione economica dei c.d. costi/benefici.

Per rendere più immediatamente comprensibile la schematizzazione, appare necessario esplicitare più chiaramente alcuni fattori del caso considerato, come: le caratteristiche dell'edificio oggetto dell'intervento e i motivi che ne suggeriscono (o ne impongono) la demolizione anziché la ristrutturazione, motivi che non fanno assumere all'edificio alcun valore residuo; la disciplina urbanistica vigente nella zona; l'occupazione diretta dell'immobile da parte dei proprietari o motivi che determinano la permanenza in esso degli inquilini attuali; la possibilità e l'interesse di modificare le destinazioni d'uso attuali; ecc.

Anche sulla base di una serie di indicazioni, soprattutto metodologiche, contenute nel caso-tipo considerato, si possono intanto fornire alcune indicazioni per ampliare il ventaglio delle possibili articolazioni operative di un intervento siffatto sia per quanto riguarda gli aspetti puramente quantitativi dell'operazione sia per quelli più complessi da valutare in chiave esemplificativa relativi agli aspetti qualitativi, ma non può neanche trascurarsi l'opportunità, talvolta vincente, di procedere più che ad una demolizione-ricostruzione ad un'integrale e sistematica ristrutturazione interna (più o meno rilevante in termini tipologici, strutturali o di adeguamento alle disposizioni di

legge) anche con una sostanziale ridefinizione qualitativa estesa all'intero apparato morfologico ed architettonico dell'edificio.

A tale riguardo occorre, infatti, considerare che la proposta di una ristrutturazione integrale a quasi può essere la scelta più conveniente economicamente se la maglia della struttura portante, la sua stabilità, le altezze interpiano o la cubatura complessiva consentono di superare le possibili limitazioni imposte da normative di piano calibrate per il "nuovo", ferma restando, talvolta, la convenienza economica di procedere in tale direzione nel caso di tipologie che comportano bassi indici di fabbricabilità; il che, in una città come Roma anche nelle zone c.d. periferiche (che non necessariamente sono databili a partire dagli anni venti quanto piuttosto dagli anni cinquanta) rappresenta compendi non marginali e sufficientemente agglomerati, anche se talvolta inclusi in contesti edilizi di maggiore densità fondiaria.

Tutto ciò, inoltre, consente ricadute positive anche di valore qualitativo data l'appetibilità che nel mercato immobiliare hanno, oggi, edifici costruiti da un più contenuto numero di alloggi, sia per uso abitativo che terziario (quest'ultimo anche esteso all'intera superficie da ristrutturare).

Situazioni più articolate si possono presentare, invece, se si considera il caso relativo ai costi-benefici quali-quantitativi riferito all'abbattimento-ricostruzione di un singolo edificio tipo di sei piani, esemplificativo indubbiamente di una realtà fortemente presente e potenzialmente rilevante ad es. nelle aree periferiche (post anni 40) romane, soprattutto nei quadranti nord-est, est, sud-est e sud.

Infatti, il riferimento parametrico ai possibili (e tutti da dimostrare nella variegata realtà delle situazioni reali) costi-benefici analizzati esclusivamente in termini d'economia d'impresa, può oscillare variamente a seconda di situazioni d'intervento, di ubicazione, di estensione, d'uso o di previsioni al contorno così come ammissibili in forza dello strumento urbanistico.

Per sintetizzare tutto ciò, qui di seguito vengono elencate alcune possibili soluzioni che possono per la loro natura incidere anche notevolmente sulla valutazione dei costi-benefici, in considerazione soprattutto dei processi trasformativi di medio periodo previste dalle scelte di piano e, allo stato, non ancora monetizzabili.

Essi riguardano essenzialmente:

- ristrutturazioni pesanti estese a più edifici contigui, fino a comprendere aree edificate contornate da strade (isolati ed edifici in linea) o caratterizzati da processi lottizzativi omogenei (tipologie a blocco aperto, ecc.);
- demolizione-ricostruzione di uno o più edifici contigui o di segmenti significativi di fronti stradali anche con diversi indici di fabbricabilità da sostituire con nuove tipologie che consentano un aumento degli spazi liberi o d'uso condominiale o una maggiore riqualificazione ambientale dei fronti stradali o una più ampia flessibilità nelle diverse destinazioni d'uso, anche commerciali o professionali, o una maggiore dotazione di servizi;
- ricostruzione di edifici che possano lucrare un maggior valore commerciale-immobiliare: per la presenza di nuove polarità o "centralità" urbane, già realizzate o in previsione; di nuove

infrastrutture o servizi pubblici; di un maggior aumento dei valori fondiari grazie alla presenza di edifici speciali d'uso pubblico nel frattempo costruiti nella zona; per l'aumento del valore dei suoli che sfruttano le nuove rendite di posizione frutto della maggiore centralità delle aree grazie al progredire dello spostamento del limite urbano della città; per la presenza di nuove tipologie edilizie per usi c.d. "rari", in quanto maggiormente appetibili sul mercato rispetto a quelle tradizionali del terziario o a quelle abitative; per la qualità architettonica del complesso edilizio che può contrassegnare esteticamente il maggior rango rappresentativo raggiunto dalla zona; per l'inserimento dei processi di ricostruzione più o meno estesi entro gli ambiti dei programmi pluriennali di attuazione legati alla realizzazione congiunta di opere pubbliche significative; grazie all'aumento di una potenziale domanda di alloggi o di funzioni non abitative, in coerenza con previsioni innovative di piano; alla creazione di tipologie residenziali per alloggi speciali o residence o alberghi; per la creazione di tipologie per uffici o commerciali; ecc.

Si segnala, inoltre, che possono naturalmente influenzare i calcoli d'impresa sui costi-benefici anche gli interventi concertati, convenzionati o programmati tra pubblico e privato nonché gli incentivi o specificità previsti dagli strumenti di pianificazione (come perequazione o compensazione) per particolari soggetti nel caso di aree da riqualificare o bonificare per il loro recupero ambientale o qualitativo d'insieme, come, le aree marginali periferiche interessate da vasti comprensori edilizi abusivi, disomogenei o casuali (v. Roma); così però ormai ci troviamo al limite della distinzione suaccennata tra semplici interventi e piano.

Tali circostanze, qui solo accennate come possibili fattori, tra i tanti, capaci di modificare sensibilmente le scelte puramente economiche da porre a base del piano d'impresa, dato che possono prefigurare incentivi alla riqualificazione da non sottovalutare nel calcolo dei benefici reali, richiederebbero la costituzione di un osservatorio permanente a livello comunale in grado di monitorare costantemente nel tempo l'evoluzione delle trasformazioni in atto, al fine di indirizzare e suggerire al meglio le strategie più idonee per l'attuazione dei predetti processi di rinnovo edilizio ed urbano.

Altro problema non indifferente riguarda l'eventuale (ma non troppo) alloggiamento degli abitanti trasferiti, per procedere alle operazioni di rinnovo edilizio, in forma temporanea o definitiva, nella stessa zona di residenza precedente o in altra località più o meno lontana o, più verosibilmente, l'accordo di natura economico-finanziaria per il rilascio dell'alloggio senza altro vincolo di locazione. Tali forme di agevolazioni sono, come è ovvio, tutte da verificare e da studiare sia se trattasi di inquilini in affitto sia di proprietari-condomini, sia se trattasi di unica proprietà immobiliare o frazionata in un numero più o meno esteso di piccoli proprietari (che peraltro si differenziano per reddito, per età e per composizione del nucleo familiare).

Se questi sono i fattori che condizionano gli interventi, è completo anche il quadro economico sul quale può fondarsi il piano industriale, sulla base della cui convenienza può generarsi l'aggregazione dei proprietari, che sono così nelle condizioni di valutarla appieno anche in funzione delle norme e dei meccanismi finanziari che oggi si propongono.

Per la verità la Commissione aveva anche fornito all'ARPE, in uno specifico elaborato, le forme per l'aggregazione anche dei condomini, con l'indicazione di particolari soluzioni giuridiche (ad es. cooperative e consorzi), ma non crediamo che questo sia il problema principale.

Esso è costituito dalla litigiosità dei condomini alla quale una normativa codicistica ormai superata non consente di porre concreto rimedio sicché qualcuno, in sede di dibattito parlamentare in atto sulla riforma dell'istituto ha pensato che si potesse far ricorso all'attribuzione al condominio della personalità giuridica al di là delle sempre possibili semplificazioni dei meccanismi di gestione e delle maggioranze deliberative. Contro tale attribuzione si è schierato con documentate argomentazioni il Coordinamento unitario dei proprietari immobiliari (di cui Federproprietà fa parte), che la ritiene lesiva dello stesso diritto di proprietà e in fondo un cavallo di Troia per far cadere i condomini in mano a gruppi di potere – che nulla hanno a che fare con una sana concezione della proprietà – e delle società di gestione da essi all'uopo costituite. Il Coordinamento non è però contrario alle semplificazioni e quindi ha esposto verbalmente e per iscritto alle Commissioni parlamentari competenti una serie di proposte, tra le quali spicca proprio quella relativa alle correzioni dell'attuale disciplina proprio in funzione degli interventi di recupero.

Tuttavia può prevedersi che la leva della convenienza economica insita nell'odierna proposta dovrebbe eliminare o almeno smorzare la litigiosità e le risse, altrimenti si dovrebbe ricorrere, per dare forza alla proposta stessa e in funzione delle singole situazioni, agli strumenti pianificatori e simili vigenti.

In conclusione, data la complessità dei problemi, si sottolinea la necessità che si dovrà apprestare, da parte di noi promotori, una massiccia campagna informativa sia sul piano culturale sia su quello attuativo, come anche nei precedenti interventi si è auspicato.