

# 6° Forum Edilizia e Territorio

## Roma 23 giugno 2009

### Sintesi contributo Dr. Angelo Artale - Direttore Generale Confindustria Finco – Piano Casa: ritardi ed opportunità

Il tema non si presta a semplificazioni poiché tratta una manovra che potrebbe caratterizzare l'assetto urbanistico del nostro Paese nei prossimi anni, per le notevoli opportunità che può aprire a patto che sia tempestiva.

Intanto occorre precisare – come probabilmente molti sanno, ma non tutti – che all'interno di quello che viene onnicomprensivamente definito **Piano Casa** vi sono **tre diverse "anime"**.

La prima riguarda le misure relative all'**housing sociale** che risalgono di fatto allo scorso anno (dl. 112/08 e delibera CIPE 8 maggio scorso, con finanziamento di 350 milioni di euro).

Poi vi sono le misure di riferimento contenute nell'**Accordo Stato - Regioni del 31 marzo** scorso, oggetto di questo dibattito.

Esse, a loro volta, riguardano **due principali tipologie** di intervento:

- Interventi entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici uni-bi familiari o comunque di volumetria non superiore ai 1000 metri cubi, fatte salve diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica.
- Interventi di demolizione e ricostruzione (abbattere per ricostruire) con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale, ferma restando l'autonomia legislativa regionale in riferimento ad altre tipologie di intervento.

Intanto alcune considerazioni generali:

- manca ancora, ad oggi, il decreto-legge di **semplificazione** di alcune procedure di competenza dello Stato.
- Tale mancanza nuoce ad una – già problematica – **omogeneità dei provvedimenti** a livello regionale. Essendo la materia urbanistica di competenza esclusiva delle

Regioni a Statuto Speciale e delle Provincie Autonome di Trento e Bolzano, e di competenza “concorrente” nel caso delle altre Regioni, si presta già ad un alto livello (rischio) di differenziazione territoriale.

- Ed in effetti le leggi regionali (per ora solo quella Toscana) ed i disegni di legge approvati mostrano già **un ampio spettro di declinazioni a livello territoriale**, in senso sia restrittivo che ampliativo rispetto alle linee guida concordate nell'accordo Stato-Regioni (ma anche Comuni, Provincie, Comunità Montane per oltre cinquanta soggetti seduti al Tavolo). Se questo fenomeno fosse particolarmente accentuato esso potrebbe determinare anche una disomogeneità delle possibilità dei cittadini nelle diverse Regioni nonché delle capacità di esercizio di impresa a seconda dei diversi territori. Il che, senza scomodare la Costituzione, non apparirebbe del tutto equo.
- In ogni caso, pur se in un quadro frammentato, l'iniziativa governativa merita un **estremo plauso** perché in grado, **senza esborsi per l'erario**, di promuovere sviluppo ed occupazione in funzione anticiclica, con l'impiego produttivo del risparmio del Paese che troverà, oltretutto, nelle attività di implementazione del patrimonio edilizio una possibile **soluzione di impiego** vantaggiosa rispetto alle attuali vergognose condizioni praticate dagli Istituti Bancari.
- Come Finco avevamo stimato in 20 miliardi di euro e **200.000 posti di lavoro** (tra posti “salvati” e nuovi posti generati) l'effetto positivo della manovra, tra imprese industriali ed artigiane.
- Tale stima va in parte rivista al ribasso dato che sono venuti a mancare due requisiti importanti:
  - **l'omogeneità** del provvedimento in termini di volumetrie e di ampliamenti consentiti, in termini di estensione temporale delle agevolazioni, etc...
  - e soprattutto la **tempestività** (almeno al momento), fattore fondamentale a detta dello stesso Governatore della Banca d'Italia (vedi pag. 13 delle Considerazioni Finali del 29 maggio u. s.)

**Resta il fatto** che tale piano sarà foriero nel 2010 di una ripresa del settore.

- Inoltre l'aver legato il percorso del cosiddetto Piano Casa 2 alla **emergenza Abruzzo** non è condivisibile – ovvie esigenze di urgenza ed attenzione alle norme sismiche a parte.  
Si tratta di questioni che riguardano **due esigenze diverse**: da un lato un'emergenza gravissima, da fronteggiare con mezzi consoni, dall'altra le prospettive dello sviluppo del Patrimonio edilizio italiano negli anni a venire (il Friuli, ad

esempio, ha già predisposto un disegno di legge regionale per rendere permanenti le agevolazioni).

Sotto questo profilo - di diversità negli strumenti da utilizzare – bastano due esempi.

(A) Nell'ambito della ricostruzione in Abruzzo è stata prevista una deroga al Codice dei Contratti Pubblici con riferimento alla **quota subappaltabile** della categoria prevalente nelle opere pubbliche, aumentata dall'ordinario 30% al 50%, cosa già, a nostro parere, non condivisibile, nell'emergenza - che anzi l'abuso dell'istituto del subappalto è stato concausa della "mala costruzione" di alcuni edifici abruzzesi - ma assolutamente da rigettare nella prassi costruttiva ordinaria. Per giunta privilegiando nei bandi la richiesta delle categorie generali SOA e non anche di quelle specialistiche.

(B) L'insistenza delle Regioni volta ad ottenere il beneficio del bonus del 55% anche per la "riqualificazione sismica", che di fatto sta fermando l'importante decreto di semplificazione del Governo.

**La parte di maggior pregio**, se così posso definirla, del Piano è tuttavia, a nostro parere, senz'altro costituita dalla parte di demolizione e ricostruzione con premio volumetrico ("**abbattere per ricostruire**"). Come Finco, insieme ad altri soggetti della Filiera, è da **molto tempo** che puntiamo in maniera insistente su di essa, e vi abbiamo dedicato due specifici Convegni.

La riteniamo il cuore del Piano per vari motivi, i principali dei quali sinteticamente elenco:

- si tratta di una misura di **sostituzione urbana**, che considera il territorio come risorsa limitata, in un Paese, come l'Italia, già abbastanza urbanizzato e costruito. Infatti non è tanto la scarsità di abitazioni che caratterizza il nostro patrimonio edilizio quanto la sua vetustà e la sua inefficienza energetica. Non mancano tanto le abitazioni, quanto le abitazioni adatte, le abitazioni commisurate alle esigenze della domanda, le abitazioni di qualità, oltre che le abitazioni di costo accessibile.

Ciò anche perché il patrimonio edilizio italiano dal dopoguerra in poi si è sviluppato – **prima** - sotto l'**urgenza demografica**, sociale e di spostamento lavorativo e – **sempre** - con particolare **riferimento all'offerta e più che alla domanda**.

- Si tratta oltretutto di una misura che supera in modo sostanziale il problema, altrimenti centrale, del **costo delle aree**.
- Si tratta quindi di operare una grandiosa e lungimirante azione di **riqualificazione** del patrimonio edilizio urbano, anche nel senso radicale della sua sostituzione.

Poiché se è infatti vero che il patrimonio “**antico**” dei nostri Centri storici ha in sé un vissuto che è testimonianza della nostra storia, non altrettanto si può dire per il patrimonio “**vecchio**” delle **periferie urbane** o per molti altri insediamenti, la maggior parte dei quali costruiti prima del 1976 e cioè prima che una qualunque legge sull’efficienza energetica in qualche modo ne normasse gli aspetti legati al consumo di energia.

E ciò senza considerare gli aspetti architettonici.

Ma per quanto riguarda l’efficienza energetica risale poi solamente al 1991 con la legge 10, in parte inapplicata fino a tempi recenti, e poi con la legge 192 del 2005 di attuazione della Direttiva 2002/91 sul Rendimento energetico – anche essa in parte inapplicata – e con il Dlgs 311/06, che l’Italia si è messa al pari degli standard europei.

- La demolizione ricostruzione sullo stesso sedime con premio volumetrico fino al 35% in caso di dimostrata incremento di efficienza energetica e/o idrica, oppure in luoghi diversi ma con la inibizione a ricostruire, in quel caso, nel sedime originario, è una misura che non consuma sostanzialmente territorio e che consente, anche con riferimento al patrimonio esistente, direi anzi specie al patrimonio esistente, di conseguire risultati di **abbellimento architettonico, di razionalizzazione urbanistica e di contenimento del consumo energetico**.
- Conseguo anche il risultato del **governo del territorio** poiché è evidente che una cosa è aumentare del 20% una villetta uni-bifamiliare in economia, altra cosa è abbattere e ricostruire uno o più palazzi nella periferia urbana. Quest’ultima operazione si presta poi ben poco, per non dire per nulla, ad **irregolarità fiscali** ed al “nero”, che invece potrebbero caratterizzare in parte l’altro tipo di misura, che pure risponde – non dimentichiamolo - ad un **bisogno diffuso** dei cittadini italiani.

Sotto questo ultimo profilo va osservato che, proprio perché questa esigenza è ampiamente avvertita, la possibilità di aumentare del 20% la metratura della propria abitazione può compromettere il **mercato delle abitazioni nuove** di piccolo taglio, poiché l’ampliamento può costituire una risposta alternativa all’acquisto di una prima casa o di una casa diversa. Non è certo questa una riflessione che deve scoraggiare dall’intraprendere questa misura, ma serve semplicemente per una più corretta valutazione dei possibili ritorni economici della manovra.

Vorrei solo insistere in chiusura, sul principale motivo di consumo di energia pregiata attuale che è costituito in Italia dal **condizionamento**, che spesso viene somministrato in ambienti che sono mal isolati, con un impegno di energia primaria davvero rilevante e che sempre più, con l’auspicabile incremento del livello di vita, prenderà piede, se non si riesce a lavorare sull’efficienza energetica degli edifici.

Come illustrammo nel **Libro Bianco Enea – Finco** edito dal Sole 24 Ore già nel 2004, da essi dipende oltre il 40% dei consumi globali di energia nel nostro del Paese.

In Italia vi sono **31 milioni di case suddivise** nelle varie tipologie di civile, economica, popolare, etc..., due terzi di esse sono state costruite prima del '76, quindi sono vecchie e inefficienti dal punto di vista energetico.

Occorre mettere mano con coraggio al programma di abbattimento e ricostruzione, come del resto viene fatto in molti altri Paesi. **Anche perché è una strada inevitabile.**

Il **Parlamento Europeo** con 549 voti a favore, 51 contrari e 26 astenuti ha votato in prima lettura una modifica alla Direttiva Ce/91/2002 sul rendimento energetico in edilizia. In base alla nuova disposizione, le costruzioni realizzate dopo il 31 dicembre 2018 dovranno produrre da fonti rinnovabili la stessa quantità di energia che consumano, diventando così edifici sostenibili "Zero Emission".

Qui invece, e parliamo di Roma dove si tiene questa importante manifestazione odierna, quando si deve parlare di demolizione di ricostruzione di qualcosa di più di una palazzina (per giunta pressoché obbligata dallo stato di rischio) non si può far altro, e lo dico a merito di chi l'ha pensato, di pensare appunto al quartiere di Giustiniano Imperatore e forse oggi alle Torri dell'Eur.

Un ultima considerazione: **il problema della sagoma.**

Se è vero che alcuni edifici vanno demoliti perché non vanno bene non si può pensare che poi si debba avere il vincolo della sagoma nel ricostruirli.

Oggi la legge 380 (Testo Unico) sull'urbanistica ed i successivi regolamenti e circolari interpretativi del Ministero sul tema hanno chiarito che può essere equiparato a ristrutturazione edilizia l'abbattimento con ricostruzione a parità di volumetria e di sagoma. Occorrerà specificare – sebbene appaia ovvio - che il vincolo della sagoma ovviamente non potrà essere rispettato nel caso di abbattimento e ricostruzione con premio volumetrico del 35% o, come previsto da qualche disegno di legge regionale, addirittura superiore nel caso di costruzioni con particolare incremento dell'efficienza energetica (non uso appositamente il termine bioedilizia perché, troppo vago).

Angelo Artale