

Gli scenari alternativi per Pordenone elaborati in fase di redazione della componente strutturale del nuovo PRGC della città: osservazioni di ANCE Pordenone

8 gennaio 2015

I tre scenari alternativi ipotizzati per il futuro sviluppo urbanistico della città di Pordenone, ancorché tra loro strutturati in modo differente, restituiscono con chiara evidenza i principali obiettivi che l'amministrazione comunale intende perseguire: contenimento del consumo di suolo, salvaguardia ambientale, risparmio energetico.

Come si è già avuto modo di esprimere in altre circostanze, si tratta di obiettivi in linea di principio condivisibili anche da parte di ANCE, all'interno della quale, sia a livello nazionale che locale, è in atto una profonda riflessione, indubbiamente stimolata anche da una crisi strutturale destinata a cambiare radicalmente il mercato e l'industria delle costruzioni. Sta maturando, infatti, la coscienza che occorre ripensare al concetto stesso di crescita, liberandolo dall'idea di un ciclo di espansione infinito e considerandolo piuttosto in funzione della capacità di offrire nuovi prodotti in grado di soddisfare le moderne esigenze dell'abitare e del produrre. Ciò significa, da un lato, operare sull'esistente, dall'altro puntare sulla qualità, non solo del costruito, ma anche del servizio al cliente, modificando il paradigma gestionale tradizionalmente usato dalle imprese edili, acquisendo nuove conoscenze e competenze, sviluppando – e trovando il modo di concretizzare in interventi economicamente sostenibili e appetibili per il mercato – una maggiore attenzione ai temi dell'efficienza energetica, del pregio architettonico, della sostenibilità ambientale.

Tale premessa è doverosa per assicurare un corretto inquadramento delle osservazioni, e delle criticità, di seguito illustrate, tanto più in considerazione di un sentimento di avversione nei confronti del consumo di suolo e degli operatori del settore delle costruzioni così consolidato e diffuso tra la popolazione, anche a livello locale, da influenzare e indirizzare in modo talvolta anche molto significativo il dibattito attorno a tali questioni e dunque, conseguentemente, la loro definizione e il modo di affrontarle.

Gli scenari proposti, e due di essi in particolare, suscitano infatti numerose perplessità che tuttavia non vanno ricondotte a un disaccordo in merito agli obiettivi che l'amministrazione si è posta. Più che condivisibili, essi vengono considerati addirittura imposti dalle mutazioni del contesto economico e del mercato configurandosi, al limite, quasi come vincoli all'azione e alle possibilità di successo di operazioni immobiliari: il primo e principale deterrente nei confronti di un ulteriore consumo di suolo è infatti oggi la stessa situazione economica con l'elevato grado di incertezza che la caratterizza e che scoraggia gli investimenti, così come è il mercato a suggerire uno sviluppo "per fasi" delle potenzialità edificatorie del singolo operatore, maggiore qualità e superiori standard energetici del costruito. Strade obbligate, dunque, prima ancora che opzioni strategiche.

Stupisce e desta quindi perplessità, in primo luogo, l'approccio complessivo, che trapela dall'intero impianto pianificatorio, eccessivamente teso a limitare, in ritardo, un rischio ormai ridotto nei fatti, intervenendo su diritti che, per quanto noto a tutti non possano darsi per acquisiti in modo definitivo ed assoluto, sono pur sempre stati concessi in

base ad un presupposto, in primo luogo giuridico, di rispondenza e funzionalità al perseguimento di un interesse pubblico e i cui benefici, in termini di entrate, sono stati appannaggio anche dell'ente locale. Ovviamente non si vuole qui disconoscere che le valutazioni in merito all'interesse pubblico possano cambiare nel tempo, quanto piuttosto richiamare l'attenzione – come peraltro già fatto in occasione dell'approvazione delle misure di salvaguardia – sulle implicazioni e sui costi connessi a tali cambiamenti al fine di evitare ulteriori penalizzazioni, come quelle generate da alcuni meccanismi ipotizzati nei diversi scenari, a chi già subisce una perdita o un ridimensionamento per effetto di essi.

Viceversa, meno approfonditi appaiono essere alcuni riflessi connessi agli obiettivi posti e le modalità operative (il come) per perseguirli in concreto senza che il loro raggiungimento sia affidato esclusivamente agli operatori privati con costi così elevati da inficiare la realizzazione del piano per eccessiva onerosità e lasciarlo così inattuato.

A suggerire tali riflessioni è la semplice considerazione che, indipendentemente da qualsiasi altra valutazione, tutti gli scenari proposti sono costosi: intervenire sull'esistente è più costoso che realizzare ex-novo, il preverdissement rappresenta ovviamente un costo aggiuntivo così com'è un ulteriore costo il mantenimento di tali aree verdi, acquistare e trasferire volumetrie da aree interne ad aree esterne quale pre-condizione di fattibilità è un costo ulteriore, la qualità e gli standard di sostenibilità dell'edificato non sono a costo zero ma aumentano il prezzo di costruzione. In assenza di un deciso intervento pubblico teso ad attenuare tali costi – intervento che non può essere fatto dipendere in misura sostanziale dalla capacità di attingere a finanziamenti europei data l'elevata competizione attorno ad essi – appare ragionevole ipotizzare che gli stessi finiranno per gravare sul consumatore finale. Se tale ragionamento è corretto, o quantomeno fondato, è evidente che il problema è quello di conciliare tutto ciò con il contesto economico, occupazionale, sociale che si conosce e con una considerevole (e crescente) fascia di popolazione, la cd. "fascia grigia" di mercato, in difficoltà ad acquistare a prezzi di mercato.

Si tratta, a nostro avviso, di un nodo cruciale dell'intero impianto pianificatorio perché attiene la stessa idea di città che il piano, e dunque l'amministrazione, ha assunto a riferimento e intende perseguire mediante la propria implementazione: se l'idea di fondo è quella di una città "per pochi", di una città esclusiva ed elitaria il piano, per quanto complesso, appare però coerente. Se invece il riferimento è ad una città inclusiva, capace di accogliere, soddisfare e tenere insieme una pluralità di componenti sociali differenziate già oggi con difficoltà di accesso al mercato dell'abitare (come riconosciuto nel documento di Direttive e strategie), si insinua il dubbio sul rischio che gli scenari ipotizzati, in assenza di interventi pubblici (da individuarsi, definirsi e valutarsi nella propria sostenibilità prima dell'adozione del piano) muovano in direzione opposta o, comunque, non agiscano in coerenza e facilitino il raggiungimento anche di questi obiettivi.

Connesso a questo primo possibile effetto distorsivo, se ne intravede poi anche un altro. Ulteriori conseguenze ipotizzabili a seguito dell'eccessiva onerosità degli interventi sono la difficoltà di attrarre nuove e rilevanti funzioni produttive e commerciali (e di servizio) da un lato e, dall'altro, la concorrenza insediativa dei comuni circostanti. Se si condivide tale ragionamento, si giunge anche in questo caso al problema di come

conciliare tali effetti con un altro dei grandi assunti di fondo di questa pianificazione, ovvero il tema dell'area vasta, della cooperazione sovracomunale, della "grande Pordenone". Da questo punto di vista non si può mancare di osservare che laddove questo tema sia entrato nell'agenda politica e pianificatoria, sia sempre stato affrontato con politiche tese a favorire una centralizzazione e un addensamento di funzioni nel comune principale/capoluogo e non con indirizzi che lo esponano al rischio di spinte centrifughe e dispersive ulteriori rispetto a quelle già in atto naturalmente. Sotto questo profilo, dunque, si intravede il pericolo che il piano non riesca a centrare l'obiettivo di rafforzare il ruolo di Pordenone quale polarità emergente di area vasta nella misura desiderata, con l'ulteriore conseguenza, sotto il profilo insediativo, di accentuare e non di ridurre fenomeni di dispersione. In altri termini, scelte che alla scala comunale potrebbero apparire congruenti agli obiettivi posti, oltre che diminuire le capacità attrattive di Pordenone, potrebbero non essere funzionali al raggiungimento di obiettivi analoghi su scala sovracomunale indebolendo il ruolo di guida che invece la città vorrebbe rafforzare e portando ad un gioco a somma negativa in cui tutti perdono.

I dubbi di ordine generale appena esposti originano dalla constatazione che, di fatto, in due dei tre scenari ipotizzati (n.1 e n. 3) la generazione di nuova volumetria deriva da interventi di rigenerazione e recupero dell'edificato esistente attuabili a condizioni così difficili e al limite della sostenibilità economica da parte del solo operatore economico privato o da essere realizzabili solo a costi elevatissimi o da lasciar prospettare la mancata attuazione del piano.

Come detto, infatti, se l'obiettivo della rigenerazione e riqualificazione dell'esistente è condiviso in linea di principio, far dipendere la generazione di nuova volumetria – e con essa il soddisfacimento della domanda espressa dal target di incremento di abitanti teorici – esclusivamente dalla riuscita di tali operazioni, appare altamente rischioso anche per la stessa amministrazione in quanto tali operazioni, e dunque il verificarsi delle condizioni di fattibilità, presentano molteplici elementi di complessità.

Ciò sembra valere in modo particolare per lo scenario 1, nel quale la possibilità di godere dell'incremento volumetrico si ritiene non possa darsi per scontata ma sia piuttosto da valutarsi caso per caso. Se l'aumento di volumetria implica infatti interventi strutturali sull'edificio (o la sua totale demolizione e rifacimento) che ovviamente aumentano il costo dell'operazione rispetto a quelli per il solo efficientamento energetico i quali a propria volta costituiscono precondizione per beneficiare dell'incremento volumetrico unitamente a miglioramenti "ambientali" e se tale costo complessivo dell'operazione è troppo elevato, verosimilmente si avranno le seguenti conseguenze: o ci si limita alla sola riqualificazione energetica acquisendo ma non sfruttando il bonus volumetrico o, non potendo sfruttare il bonus volumetrico per il costo troppo elevato dell'operazione, si rinuncia all'intera operazione, anche quella di riqualificazione energetica. Nel primo caso, c'è da mettere in conto il rischio che non si riesca a raggiungere l'obiettivo dell'incremento di abitanti teorici prefissato, sempre posto che ciò sia un obiettivo meritorio e lo potrebbe essere alla luce dei ragionamenti sopra esposti con riguardo a politiche di area vasta e accrescimento della polarità di Pordenone rispetto ai comuni di cintura se si vuole invertire le tendenze consolidate e indesiderate. Nel secondo caso, oltre a quello appena esposto, si fallisce anche il dichiarato obiettivo della riqualificazione energetica.

Tuttavia, anche ammettendo, per quanto difficile, che le risorse ci siano, vi sono altre problematiche rilevanti, prima fra tutte quella relativa all'elevata frammentazione della proprietà, particolarmente in quegli edifici (i condomini) sui quali sarebbe più interessante intervenire non solo per le aziende ma anche per incidere significativamente sotto il profilo del risparmio energetico.

Non si possono poi trascurare le resistenze ad interventi che producono incrementi di volumetria da parte di chi potrebbe vedersi danneggiato, sotto vari profili, proprio dalle modifiche in parola. E non è un caso che la vigente normativa ponga vincoli estremamente rigidi in termini di rispetto di distanze, sedimi e simili e che vi sia copiosa giurisprudenza in merito. Si fatica dunque a comprendere i concreti margini di realizzabilità di un'idea che, per quanto teoricamente valida, appare in pratica meno traducibile.

Proseguendo, è sicuramente condivisibile che in tale impostazione sia strategico avere a disposizione edifici da adibire a "case-parcheggio" per rendere più sostenibili gli interventi di recupero del patrimonio esistente. Il problema è noto. Meno nota è la soluzione, da un lato, per ottenere la disponibilità di tali "parcheggi", ovvero come riuscire ad acquisire la disponibilità di case al citato scopo da parte dei legittimi proprietari, le garanzie da prestare loro, una adeguata remunerazione; dall'altro, per incentivare una famiglia a traslocare periodicamente con tutte le conseguenze che ne derivano sotto il profilo di cambi di abitudini e simili.

Di nuovo, inoltre, pensare di poter affidare all'operatore economico privato tale incombenza equivale o al fallimento dell'iniziativa o a prezzi elevatissimi. Infine, non si può mancare di sottolineare le criticità di intervento in ambiti urbani consolidati costituite da vincoli sociali e sicurezza (fasce orarie di lavoro, modifiche alla viabilità tanto per citare due esempi) e da maggiori oneri per l'apprestamento del cantiere.

Tali criticità, esposte con riferimento allo scenario 1, valgono sostanzialmente anche per lo scenario 3 il quale però, oltre che di complessa implementazione pratica, appare altresì inaccettabile nella misura in cui obbliga soggetti che già hanno sostenuto un costo per l'acquisizione di un'area – per la quale hanno versato le dovute imposte al comune – le cui potenzialità edificatorie vengono ridotte producendo così una svalutazione del bene stesso e, dunque, già determinando una minusvalenza che si riflette, come già detto anche in occasione dell'adozione delle misure di salvaguardia, anche sul merito creditizio delle aziende, al pagamento di somme ulteriori di denaro per vedersi riconosciuta la possibilità di realizzare un diritto, di fatto, preesistente.

Per quanto apparentemente più praticabile, anche lo scenario n. 2 è gravato da elementi di criticità di assoluto rilievo che destano forti perplessità.

Il primo è rappresentato dal meccanismo concorsuale con particolare riferimento ai criteri di valutazione e alla commissione valutatrice. Innanzitutto non si comprende se l'ipotesi è che il punteggio venga attribuito o meno nella sua interezza a seconda che il progetto soddisfi determinati indici qualitativi o vi sia la possibilità di punteggi intermedi. In altri termini, se l'attribuzione dei punteggi avvenga in modo pressoché automatico sulla scorta di una "check-list" o ad una effettiva attività valutativa. È evidente, infatti, in questo secondo caso, la discrezionalità affidata alla commissione giudicatrice,

soprattutto qualora tra i criteri di valutazione venissero inclusi fattori relativi a canoni estetici o architettonici come lascerebbe intendere il criterio, relativo al comfort degli edifici, “alta qualità della proposta compositiva e strutturale in relazione al contesto ed al sistema urbano di riferimento”.

Per quanto riguarda i criteri considerati, poi, si esprime contrarietà all’inserimento, tra questi, di quote di alloggi da assegnare in locazione e da destinare ad alloggi per l’edilizia convenzionata in quanto ritenuti delle ingerenze troppo forti sull’attività d’impresa e in grado di incidere in ultima analisi anche sulle possibilità di successo di piani di sviluppo immobiliare. Anche in questo caso si ritiene non si siano adeguatamente considerate le variabili e le dinamiche di tipo sociale che entrano in gioco, in modo anche rilevante, in operazioni di sviluppo immobiliare e che, per questo, devono essere lasciate alla libera valutazione del soggetto attuatore al quale non si può caricare anche questo onere oltre a quello di “compensazione ecologica del consumo di suolo mediante la messa a dimora di arbusti”, “la realizzazione di corridoi ecologici”, “parcheggi superiori almeno al 30% rispetto a quelli previsti per legge”, senza tener conto dei costi del preverdissement che rappresenta condizione necessaria per la presentazione della sola candidatura. Varrebbe dunque forse la pena prendere in considerazione, piuttosto che un meccanismo concorsuale, un sistema di criteri semplici e flessibili che consentano ai progetti di essere sviluppati per fasi successive e loro variazioni nel corso del tempo al fine di renderli più flessibili a necessità di cambiamenti imposte dall’elevato grado di incertezza che contraddistingue l’attuale periodo.

Al di là di tali questioni, in via generale non si comprende però come, in tale secondo scenario, interventi di nuova edificazione possano conciliarsi con interventi di riqualificazione. In altri termini, se in questo scenario l’intero incremento volumetrico target è perseguito nel modo indicato, se ne deduce che non residui spazio per interventi di riqualificazione.

Ne discende quindi, in conclusione, la sensazione, comune a tutti gli scenari predisposti, di un piano sicuramente “pubblico”, esclusivamente finalizzato ad “immettere qualità” in un contesto urbano assunto sostanzialmente a problematico e degradato (eccessivo consumo di suolo, elevata cementificazione, scarsità di verde per gli abitanti), nel quale però si rinvergono considerazioni di carattere quantitativo più che di natura progettuale-qualitativa, e in relazione al quale se è chiaro ciò che viene chiesto, e a quale costo, agli operatori privati, non appare però con altrettanta chiarezza e determinazione l’apporto che è in grado di assicurare la parte pubblica, con il rischio, già più volte espresso, da un lato di compromettere in modo estremamente rilevante le opportunità per gli operatori del settore, in un momento già di profonda crisi, e, dall’altro, di una limitata attuazione del piano. In ultima analisi, si ritiene opportuno un maggiore approfondimento di condizioni e meccanismi in grado di incentivare operazioni di recupero anziché perseguire tali interventi ostacolando e rendendo oltremodo costosa la realizzazione ex-novo, in quanto il realizzarsi di tale seconda condizione non appare di per sé sufficiente a garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

