

TIPO DI DOCUMENTO:

ARTICOLO

TITOLO:

ATC Piemonte Centrale: la riqualificazione manutentiva del patrimonio abitativo

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

Cognome Nome (max. 3 tra virgole) / Ente / AA VV:

Pollo Riccardo

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

FMI - Facility Management Italia

N°:

33

Del:

12/2016

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

riqualificazione, manutenzione, retrofit, edifici residenziali pubblici, torino, esperienze & best practice

ABSTRACT:

MB

Lo stock di ERP - Edilizia Residenziale Pubblica affidato ai diversi enti ex IACP che nel nostro Paese costruiscono e gestiscono abitazioni sociali costituisce una quota significativa dell'intero patrimonio edilizio residenziale nazionale ed assolve una importante funzione a favore di fasce di popolazione svantaggiate. Tuttavia, a causa di forti vincoli normativi e di risorse finanziarie che tendono a ridursi sempre più drammaticamente, il settore accusa ormai forti criticità. Le insufficienti risorse per la manutenzione e l'obsolescenza di un patrimonio per lo più vetusto rappresentano nodi di difficile soluzione per gli enti proprietari. In questo quadro non certo confortante, L'ATC - Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale ha in corso di sperimentazione, in partnership con il Politecnico di Torino, una procedura per la valutazione delle priorità di intervento di manutenzione, attraverso cui avviare strategie di manutenzione volte al recupero e alla riqualificazione degli edifici. Una procedura fondata su una metodologia di stima rapida degli interventi a partire dalla conoscenza del patrimonio da parte del personale tecnico e amministrativo e dalla rilevazione e valutazione tecnica dei processi di degradamento in atto.

ATC Piemonte Centrale: la riqualificazione manutentiva del patrimonio abitativo

Lo stock di ERP - Edilizia Residenziale Pubblica affidato ai diversi enti ex IACP che nel nostro Paese costruiscono e gestiscono abitazioni sociali costituisce una quota significativa dell'intero patrimonio edilizio residenziale nazionale ed assolve una importante funzione a favore di fasce di popolazione svantaggiate. Tuttavia, a causa di forti vincoli normativi e di risorse finanziarie che tendono a ridursi sempre più drammaticamente, il settore accusa ormai forti criticità. Le insufficienti risorse per la manutenzione e l'obsolescenza di un patrimonio per lo più vetusto rappresentano nodi di difficile soluzione per gli enti proprietari. In questo quadro non certo confortante, L'ATC - Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale ha in corso di sperimentazione, in partnership con il Politecnico di Torino, una procedura per la valutazione delle priorità di intervento di manutenzione, attraverso cui avviare strategie di manutenzione volte al recupero e alla riqualificazione degli edifici. Una procedura fondata su una metodologia di stima rapida degli interventi a partire dalla conoscenza del patrimonio da parte del personale tecnico e amministrativo e dalla rilevazione e valutazione tecnica dei processi di degradamento in atto.

ATC Central Piedmont: the redevelopment maintenance of the residential estate

The ERP stock company - Public Housing entrusted to the various former Autonomous Institute of Public Housing entities (former IACP) in Italy, that build and manage social housing, represents a significant share of the entire national residential building heritage and plays an important role for disadvantaged groups. However, this industry currently faces considerable critical issues due to significant regulatory obligations and dramatic falling financial resources. The insufficient resources for maintenance and obsolescence of a particularly ancient heritage, are complex factors for the institutions that own the estates. The Housing Territorial Agency ATC for Central Piedmont is piloting a procedure to assess maintenance priorities, in partnership with the Politecnico di Torino, through which maintenance strategies can be started for the restoration and renovation of buildings. This procedure is based on a rapid assessment strategy of the interventions based on heritage awareness by the technical and administrative staff and the technical survey and assessment of the current degradation processes.

Riccardo Pollo*

ERP: il quadro nazionale

Il tema della conservazione e riqualificazione di parti di città rappresenta una questione significativa a scala urbana e sociale che si riconnette al tema più generale della riqualificazione delle periferie, della loro valorizzazione e della perdita di attrattiva che in

molti casi le ha caratterizzate a favore delle aree centrali. In queste aree, non interessate dai processi di "gentrificazione", si concentrano spesso i problemi di carattere sociale propri della crisi attuale. L'invecchiamento della popolazione, la crisi di attività economiche di piccola taglia presenti sul territorio e la disoccupazione giovanile sono



Foto di edifici IACP tratte da "MuseoTorino" www.museotorino.it

fenomeni che tendono a concentrarsi in queste aree. Il tema della riqualificazione anche attraverso l'attuazione di una politica manutentiva efficace a scala urbana risulta fondamentale. Diverse iniziative in questo senso sono state prese all'interno di programmi di intervento, anche finanziati dalla Comunità Europea, quali gli "Urban" o i "Contratti di Quartiere". In queste sperimentazioni sono stati intrapresi interventi di miglioramento funzionale, con particolare attenzione agli aspetti della riqualificazione energetica, spesso affiancati a misure di accompagnamento e sostegno sociale. Recenti indagini sottolineano che

il settore residenziale rappresenta a livello nazionale il 20-22% dei consumi energetici per gli impieghi finali. Si può quindi ragionevolmente stimare che il settore dell'edilizia residenziale pubblica - la cui incidenza è oggi dal 5 all'8% dello stock occupato - rappresenti il 2% dei consumi energetici nazionali. Considerando sprovvisti di isolamento termico adeguato gli alloggi costruiti dal dopoguerra al 1981, si desume una quantità di oltre 450.000 alloggi caratterizzati da consumi oltre i 150 KWh/mq/anno. L'intervento di riqualificazione si presenta quindi urgente e con un potenziale di risparmio stimabile nel 50%.

Analizzando il tema dal punto di vista dell'utenza, si osserva che mediamente gli utenti di questi alloggi affrontano esborsi dell'ordine dei 100 euro/mese per l'affitto e circa due/tre volte tanto per il riscaldamento e l'energia elettrica. Un livello così esiguo dei canoni non mette gli Enti proprietari (detentori nel nostro Paese di più di un milione gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, di cui più di 800 mila gestiti dagli ex IACP) nelle condizioni di condurre un'adeguata manutenzione ordinaria degli alloggi né tantomeno di investire nella riqualificazione. L'ente gestore non ha, infatti, la possibilità di rivalersi sugli utenti,

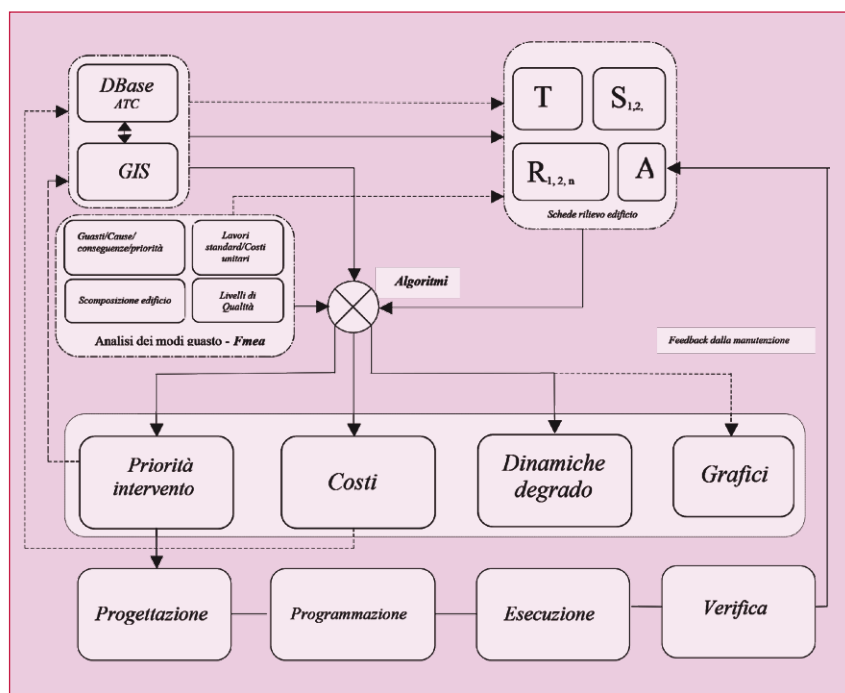


Figura 1 - Schema di flusso del modello per la valutazione delle priorità di intervento. Il modello si basa sui dati elaborati secondo le indicazioni dell'analisi dei modi di guasto per stimare la gravità del fenomeno, la priorità dell'intervento e una previsione dei costi di intervento.

che in ogni caso non sono spesso in condizione di contribuire; tale condizione è coerente con il quadro normativo che inquadra l'edilizia sovvenzionata nell'ambito dell'assistenza. Per altro verso, investire nell'edilizia pubblica potrebbe produrre effetti rilevanti sul piano dell'economia, dell'ambiente e della società, sia in termini di risparmio energetico sia di sostegno all'occupazione e al contrasto dell'esclusione sociale.

Sempre ragionando in termini di ricaduta economica, un recente studio di Federcasa - l'associazione degli enti gestori di ERP Edilizia Residenziale Pubblica - stima che nell'ambito dei 30 mila condomini misti pubblico/privato possano essere coinvolti negli investimenti in riqualificazione ben 500 mila alloggi privati.

Tuttavia, nonostante le forti potenzialità richiamate, il tema della manutenzione degli edifici di edilizia residenziale pubblica e degli spazi urbani ad essi connessi si presenta sostanzialmente inevaso. L'origine di tale problema è sicuramente economica e riconducibile alla carenza di risorse finanziarie che, non potendo essere ricavate per intero dalla relativamente modesta quota di manutenzione dei canoni sociali, deve derivare dal finanziamento pubblico oggi sempre più problematicamente ridotto per la crisi economica ancora in atto. Come denuncia Federcasa, la combinazione tra basso livello dei canoni imposti dalle Regioni, imposizione fiscale locale e ridotti trasferimenti rende praticamente impossibile la manutenzione ordinaria del patrimonio immobiliare.

Le strategie di dismissione del patrimonio, derivanti dagli obblighi legislativi posti agli enti gestori di ERP, non risolvono certamente il problema. La conseguenza di tali politiche è il depauperamento del parco di alloggi sociali, che si è ridotto sensibilmente nel corso degli anni, non essendo sufficiente il ricavato dalle vendite nemmeno a ricostruire un terzo del patrimonio venduto.

La L. 865/1971 e L. 457/1978 hanno definito le diverse categorie di ERP quali un servizio pubblico che soddisfa un interesse collettivo e fa fronte ad un bisogno essenziale che il mercato è impossibilitato a soddisfare pienamente, facendo riferimento a sistemi di finanziamento e procedure urbanistiche che mettono a disposizione aree specificamente destinate alla ERP all'interno di un regime pubblicistico.

Come è noto, nell'ambito dell'ERP sono presenti tre tipologie di edilizia: sovvenzionata, agevolata e convenzionata. Tra queste l'edilizia sovvenzionata viene realizzata direttamente dalle Regioni attraverso i Comuni o le Agenzie Pubbliche per la Casa (ex IACP) e dallo Stato con l'obiettivo di fornire alle fasce sociali svantaggiate alloggi in locazione a canone contenuto. L'edilizia agevolata viene realizzata da privati (cooperative edilizie o promotori immobiliari) anche mediante finanziamenti pubblici costituiti da mutui a tassi agevolati. In questo caso gli alloggi, in locazione o in proprietà, sono destinati a categorie sociali a reddito medio/basso. L'edilizia convenzionata è, invece, realizzata a carico dei privati ed è disciplinata da una normativa che regola il diritto di superficie dei privati su suoli pubblici sulla base di specifiche convenzioni tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune.

Tali accordi guidano l'utilizzazione delle aree e prevedono sia la concessione delle aree a costo contenuto, sia agevolazioni sugli oneri di concessione.

In questo quadro si è assistito a significativi aumenti dei fabbisogni, che hanno subito nel corso del triennio antecedente il 2014 un incremento di 46 mila domande. D'altro lato l'offerta di alloggi di ERP si è progressivamente ridotta in conseguenza delle campagne di dismissione iniziate nel 1993. Questo processo ha causato la diminuzione di oltre il 22% dello stock complessivo nazionale ERP.

Contrariamente a quanto ipotizzato a sostegno delle dismissioni, il ricavato delle vendite non è in grado di sostenere il rinnovo del parco. Si è osservato che ogni 3/4 alloggi venduti se ne ricostruisce uno.

Il rapporto Federcasa sottolinea che la protezione dei ceti più deboli è oggi affidata alla "sopravvivenza delle attuali Aziende Casa (ex IACP) che attraverso i loro sforzi di razionalizzazione riescono comunque ad assicurare un livello minimo di servizio" e che risulterebbe "necessario nel breve periodo realizzare gli alloggi necessari diversificando la loro destinazione in: affitto sociale, affitto moderato, affitto con patto di futura vendita ed infine per categorie speciali (anziani, studenti, lavoratori temporanei, ecc.). È inoltre opportuno riservare una certa quantità di alloggi per essere destinati all'acquisto a condizioni agevolate."

Il patrimonio di ERP deve quindi essere riportato al centro delle riflessioni sulla crisi in atto, integrando le più recenti elaborazioni sull'housing sociale, che si è affiancato alle tradizionali categorie di ERP.

Il contesto dell'esperienza

Dal quadro delineato emergono le difficoltà degli enti gestori a mantenere un patrimonio in un cattivo stato di conservazione a causa della carenze manutentive pregresse. Un ulteriore ostacolo è costituito da assetti proprietari e normativi particolarmente complessi che vedono spesso la proprietà di alloggi in condomini misti e la gestione di immobili di proprietà di altri enti pubblici.

Non si tratta, in molti casi, di gestire il sistema di manutenzione in condizioni normali di conservazione, bensì di intervenire con risorse scarse su di un patrimonio che richiederebbe un esteso e generalizzato programma di recupero. In questo quadro di generale difficoltà, condizionato soprattutto dalla carenza di risorse, il caso torinese dall'ATC - Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte centrale si è caratterizzato negli ultimi anni per il tentativo di rispondere a questa emergenza.

Il patrimonio edilizio gestito dall'ATC è di circa 33.000 alloggi, ripartiti in più di 1.400 edifici. L'area geografica interessata è quella della Città metropolitana di Torino (già Provincia di Torino).

La maggior parte degli edifici, costruiti a partire dagli anni '20 del secolo scorso, sorgono nel territorio del Comune capoluogo. La finalità dell'Agenzia, già IACP - Istituto Autonomo per le Case Popolari, è quella di fornire alloggio alle fasce sociali più svantaggiate sulla base di graduatorie di assegnazione.

Il patrimonio edilizio si è formato in periodi successivi sino alle ultime edificazioni e agli interventi di recupero dell'ultimo decennio. Inoltre, vengono gestiti anche immobili appartenenti ad altri enti quali la città di Torino, che possiede

oltre 10.000 alloggi.

Lo stock gestito dall'ATC rappresenta circa il 4% del totale di tutti gli alloggi di Torino e ospita circa il 5% della popolazione. Inoltre, diversi quartieri della città sono fortemente caratterizzati dalla presenza di ERP spesso sorta all'interno di piani urbanistici di qualità, con ampie dotazioni di verde pubblico e di servizi. L'ATC è quindi chiamata a rispondere alla domanda sociale di abitazioni in locazione a canoni definiti non dal mercato ma dalla capacità di spesa della fascia sociale servita. Per altro verso, gli immobili gestiti sono per lo più obsoleti, soprattutto per quanto riguarda le prestazioni di isolamento termico e presentano, in molti casi, problemi legati a un rilevante fabbisogno manutentivo arretrato. A tale scopo era stata organizzata ed attivata una struttura tecnica e organizzativa con la creazione di branche dedicate espressamente alla manutenzione edilizia e impiantistica e allo sviluppo di sistemi informativi e anagrafiche. Tuttavia, anche questa struttura sta attraversando una fase di profonda e spesso critica trasformazione, anche a causa delle innovazioni normative sulle società pubbliche partecipate e "in house".

Tra manutenzione e gestione del patrimonio

In questa situazione emergeva per l'ATC l'esigenza di dotarsi di uno strumento di supporto decisionale in grado di rispondere alla domanda di razionalizzazione degli interventi e della spesa attraverso l'individuazione di priorità di intervento. La collaborazione tra ATC e DAD - Dipartimento di Architettura e Design del Politecnico di Torino ha permesso la messa in atto di uno strumento per la riqualificazione degli edifici, attraverso la definizione

di una strategia integrata di manutenzione ordinaria e straordinaria, integrata con il sistema informativo già in possesso all'ente gestore.

In particolare, in considerazione della necessità di utilizzare al meglio le scarse risorse finanziarie a disposizione, si presentava la necessità di valutare le priorità di intervento allo scopo di elaborare un programma finalizzato al recupero di un livello minimo di manutenzione degli immobili, anche in assenza di interventi generalizzati di natura straordinaria. Le stime degli interventi necessari erano effettuate dall'ente sulla base dei dati forniti dai responsabili della manutenzione delle singole zone in cui è articolato il patrimonio edilizio ATC (5 nell'area metropolitana torinese). In generale, si riteneva che tali stime portassero a una sovravalutazione delle risorse necessarie. Nel periodo più recente - grazie ad una disaggregazione delle spese in classi di urgenza specie in relazione alle esigenze di sicurezza - tali stime sono state più contenute: esse sono state sempre stime di spesa aggregate per edificio ed effettuate sulla base della sensibilità del singolo operatore tecnico. Le voci più importanti nel bilancio manutentivo sono sicuramente quelle relative all'involucro edilizio, pareti perimetrali esterne e copertura, alle parti comuni e spazi esterni. In tali ambiti si manifestano spesso criticità relative ad aspetti di sicurezza e necessità di messa a norma. Gli impianti vengono solo parzialmente inclusi in quanto già oggetto di una strategia di manutenzione programmata. I lavori interni agli alloggi sono considerati in relazione all'esigenza dell'ente di ri-occupare rapidamente gli alloggi lasciati liberi dagli inquilini e consegnarli ai nuovi assegnatari in base all'aggiornamento delle graduatorie. Sulla base di questo turn over

di inquilini, il numero di alloggi sottoposto a interventi manutentivi straordinari nell'anno tende ad essere costante ed i lavori effettuati possono essere ricondotti agli interventi standard di manutenzione su ogni appartamento (sostituzione e messa a norma degli impianti idrosanitari ed elettrico, limitate sostituzioni di pavimentazioni ed infissi interni, ecc.).

Il risultato della procedura consiste in una valutazione del fabbisogno di manutenzione con l'indicazione della priorità di intervento. Tale valutazione si basa sulla stima dei più rilevanti processi di degrado rilevabili su ciascun edificio, su di una valutazione delle loro conseguenze sul comportamento del sistema edilizio (sicurezza, degradamento, efficienza energetica, funzionalità, aspetto, ecc.) e sulla stima rapida degli interventi mediante l'utilizzo di dati contenuti nel master data di ATC, nonché sui dati geometrici (superfici coperte, superfici sviluppate, estensione delle facciate, ecc.) desunti da un'apposita piattaforma GIS.

Sulla base dell'output fornito dal sistema è possibile modulare un piano di manutenzione congruente, da un lato, con il grado di urgenza dell'intervento, dall'altro, con la disponibilità di risorse. È possibile, infatti, scegliere tra strategie mirate alla sola prevenzione di situazioni di pericolo, ad interventi mirati al contenimento dei processi di degradamento, alla tutela delle prestazioni energetiche, ad aspetti funzionali o anche al decoro dell'edificio.

In tal modo viene facilitata l'adozione di un piano che potrebbe essere definito di "recupero manutentivo" degli edifici. Alla stima degli interventi compiuta mediante la procedura proposta deve seguire necessariamente un "progetto" dell'intervento manutentivo a cura

delle strutture tecniche dell'ente ed in grado di valutare in modo più accurato i lavori da eseguire.

La metodologia di stima del fabbisogno

Come accennato, l'ATC dispone di un sistema informativo e di anagrafiche del patrimonio. Sulla base di tali strumenti a ciascun edificio viene attribuito un codice univoco di identificazione, articolato in sotto codici per ciascuna unità immobiliare gestita. A tali codici sono assegnate numerose informazioni sulle caratteristiche fisiche, funzionali ed amministrative degli edifici. In particolare, nel database sono riportati il numero degli alloggi gestiti, il numero dei piani, l'epoca di costruzione dell'edificio, la proprietà delle unità immobiliari, il numero di abitanti, oltre all'indirizzo. I codici di alloggi e fabbricati vengono utilizzati per gestire tutte le attività di manutenzione, gestione energetica, riscossione dei canoni, adempimenti fiscali, amministrativi, ecc.

Le altre informazioni necessarie ad una seppur sommaria quantificazione delle opere sono state desunte da un archivio GIS, sviluppato con il software ArcGIS.

I dati forniti da tale archivio sono quelli relativi alle superfici coperte, sviluppate, delle facciate e - seppure ancora in fase di implementazione sulle basi grafiche - delle aree esterne, verdi e pavimentate, di pertinenza degli edifici.

Gli altri dati necessari ad attribuire quantità agli interventi ipotizzati sono ricavati da specifici algoritmi di stima basati sull'analisi delle tipologie edilizie presenti.

Il primo blocco di informazioni è quello derivante dal sistema informativo dell'ente associato al GIS. Questi dati vengono messi in relazione

alle schede di rilievo dell'edificio che devono essere redatte a cura del personale addetto alle diverse zone (Building Manager e amministratori). I dati delle schede di rilievo si riferiscono all'estensione di un ridotto numero di fenomeni rilevabili visivamente, quali fessurazioni, crepe, macchie, distacchi di rivestimenti negli involucri, rotture e malfunzionamenti di parti, segni di corrosione di parti metalliche, ecc. Il giudizio qualitativo viene messo in relazione, da un lato, con i dati geometrici dell'edificio, dall'altro con un'analisi dei modi di guasto sviluppata a priori che associa a ciascun "segno" di degradamento conseguenze e possibili interventi manutentivi. A titolo esemplificativo: ad un distacco localizzato di intonaco si assegna un intervento puntuale di messa in sicurezza e ripristino, mentre, a segni diffusi di variazione cromatica di una facciata viene associata la ritinteggiatura. Ciascun segno viene, inoltre, associato ad un grado di gravità rispetto ai requisiti citati, con particolare attenzione agli aspetti di sicurezza. E' possibile, in tal modo, "filtrare" gli interventi secondo il livello di potenziale o effettiva gravità sul comportamento del sistema edilizio nel suo complesso. Il dato di input viene comunque richiesto al personale che maggiormente conosce l'edificio senza però richiedere la definizione progettuale e la stima dell'intervento manutentivo, limitandosi alla segnalazione dell'estensione dei fenomeni. Gravità e conseguenze sono valutate direttamente dal sistema. Tale approccio ha lo scopo di contenere il più possibile la sopravvalutazione delle risorse necessarie agli interventi. Un ostacolo all'applicazione di questa procedura (che a regime

potrebbe costituire una sorta di registro o check-list sui fenomeni di degrado) consisteva nell'ingente tempo necessario al primo rilievo dei degradi. L'individuazione di soggetti diversi dai Building Manager per il primo rilievo dello stato di degrado avrebbe avuto l'effetto di vanificare l'attività successiva delle rilevazioni, da aggiornare a scadenza annuale. Si poneva quindi il problema di formare il personale e di condurre le rilevazioni in tempi ragionevolmente brevi. La conduzione di una serie mirata di workshop con esperti del gruppo di ricerca del Politecnico di Torino e di tecnici progettisti ha consentito di arrivare ad una soddisfacente ottimizzazione delle procedure di compilazione delle schede di rilievo da parte dei tecnici e degli amministratori degli edifici, fornendo così soluzioni più rapide per il proseguimento delle attività di indagine.

Prospettive

Il sistema proceduralizzato messo a punto e sperimentato sul campo non va a sostituire il sistema di informatizzato di gestione della manutenzione già adottato dall'ente, ma si integra ad esso consentendo una stima rapida degli interventi a partire dalla conoscenza del patrimonio da parte dei tecnici e degli amministratori e dalla rilevazione e valutazione tecnica dei processi di degradamento in atto. L'obiettivo è quello di permettere una diagnosi rapida dello stato di conservazione/manutenzione del patrimonio edilizio per agevolare le scelte in termini di priorità di intervento (anche di riqualificazione energetica) e, allo stesso tempo, di affinare anche la conoscenza dello stesso patrimonio al fine di orientare le politiche di manutenzione

e di riqualificazione. L'individuazione delle situazioni di particolare criticità rappresenta un'esigenza particolarmente urgente nella gestione del patrimonio. Le priorità di intervento e le scelte in termini di riqualificazione richiedono, in questo contesto, di essere attentamente valutate dall'ente gestore, anche in virtù della sua natura pubblica. Le valutazioni consentite dall'applicazione del modello sono correlabili con le valutazioni di rischio già in atto da parte dell'Agenzia nell'ambito del rischio amianto, degli adeguamenti normativi in termini di sicurezza degli impianti e della vulnerabilità sismica. Inoltre, lo screening manutentivo del patrimonio edilizio affianca il processo di diagnosi e certificazione energetica. Al tempo stesso, il coinvolgimento dei Building Manager nell'attività consente di rendere la struttura tecnica dell'ente partecipe del processo di riqualificazione e manutenzione. L'esperienza dell'ATC parte pertanto dalla presa d'atto del ruolo strategico della manutenzione rispetto alla valenza del proprio patrimonio, pur nei vincoli imposti dalle ristrettezze dei bilanci e dalle esigue quote dei canoni ad essa destinati. Pur in un quadro di difficoltà sempre più stringenti, la logica di fondo è pertanto quella di promuovere azioni mirate e programmate di recupero di standard manutentivi accettabili, piuttosto che assecondare passivamente il proliferare di guasti e patologie che altrimenti risulterebbero difficilmente contrastabili anche attraverso interventi ancora più pesanti ed economicamente insostenibili di manutenzione straordinaria.

*Docente Politecnico di Torino