

“Abitare, Lavorare, Migliorare l’ambiente. Proposte per le politiche della casa in Piemonte”

Torino 23 giugno 2015

“Per una nuova stagione dei piani regolatori: rigenerazione edilizia, ambientale e sociale”

Intervento di **Flavia BIANCHI**

Responsabile Urbanistica **Legambiente Piemonte e Valle d’Aosta**

La legge regionale urbanistica (LR 56/1977 e s.m.i.) prevedeva, sin dal suo impianto originario, che le previsioni di nuove abitazioni dovessero:

- essere dimensionate in relazione ad una quantificazione dell’effettivo fabbisogno
- essere realizzate prioritariamente mediante il recupero del patrimonio edilizio esistente e sottoutilizzato
- essere attuate evitando ogni immotivato consumo di suolo
- costituite per una quota variabile tra il 40 e il 70% di edilizia residenziale pubblica.

Le scelte operate attraverso i piani regolatori generali sono andate, come è noto, in tutt’altra direzione.

L’individuazione di insediamenti abitativi

- 1) è stata effettuata senza analizzare correttamente la domanda potenziale, ossia il fabbisogno sia in termini quantitativi che qualitativi, riferita ad un arco di tempo pluriennale
- 2) è avvenuta, nella gran parte dei casi, in aree libere, a destinazione agricola – spesso di pregio, ossia di prima e seconda classe di capacità d’uso, consumando così grandi quantità di suolo, in molti casi in contesti paesaggistici di elevato valore, secondo un modello insediativo caratterizzato dalla dispersione sul territorio (il cosiddetto *sprawl*). Nei casi in cui sono state trasformate aree industriali dismesse sono stati raggiunti, di contro, densità edilizie eccessive a discapito della qualità ambientale dei nuovi quartieri.
- 3) ha risposto sostanzialmente alla domanda di abitazioni in proprietà, senza attivare particolari attenzioni al tema dei costi di gestione.

Si è trattato, in sostanza, di un meccanismo sostenuto a vari livelli, politico, economico e sociale, in quanto:

- ha corrisposto al sogno italiano di abitare in casa in proprietà (con tassi sui mutui per l’acquisto, in diversi anni, relativamente favorevoli)
- ha consentito elevati guadagni, mediante l’aumento di valore dell’area, conseguente al cambio di destinazione da agricola a residenziale, ma anche da industriale a residenziale
- ha contribuito alla proliferazione di imprese edili legate al ciclo favorevole congiunturale, ma non in grado, poi, di sostenere la contrazione della domanda, imprese che hanno fruito di elevate quantità di manodopera proveniente anche da altri Paesi
- ha sovente consolidato poteri locali.

Il meccanismo si è, ad un certo punto, inceppato, non certo in ragione della critica che gli ambientalisti hanno sistematicamente svolto a questo modello incrementale, e, forse, nemmeno principalmente a causa della crisi strutturale dell’economia italiana; quel meccanismo è andato in crisi perché l’offerta ha superato di gran lunga, sotto il profilo quantitativo, la domanda e perché

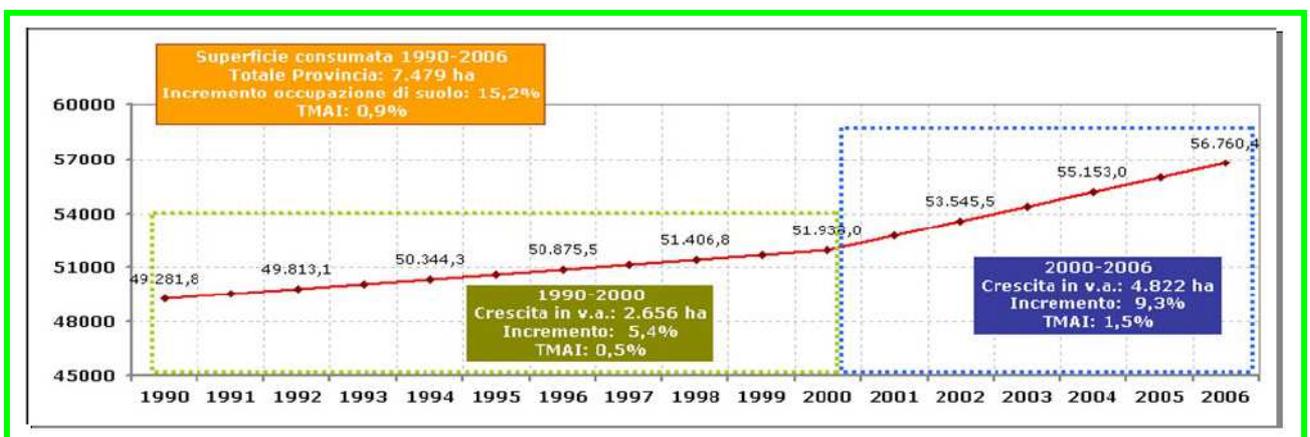
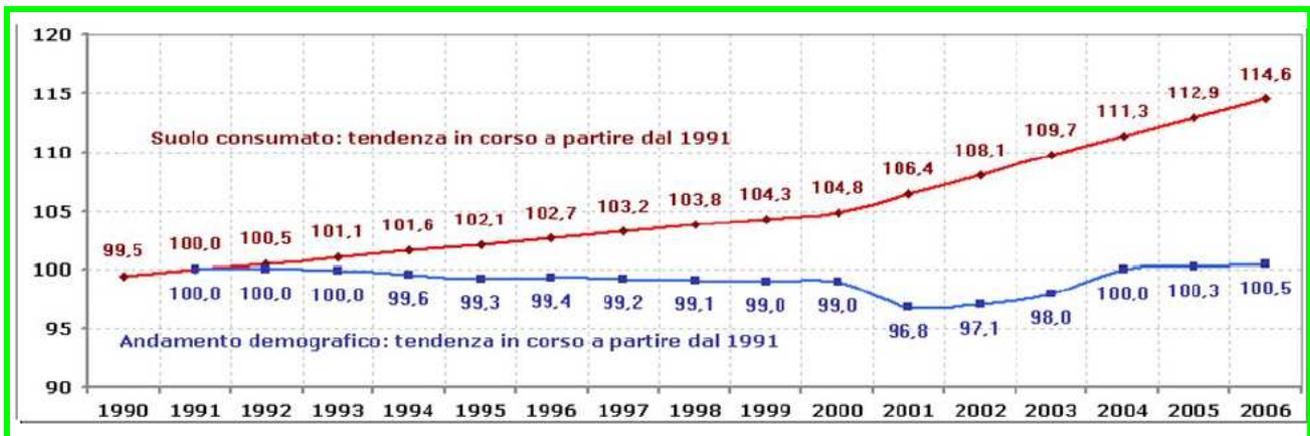
anche la qualità dell'offerta (prezzi, tipologie abitative, ubicazione) non è in grado di rispondere alle esigenze ancora insoddisfatte.

La smisurata produzione e dispersione sul territorio di case d'abitazione, spesso non supportate da un'adeguata dotazione di servizi, ha prodotto, prima, ferite all'ambiente ed al paesaggio, quindi elevati costi per le famiglie, costi di tempo e di trasporto per raggiungere servizi e luoghi del lavoro; infine l'incepparsi di quel meccanismo ha messo in luce costi anche per altri gruppi sociali: innanzitutto per coloro che, nonostante tale elevata offerta, non trovano risposta al proprio problema abitativo; in secondo luogo per i lavoratori del settore edile ritrovatisi senza lavoro con le imprese di qualunque struttura e dimensione.

In questo quadro, che ha privilegiato il *nuovo* rispetto al *recupero*, un prezzo elevato lo ha pagato anche il patrimonio edilizio esistente che si è ulteriormente degradato.

Ma anche la qualità di una così elevata produzione edilizia è stata, per la verità, molto "banale": sono stati realizzati nuovi quartieri in molti casi senza servizi e luoghi di incontro, sono stati realizzati edifici disattenti alle trasformazioni delle caratteristiche dei nuclei familiari (si pensi, a titolo di esempio, ad una delle tipologie prescelte, le "case a schiera", con unità abitative su più livelli, veri e propri *cataloghi di barriere architettoniche*, invivibile o difficilmente accessibili per persone con problemi di mobilità, quali gli anziani. Proprio il modello abitativo delle case a schiera è stato quello più pervasivo: un modello che ha avuto fortuna in quanto evocativo del possesso di una sorta di villetta con un po' di giardino...)

I due grafici che seguono, sono tratti dalla Relazione Illustrativa del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino del 2011 e mostrano il disaccoppiamento della curva demografica rispetto all'incremento di consumo di suolo a partire dal 1991.



A partire dal 1990 fino al 2006, a fronte di una sostanziale stasi della popolazione, la tendenza a consumare suolo, viceversa, è cresciuta costantemente, con una forte impennata a partire dal 2000: nel periodo che va dal 1990 al 2000 il tasso medio annuo di crescita del consumo di suolo è stato di circa lo 0,5%, mentre tra il 2000 ed il 2006 il tasso medio annuo di crescita del consumo di suolo è stato di circa l' 1,5%; **in 6 anni, tra il 2000 ed il 2006, nella provincia di Torino il consumo di suolo si è incrementato quasi del doppio e con un tasso annuo quasi triplo rispetto al decennio 1990/2000.**

La Tabella che segue mette in evidenza alcuni dati relativi al sovradimensionamento dei PRGC dei centri capoluogo della nostra regione, tratti dalle relazioni istruttorie dei funzionari regionali, per l'esame dei piani regolatori da parte della Commissione Tecnica Urbanistica. da essa emerge come la Capacità Insediativa Residenziale Teorica (CIRT) ancora in anni recenti sia stata assolutamente sovradimensionata.

	A	B	C	D	E	F
Comune e data approvazione PRGC	Abitanti residenti ISTAT 1/1/2015	Abitanti residenti alla data di redazione del PRGC	Incremento di CIRT previsto dal PRGC	Incremento di CIRT previsto dal PRGC C/B %	Incremento ad oggi su popolazione residente C/A %	NOTE
Alessandria 13/4/2000	93.963	90.673	136.964	+ 151%	+145%	
Asti 24/5/2000	76.673	71.276	54.457	+76%	+71%	
Biella 11/6/2007	45.016	46.835	8.827 (19.615)	+19% (+42%)	+20% (+43%)	CIRT con 200 mc/ab (con 90 mc/ab)
Cuneo 7/7/2008	56.116	54.482	23.503	+43%	+42%	
Novara 16/6/2008	104.452	101.720	45.422	+45%	+43%	
Torino 21/4/1995	896.773	950.200	201.200	+21%	+22%	
Verbania 23/1/2006	30.950	30.188	36.654	+121%	+118%	
Vercelli 12/10/2011	46.834	47.179	21.994	+46%	+47%	
Totali	1.350.777	1.392.553	529.021 (539.809)	+38% (+38,8%)	+39% (+40%)	

Se questo, seppur in termini assolutamente sommari, è il quadro che abbiamo davanti, cosa possiamo fare?

Credo si debba lavorare su **tre livelli**

- **impostando una nuova generazione di piani** territoriali, ma soprattutto di piani locali/comunali
- **sostenendo la riqualificazione degli edifici** (onde contenere i costi di gestione, difendere il patrimonio immobiliare e migliorare l'ambiente), e la **“ricucitura urbanistica”**
- **studiando e sperimentando progetti innovativi** dal punto di vista sociale, ambientale ed economico.

Il Primo livello:

E' necessario impostare piani urbanistici completamente diversi dal passato.

Occorre sperimentare Piani che puntino seriamente e, cioè, quasi esclusivamente al recupero del patrimonio edilizio esistente ed alla riqualificazione/rigenerazione delle aree degradate e/o abbandonate, evitando ulteriori espansioni dei centri urbani, non solo per non consumare quella preziosa risorsa che è il suolo e per non apportare ulteriori ferite al paesaggio, ma anche per creare le condizioni affinché sul recupero siano canalizzate le risorse pubbliche e private.

Tale insieme di obiettivi, affinché possa essere conseguito, necessita dell'attivazione di particolari attenzioni e scelte politiche.

L'obiettivo di evitare ulteriori espansioni dei centri abitati si confronta con il fatto che i piani prevedono, ormai da anni, molte aree di espansione ancorchè non realizzate.

Laddove oggi vediamo prati, magari campi coltivati o frammenti di naturalità, i piani regolatori riconoscono possibilità edificatorie, rispetto alle quali si sono consolidati interessi.

E' necessario che si chiarisca che tali possibilità edificatorie (e non diritti edificatori) confliggono con l'intento, oggi dichiarato da molte parti, di contenere l'espansione, puntare sul recupero, consolidare l'esistente con la dovuta attenzione ai livelli di densità edilizia pregressi: in altri termini è necessario sostenere scelte che vadano anche nella direzione di ridurre e, in taluni casi, eliminare le previsioni edificatorie.

Il secondo livello:

Riqualificazione degli edifici e ricucitura urbanistica.

Gli edifici esistenti sono, in gran parte, un "colabrodo" dal punto di vista della dispersione di energia, con gravi conseguenze economiche per le famiglie che le abitano (siano esse in proprietà che in affitto) e per l'ambiente; inoltre, se privi di adeguata manutenzione, soprattutto delle facciate, conosceranno nel giro di pochi anni gravi problemi strutturali o di cedimenti di parti esterne con evidenti rischi per la pubblica incolumità.

Il primo passo per il rilancio dell'edilizia può essere proprio il sostegno agli interventi di efficientamento energetico, manutenzione delle facciate ed eliminazione delle barriere architettoniche per rendere accessibili gli alloggi per un popolazione sempre più anziana.

Le risorse potrebbero essere reperite: risorse private, fondi europei, opportunità di investimenti con le ESCO: il problema è però, la totale confusione di responsabilità rispetto a chi si debba occupare di guidare tale transizione.

Legambiente si è impegnata:

- nella richiesta di modificare l'accordo di partenariato Stato – Regioni che vieta l'accesso ai fondi europei per gli interventi da parte dei privati;
- per rendere funzionante lo strumento delle ESCO per interventi di riqualificazione complessiva di edifici con più alloggi, superando i problemi di accesso alle detrazioni fiscali per le famiglie a basso reddito, mediante una modifica del sistema dei titoli di efficienza energetica (TEE)
- per sostenere progetti di accompagnamento al sistema delle imprese per evidenziare ai proprietari degli immobili i vantaggi economici oltre che ambientali degli interventi di efficientamento energetico.

La riqualificazione dei singoli edifici deve essere accompagnata dal recupero di spazi per il verde, per le attrezzature per l'incontro e la formazione, per la percorribilità pedonale e ciclabile, per la accessibilità mediante mezzi pubblici: condizioni necessarie non solo per migliorare la qualità della vita delle persone e della attività oltretutto lo stato dell'ambiente, ma anche per incentivare i proprietari degli immobili ad investire sulla riqualificazione degli stessi. Sotto questo profilo, il ruolo dei Comuni è di fondamentale importanza

Il terzo livello:

E' il livello dei progetti innovativi.

Il presupposto per l'attivazione di questi progetti sta nel contenimento delle aspettative economiche dei proprietari degli immobili, immobili che potrebbero essere messi in gioco negli interventi di ristrutturazione urbanistica o di rigenerazione urbana.

Questo tema è centrale per la fattibilità economica dei progetti.

Pongo questa tema: non è di facile soluzione, ma non si può eludere.

Nonostante si tratti generalmente di edifici degradati ed obsoleti, in quanto non svolgono più la funzione per la quale sono stati costruiti (tipicamente quelli costituenti aree industriali dismesse), e nonostante si tratti di edifici abbondantemente ammortizzati anche nei bilanci delle aziende, in conseguenza delle elevate valorizzazioni immobiliari conseguite nei decenni scorsi (mediante interventi di trasformazione di impianti industriali in insediamenti residenziali e/o commerciali), i loro proprietari continuano a coltivare una improbabile aspettativa di conseguire ancora oggi quei guadagni.

Aspettativa che, non potendo trovare soddisfazione¹, mantiene nelle condizioni di degrado non solo gli edifici, ma anche i contesti in cui sono inseriti².

Nel momento in cui tali aspettative economiche fossero contenute (se non altro per il peso fiscale di mantenere la proprietà di immobili non utilizzati ed, in prospettiva, per le responsabilità conseguenti ad eventuali crolli), si potrebbero realisticamente attivare progetti di trasformazione edilizia ed urbanistica il cui successo risiederà nella capacità di offrire ciò che manca:

- a) mancano certamente alloggi in affitto a canone contenuto, contenuto almeno fino al momento in cui il nucleo che lo abita è in difficoltà
- b) mancano alloggi in grado di rispondere alla domanda di nuove tipologie abitative o, in altri termini, di **soluzioni abitative non convenzionali che favoriscano la socializzazione, la condivisione di beni, spazi e servizi**
- c) mancano spazi per nuove attività che richiedono, soprattutto per consentirne lo *startup*, ossia il decollo, di contenere i costi di affitto.

La domanda di nuove soluzioni abitative, che ho prima definito “non convenzionali”, emerge e, nel prossimo futuro, diverrà, a mio avviso, consistente in conseguenza delle trasformazioni demografiche, sociali e culturali già in atto:

- l'invecchiamento progressivo della popolazione o, meglio, il rilevante numero di persone anziane
- il venir meno delle reti familiari come reti di sostegno alle persone, che in molti casi vivono sole, o alle famiglie
- la disponibilità crescente – tra i giovani, ma non solo – a condividere beni o ad assumere comportamenti che riducano la propria “impronta ecologica”, in conseguenza della consapevolezza che la crisi ecologica ci può drammaticamente travolgere.

Ho parlato di trasformazioni sociali, demografiche e culturali e non ho citato le difficoltà economiche per una ragione precisa: invecchiare da soli, l'assenza di reti familiari a supporto di nuclei con bimbi piccoli o figli adolescenti (troppe volte soli per ore davanti ad un PC), o con persone con problemi di salute fisica o psichica, la voglia di intraprendere stili di vita che contribuiscano a salvaguardare l'ambiente (...il creato), **sono condizioni che non vivono solo coloro che hanno problemi economici, ma anche le persone che non hanno problemi ad arrivare a fine mese.** La prospettiva, a mio avviso, è realizzare insediamenti, mediante il recupero di immobili ed aree interne ai centri abitati, in grado di rispondere a questo insieme di esigenze, offrendo abitazioni di piccole dimensioni, con la possibilità di fruire di spazi e servizi in comune, con bassi costi di gestione, a partire dai costi per il riscaldamento e la fornitura di energia elettrica, in quanto progettati con le opportune attenzioni: abitazioni vissute sia da famiglie in grado di

¹ Il riconoscimento di un alto valore a tali immobili (rendita) comporta per il soggetto attuatore l'intervento, la conseguente necessità di vendere alloggi ad elevato prezzo, ma in un contesto in cui la domanda si è sostanzialmente azzerata: tale prospettiva non può che andare delusa.

² L'illusione di conseguire chissà quali guadagni non è solo dei proprietari privati, ma anche di proprietari pubblici (Comuni e non solo) o parapubblici.

sopportarne il costo sia da famiglie che devono essere aiutate economicamente dagli enti pubblici. In altri termini: in un periodo di crisi economica e difficoltà finanziaria è necessario adottare strategie di cambiamento incrementali, concentrandosi su politiche e i programmi a basso costo, incentivando la collaborazione e la sperimentazione di **nuove forme di finanziamento** attraverso partnership tra soggetti pubblici, imprese profit e non profit, e fondazioni d'impresa ecc. interessati a cooperare in opere di rilevanza di collettiva, e **realizzando soluzioni abitative non convenzionali** che favoriscano la socializzazione e la condivisione di beni, spazi, servizi, tempo, informazioni, competenze e che sopperiscano, anche, alle difficoltà delle persone ad accedere al mercato immobiliare.

Favorire comunità residenziali solidali, a mio avviso, diventa una questione prioritaria. Il modello richiede oggi un mutamento sostanziale, e tali comunità si prestano e si presterebbero, se aiutate a decollare, ad essere esempio di innovazione sia sul piano delle politiche pubbliche che su quello delle logiche economiche:

- **sul piano delle politiche pubbliche, tali soluzioni corrispondono al modello della *welfare community*, con una migliore integrazione tra mercato, istituzioni e società civile, il coinvolgimento di una vasta gamma di attori economici e sociali** quali imprese, assicurazioni, fondazioni, terzo settore e governi locali, anche in partnership pubblico-privato, così da avviare nuovi percorsi di “Secondo *welfare*” che si affiancano al *welfare* tradizionale con programmi idonei ad integrarne le carenze;
- **sul piano delle logiche economiche, insediamenti residenziali “solidali” con il fatto che comportano l’uso di risorse comuni, costituiscono un passo interessante verso l’affermarsi della cosiddetta “*sharing economy*”:** una concezione di economia sostenibile che supera i modelli tradizionali di scambio e redistribuzione, e concepisce l’uso in condivisione di beni, servizi, spazio, tempo, informazioni e competenze, che grazie all’abitare collaborativo vengono “messi in filiera”.