

---

# 3

## RAERP

### RECUPERO “AUTOREGOLATO” DELL’EDILIZIA RURALE DI PREGIO

*Ferruccio Ferrigni*

#### **Premessa**

I piani di recupero sono strumenti di governo che hanno l’obiettivo di tutelare parti pregiate e/o degradate del territorio, ma che non sempre lo raggiungono. O, meglio, lo fanno quando sono attuati con un intervento pubblico, diretto o tramite finanziamenti *ad hoc*. Viceversa restano spesso inattuati quando si limitano solo a prescrivere le norme con cui il singolo deve realizzare gli interventi, ovviamente con danaro proprio.

Per superare tali limiti sono stati messi a punto strumenti urbanistici che perseguono invece l’autoregolazione del sistema, condizionando i comportamenti dei vari *stakeholder*, che vengono stimolati ad effettuare l’intervento di recupero e a farlo nella maniera più conveniente, sia per loro sia per la collettività (ad esempio, attraverso limitati contributi monetari pubblici, di importo crescente al crescere dell’utilità che ne trae la comunità). Utilità che viene valutata con riferimento sia alla salvaguardia del documento culturale sia allo sviluppo locale che ne deriva.

L’azione di “Recupero Autoregolato dell’Edilizia Rurale di Pregio (RAERP da realizzare nell’ambito del Piano di Gestione del sito UNESCO “Costiera Amalfitana” punta a riattivare il processo di trasformazione del territorio appropriata e autoregolata e utilizza appunto uno di tali strumenti di governo, integrato da un programma di supporto.

#### **La normativa di autoregolazione**

In tutti i “piani autoregolatori” finora prodotti la definizione delle “regole” dell’intervento si è rivelato momento critico e qualificante.

Per mettere a punto le norme capaci di indurre l’autoregolazione di un dato sistema, in un dato contesto, la procedura si sviluppa secondo una ben precisa sequenza:

- a. si definisce la “mappa degli *stakeholder*” attivati dal piano e dei loro interessi;
- b. si individuano gli elementi della normativa vigente che inducono i vari *stakeholder* ai comportamenti che si vogliono evitare o modificare;
- c. si introducono i correttivi che possono modificare nel senso voluto i comportamenti di ciascun *stakeholder*, sulla base dell’ipotesi che ciascuno sia mosso esclusivamente dalla ricerca del massimo vantaggio;
- d. si simulano i comportamenti che ne derivano a seconda dei diversi correttivi introdotti, misurando l’incremento di “convenienza” per ciascun *stakeholder* e per l’intero sistema di decisori;
- e. si adottano i correttivi che massimizzano la “soddisfazione” del sistema (ovviamente in rapporto agli obiettivi di interesse generale preventivamente identificati).

La normativa del RAERP muove dall’analisi di uno dei più imponenti programmi di recupero effettuato in Italia, quello degli edifici danneggiati dal sisma dell’Irpinia del 1980 (regolato dalla legge

219/82 e s.m.i.) e dei motivi che hanno orientato i comportamenti dei vari attori. Una indagine presso proprietari e tecnici responsabili di restauri tanto costosi quanto distruttivi ha infatti mostrato che, in generale,:

- i proprietari non avevano nessuna intenzione di recuperare gli edifici rurali, che da tempo avevano abbandonato; hanno presentato la domanda perché pressati dai tecnici locali, che hanno sollecitato l'incarico, accettando di percepire l'onorario solo quando e se il contributo fosse stato ottenuto;
- una volta ottenuto il contributo i proprietari sono stati "costretti" ad investire le ulteriori somme necessarie per effettuare tutti i lavori previsti in progetto (che, spesso, non conoscevano neppure);
- molti elementi costruttivi tradizionali (volte, portali in pietra, cornicioni ecc.) sono stati distrutti perché restaurarli o rifarli "costava troppo";
- i tecnici hanno giustificato la scarsa attenzione alla conservazione degli elementi tipici degli edifici perché "i proprietari non riconoscono l'impegno supplementare di ricerca richiesto da un progetto che preveda il recupero degli elementi costruttivi tradizionali" e da una di direzione dei lavori più onerosa, perché "oggi non si trovano più artigiani capaci di padroneggiare le tecnologie antiche";
- gli amministratori, dal canto loro, ritenevano di non poter imporre la salvaguardia degli elementi di pregio sia perché non c'era alcuno strumento che li obbligava a farlo, sia perché, in ogni caso, non volevano aggravare l'onere per i proprietari.

Per stimolare il "*recupero autoregolato*" è apparso quindi opportuno proporre una azione su più piani, capace di sfruttare a fini di utilità generale la ricerca di profitto dei vari *stakeholder*, a partire dai tecnici. L'azione prevede infatti:

- un preliminare censimento di tutti i manufatti da recuperare, con l'indicazione degli eventuali *elementi da salvaguardare* (le *schede*);
- la definizione degli obiettivi di utilità generale da conseguire, cioè gli edifici da tutelare e la loro possibile destinazione d'uso (prioritaria, subordinata, consentita), nella prospettiva della *riorganizzazione funzionale* di tutto l'edificato rurale di pregio (*il piano*);
- una *normativa di attuazione* che subordina il rilascio delle autorizzazioni al *recupero degli elementi di pregio* riportati nella *scheda*;
- la produzione di un catalogo degli elementi tipici dell'edificato rurale e delle corrette modalità di recupero (*abaco delle buone pratiche*);
- la possibilità di *modificare* l'edificio esistente (anche con ampliamenti), nel *rispetto delle indicazioni sommarie* riportate nella *scheda*;
- una *procedura accelerata di approvazione* dell'intervento, se il progetto di recupero utilizza le indicazioni tecnologiche e morfologiche dell'*abaco*;
- la possibilità di *optare per una delle destinazioni d'uso consentite* dal piano;
- gli elementi di un *Programma di supporto* che il Comune avvia per stimolare il recupero.

Sulla base di tali analisi, per stimolare il "*recupero autoregolato*" degli edifici rurali di pregio della Costiera Amalfitana è apparso quindi opportuno proporre una azione integrata – piano urbanistico + politica di supporto - capace di sfruttare a fini di utilità generale la ricerca di profitto dei vari *stakeholders*, a partire dai tecnici.

L'azione è stata impostata sulla base dei seguenti criteri:

- mettere a punto norme urbanistiche e criteri di erogazione del contributo che sfruttino la fisiologica ricerca di vantaggi particolari, che sempre condiziona il comportamento di tecnici e proprietari, per conseguire gli obiettivi definiti dal piano;
- stimolare l'interesse dei tecnici al recupero appropriato dei manufatti, sia direttamente, grazie al contributo commisurato ai costi di ripristino (lavori + onorari) degli elementi di pregio, sia indirettamente, attraverso l'aiuto alla progettazione offerto dalle soluzioni di restauro

preventivamente definite e raccolte in un *abaco delle soluzioni appropriate*;

- utilizzare le risorse pubbliche solo per coprire i maggiori costi necessari a salvaguardare gli elementi di pregio e/o che documentano la cultura locale;
- fare in modo che l'investimento finalizzato alla tutela dell'edificato rurale di pregio inneschi lo sviluppo delle risorse produttive locali;
- modulare il contributo pubblico in funzione delle ulteriori ricadute dell'intervento (incremento dell'occupazione, miglioramento dei servizi ecc.), sulla base delle priorità identificate dal piano.

Ed è con tali criteri che sono stati definiti finalità ed obiettivi generali dell'azione.

### **Finalità e obiettivi generali dell'azione di Recupero Autoregolato dell'Edilizia Rurale di Pregio**

La finalità dell'azione RAERP è quella di spingere i vari *stakeholder* a restaurare e a trasmettere alle generazioni future gli edifici rurali di pregio, o gli elementi documentali in essi presenti, attraverso interventi che risultino per loro tanto più convenienti quanto maggiore è l'utilità che ne trae la collettività.

Il metodo di redazione del piano urbanistico, gli elaborati che lo costituiscono, le norme tecniche di intervento, il programma di accompagnamento e supporto puntano infatti a determinare l'"autoregolazione" del sistema nella trasformazione del territorio, con l'obiettivo di:

- salvaguardare gli elementi che documentano la cultura locale;
- sostenere e stimolare una progettazione tecnica più attenta ai valori storici, morfologici, funzionali e tecnologici consolidati;
- fare in modo che gli interventi di trasformazione incentivino le attività artigianali locali;
- orientare il recupero verso destinazioni d'uso che, oltre a salvaguardare i manufatti, creino occasioni di investimento e di attività ulteriori;
- fare in modo che l'intervento di supporto pubblico sia sussidiario, ma che abbia effetto fortemente moltiplicatore, in modo da convogliare le risorse del sistema su un recupero mirato e rispettoso;
- indurre in tutti gli attori della trasformazione la "convenienza" ad operare l'intervento così come previsto dal piano.

L'azione si articola in un *Piano urbanistico* e in un *Programma di supporto*. Il *Piano* prevede:

- un preliminare censimento di tutti i manufatti da recuperare, con l'indicazione dei criteri con cui ristrutturarli e degli eventuali *elementi da salvaguardare* (le *schede*);
- la definizione degli obiettivi di utilità generale da conseguire, cioè gli edifici da tutelare e la loro possibile destinazione d'uso (prioritaria, subordinata, consentita), nella prospettiva della *riorganizzazione funzionale* di tutto l'edificato rurale di pregio (il *Piano di Recupero*);
- una *normativa di attuazione* che subordina il rilascio delle autorizzazioni al *recupero degli elementi di pregio* riportati nella *scheda*;
- la produzione di un catalogo degli elementi tipici dell'edificato rurale e delle corrette modalità di recupero (*abaco delle buone pratiche*);
- la possibilità di *modificare* l'edificio esistente (anche con ampliamenti), nel *rispetto delle indicazioni sommarie* riportate nella *scheda*.

Il *Programma di supporto* costituisce il cuore della azione. Esso prevede sia una corsia riservata per gli interventi che utilizzano le indicazioni tecnologiche, morfologiche e funzionali indicate dal Piano sia l'erogazione di un contributo, dipendente dal pregio dell'edificio da tutelare e dall'utilità accessoria che la comunità trae dall'intervento. In particolare il Programma si articola in:

- una *procedura accelerata di approvazione* dell'intervento, se il progetto di recupero utilizza le indicazioni tecnologiche e morfologiche dell'*abaco*;
- la possibilità di *optare liberamente per una delle destinazioni d'uso consentite* dal piano;
- un contributo economico, tanto maggiore quanto maggiore è l'utilità per la comunità.

Il *Programma di supporto* costituisce la necessaria integrazione del piano urbanistico, insieme al quale dà vita alla politica di intervento.

In sintesi, Schede di censimento, Piano di Recupero e Programma di supporto sono strettamente combinati e funzionano così:

le Schede

- identificano gli edifici di pregio e ne documentano gli *elementi da conservare*
- forniscono le *indicazioni tecnologiche* per il loro recupero fisico
- analizzano *come si è evoluto* l'edificio dalle sue origini e *come può ancora essere modificato*;

il Piano

- definisce per ciascun edificio, tra quelle possibili indicate nelle schede, la destinazione d'uso *prioritaria* (quella *più utili* alla comunità), quella *subordinata* (avente *utilità minore*) e quella *consentita* (di *utilità esclusiva o prevalente per il proprietario*);

il Programma di supporto

- precisa i *parametri* con cui viene determinato il *contributo base* che il Comune offre ai proprietari che effettuano gli interventi di recupero previsti dal piano
- fissa i *fattori di incremento/riduzione* del contributo base a seconda che il proprietario opti per la destinazione d'uso prioritaria, subordinata o consentita.

**La sequenza operativa**

Il censimento degli edifici di pregio.

Ovviamente il primo *step* consiste nel censimento di tutti gli edifici del comprensorio. Vengono considerati meritevoli di tutela quelli che presentavano uno o più delle seguenti caratteristiche:

- tipologia riconoscibile e ricorrente
- elementi costruttivi e/o decorativi tipici
- partiti architettonici evidenti
- ubicazione rilevante sotto il profilo paesaggistico.

La scheda.

Applicando tali criteri viene elaborata una scheda di censimento. La scheda è concepita non tanto come documento puramente conoscitivo ma, soprattutto, come supporto alla progettazione esecutiva, che poi faranno i vari tecnici. Essa costituisce la sintesi dell'analisi storica, architettonica, morfologica e funzionale del manufatto, e fornisce le seguenti indicazioni:

- ubicazione topografica (1:25.000) e catastale (1:2.000)
- documentazione fotografica dei fronti
- tipo e condizioni di efficienza delle strutture portanti
- elementi tipologici e/o morfologici meritevoli di tutela
- piante e prospetti sommari, sui quali sono evidenziati il nucleo originario e le successive trasformazioni
- indicazione sommaria di come può essere ulteriormente modificato l'edificio senza alterarne il valore architettonico, documentale e/o le possibilità di lettura
- ordine di priorità delle possibili destinazioni d'uso (attività terziarie, laboratori artigiani, residenza ecc.), in relazione alle caratteristiche dell'edificio e alle modifiche riconosciute possibili.

Il piano.

Il piano di valorizzazione recupero e valorizzazione dell'edilizia rurale di pregio comprende:

- una *analisi morfologica* del territorio, integrata dall'analisi dei *caratteri originari* e dell'*evoluzione recente*

- l'*analisi ecostorica*<sup>1</sup> del paesaggio rurale, inteso come prodotto dell'azione di utilizzazione agricola del suolo, diversa e diversamente evolutasi a seconda delle varie combinazioni dei fattori di produzione (quota di lavoro manuale/animale/meccanizzato), dei caratteri dell'insediamento (rudo, fitto), delle forme imprenditoriali (conduzione diretta, azienda agricola)
- il *progetto generale di riorganizzazione funzionale* dell'intero patrimonio rurale di pregio, con indicazione delle destinazioni d'uso di ciascun manufatto, distinte in prioritarie, subordinate e consentite, a seconda dell'utilità per la collettività
- l'*abaco* degli elementi morfologici e tecnologici da tutelare, con dettagli esecutivi
- le *norme di attuazione*, che comprendono sia le regole tecniche e procedurali dell'intervento, sia il regolamento di erogazione dei contributi ai privati.

Coerentemente con i criteri sopra esposti, nei piani in questione il *contributo base* è calcolato come somma di due voci:

- a. la *spesa necessaria al restauro/rifacimento degli elementi riconosciuti di pregio* dalla scheda di censimento relativa all'edificio
- b. l'importo della *maggiorazione dell'onorario* per il progetto e la direzione lavori, prevista dalla tariffa professionale a ristoro del maggior impegno richiesto da interventi di recupero edilizio, calcolata sull'importo della spesa relativa agli elementi di pregio.

I *fattori di correzione* del contributo base sono invece definiti in rapporto alle opzioni di destinazione d'uso esercitate del proprietario, nella seguente misura:

1. un *incremento del 30%* se l'edificio viene destinato all'uso che il piano individua come *prioritario* (utilizzazione auspicata)
2. *nessuna correzione*, se la destinazione d'uso è quella *subordinata*
3. una *riduzione del 30%* se la destinazione d'uso è quella *consentita*.

Ovviamente in fase di attuazione dell'azione – ma prima del bando che il Comune emanerà per stimolare la partecipazione degli interessati e della comunità – i fattori di correzione potranno essere modificati.

---

**Note**

<sup>1</sup>Il termine "ecostoria" è entrato di recente nel lessico italiano (Zingarelli, 1995) ed è stato coniato da P. Pierotti, professore di Storia dell'Urbanistica all'Università di Pisa. Muovendo dalla constatazione che gran parte della Storia si fonda su documenti (fonti scritte, monumenti, e simili) prodotti da - o per - le classi dominanti e che l'unica documentazione dell'azione dei gruppi dominati (che poi erano maggioranza) può rintracciarsi nelle strutture del territorio e nelle modifiche progressive che esso ha subito, l'ecostoria ha una doppia accezione: "Storia dell'evoluzione dell'ambiente antropizzato" e "Storia fatta (anche) attraverso l'analisi delle modifiche apportate all'ambiente".