



PUBLICNESS, CITTÀ E TERRITORI

a cura di Antonella Bruzzese

Ripensare la
dimensione pubblica
tra crisi e transizioni

DONZELLI EDITORE

Saggi. Natura e artefatto

PUBLICNESS, CITTÀ E TERRITORI

Ripensare la dimensione pubblica tra crisi e transizioni

a cura di Antonella Bruzzese

DONZELLI EDITORE

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Siu – Società italiana degli urbanisti e di Craft – Centro di Competenza Territori Antifragili del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano.



Società Italiana
degli Urbanisti



POLITECNICO | DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA
MILANO 1863 | E STUDI URBANI

craft competence center
anti-fragile territories

© 2026 Donzelli editore
Roma, via Mentana 2b
www.donzelli.it

ISBN 978-88-5522-899-2

Indice

- p. IX Publicness. E se cominciassimo a parlare di eguaglianza?
Da Milano, sollecitazioni in prospettiva
di Massimo Bricocoli
- 3 Perché abbiamo bisogno (di occuparci) di publicness
di Antonella Bruzzese

Parte prima.

Intorno al concetto di publicness: riflessioni e dialoghi

- 19 I. Intimità pubblica e immaginazione politica
di Cristina Bianchetti
- 29 II. Public Space and Publicness: Understanding the Condition
of Being Public
by Setha Low
- 43 III. Dissipative Publicness: Visibility, Gig Publics,
and How to Reclaim Civic Energy
by Slavko Splichal
- 57 IV. Disuguaglianze ed economie urbane.
Gli effetti sulla publicness della città neoliberale
Dialogo tra Alessandro Balducci e Gilles Pinson
- 75 V. Urban Rent and Financialisation: Convergences, Tensions,
and Planning Perspectives in the Light of Publicness
Dialogue between Barbara Pizzo and Tuna Taşan-Kok

- 91 VI. Competenze e responsabilità. Il campo di azione
delle amministrazioni pubbliche sulla publicness
Dialogo tra Laura Lieto e Raffaella Saporito
- 105 VII. Contesti e valori. Il ruolo della rigenerazione territoriale
e economie fondamentali
Dialogo tra Arturo Lanzani e Angelo Salento

Parte seconda.

Declinazioni della publicness: ambiti, temi, strumenti

- 123 I. Partecipazione, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione
dal basso
di Carolina Pacchi e Michele Zazzi
- 135 II. Gli housing studies in Italia, tra avanzamenti della ricerca,
ambiti di pratiche e questioni di agency
di Massimo Bricocoli e Laura Saija
- 145 III. Publicness, spazi pubblici e servizi della vita collettiva
di Antonella Bruzzeze e Elena Marchigiani
- 157 IV. Publicness come accessibilità e diritto alla mobilità
nella città e nei territori
di Paola Pucci e Maurizio Tira
- 167 V. Publicness, conoscenza e azione nello spazio multilocale
dei diritti
di Paola Savoldi e Carla Tedesco
- 179 VI. Territori resilienti: la dimensione pubblica
della gestione dei rischi
di Adriana Galderisi e Scira Menoni
- 191 VII. Publicness come progetto: risorse, paesaggi
e conflitti nel tempo della transizione
di Andrea Arcidiacono e Elena Dorato

- 201 VIII. Regole, norme, progetti e dimensione pubblica dell'azione urbanistica
di Bertrando Bonfantini e Giuseppe De Luca
- 209 IX. Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato
di Grazia Brunetta e Luca Gaeta
- 219 X. La publicness nelle strategie e nei progetti di rigenerazione urbana
di Alessandro Coppola e Enrico Formato
- 227 XI. Nuove tecnologie, pratiche digitali, intelligenza artificiale e publicness
di Romano Fistola e Eugenio Morello

Parte terza.

Publicness a Milano: esperienze e prospettive

- 239 I. Publicness a Milano
di Gabriele Pasqui
- 249 II. Casa pubblica come infrastruttura di publicness. Vuoti abitativi e politiche dell'abitare a partire da Milano
di Francesca Cognetti e Andrea Rigon
- 259 III. Spazi aperti milanesi: the publicness of open spaces
di Antonio Longo e Maria Chiara Pastore
- 271 IV. Navigando a vista? Come stiamo governando un nuovo ciclo di infrastrutturazione territoriale
di Valeria Fedeli e Grazia Concilio
- 281 V. Rigenerazione urbana diffusa: sperimentazioni per governare la trasformazione
di Chiara Merlini e Laura Montedoro
- 293 VI. Mega-eventi, grandi progetti urbani e accordi pubblico-privato
di Stefano Di Vita, Laura Poglioni, Davide Ponzini

- 303 VII. Scuole, spazi di prossimità e forme di collaborazione
di Anna Moro e Cristina Renzoni
- 313 VIII. La mobilità attiva come risorsa per la publicness
di Paolo Bozzuto
- 323 IX. Pianificare e progettare ambienti urbani e architetture,
per la salute e la prevenzione
di Stefano Capolongo, Scira Menoni, Andrea Rebecchi
- 335 Postfazione.
Publicness, una sfida per l'urbanistica
di Angela Barbanente
- 339 Le autrici e gli autori

Parte terza
Publicness a Milano: esperienze e prospettive

II. Casa pubblica come infrastruttura di publicness.

Vuoti abitativi e politiche a partire da Milano*

di Francesca Cognetti e Andrea Rigon

Parlare di *casa pubblica* significa confrontarsi con un campo di tensioni che, storicamente come nella fase attuale, eccede largamente la questione del regime proprietario. La casa pubblica non è, infatti, solo un insieme di alloggi di proprietà dello Stato o degli enti locali, ma una vera e propria infrastruttura di *publicness*: uno spazio in cui si intrecciano diritti, accesso, uso, responsabilità collettive e forme di garanzia pubblica; un campo di intersezione di politiche come quella abitativa, di welfare, urbanistica, per l'occupazione e l'istruzione, in Italia tradizionalmente distinte. In questo senso, la casa pubblica rappresenta una sfida aperta: è uno dei dispositivi attraverso cui si rende concreto il diritto all'abitare e, al tempo stesso, uno degli ambiti in cui si manifesta con maggiore evidenza la crisi dell'azione pubblica.

D'altra parte, il vasto patrimonio nazionale di edilizia residenziale pubblica è stato interessato, nel corso degli ultimi trent'anni, da una pluralità di fenomeni che ne hanno determinato profonde riarticolarioni. A partire dalla fine degli anni novanta, questo rilevante segmento del sistema abitativo ha conosciuto una progressiva e costante contrazione dell'intervento pubblico diretto, in particolare attraverso l'introduzione delle aziende regionali per la casa, enti dotati di maggiore autonomia gestionale e organizzativa, e con il venir meno delle trattenute Gescal (Gestione case per i lavoratori), fondo nazionale

* Il testo è frutto di un ampio scambio tra gli autori. Tuttavia, a Francesca Cognetti si possono attribuire i paragrafi 1 e 2 e ad Andrea Rigon il paragrafo 3, a entrambi l'introduzione. Questo testo prende avvio dalla visita e tavola rotonda di venerdì 20 giugno 2025 all'interno della XXVII Conferenza Siu, presso il quartiere San Siro di Milano intitolata «Casa pubblica e vuoti abitativi» a cura di Francesca Cognetti e Andrea Rigon a cui hanno partecipato: Fabio Bottero (assessore Edilizia residenziale pubblica Comune di Milano); Angelo Foglio (direttore Comune di Milano, Direzione casa area politiche innovative di sostegno abitativo); Sara Travaglini (cooperativa Dar Casa); Alice Ranzini e Josephine Kitz (Curalab - Politecnico di Milano); Giovanni Laino (Università degli Studi di Napoli Federico II); Elena Marchigiani (Università di Trieste).

destinato alle politiche abitative e alimentato da contributi obbligatori a carico di imprese e lavoratori. Inoltre, nel 1993 è stata approvata la legge n. 560, «Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», che invitava gli enti proprietari a mettere in vendita fino al 50% del proprio patrimonio. La finalità dichiarata del provvedimento era quella di fronteggiare le gravi carenze manutentive e di adeguamento del patrimonio esistente, utilizzando i proventi delle alienazioni per finanziare interventi di rinnovo e nuova costruzione¹. In realtà, sul piano economico il processo non ha generato risorse sufficienti a ricostituire neppure un terzo del patrimonio alienato. Un'indagine della Corte dei conti (2007) ha evidenziato come la motivazione ufficiale alla base delle dismissioni – ovvero la vendita di alloggi di più remota costruzione e a bassa redditività per finanziare nuova edilizia – non abbia trovato riscontro nella pratica. Lo studio rilevava infatti che, per la realizzazione di un singolo nuovo alloggio, sarebbe stata necessaria la vendita di almeno tre o quattro unità esistenti; nonostante questo «rapporto impari» tra patrimonio dismesso e potenziale patrimonio ricostruito, l'esito auspicato risulta ben lontano dall'essere stato conseguito.

Nel corso degli anni novanta si sono dunque intrecciate diverse dinamiche – la riorganizzazione dell'apparato istituzionale deputato alla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, l'attuazione di un esteso piano di alienazioni e la consistente riduzione dei canali di finanziamento diretto – che hanno inciso profondamente non solo sulla consistenza materiale del patrimonio, ma anche sul suo statuto pubblico. Tali trasformazioni hanno contribuito a ridefinire il grado di *publicness* dell'edilizia residenziale pubblica, intesa come insieme di funzioni, regole e finalità orientate all'interesse collettivo.

1. *Una panoramica sui vuoti abitativi.*

Secondo l'Osservatorio nazionale Erp curato da Nomisma e Federcasa (Federcasa - Nomisma 2024), l'8,6% degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in Italia resta vacante o inutilizzato, principalmente per la mancanza di manutenzione straordinaria o risorse per la gestione. Più precisamente dei 742 600 alloggi Erp di scala nazionale, 63 730

¹ Il meccanismo delineato dalla legge ha inciso sul patrimonio in maniera fortemente frammentata, prevedendo la cessione puntuale dei singoli alloggi a diversi acquirenti e contribuendo così a complicare la gestione degli edifici, spesso trasformati in condomini caratterizzati da una pluralità di titoli di godimento.

risultano sfitti, cifra che potrebbe essere sottostimata per la difficoltà di aggiornamento delle banche dati locali. Il tema riguarda in forma più estesa anche patrimoni pubblici di altra natura (ad esempio, scuole, case, edifici per servizi ecc.), come d'altra parte, nel settore abitativo, case di proprietà privata.

Il tema dei vuoti nell'edilizia pubblica vede particolari concentrazioni in alcune città, tra cui Milano, dove una quota rilevante del patrimonio di edilizia residenziale pubblica risulta oggi inutilizzata. I dati più recenti indicano che nel 2024-2025 gli alloggi Erp non occupati sono circa 17 675, di cui oltre 11 500 di proprietà Aler e poco più di 6000 comunali². Si tratta di circa un quinto dell'intero patrimonio pubblico cittadino, un dato che appare tanto più problematico se messo in relazione con le migliaia di nuclei familiari in lista d'attesa per un alloggio e con l'acuirsi dell'emergenza abitativa.

La questione dei vuoti è presente nell'agenda delle istituzioni pubbliche, e ha iniziato ad affacciarsi anche nel dibattito cittadino. La politica denominata «Zero alloggi sfitti» è un piano strategico promosso dal Comune di Milano con l'obiettivo di recuperare e rendere nuovamente disponibili gli alloggi pubblici attualmente vuoti nel patrimonio comunale di edilizia residenziale pubblica. Il progetto mira a intervenire su circa 2500 alloggi sfitti entro il 2027, attraverso un processo di ristrutturazione e adeguamento degli immobili in modo che possano tornare alla disponibilità per l'assegnazione e la valorizzazione³. Progetti speciali come quelli finanziati dal programma *Pinqua. Qualità dell'abitare* presso i quartieri Niguarda e San Siro vanno nella stessa direzione. Anche Aler Milano ha lavorato al tema, ad esempio attraverso la politica dei «fuoriErp», ovvero alloggi pubblici che non sono assegnati e regolati con le stesse procedure, graduatorie e vincoli⁴, per per-

² I dati sono stati forniti dai consiglieri regionali del Partito democratico Carmela Rozza e Pierfrancesco Majorino durante la conferenza stampa sulle case di edilizia popolare pubblica di luglio 2024. I numeri sono frutto degli accessi agli atti presentati dal Pd in tutte le Aler lombarde e sono approssimati per difetto. Le direttive regionali indicano infatti di non conteggiare fra gli alloggi vuoti quelli indisponibili perché parte di programmi di intervento, quelli che richiedono interventi di manutenzione straordinaria, quelli presenti in avvisi non ancora chiusi e quelli destinati a piani di alienazione o di valorizzazione.

³ Per finanziare questo impegno, il Consiglio comunale ha destinato complessivamente 21 milioni di euro, suddivisi in due accordi quadro da 10,5 milioni ciascuno, affidati a Mm S.p.A. – la società partecipata incaricata della gestione tecnica e degli appalti – come stazione appaltante per le opere di recupero.

⁴ Nel quadro degli interventi per la casa sociale a Milano tra gli anni 2000-2015, la ricerca *For Rent* aveva rilevato 2925 alloggi rientranti nel programma Fuori Erp Aler assegnati a enti del terzo settore attraverso il canone concordato (Cognetti 2017). Questo tipo di valorizzazione del patrimonio sfitto è stato poi ripreso in anni più recenti nelle pratiche del Comune di Milano.

mettere di assegnare più rapidamente unità che altrimenti resterebbero ferme, rispondere a target diversi con contratti temporanei e avere canoni più alti nel contesto di sottofinanziamenti, nel tentativo di tenere insieme funzione sociale e sostenibilità gestionale.

La dimensione sociale dei vuoti abitativi è uno degli oggetti delle pratiche di attivismo urbano⁵ che hanno portato il tema al centro del dibattito pubblico attraverso assemblee di quartiere, campagne di sensibilizzazione e mobilitazioni contro sfratti e alloggi lasciati inutilizzati. Questi percorsi di autorganizzazione si sono concentrati nell'ultimo periodo sulla produzione di documenti e campagne sul diritto all'abitare e su azioni pubbliche di denuncia della presenza di patrimonio residenziale sfitto – soprattutto, ma non solo, nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. Le campagne hanno reso visibile la contraddizione strutturale tra l'abbondanza di case vuote e l'esclusione abitativa di una parte crescente di chi vive e lavora in città. In questo senso, tali esperienze contribuiscono a spostare la questione dei vuoti da ambito prevalentemente tecnico-amministrativo a terreno di rivendicazione politica, inscrivendola nel più ampio discorso sul diritto alla città.

Come queste campagne denunciano, accanto al vuoto pubblico esiste il vuoto abitativo privato (Daglio, Marchigiani, Zanfi 2021), molto presente a Milano anche se di difficile dimensionamento. Si stima che in Italia il 27% delle case sia vuoto e che, solo a Milano, ve ne siano 109 404 (Bortolotti - Peverini 2024). Anche il patrimonio residenziale privato inutilizzato incide in modo significativo sull'accesso alla casa, e non può essere considerato un fenomeno dove non intervenire in quanto afferente all'uso che ciascuno decide di fare della proprietà privata. I vuoti privati assumono forme diverse: vuoto «speculativo», in cui l'alloggio è trattenuto come riserva di valore; vuoto ereditario, legato a successioni complesse o bloccate; vuoto per paura dell'affitto, alimentato dall'insicurezza percepita dei proprietari; vuoto per inadeguatezza dell'immobile, che richiederebbe interventi di riqualificazione non affrontati. In tutti questi casi, il vuoto rappresenta una risorsa potenziale bloccata, il cui mancato utilizzo è anche il risultato di precise scelte (o non scelte) di politica pubblica, non solo di scala locale. In questo senso, il Comune di Milano sta sperimentando processi di avvicinamento di domanda e offerta per limitare questi vuoti, attraverso l'agenzia Milano Abitare e altri servizi mirati.

⁵ Ci si riferisce ad esempio alla campagna *Chiediamo casa!* promossa dal comitato Abitare in via Padova, oppure alla campagna *Giù le mani dalla città* promossa da centro sociale Il Cantiere, oppure ancora alle azioni *Non abbiamo più tempo da perdere* condotte da comitato Bindellina.

2. *Dal quartiere San Siro, una finestra sulla città.*

Il quartiere di edilizia residenziale pubblica di San Siro rappresenta in questo quadro un osservatorio privilegiato. Qui, le contraddizioni che attraversano le politiche dell'abitare si rendono visibili in forma concentrata: la coesistenza di una domanda abitativa altissima con un numero rilevante di alloggi vuoti; la compresenza di spazi abitati e di un patrimonio immobiliare fragile, spesso degradato; la distanza crescente tra le promesse del welfare abitativo e la capacità effettiva delle istituzioni di mantenerle (Cognetti - Padovani 2018). L'intensità con cui questi fenomeni si manifestano a San Siro non è un'anomalia locale, ma illumina processi che attraversano Milano, l'Italia e molte città europee, segnalando il rischio di progressivo ritiro dell'istituzione pubblica dal ruolo di gestore e garante di un bene pubblico fondamentale.

Questa prospettiva consente di leggere San Siro non solo come un caso problematico, ma come un laboratorio urbano in cui le politiche dell'abitare mostrano i loro limiti strutturali e, al tempo stesso, le possibilità di ripensamento. Il quadrilatero di San Siro costituisce il più grande insediamento unitario di edilizia residenziale pubblica di Milano e uno dei più rilevanti a livello nazionale. Per queste ragioni, si presta per indagare lo stato e il ruolo dell'abitare pubblico nella contemporaneità, così come per riflettere più in generale sulle trasformazioni che stanno interessando il patrimonio residenziale pubblico in Italia. Uno degli elementi più evidenti che emergono è il paradosso dei vuoti pubblici.

Fino agli anni novanta, la presenza di alloggi non abitati risultava pressoché inesistente; successivamente, il progressivo deperimento di un patrimonio edilizio obsoleto, caratterizzato da unità di piccolo taglio e realizzate con materiali di bassa qualità, ha determinato un crescente fenomeno di svuotamento, incrementatosi nel corso degli ultimi anni anche a seguito della pandemia da Covid-19. Numerosi alloggi, una volta liberati dagli abitanti storici, risultano infatti non più idonei alla riassegnazione, in quanto sottodimensionati o non conformi agli standard normativi relativi alle dotazioni interne. Tale criticità è ulteriormente aggravata dalla presenza di un quadro regolativo spesso «congelato» e di difficile interpretazione. Ne deriva l'esistenza di un patrimonio latente di spazi non conformi all'uso abitativo – quantificabile in almeno 670 alloggi – che evidenzia le difficoltà dell'ente proprietario nell'attuare strategie innovative di riuso. Questa condizione è stata interpretata come una sorta di «deliberata politica del vuoto» (Cognetti - Padovani 2016), che si articola su diversi livelli di governo. In questo contesto, il vuoto non è uno stato neutro, ma il segno di un

fallimento della *publicness*: un bene pubblico che non produce beneficio pubblico. Gli effetti sono molteplici e si riflettono sia sul piano urbano sia su quello sociale.

Gli alloggi inutilizzati si configurano come una presenza costante nella vita quotidiana, percepita come una ferita fisica e simbolica, resa evidente anche dal sistema di lastratura di porte e finestre. Essi comportano, inoltre, la rarefazione delle relazioni di vicinato e una riduzione dei meccanismi informali di controllo sociale – in alcune scale gli appartamenti chiusi rappresentano almeno la metà del totale. Contribuiscono infine al deperimento materiale del patrimonio, poiché gli alloggi non abitati tendono a deteriorarsi più rapidamente; costituiscono anche occasione per usi informali e occupazione senza titolo. Questi alloggi vuoti hanno infine un impatto negativo sul bilancio dell'ente gestore, in quanto comportano un forte incremento dell'Imu e delle spese condominiali, che finiscono a carico di Aler.

Le cause di questo vuoto, a San Siro come in altri contesti, non sono riconducibili a un unico fattore, ma a una combinazione di elementi locali e strutturali. In primo luogo, l'inerzia amministrativa e tecnica nel ristrutturare e adeguare gli alloggi in tempi compatibili con la domanda. Inoltre, molti appartamenti risultano non assegnabili perché necessitano di interventi di manutenzione straordinaria che richiedono risorse economiche consistenti e una capacità di programmazione di lungo periodo. A questo, si aggiungono vincoli normativi e procedurali che rallentano i processi di assegnazione e di recupero, oltre a una cronica condizione di sottofinanziamento del settore dell'edilizia pubblica. Infine, la frammentazione delle competenze tra diversi livelli istituzionali (Comune, Regione, enti gestori) produce spesso rimpalli di responsabilità e difficoltà di coordinamento.

3. Vuoti abitativi e ruolo del pubblico.

In attesa di un auspicabile rilancio di una politica nazionale per la casa che rimetta anche al centro la questione dei vuoti, sembra centrale amministrare bene il patrimonio esistente, sia con piani integrati e straordinari di rigenerazione urbana, ma anche con una attenta politica di gestione ordinaria e puntuali sperimentazioni. Il vuoto può essere interpretato e narrato come una delle leve più rilevanti oggi disponibili per l'incremento del patrimonio pubblico (Bricocoli e altri 2021).

Il dibattito pubblico tende a concentrarsi prevalentemente sul vuoto pubblico, spesso in chiave emergenziale o moralistica, mentre quello

privato resta largamente fuori dal campo della regolazione. Questa asimmetria rivela una difficoltà più profonda a intervenire sul rapporto tra proprietà privata e interesse collettivo, e solleva interrogativi cruciali su quale debba essere il perimetro dell'azione pubblica in una città segnata da forti disuguaglianze abitative come quella di Milano.

In questo scenario, la questione centrale diventa quella della *regia pubblica*. Parlare di regia pubblica non significa necessariamente invocare un ritorno a una gestione diretta e totalizzante da parte dello Stato, ma riconoscere la necessità di una capacità di indirizzo, coordinamento, regolazione e assunzione di responsabilità politica. La *publicness* dell'abitare può essere prodotta anche attraverso forme ibride, in cui il pubblico non è l'unico attore, ma mantiene un ruolo centrale nel definire obiettivi, regole e garanzie.

È utile distinguere tra un pubblico che gestisce direttamente, un pubblico che abilita altri soggetti – cooperative, terzo settore, privati – e un pubblico che regola e controlla. Gli strumenti per attivare i vuoti, pubblici e privati, sono noti e in parte già sperimentati. Nel patrimonio pubblico, pratiche di ristrutturazione leggera e di uso temporaneo possono consentire una rimessa in funzione più rapida degli alloggi, evitando che il degrado si cronicizzi. I partenariati pubblico-privato-sociale possono mobilitare risorse e competenze diverse, a condizione che il pubblico mantenga una chiara funzione di indirizzo. Le agenzie per l'affitto sociale e le forme di intermediazione pubblica possono ridurre il rischio percepito dai proprietari privati e favorire l'immissione sul mercato di alloggi a canone accessibile. Incentivi e disincentivi fiscali e regolativi possono scoraggiare il mantenimento del vuoto e orientare i comportamenti. Le pratiche di autorecupero e di co-produzione dell'abitare, infine, mostrano come gli abitanti possano essere parte attiva dei processi di rigenerazione, se adeguatamente sostenuti. Affinché questo accada è indispensabile un forte impulso politico che faccia convergere su queste sfide tutti i soggetti interessati e appiani le non poche difficoltà che inevitabilmente devono essere affrontate.

Uno sguardo internazionale aiuta a collocare il caso milanese in un quadro più ampio, seppur in presenza di normative nazionali, vincoli procedurali e ruolo dell'attore pubblico molto diversi. In molte città europee, il tema dei vuoti abitativi è affrontato attraverso una combinazione di strumenti che rafforzano la regia pubblica. A Vienna, la continuità dell'investimento pubblico e una forte capacità di pianificazione hanno permesso di mantenere un ampio settore di *housing* sociale efficiente (Peverini 2023; Vergara Perucich 2025). A Barcellona, politiche di acquisizione e regolazione del patrimonio privato, sanziona-

do i proprietari di immobili vuoti, sono state utilizzate per contrastare la speculazione e ampliare l'offerta accessibile (Bei 2025). A Parigi, l'uso temporaneo degli edifici vuoti è diventato una leva per rispondere a bisogni abitativi e sociali in tempi rapidi (Bragaglia - Rossignolo 2021). In Olanda e in Germania, cooperative e *housing associations* svolgono un ruolo centrale nella gestione di un patrimonio abitativo sottratto in parte alle logiche di mercato (Laug - Hölzl 2025). Anche nel Regno Unito, strumenti fiscali come il raddoppio della tassazione sulle case vuote (Portman 2024) o la cessione temporanea a soggetti collettivi del patrimonio pubblico non adeguato agli standard per l'assegnazione sono stati utilizzati per limitare il fenomeno.

In Italia, troviamo alcune esperienze rilevanti: per esempio *Vuoti a rendere*, una campagna dal basso per far riconoscere alle amministrazioni pubbliche l'importanza di affrontare il tema dei vuoti abitativi, mapparli e intervenire con disincentivi⁶, oppure il lavoro del Comune di Bologna che, incrociando dati catastali sulle tasse e sulle utenze a sua disposizione, ha effettuato un'approfondita analisi del vuoto abitativo (Manfredini - Giavarini 2024). Queste esperienze offrono spunti rilevanti, mostrando come il tempo delle politiche pubbliche sia spesso costretto a confrontarsi con quello dell'emergenza abitativa e come il conflitto – dalle occupazioni alle mobilitazioni collettive – assuma una funzione rivelatrice, portando alla luce problemi strutturali che le istituzioni faticano a riconoscere o ad affrontare in modo tempestivo. Al tempo stesso, la questione dei vuoti abitativi apre un interrogativo più profondo di natura politico-normativa. Stabilire quali motivazioni per mantenere un alloggio inutilizzato possano essere considerate legittime e quali usi alternativi debbano essere proposti o imposti per i vuoti ritenuti tali, implica una ridefinizione dei confini tra diritto di proprietà e diritto all'abitare, rimettendo in discussione la prevalenza del valore di scambio rispetto al valore d'uso dell'abitazione.

Ripensare la *publicness* dell'abitare significa allora spostare lo sguardo dalla casa come oggetto alla casa come processo pubblico. Significa interrogarsi sul rapporto tra diritto, uso e proprietà, e riconoscere che il vuoto – pubblico o privato – non è una condizione neutra, ma una scelta politica esplicita o implicita. Milano appare oggi come un campo di sperimentazione potenziale, ma anche come una città bloccata da inerzie istituzionali e culturali. Più che offrire soluzioni definitive, questa riflessione intende lasciare aperta una domanda: quale tipo di regia pubblica è necessaria per trasformare il vuoto abi-

⁶ Per maggiori dettagli sulla campagna si rimanda a: <https://www.vuotiarendere.org/>.

tativo in un bene che sia una risorsa condivisa, orientata a garantire diritti fondamentali per uno sviluppo equo della città? È anche in questa domanda che si gioca il futuro della casa pubblica e della *publicness* dell'abitare a Milano.

Riferimenti bibliografici

Bei, G. 2025

The Spatial Effect of Short-term Rental Regulations. The Comparison Between Barcelona and Paris, in «Cities», 158, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.10560>.

Bortolotti, A. - Peverini, M. 2024

È la rendita il problema dell'abitare a Milano. Un po' di ordine sulle proposte dei costruttori, in «Altraeconomia», 17 ottobre, <https://altreconomia.it/e-la-rendita-il-problema-dellabitare-a-milano-un-po-di-ordine-sulle-proposte-dei-costruttori/>.

Bragaglia, F. - Rossignolo, C. 2021

Temporary Urbanism as a New Policy Strategy. A Contemporary Panacea or a Trojan Horse?, in «International Planning Studies», XXVI, 4, pp. 370-86, <https://doi.org/10.1080/13563475.2021.1882963>.

Bricocoli, M., Cellamare, C., Cognetti, F., Marchigiani, E. 2021

Edilizia residenziale pubblica. Leve per incrementare il patrimonio disponibile, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna.

Cognetti, F. 2017

Una nuova stagione per la casa sociale a Milano. Arene di attori e sperimentazioni in attesa della costruzione di un quadro di riferimento, in F. Cognetti - A. Delera (a cura di), *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Milano.

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, in «Archivio di Studi Urbani e regionali», XLVII, 117.

Cognetti, F. - Padovani, L. 2018

Perché (ancora) i quartieri pubblici. Un laboratorio di politiche per la casa, FrancoAngeli, Milano.

Corte dei conti 2007

Sezione delle autonomie. Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, Deliberazione n. 9-10.

Daglio, L., Marchigiani, E., Zanfi, F. 2021

Case in affitto: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi (a

- cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna.
- FederCasa - Nomisma (a cura di) 2024
Osservatorio nazionale Erp 2023. Il sistema dell'Erp generatore di valore pubblico, <https://www.federCasa.it/dms/file/open/?fb89cfb4-7c1f-4d4c-9257-cd74ca42d0aa>.
- Laug, L. - Hölzl, C. 2025
Growth for People, not for Profit. The Internal Factors Behind the Expansion of Housing Cooperatives in Berlin, in «Housing Studies», XLI, 5, pp. 1021-41, <https://doi.org/10.1080/02673037.2025.2517079>.
- Manfredini, F. - Giavarini, V. (a cura di) 2024
Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna. Un quaderno dell'Osservatorio metropolitano sul sistema abitativo di Bologna, Osservatorio metropolitano sistema abitativo di Bologna, <https://www.pianoabitarebologna.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno-3-Stima-delle-abitazioni-potenzialmente-vuote-a-Bologna.pdf>.
- Peverini, M. 2023
Vienna. A Strategic Welfare and Planning Approach Targeting Housing Affordability, in Id., *Promoting Rental Housing Affordability in European Cities*, Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-031-43692-5_4.
- Portman, J. 2024
What Is the Value in an Empty Home? A Perspective from Action on Empty Homes and the Global Empty Homes Network, in «City», XXVIII, 5-6, pp. 1079-90, <https://doi.org/10.1080/13604813.2024.2390754>.
- Vergara Perucich, F. 2025
Can Public Housing Truly Be Innovative? Lessons from Vienna to Reimagine the Future of Local Governance, in «Administrative Sciences», XV, 6, <https://doi.org/10.3390/admsci15060233>.



Finito di stampare il 25 maggio 2026
per conto di Donzelli editore s.r.l.
presso Str Press s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00071 Pomezia (Roma)

Nelle città e nei territori contemporanei, la dimensione pubblica appare sempre più spesso soggetta a processi di erosione che la riducono a funzione accessoria entro logiche economiche e dispositivi di governance sempre più complessi. In un contesto segnato da dinamiche di privatizzazione, finanziarizzazione e progressiva depoliticizzazione dei processi decisionali, a partire dalle riflessioni maturate nella XXVII Conferenza della Società italiana degli urbanisti, *Publicness, città e territori* riporta al centro del dibattito urbanistico una nozione tanto densa quanto problematica, assumendola sia come chiave interpretativa sia come orizzonte operativo.

Il volume ragiona sulla *publicness* intesa come «condizione dell'essere pubblico» entro una dimensione che, al di là della natura giuridica di beni, spazi e servizi, comprende forme di accesso, uso, gestione, partecipazione e produzione di valore collettivo. Nel confronto costante tra riflessioni teoriche e pratiche, il volume mette in luce la necessità di spostare l'attenzione dal solo contrasto delle disegualianze alla costruzione di condizioni di eguaglianza, riconsiderando profondamente fini e strumenti dell'azione pubblica.

Articolato in tre parti, il libro propone interpretazioni e dialoghi tematici intorno al concetto di *publicness*; ne esplora le declinazioni in ambiti di pratiche rilevanti per l'urbanistica – dall'abitare al progetto di spazio pubblico, dalla mobilità alla gestione dei rischi, fino agli impatti delle tecnologie digitali; chiude con un focus su Milano in cui osservare tensioni, contraddizioni e possibilità di ricostruzione della dimensione pubblica.

Ne emerge un quadro articolato e non esaustivo, che restituisce la complessità di un concetto multidimensionale e al tempo stesso rilancia una domanda di fondo: in che modo l'urbanistica può contribuire oggi a produrre, sostenere e rinnovare la dimensione pubblica della città e dei territori?



Antonella Bruzzese insegna Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di trasformazione urbana all'intersezione tra progetto urbano e politiche, con una forte attenzione alle forme di disegno, gestione e uso dello spazio pubblico. Dirige il master «Usi temporanei» ed è stata responsabile scientifica della XXVII Conferenza della Società italiana degli urbanisti.