



Anna Delera

Politecnico di Milano

I QUARTIERI PUBBLICI LUOGHI PER NUOVE SPERIMENTAZIONI POLITICHE GESTIONALI PROGETTUALI

Cent'anni di politiche abitative nei paesi industrializzati non hanno mai eliminato l'esclusione abitativa: l'impossibilità per molti di avere una casa decente ha accompagnato l'intera storia delle politiche. Questo vale anche per le politiche abitative sociali, che pure sono state inventate per rimediare all'esclusione indotta dal mercato e procurare una casa a coloro che non fossero in grado di ottenerla con risorse proprie.

Tosi, 2017, p. 9

¹ Si tratta di un patrimonio in alienazione da circa 30 anni che ha visto la perdita di più di 200.000 alloggi senza che ciò abbia portato nelle casse pubbliche le risorse per costruirne di nuovi. Si veda, a questo proposito in questo volume, il contributo di Luca Talluri, *La sfida dell'abitare sociale in Italia. Aumentare il numero di alloggi ERP rigenerando le città e rinnovando la gestione.*

Ho voluto iniziare questo testo con un omaggio ad Antonio Tosi, professore di Sociologia Urbana al Politecnico di Milano recentemente scomparso, che ha accompagnato la mia crescita e il mio interesse per la ricerca sui temi dell'abitare incrociando le questioni del progetto con quelle delle vite delle persone che abitano i quartieri pubblici e, dunque, delle politiche abitative.

Sono ormai alcuni decenni che gli studi e le ricerche di settore prodotti in ambiti accademici e non, coinvolgendo opinionisti, attivisti, esperti, studiosi e ricercatori di numerose discipline, dall'urbanistica alla sociologia, dall'architettura all'antropologia, ci riportano messaggi univoci che ormai sono arrivati ai più forti e chiari: l'alloggio è uno dei pilastri dei sistemi di welfare per l'importante ruolo che svolge nell'allocazione delle risorse economiche di individui e di famiglie. Dunque, garantire il diritto alla casa alle fasce deboli della popolazione, concorre alla diminuzione di precarietà e povertà. E non solo! La casa è un bene primario e le difficoltà al suo accesso pongono dei limiti all'autonomia dei giovani, alla progettualità di un loro futuro e, in generale, al miglioramento delle condizioni lavorative ed economiche e alla sicurezza delle persone.

Le politiche abitative sono da sempre state costruite per poche categorie sociali e reddituali e oggi invece il confronto è con un panorama sociale che si presenta estremamente variegato! Se una volta l'edilizia residenziale pubblica (da adesso ERP) era «orientata a fornire una casa decente ai 'lavoratori', alle 'classi popolari', ai redditi bassi» (Tosi, 2017, p. 25) ma comunque a soggetti solvibili, oggi lo scenario è cambiato e all'ERP, anche per l'esiguità degli alloggi ancora disponibili¹, hanno accesso gli strati sociali più fragili della popolazione per condizioni sanitarie e sociali, le famiglie di immigrati, coloro che un reddito non ce l'hanno o che perlomeno, nella precarizzazione del mondo del lavoro, non l'hanno garantito.

Contrariamente a quello che il buon senso vorrebbe, è dagli anni '90 del secolo scorso che le politiche per la casa sono andate gradualmente, e sempre di più,

Nella pagina a fianco
Fig. 1: Quartiere San Siro a Milano nel 2005.
Angolo ovest via Paravia via Civitali.
Oggi sullo sfondo svettano i tre grattacieli di City Life.
(fonte: foto dell'autore)

nella direzione del sostegno alla 'proprietà' senza che ciò corrispondesse necessariamente al raggiungimento di un innalzamento del benessere sociale. Almeno non per tutti! Anzi! Molti tra gli individui e le famiglie che, con un mercato privato dell'affitto accessibile sempre più esiguo (Gaeta, 2017) e senza più alcuna regola² si sono visti costretti a comperare casa, lo hanno fatto spesso indebitandosi per i decenni a venire. La rilevazione Istat del 2018 ci riporta che nel nostro Paese i proprietari di casa hanno ormai raggiunto la soglia del 79% ma, appunto, non si tratta sempre e solo di proprietari benestanti! Spesso sono proprietari 'poveri' con un onere gravoso di debiti per i decenni a venire nei confronti delle banche che hanno loro concesso il mutuo (Larena Faccini, Ranzini, 2021).

Durante il primo *lockdown* causato dalla pandemia sanitaria da Covid 19 del marzo 2020 una delle frasi consuete era 'niente sarà più come prima!' Infatti! Questi lunghi mesi di disoccupazione e perdita di reddito hanno aggravato le disegualianze sociali. Dall'Indagine Straordinaria delle Famiglie italiane (ISF) condotta dalla Banca d'Italia nel marzo 2021 un terzo delle famiglie ha riferito di aver subito nell'anno 2020 una riduzione del reddito e solo un quinto ne prefigura una ripresa nel corso del 2021³.

L'Istituto Nazionale di Architettura ci ricorda che in Italia 2.100.000 famiglie avrebbero diritto a un alloggio ERP, ma tra le proprietà delle nuove Aziende per la Casa e quelle comunali, sono solo un milione circa coloro che ne usufruiscono. Dalla fine degli anni '80 dello scorso secolo l'offerta pubblica di case economiche si è ridotta del 90%⁴. E invece è proprio in questo momento, quando peraltro l'Istat ci riporta che la povertà assoluta è tornata a crescere dopo 4 anni nei quali si registrava un lieve ma costante miglioramento, che il patrimonio pubblico andrebbe incrementato e valorizzato (Berardi, Cognetti, Delera, 2021).

Oggi l'8,8% delle famiglie italiane soffre anche di quella che viene definita 'povertà energetica' con un aumento dello 0,1% ogni anno. Le cause di questo fenomeno, che indica l'impossibilità per famiglie o individui di procurarsi un paniere minimo di beni e servizi energetici, non è da ricercarsi unicamente nei bassi redditi ma anche nell'inefficienza energetica dei vecchi edifici che avrebbero bisogno di importanti interventi di riqualificazione magari anche sfruttando i vari incentivi che negli anni sono stati proposti: gli Ecobonus, il Superbonus 110%, il Conto Termico⁵.

La quantità di alloggi di edilizia residenziale pubblica non assegnati per motivi diversi (sottosoglia, non rispondenti alle normative attuali, da ristrutturare, ecc.) e la loro disponibilità potrebbe dare una risposta abitativa al 21% delle famiglie oggi in affitto e che hanno difficoltà nel pagamento dei canoni nel mercato privato (Cucca, Gaeta, 2018).

C'è poi la questione dello scarso o nullo turn over nelle assegnazioni del patrimonio pubblico che dovrebbe essere conferito come forma di protezione sociale temporanea e che invece si trasforma, di fatto, in alloggi consegnati a tempo indeterminato quale retaggio di una logica di welfare assistenzialista (Bricocoli, Sabatinelli, 2019). Le cause di ciò sono ancora da cercare, oltre che in una cattiva gestione degli enti preposti che non effettuano i necessari controlli in materia di mantenimento del diritto reddituale a occupare un alloggio pubblico, nell'alto costo degli affitti nel settore privato della locazione⁶ che porta molte famiglie assegnatarie di un alloggio pubblico, magari anche non più

² Dal 1978 i canoni di locazione per gli immobili a uso abitativo e commerciale erano regolamentati dalla Legge n. 392 conosciuta come Legge sull'Equo canone, che stabiliva l'importo dell'affitto in base ad alcuni parametri e coefficienti senza lasciarlo alla libera contrattazione delle parti. La legge fu abrogata nel 1998 con la Legge n. 431 che ha liberalizzato i canoni di affitto e da quel momento è stato il libero mercato a stabilirne gli importi.

³ 2021.03.30_Nota_Covid_principali_risultati_3a_ed_ind_straord_famiglie_italiane_2020.pdf (bancaditalia.it).

⁴ Cfr. <https://www.inarch.it/diritto-alla-casa-edilizia-residenza-pubblica/>.

⁵ Rapporto Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE) 2020, PDF scaricabile dal sito: http://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2020/12/rapporto2020_v2.pdf.

⁶ In Italia il costo dell'affitto supera il 30% del reddito e la spesa per l'abitazione grava con evidenti differenze sui redditi bassi rispetto a quelli più alti. Infatti, mentre per i redditi bassi l'incidenza della spesa abitativa è stimata nel 31,2%, la percentuale scende all'8,4% per i redditi più alti (Cucca, Gaeta, 2018).

adeguato alle loro esigenze o il cui reddito non ne consentirebbe più il diritto, a mantenerlo comunque togliendo in questo modo il diritto d'accesso all'ERP ad altre famiglie con redditi più bassi.

E' evidente da queste prime poche battute come, per disegnare una società più giusta, la questione di adeguate politiche e investimenti sul tema abitativo siano urgenti e centrali.

E non è stato certamente attraverso l'introduzione delle politiche di housing sociale che il problema è stato risolto! L'housing sociale, introdotto in Italia ormai dal 2008 attraverso il Decreto Interministeriale⁷ che ha definito per la prima volta l'alloggio sociale un servizio d'interesse economico generale, uno standard urbanistico aggiuntivo da assicurare tramite la cessione gratuita di aree o di alloggi con le modalità che le singole regioni definiranno, per «... ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato ...», ha dimostrato di non riuscire comunque a rispondere alla domanda, pur urgente e numericamente consistente, dei destinatari. Mentre nell'ERP è costante un netto aumento della componente povera di famiglie che non trova, con le pochissime disponibilità annuali, una sistemazione abitativa, le lunghe liste d'attesa inevase non riescono comunque a trovare una risposta adeguata nell'housing sociale realizzato, sia per l'esiguità dell'offerta sia per gli elevati canoni proposti in questo ambito.

E una disponibilità intermedia di alloggi che si ponga tra le innumerevoli difficoltà dell'offerta pubblica e il mercato privato dell'affitto oggi è particolarmente necessaria soprattutto nelle città ad alta tensione abitativa.

Un esempio virtuoso in tal senso, che recupera parte di patrimonio pubblico esistente sottosoglia che, proprio per questo, non avrebbe potuto comunque essere assegnato, senza occupare ulteriore suolo e rimettendo in circolo alloggi vuoti che diversamente avrebbero rischiato di essere oggetto di occupazioni abusive, è stato quello del PRU Stadera, tra i più antichi quartieri milanesi realizzati all'inizio del secolo scorso e oggi in una posizione quasi semicentrale della città (Bricocoli, Peverini, Tagliaferri, 2021).

Due cortili, per un totale di circa 100 alloggi, sono stati riqualificati con fondi del privato sociale⁸, e dunque senza intaccare economicamente le scarse risorse pubbliche, attraverso un programma ambizioso che ne prevede l'usufrutto in comodato d'uso e la gestione per 25 anni con gli obiettivi di diversificare l'utenza articolandola maggiormente per classi di reddito e le destinazioni d'uso dei piani terra inserendo terziario e commerciale compatibile con il complesso residenziale pubblico. Sugli alloggi è applicato il canone concordato con un costo di locazione di circa 300 euro/mese per un bilocale, un prezzo assolutamente accessibile per una città come Milano.

Ecco, dunque, che ragionare sulle possibili sinergie tra gli enti pubblici e il privato sociale del terzo settore aprirebbe a interessanti processi di cambiamento nelle politiche e negli effetti che queste collaborazioni potrebbero avere sulla manutenzione, sulla rivitalizzazione e sulla qualità di molti quartieri degradati. Oltre a rimettere in circolo alloggi non assegnabili nell'ERP per le piccole dimensioni, ma assolutamente adeguati a ospitare un single o anche coppie, si determinerebbero piccole variazioni di mix sociale e generazionale

⁷ Il Decreto 22 aprile 2008 dal titolo Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Anno 149 - n°146 è stato firmato da: il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero della Solidarietà Sociale, il Ministero delle Politiche per la Famiglia, il Ministero per le Politiche Giovanili e le attività sportive.

⁸ Due cooperative, DAR=Casa e La Famiglia (ora Solidarnosc), hanno siglato nel 2002 un accordo con ALER (l'ente gestore dell'ERP in Lombardia) e la Regione Lombardia per la ristrutturazione di due cortili rispettivamente di 48 e 49 alloggi. Altre due corti dell'intero quartiere sono rimaste in carico ad ALER per la ristrutturazione e la gestione e destinate, anche in questo caso, all'assegnazione a canone concordato.

⁹ Progetti di questo tipo sono già stati sperimentati a Milano dalla cooperativa DAR=Casa. Si veda in questo volume il contributo di Cela M. C. *Il mix sociale nel recupero dell'ERP: criticità e sfide nel progetto Ospitalità Solidale a Milano*.

¹⁰ Si tratta d'interventi semplici ma, finora, difficilmente praticati dal pubblico come: il controllo sulla regolarità del pagamento degli affitti distinguendo tra morosità colpevole e incolpevole e attivando eventuali interventi di accompagnamento sociale, se necessari; l'attenta verifica annuale del requisito di reddito per l'accesso al canone stabilito; ecc. Tutto ciò mantenendo integro il patrimonio pubblico senza svenderlo ma cedendolo per alcuni anni a quel mercato dell'affitto calmierato che manca nelle città a forte pressione abitativa.

¹¹ Sul modello degli interventi francesi dello studio A. Lacaton & J. P. Vassal che propongono una visione positiva dei quartieri pubblici attraverso la loro 'trasformazione' piuttosto che la loro demolizione, sostenendo che in molti casi aggiungere qualcosa che non c'è, migliora la qualità dell'abitare.

¹² "Una via italiana alla rigenerazione dell'abitare" è il titolo del contributo di Fontanella E., Lepratto F., Morganti M. per il Giornale *TE, Sfidare le fragilità*, n. 1, settembre 2021. Dipartimento DAS-tU, Politecnico di Milano.

¹³ Si vedano le misure straordinarie adottate dalla città di Berlino che nel 2019 ha acquistato 8.000 alloggi dal mercato privato per inserirli nel patrimonio pubblico e le riflessioni proposte sulle politiche abitative nella città tedesca da Joanna Kusiak ricercatrice in studi urbani presso il King's College di Cambridge - Area - Wiley Online Library. E ancora le azioni messe a punto durante l'emergenza sanitaria dal comune di Barcellona con un'ordinanza per immettere sul mercato 194 immobili vuoti di proprietà delle Banche; gli interventi dei comuni di Lisbona e di Porto nei proporsi locatari di appartamenti privati nei centri storici delle due città rimasti vuoti di turisti per destinarli ai residenti autoctoni garantendo vantaggi fiscali, cauzioni e anticipi dei canoni a garanzia di pagamenti regolari degli affitti ai proprietari (Berardi, Cognetti, Delera, 2021).

¹⁴ Jean-Pierre Lévy è Direttore della ricer-

promuovendo occasioni di mutuo aiuto tra nuovi inquilini giovani e la popolazione più anziana⁹ anche ricostruendo, o costruendo ex novo, quel legame tra casa e abitare i quartieri che nel tempo si è perso e impostando un'attività gestionale virtuosa che gli enti pubblici, soprattutto quando proprietari di patrimoni importanti, non sono in grado di attuare¹⁰.

Si tratta d'investire per garantire la completa fruibilità e manutenzione di questi patrimoni, spesso degradati, riconoscendone i punti di maggiore fragilità, ripensando agli spazi pubblici per renderli attrattivi, vivaci, ricchi di occasioni d'incontro e di cultura, ecologici; agli edifici per adeguarli alle urgenti necessità energetiche; agli alloggi per rispondere alle rinnovate composizioni familiari e alle nuove esigenze sociali (Delera, 2021). Potrebbero essere previste occasioni d'incremento volumetrico¹¹, là dove possibile, ipotizzando eventuali demolizioni parziali e comunque sempre accompagnate da ricostruzioni che aumentino il numero degli alloggi pubblici nella consapevolezza che la 'via italiana alla rigenerazione' passa attraverso il radicamento delle persone alla casa e al quartiere che abitano¹².

Bisogna poi rafforzare il regime dell'affitto, strumento decisivo per rendere più sociali le politiche del nostro paese. Per fare ciò si dovrebbe agire su una più vasta offerta di alloggi attraverso la socializzazione del settore privato dell'affitto con servizi di accompagnamento abitativo (le Agenzie sociali per l'affitto), incentivi fiscali ai proprietari degli alloggi per invogliarli a immetterli sul mercato a costi accessibili, misure pubbliche di sussidio agli inquilini, sostegni e facilitazioni per rendere gli affitti sostenibili anche alle fasce più deboli¹³. O ancora, più provocatoriamente, percorrere la proposta lanciata ormai un decennio di anni fa da Jean-Pierre Lévy (Bourdeau, Lévy, Roudil, 2012) per la Francia. Lévy¹⁴ sostiene che la soluzione per uscire dalla povertà abitativa sia quella di definire lo *status* sociale dell'alloggio in funzione del reddito del suo inquilino così che un alloggio possa diventare anche temporaneamente 'sociale' non tanto per il finanziamento che ne ha permesso la costruzione ma per le condizioni economiche di colui che lo occupa. E così, invece di costruire nuovi alloggi (sociali e non), bisognerebbe mobilitare quelli, anche privati, che si liberano ogni anno, in una prospettiva di equità sociale e spaziale all'interno di un sistema in cui il locatore ufficiale sia lo Stato. Anche questa proposta porterebbe con sé alcuni dei vantaggi visti precedentemente a proposito della riqualificazione delle corti del quartiere Stadera: si utilizzerebbe tutto il patrimonio abitativo costruito senza occupare ulteriore suolo; si eliminerebbero gli attuali quartieri ghetto mescolando i diversi ceti sociali negli immobili disponibili nelle città; si faciliterebbe la mobilità abitativa per questioni di lavoro o di sopraggiunte diverse necessità del nucleo familiare; si contribuirebbe alla diminuzione di precarietà e povertà.

Si tratta, sostanzialmente, di tornare a uno Stato che, ribadendo la sua funzione pubblica, sia il regista della vita economica del Paese negli ambiti della salute in primis, della casa, dell'istruzione, ecc. dopo troppi decenni nei quali è stato invece il mercato a farla da padrone con i deludenti risultati che l'esplosione della pandemia ci ha mostrato nella loro drammaticità! Uno Stato, però, che oggi deve trovare delle sinergie di azione con il piccolo proprietario privato dell'alloggio, con il terzo settore, con gli attori locali e le associazioni di volontariato, in alcuni casi promosse da gruppi degli stessi abitanti, le cui presenze, competenze e conoscenze profonde e specifiche dei luoghi e delle

persone che li frequentano sono preziose e uniche per disegnare soluzioni di riqualificazione e di riuso e modalità di gestione degli spazi con proposte di servizi innovativi (Cellamare, 2019; Cognetti, Padovani, 2018).

Una nuova azione pubblica che, oltre a cambiare paradigma rispetto all'attuale modalità di assegnazione degli alloggi ERP secondo parametri di bisogno che diventano sempre più estremi, torni a sperimentare attraverso azioni di progetto sullo spazio aperto e del suolo pubblico (Merlini, Parenti, Renzoni in questo volume), sugli attacchi a terra degli edifici (Cognetti in questo volume) per attivare nuove occasioni produttive, artistiche, culturali e sociali in grado di animare positivamente le strade, sulla riqualificazione degli edifici attraverso le pratiche che alcuni dei contributi proposti in questo volume ci raccontano e cercando la collaborazione di tutte quelle risorse culturali e di ricerca attive tra coloro che sono quotidianamente impegnati e credono nell'importanza dell'azione pubblica per il rilancio e la rinascita dei quartieri popolari¹⁵.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Berardi, M., Cognetti, F., Delera, A. (2021), *DI-STANZA. La casa a Milano in tempi di Covid 19*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Bourdeau-Lepage, L., Lévy, J. P., Roudil, N. (2012), "Une solution à la crise du logement: ouvrir le parc privé au secteur social", in *Metropolitiques*, 21 décembre 2012.
- Bricocoli, M., Peverini, M., Tagliaferri, A. (2021), *Cooperative e case popolari. Il caso delle quattro corti a Milano*, Il Poligrafo, Padova.
- Bricocoli, M., Sabatinelli S. (2019), "La casa come servizio, la casa come standard? Riflessioni da Milano, Lombardia", in *Territorio*, 90, pp. 46-49.
- Cellamare, C. (2019), *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, Roma.
- Cognetti, F., Padovani, L. (2018), *Perché (ancora) i quartieri pubblici. Un laboratorio di politiche per la casa*, FrancoAngeli, Milano.
- Cucca, R., Gaeta, L. (2018), "Ritornare all'affitto. Politiche pubbliche contro la sclerosi proprietaria", in *Politiche sociali*, (quadrimestrale), il Mulino, Bologna, pp. 85-100.
- Delera, A. (2021), "Progettare per ricostruire le periferie pubbliche 'passo dopo passo'", in Fontanella, E., (a cura di), *Rigenerare periferie fragili. Posizioni sul progetto per le periferie urbane*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Gaeta, L. (2017), "I grandi proprietari milanesi di edilizia residenziale: questi sconosciuti", in Cognetti, F., Delera, A., (a cura di), *FOR RENT. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Milano-Udine.
- InArch, *Diritto alla casa. Un nuovo piano di edilizia residenziale pubblica per la rigenerazione delle città*. Una proposta dell'Istituto Nazionale di Architettura, in *Diritto alla casa - IN/ARCH - Istituto Nazionale di Architettura* (inarch.it) (09/10/2021).
- Kusiak, J. (2021), *Trespassing on the Law: Critical legal engineering as a strategy for action research*, in <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/area.12700> (11/10/2021).
- Larena Faccini, J., Ranzini, A. (2021), *L'ultima Milano. Cronache dai margini di una città*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Rondinelli, C. e Zanichelli, F. (2021), *Principali risultati della terza edizione dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, Banca d'Italia, "Note Covid-19", 30 marzo, 2021.03.30_Nota_Covid_principali_risultati_3a_ed_ind_straord_famiglie_italiane_2020.pdf (bancaditalia.it) (11/10/2021).
- Tosi, A. (2017), *Le case dei poveri. E' ancora possibile pensare a un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano-Udine.

ca CNRS (Centre national de la recherche scientifique) presso l' Ecole des Ponts ParisTech - LATTS - Marne-la-Vallée.

¹⁵ Negli ultimi anni oltre a Super, il festival delle periferie nato nel 2015 per dare forma e ascolto a tutto ciò che nasce, esiste e si attiva nelle periferie (Federica Verona), è nato il Museo delle periferie ideato da Giorgio de Finis, antropologo, fotografo, artista e giornalista che dieci anni fa aprì il MAAM (Museo dell'Altro e dell'Altrove di Metropoliz) nello spazio romano occupato di via Prenestina e che la scorsa primavera ha organizzato IPER, il festival delle periferie di Roma, una tre giorni di eventi, dibattiti, incontri sul tema. Ci sono poi le attività di ricerca e di didattica promosse in alcune sedi universitarie tra le quali gli Off Campus del Politecnico di Milano che ha aperto, finora, un proprio spazio nel quartiere popolare di San Siro e uno nel Mercato Comunale di via Padova.