

ECOLOGIA DELLE AREE URBANE

Il nuovo benessere abitativo: la qualità dei piani di edilizia economica e popolare

Comunicazione di
Franco Cazzaniga – Presidente del C.I.M.E.P.

L'affermazione di principio generale che dobbiamo avere presente e ribadire oggi è che occorre porre grande attenzione al governo del territorio, recuperando una visione complessiva del progetto di sviluppo territoriale e della sua attuazione attraverso un programma corretto e coerente.

Programmazione significa avere un disegno di sviluppo condiviso che faccia superare la fase dei particolarismi locali, per ricercare risposte di prospettiva riferite ad un quadro più generale, che sia in grado di sconfiggere la cultura dell'emergenza che ha caratterizzato lo scenario legislativo di questi ultimi vent'anni.

La programmazione rimane la strada maestra da percorrere per evitare, o quanto meno per ridurre al minimo indispensabile, l'uso improprio e sconsiderato del territorio, visto che lo stesso è patrimonio di tutta la collettività.

E' su di un quadro che privilegi la programmazione dello sviluppo territoriale che è più facile intervenire, anche con le ultime normative approvate dal Governo e dalla Regione Lombardia affinando le scelte con interventi che prevedano anche varianti agli strumenti urbanistici vigenti.

In tal senso va avviata un'appropriata riflessione sullo stato di occupazione del suolo in relazione alla popolazione esistente, che, rimarcando la necessità di una pianificazione territoriale complessiva e di qualità, superi anche per questa via la progettazione frammentata Comune per Comune, ragionando in termini di area metropolitana, vista come esigenza che nasce dai Comuni e non come imposizione dall'alto.

Ciò a maggior ragione oggi tenuto conto delle modifiche apportate al titolo V° della Costituzione, approvate al fine di attribuire maggiori poteri alle Regioni ed agli Enti locali, e che hanno stabilito che le Città metropolitane sono elementi costitutivi della Repubblica al pari di Comuni, Province e Regioni, con propri statuti, poteri e funzioni fissati dalla Costituzione medesima.

Il nuovo scenario mette al centro il problema del recupero e della riqualificazione urbana, i programmi complessi di urbanistica concertata, ridimensionando e modificando nel contempo i canali di finanziamento pubblico in conseguenza principalmente della normativa prevista dalla C.E.E.

Con riguardo agli aspetti territoriali, va sottolineato come, a fronte della scarsità di aree libere edificabili ed alla ricerca dello sviluppo sostenibile con particolare riferimento all'opzione ecologica, la problematica dell'edificazione si è sempre più marcatamente spostata dall'espansione alla riqualificazione e riorganizzazione dell'urbanizzato, tendenza che si pone in sintonia con la prevalente dislocazione e con le esigenze espresse dalla domanda abitativa emergente.

In questo senso deve essere posta grande attenzione alla riqualificazione ed alla riprogettazione dei vecchi quartieri degradati in una logica di grande area, ponendosi anche il problema della loro eventuale demolizione e ricostruzione, coinvolgendo il territorio di Milano e dei Comuni limitrofi, con interventi che consentirebbero un salto di qualità nella progettazione e nella definizione di queste aree di frangia, rimodellando la periferia e ricucendo il tessuto urbanizzato di Milano con la realtà dei Comuni limitrofi.

In quest'ottica occorre prevedere la possibilità di realizzare nuovi interventi edilizi, utilizzabili in maniera particolare come "case parcheggio" per la sistemazione temporanea

degli abitanti di alloggi da ristrutturare o demolire, coinvolgendo nell'operazione anche il mondo economico privato tramite il recupero di aree da risanare e ristrutturare, per dare una risposta articolata ed equilibrata alle esigenze abitative.

Voglio qui aprire una parentesi che mi consente di fare una riflessione su di un'esigenza non più rinviabile.

Vale a dire la necessità che sullo sviluppo sostenibile di Milano e dell'Area metropolitana debba aprirsi un rapporto continuo tra Milano ed i Comuni dell'hinterland, rapporto che deve essere costante e reciproco sia sulle problematiche legate alle grandi infrastrutture, sia sulle questioni più specifiche, coscienti che oggi i problemi vanno affrontati e risolti in una logica sovracomunale e non all'interno dei singoli confini territoriali.

E' altresì necessario un maggior impegno nell'offerta di alloggi da destinare alla locazione, che consenta di fornire un prodotto di qualità in sintonia da un lato con le mutate condizioni del mondo del lavoro sempre più caratterizzato dalla flessibilità dello stesso, dall'altro con le esigenze di settori della popolazione particolarmente vulnerabili sotto l'aspetto economico (nuove povertà, immigrazione, famiglie monoparentali, anziani, ecc.).

Ciò può fornire anche l'occasione per una riorganizzazione complessiva che consenta la revisione dell'utenza A.L.E.R. (ex I.A.C.P.).

Infatti, la riqualificazione dei vecchi quartieri I.A.C.P.M. potrà essere momento per avviare nuove strategie per la politica degli affitti.

In questa prospettiva lo sforzo da compiere è quello di avere un'unica normativa che definisca i canoni di locazione sia per il settore pubblico che per quello privato.

Per far ciò si può partire dalla legge 431 del 9 dicembre 1998 (la cosiddetta legge Zagato) valutandone attentamente gli aspetti critici ed apportando tutti i miglioramenti possibili sotto il profilo degli abbattimenti del canone stesso e delle agevolazioni fiscali.

Questo consentirà altresì di avere una gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in grado di fornire da un lato il "monitoraggio" della situazione che consenta una mobilità interna agli stessi in stretto rapporto con lo stesso patrimonio degli operatori privati, dall'altro la possibilità di superare la necessità di ricorrere all'escomio per coloro i quali superano i limiti di reddito previsti.

Le potenzialità del nuovo quadro normativo, che più direttamente interessano le "politiche costruttive" pubbliche, riguardano la produzione di edilizia residenziale, nel cui ambito si colloca la procedura del piano di zona.

In questo quadro è fuori discussione che la situazione va governata in modo puntuale dai Comuni e che è più facile governare gli eventi se esiste un'idea di sviluppo ed un programma per raggiungerlo.

Ne consegue che il piano di zona diviene una delle modalità di attuazione dell'edilizia "assistita" e che pertanto ad esso non dovrà essere affidato il compito di coprire l'intera quota di fabbisogno che la legge attribuisce al campo dell'edilizia residenziale pubblica, ma soltanto una parte di essa.

Fino ad oggi l'elemento fondamentale dell'attività svolta dal C.I.M.E.P. è stata la gestione del piano di zona consortile in tutti i suoi molteplici aspetti, oltre ad una programmazione concertata con le Amministrazioni comunali consorziate dell'attività pianificatrice indotta dall'attuazione delle previsioni del piano stesso.

Tale aspetto, pur con i limiti dettati dal fatto che non è mai stato possibile svolgere un effettivo ruolo di reale orientamento e programmazione dell'attività pianificatrice a livello urbanistico dell'area metropolitana milanese trattandosi, soprattutto in fase di reperimento delle aree da sottoporre al vincolo di piano di zona, di una semplice esecuzione di scelte operate nella propria autonomia dalle singole Amministrazioni Comunali associate, ha comunque fatto sì che l'esperienza del C.I.M.E.P. sia servita, nella sua unicità a livello nazionale, a creare una realtà complessa in grado di fornire indirizzi comportamentali sia sul piano legislativo, sia su quello giurisprudenziale, sia su quello, pratico, della gestione del territorio.

A fronte di questi "limiti" ciò che ha sempre informato il disegno complessivo posto in essere dal Consorzio è stato quello di dare una risposta il più possibile celere ad una

richiesta del "bene casa" visto come fabbisogno immediato e primario per risolvere in tal modo un'impellente necessità determinata dalla dinamica dei flussi migratori che ha visto la grande crescita demografica di tutta l'area coperta dal Consorzio.

Ciò è stato fatto cercando di indirizzare al meglio, per quanto fosse possibile, le risorse finanziarie messe a disposizione dallo Stato apportando quei correttivi necessari ad una totale assenza di programmazione dello sviluppo evidenziata dalla classica distribuzione "a pioggia" dei finanziamenti.

Va da sé che la politica che ha caratterizzato l'attività del Consorzio fino a non molti anni fa ha prodotto inevitabilmente anche alcune "storture" dovute essenzialmente al non aver dato sufficiente attenzione ad una serie di problemi legati all'attuazione dei piani di zona, o quantomeno ad averne sottovalutato alcuni come ad esempio l'acquisizione delle aree, in quanto tutto era teso al risultato più evidente del problema: la realizzazione di nuove case, stante il fatto che si trattava di dare risposta ad un fabbisogno abitativo esclusivamente in termini quantitativi.

Infatti con il primo piano di zona consortile, approvato con Decreto del Ministero dei Lavori pubblici n. 260 del 28 aprile 1971, e le sue successive varianti sono stati realizzati nell'ambito consortile circa trentasei milioni di metri cubi dando in tal modo risposta all'emergenza casa che negli anni dell'emigrazione ha caratterizzato la realtà di Milano e del suo hinterland.

Ciò è avvenuto in alcuni casi anche a scapito della qualità dell'abitare con interventi che hanno posto poca attenzione all'attuazione delle infrastrutture di contorno all'insediamento residenziale, realizzando in molti casi, soprattutto nella città di Milano, degli insediamenti privi di servizi.

Tali "storture" hanno comunque subito in questi ultimi anni un fondamentale correttivo che ha portato ad un notevole miglioramento della situazione generale.

Evoluzione che è avvenuta sia sotto il profilo del disegno urbano, dei servizi, laddove si è proceduto alla loro realizzazione contestualmente all'edificazione residenziale, sia sotto il profilo della qualità della progettazione architettonica che ha visto il tentativo del Consorzio del coinvolgimento degli Ordini professionali, fino a giungere alla promozione di un "bando concorso" che nel prossimo futuro sarà occasione per sperimentare fattivamente la percorribilità di queste nuove strategie.

Con il secondo piano di zona consortile approvato dalla Regione Lombardia nel 1991 il Consorzio ha operato un notevole sforzo nel miglioramento della qualità dell'offerta abitativa dalla grande alla piccola scala, superando l'aspetto prettamente quantitativo.

Miglioramento che va dalla cura della scelta delle aree con ubicazione delle stesse in ambiti non marginali del territorio urbanizzato, ad un affinamento della tecnica e della progettazione del planivolumetrico, con la significativa eccezione del Comune di Milano.

Lo sforzo operato in prima persona dal Consorzio e dai Comuni consorziati, soprattutto dell'hinterland, è stato ed è tuttora rivolto alla ricerca del miglioramento della qualità del vivere e del comfort, sia a livello di ubicazione delle aree su cui realizzare gli interventi edilizi sia nella qualità stessa degli interventi realizzati.

Sforzo che ha portato all'introduzione dell'avviso pubblico per la scelta dei soggetti attuatori delle previsioni dei piani di zona con l'individuazione di precisi criteri selettivi sia in funzione delle garanzie sull'affidabilità dei soggetti attuatori, sia delle caratteristiche delle realizzazioni come ad esempio: proposte di utilizzo di materiali ecologici e fonti di energia alternativa, obbligo di fornire un'assicurazione postuma decennale indennitaria a tutela dei rischi derivanti da vizi di costruzione da rilasciarsi a favore degli utenti.

E' sull'onda di questo nuovo atteggiamento nei confronti degli interventi di edilizia economica popolare che dopo una serie di incontri con gli operatori del settore il Consorzio è giunto all'approntamento del nuovo schema di convenzione in cui sono previste anche maggiori garanzie a favore degli utenti.

E' stata posta una maggiore attenzione all'aspetto dell'acquisizione delle aree, cercando di giungere alla convenzione con già definite tutte le procedure atte all'acquisizione delle stesse, ponendo quindi gli operatori nelle condizioni di pagare il costo effettivo delle aree

ad essi assegnate, nonché della relativa quota di aree a standard e strade, dando quindi la possibilità di definire un prezzo certo dell'alloggio, senza dover ricorrere alla formula "salvo conguaglio" ampiamente utilizzata nel passato; scelta, dettata dalla necessità di far fronte ad un'emergenza quantitativa come prima ricordato, che ha inevitabilmente portato il Consorzio ad affrontare una serie di contenziosi aperti con i vari proprietari espropriati e trascinati per anni con tutte le conseguenze negative che da ciò ne sono derivate, inevitabilmente ricadute sugli utenti che si sono ritrovati a dover pagare a distanza di anni cifre anche consistenti per coprire le spese di acquisizione delle aree.

Si sono inoltre introdotte idonee garanzie fideiussorie, a favore degli acquirenti degli alloggi realizzandi, a tutela degli acconti versati dagli stessi all'operatore per la realizzazione dell'intervento, correggendo in tal modo l'impostazione fino ad allora utilizzata, laddove non si poneva grande attenzione alla tutela dell'assegnatario/acquirente degli alloggi realizzati nell'ambito del piano di zona consortile, privilegiando nella sostanza la tutela degli interessi delle Amministrazioni comunali e del Consorzio.

Sono stati inoltre introdotti specifici obblighi per la realizzazione di un maggior comfort abitativo sotto il profilo della qualità dell'ambiente costruito obbligando gli operatori a livelli di comfort termico ed igrometrico, secondo i parametri definiti dalla Regione Lombardia con la deliberazione di Giunta n. 6/37691 del 24.7.1998, in termini di "qualità aggiuntiva" quindi non obbligatoria, imponendo la realizzazione della ventilazione forzata degli ambienti.

Si è anche obbligato gli operatori alla predisposizione del "programma di manutenzione", da presentarsi all'Amministrazione comunale entro la fine dei lavori e di un "manuale di manutenzione" da consegnarsi all'amministratore del costituendo condominio; elementi anch'essi previsti dalla sopracitata delibera regionale quale "qualità aggiuntiva" e come tale non obbligatoria.

A tale proposito è intenzione del Consorzio procedere ad una serie di controlli a campione per verificare la rispondenza a tali obblighi e gli eventuali problemi che da essi dovessero discendere.

Anche lo studio di una nuova relazione tecnica descrittiva dell'intervento, adeguata alle mutate condizioni del settore edilizio ed alle innovazioni e miglioramenti qualitativi dello stesso, e la definizione dei prezzi massimi di assegnazione/cessione degli alloggi vanno nella direzione di fornire una risposta adeguata alla nuova domanda di case, con la massima attenzione a fornire un miglioramento del prodotto finale offerto in grado di competere in termini di rapporto qualità/prezzo.

Ciò è stato fatto nel recente passato consentendo di raggiungere un livello qualitativo altamente competitivo per le abitazioni realizzate nell'ambito dei piani di zona rispetto a quelle del settore, facendo sì che, anche in questo caso quasi sempre limitatamente alle realtà dell'hinterland, l'edilizia convenzionata, e con essa il ruolo svolto dalle Amministrazioni comunali, fungesse da traino rispetto all'intero settore edilizio.

Occorre però continuare su questa strada studiando soluzioni che consentano un ulteriore miglioramento della qualità dell'offerta abitativa, da un lato coinvolgendo nella scelta gli operatori del settore, non solo le imprese di costruzione e le cooperative che realizzano gli interventi, ma anche i produttori ed i fornitori dei materiali da costruzione; dall'altro educando gli utenti, i soggetti fruitori degli alloggi, ad un nuovo approccio del problema.

E' dunque necessario che di questo nuovo approccio si faccia carico anche e soprattutto la parte più sensibile del mondo imprenditoriale, per far sì che un uso sempre più consistente di materiali e tecniche costruttive ecocompatibili funga da "calmiere" dei costi dell'edilizia "sostenibile".

Il C.I.M.E.P. sta valutando la possibilità di introdurre una sorta di "compensazione" o "premierità" per quegli operatori che utilizzino tecniche costruttive "innovative" che si rifanno ai principi dell'ecologia e del rispetto dell'ambiente, sia per quanto riguarda la scelta dei materiali che per le tecnologie utilizzate.

A tale proposito potrebbero essere definite diverse soglie di finiture, nonché di soluzioni tecnologiche relative agli impianti, contenute nella relazione tecnica descrittiva cui

corrispondono diversi gradi di riconoscimento economico, pur mantenendo il prezzo finale entro limiti ragionevolmente accettabili e compatibili con il carattere dell'intervento, unitamente od in alternativa ad altre soluzioni da studiare con le Amministrazioni consorziate.

E' qui che diventa fondamentale il ruolo che le Amministrazioni pubbliche possono e devono svolgere nel definire le caratteristiche ed i contenuti dei nuovi interventi, siano essi di ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, oppure di nuova realizzazione.

Ma come prima accennato queste scelte non possono essere prerogativa esclusiva del settore pubblico.

Dobbiamo essere in grado di coinvolgere anche il mondo della libera imprenditorialità verso soluzioni maggiormente rispettose dell'ambiente e degli utenti, cercando insieme la strada da percorrere e gli strumenti più adatti per raggiungere questo risultato.

L'obiettivo deve comunque essere quello di orientare in generale il mercato edilizio verso scelte che tutelino il territorio e siano ambientalmente corrette.