

# Il vuoto abitato.

## La tensione tra urbanistica e welfare nella gestione delle politiche di riqualificazione urbana di contesti marginali.

**Alice Ranzini**

Politecnico di Milano

Data - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [aliceloredana.ranzini@polimi.it](mailto:aliceloredana.ranzini@polimi.it)

### Abstract

In uno scenario di crescente complessità e instabilità sociale, le periferie urbane di edilizia residenziale pubblica sono da tempo contesti di concentrazione di problematiche di natura differente. La mancanza di investimento e di visione su questi territori ha radicato una pluralità di situazioni di abitare incerto, difettive sul piano dei diritti e diversificate su quello dei bisogni. Una condizione strutturale di “vuoto abitato” del patrimonio ERP che fatica ad essere assunta come tema di progetto urbano nei programmi di rigenerazione integrata. A partire dalla riflessione intorno ad alcuni casi recenti di riqualificazione di comparti ERP che hanno riproposto la soluzione dell’abbattimento del patrimonio, il paper propone una riflessione intorno al concetto di vuoto come categoria critica del governo urbano la cui applicazione può creare cortocircuiti in contesti di abitare fragile sottoposti a trasformazione. La propensione dell’intervento sull’ERP verso dispositivi e modalità di intervento declinate esclusivamente su aspetti patrimoniali interpreta il vuoto come problema edilizio, amplificando il divario tra intervento urbanistico e sociale e aprendo al rischio di svalutazione, erosione e trasformazione dell’offerta abitativa pubblica. Processi che reiterando una visione del patrimonio come “spazio vuoto” mancando una riflessione sul ruolo dell’ERP come politica di welfare abitativo.

**Parole chiave:** abitare informale; edilizia residenziale pubblica; demolizione

### 1 | Antefatto: la vicenda degli abbattimenti nel comparto ERP Lorenteggio a Milano<sup>1</sup>

«Abbattere e ricostruire. Ecco il nuovo mantra delle politiche abitative pubbliche a Milano. Così le case popolari obsolete vanno buttate giù e ricostruite da zero. La promessa? Che saranno migliori di prima sotto il profilo energetico, ambientale e della sicurezza all’interno di quartieri ricchi di attività sociali e interconnessioni»<sup>2</sup>

Un articolo pubblicato nel novembre del 2021 su Il Fatto Quotidiano sintetizza la vicenda del “Programma di sviluppo urbano sostenibile Lorenteggio ERP” nell’operazione di abbattimento e parziale ricostruzione di cinque dei trentuno condomini di proprietà di Aler Milano di cui si compone il quadrilatero di case pubbliche sito nella periferia sud-ovest di Milano.

Oltre al caso del Lorenteggio, l’opzione della demolizione e ricostruzione di comparti ERP sembra avere ritrovato consenso nella città di Milano. Il progetto “Milano città di quartieri” finanziato attraverso il programma ministeriale PINQUA prevede l’abbattimento di tre stecche appartenenti al comparto ERP di proprietà comunale di via dei Giaggioli. Al contempo, l’ingegnere ed ex assessore all’urbanistica di Milano Giovanni Verga e l’architetto Massimo Roj hanno presentato in numerose occasioni pubbliche una proposta metodologica di riqualificazione di comparti ERP collocati in posizioni semicentrali - sviluppata sul quartiere San Siro - basata su demolizioni progressive e ricostruzione in forme insediative più dense adeguate a introdurre un mix di offerta abitativa a canoni e titoli di godimento differenti con il contributo del privato.<sup>3</sup>

Sebbene differenti, questi esempi sollecitano una riflessione sulle possibili implicazioni del dispositivo dell’abbattimento nella rigenerazione dell’edilizia residenziale pubblica a partire dall’identificazione del tema del “vuoto” come categoria interpretativa critica in questi processi.

---

<sup>1</sup> Questo paper si alimenta del lavoro quotidiano di enti e operatori del quartiere Giambellino Lorenteggio che dal 2015 monitorano l’andamento del programma di riqualificazione supportando gli abitanti nell’interazione con le istituzioni pubbliche. Si ringraziano in particolare Dario Anzani (Comunità del Giambellino), Veronica Pujia (Sicet) e Luca Sansone (Laboratorio di Quartiere Giambellino Lorenteggio) per il confronto e la condivisione di informazioni.

<sup>2</sup> Floris F. “La riqualificazione da 50 milioni del quartiere Giambellino: tra ritardi, inchieste per occupazioni abusive e progetti mancanti, che fine faranno le case popolari”, Il Fatto Quotidiano, 17 novembre 2021.

<sup>3</sup> Il riferimento è al documento “La rigenerazione dei quartieri ERP a Milano nel contesto del Piano di Governo del Territorio” a cura di M. Roj e G. Verga, 31 agosto 2020.

Il Programma integrato di riqualificazione del comparto ERP Lorenteggio – del valore di circa 100 milioni di euro provenienti da un mix di fondi europei, regionali e comunali – è stato avviato nel 2016 e si sviluppa lungo cinque assi tematici: città sostenibile (efficientamento energetico e mobilità dolce); mobilità (in relazione alla nuova linea M4); qualità dell’abitare (riqualificazione edilizia); qualità dello spazio pubblico (illuminazione e viabilità); servizi (biblioteca e community hub); inclusione (politiche di inserimento lavorativo e supporto all’imprenditorialità). L’asse “qualità dell’abitare” si declina attraverso due dispositivi: il recupero di una parte degli oltre 600 alloggi vuoti diffusi in tutto il quadrilatero (Anagrafe Aler 2015)<sup>4</sup> e l’abbattimento e parziale ricostruzione di cinque caseggiati particolarmente compromessi da punto di vista edilizio e con elevate percentuali di alloggi sfitti e occupati abusivamente.

Mentre la riattivazione di alloggi sfitti diffusi agisce sul tema del vuoto ripristinandone la funzione abitativa, più ambiguo risulta essere il trattamento dello stesso attraverso gli interventi di demolizione. I condomini interessati dall’abbattimento saranno ricostruiti solo in parte, producendo uno scarto in negativo sul numero iniziale degli alloggi disponibili. Secondo i dati forniti da Regione Lombardia nel 2019<sup>5</sup> sono 334 gli alloggi interessati dagli abbattimenti che diventeranno 329 una volta ricostruiti gli edifici (-5 unità). Tuttavia il dato di partenza considera solo gli alloggi che nel 2015, anno di avvio del processo, risultavano disponibili e locati in regime di ERP, escludendo invece, oltre agli alloggi precedentemente venduti, tutto il patrimonio “latente” di alloggi non locati, occupati senza titolo e locati in regime di fuori-ERP. Questi alloggi – stimabili intorno alle 200 unità nei caseggiati considerati – sono stati considerati *spazio vuoto*, rispetto al quale la politica non si propone di intervenire per incrementare la dotazione di quote ERP.

Il dispositivo dell’abbattimento ha pertanto generato un cortocircuito tra il trattamento “spaziale” del vuoto messo in campo dalla riqualificazione edilizia e il vuoto rappresentato dalle situazioni di abitare informale da tempo radicate sul territorio.

Mentre l’accordo di programma tra Aler, Regione Lombardia, Comune di Milano e Sindacati indicava la data di febbraio 2016 come soglia temporale rispetto alla quale i nuclei occupanti potevano beneficiare dell’assegnazione di un alloggio temporaneo<sup>6</sup>, nei tempi dilatati di attuazione degli interventi di demolizione – tre anni nel caso del primo edificio di via Lorenteggio 181 – si sono radicate all’interno del patrimonio in attesa nuove famiglie senza titolo, rispetto ai quali il Programma non aveva previsto strumenti di tutela. Il riconoscimento di queste situazioni ha richiesto una negoziazione caso per caso da parte della rete territoriale in relazione con queste famiglie.<sup>7</sup> Il risultato è stato l’attivazione progressiva e frammentaria di una serie di dispositivi di emergenza – dormitori, alloggi in condivisione, alloggi transitori – che hanno prodotto trattamenti temporanei e differenziati sulla base delle risorse disponibili e di aggiustamenti progressivi dei regolamenti sollecitati dalla mobilitazione territoriale.

Tre sono gli aspetti di fragilità della vicenda su cui si propone una riflessione: l’assunzione del vuoto come categoria critica dell’intervento urbano, la gestione dei tempi degli interventi di rigenerazione e la combinazione di questi con i profili sociali fragili che li abitano. Temi che trovano nel dispositivo dell’abbattimento un nodo problematico in relazione al trattamento di situazioni cronicizzate di precarietà abitativa sempre più frequenti nel patrimonio ERP.

## 2| Il vuoto nella città contemporanea: un concetto politicizzato

Conclusosi il ciclo espansivo dei sistemi urbani occidentali, il vuoto costituisce un aspetto caratterizzante della città. Dinamiche di riorganizzazione economica hanno prodotto il declino di alcuni territori e funzioni, determinando abbandono e sovrabbondanza di patrimoni e spazi non più funzionali al modello di sviluppo urbano e alle geografie dell’abitare contemporanei (Caramaschi, 2021).

A prescindere dalle dinamiche specifiche che lo hanno prodotto, il vuoto si lega in molti casi alla necessità di intervenire su spazi e architetture il cui prolungato inutilizzo rende complesso e non sempre funzionale il riuso. La porosità dei tessuti urbani costituisce però anche il terreno di emersione di nuove *domande d’uso* del territorio (Crosta, 2010) legate tanto alla sperimentazione collettiva di modi nuovi di abitare la città che, sempre più frequentemente, alla permanenza precaria di soggetti e gruppi esclusi (Di Giovanni e Ranzini, 2023).

---

<sup>4</sup> I dati dell’Anagrafe Aler 2015 riportati fanno riferimento al documento “Laboratorio VALE. Working Report 05.10.2015”, Allegato 4 del Masterplan Quartiere Lorenteggio a cura di Infrastrutture Lombarde.

<sup>5</sup> Il riferimento è al documento “POR FESR «Asse V – Sviluppo urbano Sostenibile»: stato di avanzamento del programma di rigenerazione urbana del quartiere Lorenteggio” del 18/07/2019, p. 26.

<sup>6</sup> Il riferimento è alla procedura di deroga alla graduatoria ERP per i casi valutati in stato di necessità prevista dall’articolo 15 del RR 1/2004 e dall’articolo 34 comma 8 della LR 27/2009.

<sup>7</sup> In molti casi si è trattato di abitanti già presenti e radicati nel quartiere o nelle zone limitrofe della città che hanno incontrato difficoltà nel mantenimento dell’alloggio precedente.

Con l'affermarsi della prospettiva della rigenerazione urbana nella città compatta contemporanea, il vuoto è passato dall'essere concepito essenzialmente come un problema a costituire un'opportunità per lo sviluppo della città, diventando uno dei motori principali del cambiamento urbano. Patrimoni che hanno progressivamente perso rilevanza e funzionalità la cui riprogettazione permette di costruire una nuova grammatica dello spazio urbano (Di Giovanni, 2018).

In questa prospettiva il vuoto ha anche un ruolo *narrativo*, leva per la costruzione di immaginari di cambiamento che producono valore tramite l'aspettativa di quello stesso cambiamento. Una dinamica che, in contesti ad alta pressione fondiaria come le grandi aree metropolitane è spesso legata anche ad un'aspettativa di rendita immobiliare prodotta dalla trasformazione.

Queste categorie interpretative - riscrittura del tessuto urbano e asset economico – pongono l'accento principalmente sulla dimensione fisico-spaziale della condizione di vuoto e sulle componenti architettoniche e patrimoniali in attesa di una nuova configurazione. Un approccio che può rivelarsi particolarmente problematico in corrispondenza di *ipotesi* pratiche informali emerse nell'attesa della trasformazione. Situazioni di degrado fisico e precarietà sociale estreme per le quali l'ipotesi della rimozione appare come "unica soluzione praticabile" (Orsenigo, 2008), agendo come meccanismo di invisibilizzazione delle domande embrionali di città maturate nel vuoto.

A fronte di queste dinamiche è possibile rilevare come il concetto di vuoto costituisca una nozione densa, che mobilita alcune delle tensioni originarie dell'urbanistica: tra uso e progetto della città e tra uso formale e informale dello spazio. In relazione a queste dicotomie l'interpretazione del vuoto emerge come concetto "politizzato", terreno di contesa tra le forze che agiscono la trasformazione urbana e le differenti interpretazioni del cambiamento che portano avanti.

### **3 | Regimi di informalità e cortocircuiti nei vuoti dell'edilizia pubblica**

Mentre la condizione di vuoto nella città è generalmente esito di processi di abbandono di spazi e strutture che hanno perso valore e funzionalità, nei comparti di edilizia residenziale pubblica essa si genera in relazione ad una dinamica di uso inefficiente del patrimonio divenuta ricorrente su tutto il territorio nazionale (Bricocoli et al., 2021). Una condizione quasi strutturale di porosità del patrimonio ERP italiano che ha fatto parlare di "politica del vuoto" (Cognetti e Padovani, 2016) a sottolineare una latente intenzionalità dei soggetti promotori dell'offerta rispetto alla sua disattivazione che intreccia l'inerzia burocratica tipica delle pubbliche amministrazioni con strategie di disinvestimento e smantellamento progressivo dei patrimoni edilizi prodotte dalla visione dell'ERP come offerta residuale di accesso all'abitazione in Italia (Padovani, 2017).

Questi processi di svuotamento nel patrimonio pubblico sono problematici sotto differenti aspetti. Il prolungato inutilizzo delle strutture rende in molti casi complessa e onerosa la ristrutturazione, mentre facilita la concentrazione al suo interno di situazioni di abitare incerto, difettive sul piano dei diritti ed estremamente diversificate su quello dei bisogni. La condizione di informalità abitativa appare particolarmente accentuata in contesti ad alta tensione abitativa, in cui le popolazioni più fragili trovano una possibilità di permanenza nella città nelle situazioni di compresenza tra vuoto delle politiche e vuoti del patrimonio. Nel caso del Lorenteggio, ad esempio, l'inerzia dell'ente proprietario che non riesce a gestire efficacemente e rapidamente il turnover delle assegnazioni ha prodotto, prima dell'avvio del programma di riqualificazione, 622 alloggi vuoti e quasi 200 alloggi occupati senza titolo su 2.667 totali (Anagrafe Aler 2015). Geografie dell'abitare estremamente fluide rispetto alle quali è possibile riconoscere come la condizione di vuoto abbia aperto di fatto spazi di accessibilità alla casa, e quindi alla città, per gruppi non considerati target delle politiche pubbliche. Situazioni opache perché confinate entro regimi di informalità pervasiva che mostrano l'esistenza di una nuova questione abitativa intercettata dall'edilizia residenziale pubblica che fatica però ad essere riconosciuta nelle sue potenzialità di spinta - in atto - alla riformulazione dei presupposti delle politiche abitative pubbliche (Ranzini, 2022).

La condizione di *vuoto abitato* del patrimonio pubblico crea cortocircuiti particolarmente critici in corrispondenza di ipotesi di rigenerazione che prevedono un consistente intervento di trasformazione edilizia. Mentre in alcuni contesti europei l'intervento sui patrimoni esistenti si sta orientando al recupero e alla conservazione (Panzini e Quadrato, 2022), in Italia lo sbilanciamento sulla dimensione patrimoniale della gestione dell'ERP (Rabaiotti, 2008) rende l'ipotesi della demolizione ancora rilevante. Se nella prospettiva del progetto architettonico la demolizione può ragionevolmente costituire una soluzione ad alcuni deficit di abitabilità e connessione dei comparti ERP storici (Merlini, 2008), questa rischia tuttavia di

confinare l'edilizia residenziale pubblica al piano della forma, sostituendo una riflessione sulla politica che essa rappresenta con una valutazione della performance della sua infrastruttura materiale.

Tre aspetti appaiono problematici.

Il primo riguarda i tempi della trasformazione fisica. Il dispositivo dell'abbattimento, identificato come soluzione più perseguibile e risolutiva, richiede all'attore pubblico una capacità di gestione e monitoraggio di azioni - mobilità degli inquilini, abbattimento degli edifici, cantierizzazione e ricostruzione, ricollocamento - che iniziano prima e si concludono dopo la demolizione dell'edificio. Il caso del Lorenteggio mostra una difficoltà nel procedere in modo incrementale e consequenziale tra le diverse fasi, in capo ad una pluralità di enti differenti, che facilita momenti di stallo e dilatazione dei tempi degli interventi con la conseguenza di stratificazione di situazioni problematiche e messa a rischio della disponibilità delle risorse aprendo alla possibilità di non completamento degli interventi.

Il secondo aspetto riguarda l'interpretazione del vuoto veicolata attraverso il dispositivo dell'abbattimento nell'ambito di una politica di rigenerazione di contesti di abitare marginale. Le difficoltà ad integrare la politica per la casa all'interno dei quadri ordinari di azione dell'intervento sociale comporta che il trattamento delle situazioni senza titolarità abitativa venga confinato entro dispositivi emergenziali sviluppati ad hoc, che interpretano la condizione di vuoto abitato come esternalità negativa dell'intervento edilizio. Il caso del Lorenteggio mette in luce in questo senso come, nonostante la cornice dell'Accordo di Programma, il trattamento delle situazioni di irregolarità abitativa abbia utilizzato criteri e strumenti di riconoscimento dello stato di necessità differenti rispetto ai quali l'azione di presidio/pressione delle reti locali è risultata determinante per garantirne la visibilità e il trattamento. Una modalità di gestione frammentata che ha eluso il trattamento dell'abitare informale come tema di progetto mancando l'occasione di sedimentare procedure di gestione intersettoriale e collaborativa replicabili e delegando al territorio il ruolo di *safety net* rispetto alle esternalità prodotte dall'intervento edilizio.

Il terzo aspetto attiene infine al ruolo dell'edilizia pubblica nella città contemporanea. La rimozione materiale del patrimonio pubblico agisce anche su un piano simbolico connotando il patrimonio ERP come "scarto" (Bauman, 2005) privo di significato. Al di là delle reazioni emotive che questa operazione (giustamente) suscita nelle comunità attraversate da questi processi, nel contesto attuale in cui molti dei patrimoni pubblici si collocano in posizioni semicentrali della città consolidata, l'abbattimento si pone come processo di svalutazione del patrimonio ERP nelle sue forme attuali legittimando processi di trasformazione o sostituzione dell'offerta abitativa pubblica, oggi possibili grazie anche a un comparto di norme che hanno reso la definizione di casa sociale un concetto "esteso" (Fontana e Larena Faccini, 2017).

#### **4 | Rigenerare il vuoto nei contesti ERP: cambiare i termini del discorso per una politica di welfare abitativo**

La condizione di *vuoto abitato* dei quartieri di edilizia residenziale pubblica li ha resi un "margine" della città (Larena Faccini e Ranzini, 2021) non solo in quanto territori fragili, ma soprattutto in quanto punto di congiunzione nel tempo e nello spazio tra spinte inclusive ed espulsive compresenti nello spazio urbano. Questa condizione pone oggi una domanda di ripensamento non tanto (o non solo) di tipo funzionale quanto più di riposizionamento del patrimonio ERP entro quadri di visione strategica connessi ai temi del welfare pubblico (Laino, 2020) che riconosca i cambiamenti al suo interno in atto da diversi decenni e provi a tradurli in innovazioni politiche, gestionali e progettuali (Delera, 2022).

L'ipotesi di questo paper è che a fronte del quadro incerto in cui si muovono oggi gli interventi urbanistici sulla casa, caratterizzato da scarsità di finanziamenti diretti, sbilanciamento sulla dimensione patrimoniale e estensività della nozione di casa sociale, senza un articolato quadro di garanzie di ripristino del patrimonio pubblico demolito, l'abbattimento come soluzione alla compresenza di complesse situazioni fragilità abitativa e patrimoni edilizi estremamente compromessi rischia di produrre un cortocircuito tra domande dell'abitare e domande delle politiche riproducendo una visione del patrimonio come "spazio vuoto". La conseguenza sono processi di svalutazione, erosione e trasformazione dell'offerta abitativa che riducono la condizione di vuoto ad un problema morfologico confinando i più fragili entro spirali di invisibilità istituzionale che alimentano forme di trattamento residuali ed emergenziali (Tosi, 2017) che non sedimentano innovazioni nelle politiche abitative sociali, reiterando una visione dell'abitare informale come "spazio vuoto" e delegittimandone la domanda di città di cui sono portatori.

#### **Riferimenti bibliografici**

Bauman Z. (2007), *Vite di scarto*, Roma-Bari: Laterza

- Bricocoli M., Cellamare C., Cognetti F., Marchigiani E. (2021), “Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile”, in: Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di) *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna, pp.175-185
- Caramaschi S. (2021), “Il verbo abitare non è all’infinito. Sull’inutilizzo del patrimonio abitativo nella città contemporanea”, *Crios*, 22, pp. 6-15
- Cognetti F., Padovani L. (2016), *Ri-attribuire valore e senso ai quartieri di edilizia residenziale pubblica e alla politica della casa nella città contemporanea. Percorsi attraverso il quartiere San Siro a Milano*, Archivio di Studi Urbani e regionali n. 117, pp. 5-25
- Crosta P. L. (2010), *Pratiche. Il territorio “è l’uso che se ne fa”*, Franco Angeli, Milano
- Delera A. “I quartieri pubblici luoghi per nuove sperimentazioni politiche gestionali progettuali”, in Delera A., Ginelli E. (a cura di) *Storie di quartieri pubblici. Progetti e sperimentazioni per valorizzare l’abitare*, Mimesis, Sesto San Giovanni
- Di Giovanni A., Ranzini A. (2023), “I valori dell’informalità abitativa”, in Marchigiani E., Perrone C., Savoldi P., Tosi M.C. (a cura di), *Forme di welfare e dotazioni di servizi, un’eredità in continua evoluzione, Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022*, vol. 06, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano
- Fontana C., Larena Faccini J. (2017) “Il sistema integrato di fondi immobiliari e il processo di finanziarizzazione della casa sociale”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 118, pp. 103-129
- Laino G. (2020) “Conclusioni. Un programma di interventi economico-sociale per le periferie”, in Urbanit, *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Il Mulino, Bologna, pp.171-196
- Larena Faccini J., Ranzini A. (2021) *L’ultima Milano. Cronache dai margini di una città*, Fondazione G. Feltrinelli, Milano
- Merlini C. (2008) “La demolizione tra retoriche e tecniche del progetto urbano”, *Territorio*, 45(2), pp. 49-55
- Orsenigo G. (2008) “Per un lessico della demolizione”, *Territorio*, 45(2), pp. 41-44
- Padovani L. (2017), “L’offuscamento delle politiche pubbliche per la casa e il loro riemergere”. In: Cognetti F., Delera A. (a cura di), *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Sesto San Giovanni, pp.21-33.
- Panzini N., Quadrato V. (2022), “Preesistenza e prefabbricazione. Lacaton & Vassal: metodi di rinnovamento dell’edilizia pubblica”, *Techne*, 24, pp. 52-62
- Pasqui, G. (2011) “Un ciclo politico al tramonto: perché l’innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato”, *Territorio*, 57, pp. 147-156
- Rabaiotti G. (2008), “Demolire, ma non solo”, *Territorio*, 45(2), pp. 45-48
- Ranzini A. (2022), “Questione abitativa, periferie e povertà urbana a Milano fra ieri e oggi”, In: Piluso G. (a cura di) *La sfida della Ricostruzione: fra crisi della globalizzazione, capitale sociale e sviluppo dei territori*, Fondazione G. Feltrinelli, Milano, pp. 79-90
- Tosi A. (2017) *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Sesto San Giovanni