

Servizio Giovani del Comune di Milano

MI GENERATION

**Il Piano di Governance
delle Politiche Giovanili della
Città di Milano (2013-2014)**

**a cura di Lidia Katia C. Manzo
prefazione di Alessandro Capelli
postfazione di Giuliano Pisapia**

Un volume edito dal Comune di Milano



Milano

Giuliano Pisapia
Sindaco di Milano

Alessandro Capelli
Delegato del Sindaco di Milano alle Politiche Giovanili 2012-2015

Chiara Bisconti
*Assessora al Benessere, Qualità della vita, Sport e tempo libero,
Risorse umane, Tutela degli animali, Verde, Servizi generali*

Dario Moneta
Direttore Centrale Sport, Benessere, Qualità della vita e Verde

Lorella Parma
Direttore del Settore Tempo Libero, Giovani, Tutela Animali

Paola Bertucci
Responsabile del Servizio Giovani

Eugenio Capriolo, Laura Cecarini, Enrico Chierichetti,
Maria Cotena, Ornella Cotena, Anna Maria Deluca,
Elena Pellegatta, Pietro Petrone, Daniela Vitali,
Alessandra Vogliotti, Damiano Zerner
Servizio Giovani

Tutti i Partner delle Azioni Dirette e quanti
hanno collaborato al Piano Giovani
della città di Milano 2013-2014, in particolare:
Gabriella Bartolomeo, Sonia Bella, Davide Branca,
Elisabetta Cargnelutti, Paolo Cattaneo, Barbara di Tommaso,
Stephan Greco, Valentina Laterza, Tommaso Pescetto
Partner delle Azioni di Sistema

Carolina Pasargiklian
Gabinetto del Sindaco,
Alessio Baù e Paola Bonini
Social Media Comune di Milano (Doing)

Si ringraziano inoltre:
Antonio Rossi
Assessore Sport e Politiche per i giovani, Regione Lombardia
Marinella Castelnovo
Dirigente dell'U.O. Giovani e Attrattività, Regione Lombardia

Volume a cura di Lidia Katia C. Manzo
Politiche Giovanili, Servizio Giovani

SERVIZIO GIOVANI DEL COMUNE DI MILANO

MI GENERATION

IL PIANO DI GOVERNANCE DELLE POLITICHE
GIOVANILI DELLA CITTÀ DI MILANO (2013-2014)

A CURA DI LIDIA KATIA C. MANZO

CONTRIBUTI DI ADAM ARVIDSSON, MASSIMO BRICOCOLI,
ALESSANDRO CAPELLI, ELANOR COLLEONI,
MARIA GRAZIA GAMBARDELLA, CARMEN LECCARDI,
CRISTINA PASQUALINI, GIULIANO PISAPIA,
ALESSANDRO ROSINA E STEFANIA SABATINELLI



Milano

Tutti i diritti riservati

Copyright © 2015 Comune di Milano

Servizio Giovani

Via Dogana 2 - 20123 Milano

ISBN 978-88-9405-101-8 (pdf)

ISBN 978-88-9405-100-1 (stampa)

Copyright © 2015 Autori per i propri testi

Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro senza l'autorizzazione scritta dei titolari dei diritti e dell'editore.

Progetto grafico e impaginazione:

Direzione Specialistica Comunicazione

Comune di Milano

In copertina:

Piazza Gae Aulenti, Milano 2013

dal progetto Sound Vision

Copyright © 2014 Giovanni Hänninen

www.hanninen.it

www.comune.milano.it/giovani

Sommario

Prefazione

- 1 Milano: il sistema delle politiche giovanili
Alessandro Capelli, Delegato del Sindaco di Milano alle Politiche Giovanili

Introduzione

- 6 Il “Piano Giovani” della città di Milano: dagli strumenti alla pratica di una *governance* aperta e partecipata
Lidia Katia C. Manzo, Politiche Giovanili del Comune di Milano

Percorsi di ricerca sulla prima annualità del ‘Piano Giovani’

- 21 Il mondo dei giovani e le politiche giovanili a Milano
Maria Grazia Gambardella e Carmen Leccardi, Università degli Studi di Milano-Bicocca
- 51 Condizioni e prospettive delle nuove generazioni: l’azione pubblica di Mi Generation Camp
Alessandro Rosina e Cristina Pasqualini, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano con il contributo di Mauro Migliavacca e Giulia Cordella
- 103 Una precaria ricerca di autonomia.
I giovani come osservatorio per una riflessione sulle politiche dell’abitare sociale
Massimo Bricocoli e Stefania Sabatinelli, Politecnico di Milano
- 141 La partecipazione dei giovani al mercato del lavoro: il ruolo dei co-working spaces per i giovani freelance
Elanor Colleoni e Adam Arvidsson, Università degli Studi di Milano
- 179 **Postfazione**
Giuliano Pisapia, Sindaco del Comune di Milano
- 183 **Gli Autori**

Una precaria ricerca di autonomia. I giovani come osservatorio per una riflessione sulle politiche dell'abitare sociale
*di Massimo Bricocoli, DASTU Politecnico di Milano e Université du Luxembourg, e Stefania Sabatinelli, DASTU Politecnico di Milano*¹

1. INTRODUZIONE

Questo capitolo illustra un'attività di ricognizione condotta a ridosso di politiche e progetti avviati nella città di Milano e orientati ad affrontare le problematiche abitative con particolare riferimento alla popolazione giovanile.

Il riferimento è a iniziative che, entro un orizzonte di azione pubblica, hanno visto il Comune di Milano attivarsi in partnership con altre istituzioni pubbliche, soggetti privati e del terzo settore. E' questo un tratto che segna un orientamento recente ed estensivo che ha visto sempre più l'attore pubblico recedere da un ruolo di erogatore diretto di beni e servizi e configurarsi come soggetto che presiede e coordina l'azione di una pluralità di attori che concorrono alla produzione di politiche.

Le politiche della casa sono state fortemente segnate nel contesto italiano da un'impronta dominata da interventi ora di natura edilizia e ora di natura economico-finanziaria (quando le leve impiegate sono di natura fiscale o di sovvenzione diretta, ad esempio). E' solo negli anni più recenti che l'afferenza delle politiche della casa all'insieme delle politiche sociali e di welfare è conclamata e che l'azione pubblica finalizzata a promuovere l'abitare sociale (ovvero l'accesso all'abitazione da parte di coloro che rischiano di essere esclusi dalle opzioni offerte dal mercato privato) si contraddistingue per il tentativo di integrare azioni che investono dimensioni differenti dell'abitare in città. Entro questo quadro, il presente contributo assume congiuntamente una prospettiva di politiche di welfare e di politiche urbane.

Come illustrato nelle note che seguono, l'analisi dei progetti e una ricognizione

¹ Il testo è frutto di una riflessione ed elaborazione comune; sono da attribuire a Massimo Bricocoli i paragrafi 3 e 4.3, 4.4, 4.6, a Stefania Sabatinelli i paragrafi 1, 2 e 4.1, 4.2, 4.5. Hanno collaborato alla ricerca presentata in questo capitolo Chiara Fraticelli e Andrea Scaleggi, che ringraziamo.

più complessiva sulla questione abitativa dei giovani a Milano sollecitano riflessioni che possono essere di utilità generale per il disegno di politiche per l'abitare sociale. D'altra parte il lavoro svolto consente anche di individuare questioni più specifiche, nodi che è necessario sciogliere per aumentare l'efficacia delle politiche e prospettare un'innovazione nel disegno degli interventi a venire².

2. NOTE DI CONTESTO: LA QUESTIONE ABITATIVA E I GIOVANI

2.1 IL QUADRO GENERALE DELLA DOMANDA E DELLE POLITICHE ABITATIVE

Il quadro delle condizioni abitative in Italia, e in particolare nelle aree a elevata pressione insediativa come è il caso della regione urbana milanese, è divenuto significativamente più critico a seguito degli effetti della perdurante crisi economica ed occupazionale. La domanda di abitazioni ha assunto progressivamente tratti critici ed emergenziali per una fascia di popolazione estesa e diversa sia per fascia di età, che per condizione lavorativa e reddituale.

A fronte di una significativa maggioranza di popolazione che abita in alloggi di proprietà, l'offerta di alloggi in locazione rimane ancora rigida, in termini di soluzioni abitative, tipologie di alloggi e di servizi correlati e in termini di condizioni contrattuali, tendenzialmente attestata sul medio-lungo periodo e sul singolo locatario, individuo o famiglia. Ciò avviene sia sul fronte del mercato della locazione privata (sono ancora limitate le sperimentazioni e l'innovazione sul fronte contrattuale) sia su quello dell'edilizia residenziale pubblica.

Negli ultimi anni è risultata via via evidente l'urgenza di attivare e consolidare forme di azione pubblica in cui il contributo di una pluralità di soggetti, pubblici, privati, del terzo settore, possa alimentare e sviluppare un'offerta di alloggi sociali che sia articolata, flessibile, differenziata in corrispondenza di una progressiva articolazione della domanda sociale di abitazioni, sia con riferimento alla popolazione target che ad un quadro strutturale profondamente mutato.

Entro questo quadro, il dibattito sulle politiche abitative in questi ultimi anni è stato contrassegnato da un forte orientamento a declinare la questione della casa in di relazione ad un più articolato insieme di pratiche che rimandano

² Numerosi interlocutori a vario titolo coinvolti nei progetti sono stati incontrati nel corso di tre workshop promossi nella primavera 2014 dalla cooperativa La Cordata. Una serie di interviste hanno consentito di approfondire temi e questioni inerenti i progetti oggetto del monitoraggio. Ringraziamo gli interlocutori che si sono resi disponibili: Alessandro Capelli, Delegato del Sindaco per le Politiche giovanili, Comune di Milano, 9 aprile 2014; Renato Galliano, Direttore del Settore Innovazione Economica, Comune di Milano, 19 maggio 2014; Andrea Ghirlanda, Direzione Casa, Regione Lombardia, 22 maggio 2014; Valeria Inguaggiato, Cooperativa La Cordata, 8 maggio 2014; Piergiorgio Monaci, Direttore, Direzione Casa, Comune di Milano, 7 aprile 2014; Rosina Pianta, Settore politiche della casa, Comune di Milano, 5 maggio 2014; Sara Travaglini, Responsabile area rapporto sociale, Cooperativa Dar Casa, 21 maggio 2014.

a una nozione complessa e comprensiva di abitare, con un' enfasi sugli aspetti più latamente urbani e sociali degli interventi di edilizia residenziale. Non si può che rimanere sorpresi per la generosità con cui definizioni e proposte in campo abitativo aprono il discorso sull' edilizia residenziale nella direzione di interventi complementari in materia di servizi alla persona, di spazi collettivi: sostenibilità sociale, housing sociale, mix sociale, gestione sociale, coesione sociale sono nozioni che ricorrono incessantemente nelle pagine delle riviste di settore ma anche nei dispositivi legislativi regionali, nei documenti della pubblica amministrazione, negli atti amministrativi più minuti. Dall' attenzione alla mera produzione di alloggi si è passati a un' enfasi sull' abitare sempre più declinato con riferimento non tanto alle aspirazioni di un welfare universalistico (“una casa per tutti”) ma a una maggior adesione all' articolazione delle specificità dei singoli nonché alle variegate forme di aggregazione e di convivenza che essi mettono in campo. Rileviamo – in Europa e in Italia – un diffuso ritorno d' interesse per l' abitare collettivo, riletto alla luce delle retoriche e delle pratiche della condivisione (Bianchetti, 2014).

Ed è certamente da sottolineare una connessione tra le trasformazioni delle politiche abitative e il contesto più generale della trasformazione delle politiche pubbliche che, dagli anni '80, vedono un parziale e progressivo ritiro dello stato a favore del mercato e del terzo settore. In quest' ottica l' insistenza sul mix sociale e sulla necessità dell' intervento degli attori privati non è dovuta solo (né prevalentemente) alla messa in discussione del modello del mass housing ma anche alla scelta politica dell' attore pubblico di disimpegnarsi dal campo delle politiche abitative e all' enfasi sulla fattibilità economica dei progetti che ha contrassegnato le politiche della casa in questi ultimi anni. In questo senso, il mix sociale è stato spesso interpretato in modo strumentale alla possibilità di inserire quote di popolazioni/utenti che abbiano una capacità di spesa maggiore rispetto ai destinatari dell' edilizia residenziale pubblica, oppure con argomentazioni un poco meccaniche rispetto agli esiti positivi che ci si attende dall' inserimento di popolazione a maggior reddito o qualificazione in contesti svantaggiati sul piano economico e sociale (Bricocoli, Cucca, 2012).

2.2 UNA PRECARIA RICERCA DI AUTONOMIA

Come evidenziano Leccardi e Gambardella nel primo capitolo, i giovani sono particolarmente interessati dai mutamenti socio-economici relativi al passaggio dai sistemi economico-produttivi industriali a quelli post-industriali (Crouch 1999; Esping-Andersen, 1999). Le crescenti esigenze di produzione flessibile sul mercato del lavoro si sono tradotte in molti paesi, e certamente in Italia, in una flessibilizzazione “selettiva”, che ha aumentato il divario tra *insider* e *outsider* (Jessoula et al., 2010). L' uso dei contratti di lavoro atipici, con scarsa protezione

del posto di lavoro e minori diritti di accesso alla protezione sociale è, cioè, stato applicato non alla forza lavoro in essere, ma via via ai nuovi entranti nel mercato del lavoro, ovvero in grande prevalenza ai giovani. In Italia i lavoratori a tempo determinato sono il 46,7% dei giovani fino a 25 anni, contro il 18% dei 25-35enni, e l'8,3% dei 35-54enni (Istat, 2012). L'allungamento della transizione alla stabilità lavorativa si è progressivamente tradotto, soprattutto per i giovani più deboli dal punto di vista del titolo di studio o socialmente vulnerabili, in una situazione durevole di precarietà lavorativa (Kahn, 2010; Bertolini et al., 2011). La quota dei lavoratori atipici che dopo un anno hanno ancora un contratto non standard è aumentata negli anni della crisi da 53,3 a 60,1% (Istat, 2011).

In Italia, come nel resto dell'Europa del Sud, questa condizione è peraltro raramente compensata da livelli salariali più elevati. La crisi economica che perdura dal 2008 ha peggiorato le condizioni occupazionali generali nel paese, e in particolare dei giovani adulti, che sono stati espulsi dal mercato del lavoro dopo aver esperito un periodo più o meno lungo di precarietà lavorativa, e dei giovanissimi che vi si affacciavano per la prima volta in cerca di prima occupazione. Per coloro che riescono ad accedere a posizioni lavorative, i livelli salariali cui possono aspirare sono in molti casi ben al di sotto dei 1000€ euro mensili che solo pochi anni fa simboleggiavano una generazione economicamente sfruttata e precarizzata (i "milleuristi"), e che ora paiono rappresentare un miraggio.

L'assenza di stabilità lavorativa ha conseguenze molto significative su altri ambiti esistenziali: diviene, infatti, più difficile lasciare la propria famiglia di origine, andare a vivere autonomamente, formare un nuovo nucleo familiare, avere figli (cfr. Leccardi e Gambardella, *infra*). È noto che i giovani italiani vivono in famiglia molto più a lungo di quanto non facciano i loro pari dei paesi nordici, continentali, o britannici (Billari, 2004), con ripercussioni su tassi di fertilità già molto bassi, che rendono in prospettiva sempre più difficile la sostenibilità economica del sistema di welfare.

Il sistema di welfare italiano – di impianto familista, come tipico dei paesi mediterranei – per come è stato costruito e consolidato e per come non è stato riformato ha, d'altronde, una capacità molto scarsa di sostenere l'autonomia dei giovani. Il principale elemento di debolezza in questo senso è la mancanza di qualsiasi misura di sostegno del reddito di tipo universalistico-selettivo, ovvero che garantisca un'integrazione del reddito a coloro che dimostrano di poter contare su un reddito al di sotto di una certa soglia, o su nessun reddito. In Italia non esiste né una indennità di disoccupazione non contributiva (ovvero non riservata a coloro che hanno lavorato per un certo numero di anni, e con un certo tipo di contratto), né una misura di reddito minimo (esistono solo misure locali, condizionate a stringenti vincoli di bilancio che rendono l'accesso largamente residuale e discrezionale, escludendo in genere per definizione i giovani che possono contare sul sostegno della famiglia) (Ranci, Sabatinelli, 2014). Ciò implica sostanzialmente che i giovani, così esposti all'intermittenza del reddito da lavoro dovuta alla preva-

lenza di contratti a termine, non hanno nessuna rete di protezione che li copra nei momenti di transizione da un contratto all'altro³. Se si considera questo elemento insieme agli alti costi dei mercati abitativi, tanto delle compravendite quanto degli affitti, alla carenza di alloggi pubblici ed alla totale insufficienza di politiche pubbliche di sostegno ai costi abitativi, non sorprende l'alto grado di dipendenza dei giovani italiani dalle risorse famigliari.

Anche coloro che lavorano e formano una famiglia propria dipendono dall'aiuto della famiglia d'origine, per esempio per le ampie risorse di cura informale che i nonni mettono in campo nei confronti dei nipoti in età pre-scolare e nelle ore extra-scolastiche, consentendo così ai propri figli (e soprattutto alle proprie figlie e nuore) di lavorare nonostante la mancanza o l'alto costo di servizi di accudimento e pre-educativi. Un'implicita logica di reciprocità prevede poi che tali attività di cura saranno restituite dalle generazioni di mezzo una volta che i genitori saranno anziani, essendo i servizi per la non autosufficienza altrettanto carenti e costosi⁴.

Se l'obiettivo principale delle politiche di welfare è aumentare l'autonomia degli individui riducendo la loro dipendenza a) dal mercato (de-mercificazione); e b) dalla famiglia (de-familizzazione) (Esping-Andersen, 1999), la condizione dei giovani e dei giovani adulti mostra come nel loro insieme le politiche di welfare in Italia siano molto inefficaci. L'impianto familista garantisce in molti casi sostegno e distribuzione delle risorse attraverso i legami familiari. Non si può, però, ignorare che questo impianto riproduce ed aumenta le disuguaglianze sociali: non tutti hanno una famiglia alle spalle; non tutti hanno una famiglia alle spalle che ha risorse sufficienti a sostenerli. Non si dovrebbero nemmeno ignorare le implicazioni di questo sistema in termini di mobilità, geografica e sociale. Le modalità con le quali si realizza la solidarietà intergenerazionale in Italia incidono profondamente, per esempio, sulle scelte residenziali dei giovani, riducendo la loro disponibilità alla mobilità che è invece sempre più necessaria per perseguire adeguati percorsi formativi e per poter cogliere opportunità sul mercato del lavoro.

2.3 ABITARE A MILANO, ITALIA: TEMI EMERGENTI, TENDENZE E PROSPETTIVE CRITICHE

Negli anni recenti, è stato diffusamente rappresentato sia a livello politico che a livello di dibattito accademico uno scenario che evoca un ritorno di interesse per l'abitare nella città densa e compatta, a fronte di qualche decennio di intensa suburbanizzazione da parte di coloro che proprio dalla città e dalle sue esternalità negative (alti costi, inquinamento, insicurezza) intendevano prendere le distan-

³ Al momento in cui scriviamo non sono ancora note le modifiche che la riforma detta Jobs Act porterà a tale impianto.

⁴ Come evidenziano Rosina e Pasqualini (infra), peraltro, dipendenza e indipendenza sono innanzitutto processi relazionali e lo stesso raggiungimento dell'autonomia da parte dei giovani si gioca sulla possibilità di costruire e gestire interdipendenze.

ze. La retorica del “ritorno in città” è assai dominante nel discorso europeo contemporaneo e richiama altresì processi di cambiamento demografico importanti (l’invecchiamento della popolazione, innanzitutto, e la crescente rilevanza della prossimità ai servizi di base) che alimentano una tendenza alla ri-urbanizzazione.

Garantire un ambiente di vita urbano di qualità e un’offerta abitativa di qualità a costi accessibili costituiscono obiettivi primari di quelle città europee che hanno mantenuto un mercato del lavoro ancora sufficientemente dinamico e attrattivo. In buona sostanza, l’attuale crisi economico-finanziaria e i suoi effetti sul mercato del lavoro hanno esacerbato la maggiore attrattività di alcuni centri urbani rispetto alle possibilità occupazionali. Ma parallelamente al discorso sul “ritorno in città” di coloro che sono nelle condizioni di poter esprimere una opzione urbana nella loro scelta residenziale, la tendenza all’impoverimento dei ceti medi, l’accrecimento delle disuguaglianze e della polarizzazione sociale sono accelerati dalla recessione e dalla ristrutturazione del mercato del lavoro. Insieme all’aumento di coloro che si trovano in condizioni di povertà estrema e per i quali la questione dell’abitazione ha tratti emergenziali, si va ampliando in modo estensivo e sistematico il numero di coloro per i quali la precarietà lavorativa e l’incertezza del reddito si configurano non più come uno stato transitorio ma come una condizione permanente almeno nel medio periodo. E questo è certamente il caso dei giovani, sia che si tratti di studenti fuori sede, di lavoratori nella fase iniziale della loro carriera o, più semplicemente, di giovani in cerca di autonomia rispetto al risiedere entro il nucleo familiare di origine.

L’Italia, come altri paesi dell’Europa meridionale, è caratterizzata da una quota dominante di popolazione che abita in alloggi in proprietà, e da un numero assai limitato di alloggi di housing sociale e pubblico (Allen, Barlow, Leal, Maloutas, Padovani 2004; Poggio, 2008; Bricocoli, Cucca, 2012). Nel 2008 la proporzione di coloro che abitavano in alloggi in proprietà era pari all’81,5% mentre il 58,1% degli inquilini era significativamente concentrato nei due quinti più poveri della popolazione (Cittalia, 2010). Le dimensioni contenute del mercato della locazione e la scarsa consistenza dello stock di alloggi pubblici e di housing sociale segnano – congiuntamente – una situazione che risulta strutturalmente critica rispetto alla flessibilità e alla plasticità dell’offerta, a fronte di una domanda che si fa sempre più articolata e la cui capacità di spesa è instabile e tendenzialmente in diminuzione.

Inoltre, così come accaduto peraltro in altri paesi, anche del nord Europa, programmi orientati alla vendita e al riscatto delle abitazioni pubbliche sono stati promossi a livello locale in assenza di valutazioni complessive sull’esito che tali scelte possono avere in termini di disponibilità complessiva di alloggi a canoni contenuti. Nel frattempo, la produzione annuale di edilizia residenziale pubblica è diminuita dai 34.000 alloggi del 1984 ai soli 1.900 del 2004 (Bricocoli, Cucca, 2012).

La riduzione delle dimensioni medie dei nuclei famigliari e congiuntamente l’incremento del loro numero, i cambiamenti occorsi nella struttura familiare (con

l'aumento di single, nuclei monoparentali, famiglie ricomposte), l'invecchiamento della popolazione e il grande numero di nuovi immigrati sono fattori che influenzano una domanda abitativa articolata e atipica. Allo stesso tempo, il diffondersi di incertezze nel mercato del lavoro espone un ampio numero di abitanti al rischio abitativo (Tosi, 2006; Torri, 2006; Baldini, 2010).

Tra il 1991 e il 2009, mentre l'aumento medio dei salari è stato pari al 18%, in tempi di forte espansione e crescita del mercato immobiliare, i costi degli affitti sono aumentati di circa il 105%. Questo ha prodotto un aumento generalizzato del numero di sfratti (Cittalia, 2010) e una situazione di crescente tensione per tutti coloro la cui capacità di spesa è messa a dura prova.

Questo è tanto più vero a Milano, dove la quota degli inquilini è relativamente più alta della media e dove i costi delle abitazioni sono cresciuti in media del 50% in soli sette anni, tra il 2000 e il 2007. La graduatoria di chi ha fatto richiesta di alloggio pubblico e presenta i requisiti per l'assegnazione contava al 2014 circa 22.000 domande. Si tratta di valori che sono considerati sottostimati e che si riferiscono a nuclei familiari che difficilmente potranno avere speranza di assegnazione nel medio termine. A Milano le assegnazioni di alloggi di edilizia sociale, essenzialmente per turn over, hanno conosciuto un drastico calo. Così come descritto da un referente del comune di Milano, le condizioni alle quali un nucleo familiare può effettivamente accedere ad un alloggio di edilizia pubblica sono oltremodo selettive: nuclei familiari sfrattati o famiglie pluri-svantaggiate. Nel 2012, ben più del 50% degli alloggi sono stati assegnati – in deroga alla graduatoria – a nuclei familiari sfrattati; anche nel 2013 la quota di assegnazioni concesse in deroga ha superato rapidamente il tetto fissato a livello regionale. Nel caso di Milano, si tratta di criticità che si aggiungono ad un quadro in cui la questione abitativa era già segnata da una disponibilità di alloggi in locazione a canone sociale ampiamente insufficiente a coprire la domanda e da una forte tensione sul mercato della locazione caratterizzato da alti prezzi e da una scarsa regolazione.

La prevalenza di abitazioni in proprietà, sia come dato di stock che come investimento delle politiche negli scorsi decenni e come deposito culturale assai radicato, insieme alla scarsa disponibilità di alloggi pubblici e di housing sociale, si rivelano – come vedremo – fattori di vincolo rilevanti per la ricerca di una casa e/o di autonomia abitativa da parte della popolazione giovane, a fronte di mutate condizioni del mercato del lavoro che offrono opportunità di reddito modeste e premiano, o addirittura ingiungono la mobilità dei lavoratori.

3. SEI AZIONI SOTTO OSSERVAZIONE

In questo paragrafo presentiamo sei azioni su cui la nostra attività di ricerca si è maggiormente concentrata. Il livello di dettaglio della descrizione varia in funzione della rilevanza delle singole azioni per il ruolo precipuo dell'amministrazione co-

munale, così come della disponibilità di informazioni che è stato possibile reperire. Le sei azioni comprendono, infatti:

- due progetti nell'ambito dei quali il ruolo del Comune di Milano quale promotore è stato più esplicito e marcato: Ospitalità solidale (§ 3.1) e Foyer Sant'Ambrogio (§ 3.2). Su queste azioni il Comune di Milano si è mosso, come vedremo, con un'iniziativa diretta ed autonoma, per la realizzazione della quale ha in seguito promosso partenariati con altri soggetti. Inoltre, questi due progetti sono espressamente e specificamente dedicati alla promozione dell'autonomia abitativa dei giovani. Infine, essi sono di particolare interesse per la nostra analisi poiché, nonostante siano caratterizzati – come vedremo – da notevoli similitudini, hanno conosciuto percorsi ed esiti profondamente diversi, che permettono di valutare comparativamente potenzialità e criticità. A questi due progetti dedichiamo, dunque, ampio spazio nella nostra analisi e nelle riflessioni conclusive.
- un'area di intervento – quella della realizzazione di residenze universitarie (§ 3.3) – altrettanto caratterizzata da un ruolo diretto del comune e dal target specifico sulle esigenze abitative di (una categoria specifica) di giovani. Il focus su due delle residenze in corso di realizzazione (Casina Moncucco e Palazzo Galloni) si iscrive in una riflessione più ampia relativa alle scelte strategiche che i diversi livelli istituzionali e attori in campo (atenei, Regione, Comune, costruttori e gestori) hanno portato avanti negli anni passati, che consente di mettere a fuoco alcune tensioni irrisolte in termini di accessibilità, qualità ed efficienza dell'allocazione delle risorse.
- due iniziative – le Trattative sul canone concordato (§ 3.4) e il Tavolo unico sul tema dell'abitare e della casa a Milano (§ 3.5) – nelle quali il Comune di Milano non è stato promotore, ma uno dei molti attori coinvolti, la cui analisi si è rivelata di difficile realizzazione, da un lato perché il loro sviluppo appare tanto lento da rendere complicato identificare i progressi da valutare, d'altro lato – ci preme evidenziare – per le difficoltà e i ritardi riscontrati nell'ottenere informazioni anche di base, persino dagli stessi attori istituzionali coinvolti. A questo proposito teniamo a sottolineare l'imprescindibilità di una cultura dell'accesso e della trasparenza, senza la quale le attività di monitoraggio e valutazione, pure previste e realizzate istituzionalmente, non possono che risultare depotenziate.
- infine, AgenziaUni, che vede il Comune di Milano agire come soggetto sostanzialmente di centralizzazione delle informazioni e di intermediazione tra proprietari privati e soggetti – essenzialmente studenti e lavoratori temporaneamente presenti a Milano – alla ricerca di un alloggio in affitto per periodi medio-brevi.

Per ognuna delle sei azioni nei paragrafi che seguono analizziamo obiettivi, contesto, attori e professionalità coinvolti, stato di attuazione, problematiche ex-ante e criticità. Queste informazioni hanno costituito la base per l'analisi critica dei progetti in esame, che sarà ripresa nei paragrafi conclusivi.

3.1 OSPITALITÀ SOLIDALE

Nel 2011 il Dipartimento della Gioventù della Presidenza del Consiglio ha invitato le città metropolitane (con nota del 29 marzo) a presentare progetti in favore di politiche giovanili, riferiti alle seguenti aree: diritto al futuro (accesso alla casa, al credito e al lavoro), servizi rivolti agli studenti universitari, creatività urbana, servizio civile (cittadinanza attiva).

Il Comune di Milano presentò un progetto con due principali obiettivi: a) rispondere a dei settori di domanda finora sostanzialmente trascurati dalle politiche della casa a livello locale, che normalmente non trovano risposta nelle graduatorie per la locazione sociale (bandi ERP); b) valorizzare il patrimonio edilizio comunale, specialmente quelle parti che sono storicamente rimaste vuote ed inutilizzate, e quindi soggette a degrado, perché non assegnabili secondo le normali procedure dell'edilizia residenziale pubblica. Si tratta in genere di alloggi cosiddetti sotto soglia (ovvero le cui dimensioni sono inferiori al minimo fissato dalla legge regionale) e altri spazi con una funzione originariamente non residenziale. La finalità generale è dunque quella di ottimizzare il rapporto tra questi due aspetti di disfunzionalità sistemica, recuperando risorse senza sottrarle alla quota dedicata alla manutenzione e ristrutturazione del patrimonio pubblico.

Il dibattito intorno allo sviluppo di simili politiche era stato sollecitato dalla direzione centrale casa già dai tempi della sua costituzione durante la prima fase della giunta Moratti, nel tentativo di riunire le politiche di edilizia residenziale pubblica e i servizi legati alla casa, le cui competenze erano disperse tra demanio, area tecnica e area urbanistica. La Giunta Comunale ha approvato nel 2013 (con delibera n. 1383 del 12 luglio) gli indirizzi per assegnare le unità immobiliari dedicate all'attuazione del progetto a un soggetto da selezionare tramite bando pubblico, sulla base di una proposta progettuale che sviluppasse gli indirizzi della Giunta.

Sono stati selezionati come ambiti di intervento i quartieri Ponti (zona Orto mercato) e Ca' Granda Nord - Monte Rotondo (zona Niguarda), in quanto dispongono di una ingente concentrazione di alloggi sotto-soglia sfitti. Il progetto prevede il riutilizzo, dopo i necessari lavori di manutenzione straordinaria, di ventiquattro alloggi sotto-standard sfitti e di tre spazi ad uso diverso sfitti ai piani terra, tutti di proprietà comunale.

Quartiere Ponti. Gli edifici definiti quali ambito di intervento del progetto sono localizzati lungo via del Turchino "di testa" e con un angolo giacente sul filo stradale rispetto alla via. Disposti a schiere parallele costituiscono quindi le quinte della scena urbana per chi percorre la via principale provenendo da ovest. Un insediamento costruito all'epoca secondo i principi del razionalismo, con un orientamento coerente con l'asse eliotermico, distanze reciproche e dimensioni favorevoli a corretto soleggiamento e areazione, spazi verdi limitati e introversi, ma ben connessi l'un l'altro. Gli edifici di cinque piani fuori terra sono composti da un unico vano scala centrale al quale si connettono coppie di appartamenti.

Quartiere Monte Rotondo. L'edificio all'interno del quale si situano gli alloggi è una costruzione in linea di cinque piani fuori terra con sette vani scala che disimpegnano due monolocali per piano. L'edificio è allineato alla via principale ma separato da essa da una ringhiera che delimita una piccola area verde condominiale larga circa quattro metri e lunga quanto il fronte dell'edificio.

Quartiere Ca' Granda. L'edificio che ospita gli otto alloggi (tutti al primo piano) è situato nell'isolato centrale interno al più vasto progetto del quartiere Ca' Granda nord realizzato nel 1961. Con quattro piani fuori terra e un piano terra nel quale si trova lo spazio ad uso diverso indicato dal bando, è collocato al termine di una strada a percorrenza interna utilizzata esclusivamente a servizio delle residenze su di essa costruite.

Non troppo lontano dagli edifici del quartiere Ponti in via degli Etruschi 1 ha sede il comitato di quartiere Molise - Calvairate - Ponti. Il comitato, di natura principalmente volontaria, è impegnato dal 1989 nell'ambito dell'inclusione sociale e culturale dei residenti dei quartieri di riferimento con corsi di lingua e cultura per italiani e stranieri. Offre anche servizi di consulenza ed assistenza, tra i quali quelli legati alle problematiche relative alle locazioni Aler e doposcuola per bambini delle scuole elementari. Il comitato ha un sito web ed una pagina facebook sui quali si svolgono dibattiti tra i residenti e vengono pubblicate diverse lettere al sindaco (ad oggi siamo alla trentanovesima) dove vengono esposte storie legate alle esperienze degli abitanti; strumento di informazione sulle attività collettive, costituisce un periodico di informazione principalmente sui temi di cui si occupa il comitato.

I quartieri Ca' Granda - Monte Rotondo sono caratterizzati da una forte presenza della residenza, da numerosi interventi di edilizia residenziale pubblica (Fulvio Testi, Ca' Granda Ospedale, Koerner Pianell Suzzani) e da una piccola presenza di commercio di vicinato. I percorsi pedonali interni al quartiere si articolano nel verde e collegano al centro di aggregazione giovanile (CAG) e al centro di aggregazione multifunzionale (CAM) di via Ciriè 9. Questi costituiscono occasioni di aggregazione per il quartiere rivolti ai giovani con attività sportive e musicali (il primo), e a tutti i cittadini con altre attività di tipo ricreativo-formativo orientate ad incentivare la partecipazione e la crescita personale. La presenza della nuova università Bicocca ha introdotto nuove frequentazioni nell'area (studenti) e la trasformazione in corso della Manifattura Tabacchi, caratterizzata da una serie di servizi innovativi (come il centro sperimentale per il cinema e il centro per gli anziani) potrebbe ulteriormente aumentare questo fenomeno.

Il progetto si propone di offrire ospitalità abitativa a giovani e studenti con età compresa fra i 18 e i 30 anni con lo scopo ulteriore di sostenere lo sviluppo di un percorso personale di indipendenza dal nucleo familiare, funzionalmente connesso alla realizzazione di attività di vicinato solidale che possa giovare anche agli abitanti dei quartieri oggetto di intervento. Le suddette unità abitative non sono riassegnabili con graduatoria ordinaria in quanto con una superficie utile inferiore a quella prevista dal Regolamento Regionale 1/2004 (28,80mq). Date le ridotte

dimensioni e lo specifico taglio dell'alloggio (un unico grande ambiente e i servizi), si è pensato di destinare queste unità immobiliari ad un progetto che vedesse il coinvolgimento di giovani/studenti come rappresentanti un'utenza: meno esigente dal punto di vista delle dotazioni abitative; più plausibilmente interessata alle sperimentazioni riguardanti esperienze di volontariato e un primo passaggio nel mondo del lavoro; più disponibile alla condivisione degli spazi ad uso non residenziale, fondamentali all'interno del progetto per il loro ruolo di possibile luogo di aggregazione anche per gli altri abitanti del quartiere (lavanderia, internet point, ma anche sala incontri e feste) che valorizzi la presenza dei nuovi ospiti con l'aumento del presidio e dell'animazione del quartiere.

L'inserimento di tale profilo di popolazione è stato ritenuto specificatamente utile data la particolare composizione dei quartieri di intervento, caratterizzati da un'alta percentuale di persone sole e anziani sopra i 65 anni (nell'ordine il quartiere Ponti : 45% e 44% e Ca' Granda - Monte Rotondo: 25% e 32%).

Gli alloggi individuati nel quartiere Ponti consistono in tredici appartamenti al civico 18 di via del Turchino, sfitti, sotto-soglia e aventi superficie di 24mq, composti da ingresso, zona giorno-notte, cucinino, bagno, e dotati di balcone e cantina, e in due locali ad usi diversi al civico 20. Nel quartiere Monte Rotondo si tratta di sei alloggi al civico 10 di via Monte Rotondo, sfitti, sotto-soglia e aventi superficie di 26mq composti da ingresso, zona giorno-notte, cucinino, bagno, ripostiglio, e dotati di balcone e cantina. Nel quartiere Ca' Granda sono sei gli alloggi individuati al civico 8 di via Demonte, sfitti, sotto soglia, al primo piano di un immobile a ballatoio di piena proprietà del Comune. Gli alloggi, di circa 24mq, sono composti da ingresso, zona giorno-notte, cucinino, bagno e balcone. Ad essi si aggiunge uno spazio ad uso diverso, definito laboratorio, al piano terra dello stesso civico.

Dopo il primo bando di assegnazione andato deserto il Comune – per ragioni legate «alla complessità del progetto, come si evince anche dalle domande frequenti pubblicate» (cfr. la delibera di Giunta) – ha prorogato la scadenza del bando di quindici giorni (fino al 23 gennaio 2014), permettendo ai concorrenti di potersi meglio informare ed associare in gruppi di proponenti. Il comune ha specificato che la durata dei contratti di locazione sarebbe stata pari a quella del rapporto lavorativo o di formazione in corso e che i canoni non sarebbero stati superiori ai 300 euro mensili (dati al luglio 2013). Un ente senza scopo di lucro, individuato tramite bando pubblico, si occuperà di gestire il progetto (per un periodo massimo di dieci anni). Il soggetto gestore ha la responsabilità di individuare gli utenti (di concerto con il Comune), di gestire gli alloggi e i contratti, e di sostenere i giovani verso l'indipendenza economica e abitativa, nell'organizzazione delle attività di vicinato solidale e delle iniziative di informazione e orientamento al lavoro e alla casa rivolte anche ai giovani del quartiere. A carico del gestore sono anche gli interventi di manutenzione degli spazi. Il bando è stato espletato e la gestione è stata affidata alla cooperativa sociale DarCasa, alla

cooperativa sociale Comunità e Progetto e ad Arci (riunite in ATS). All'interno delle cooperative ed associazioni incaricate della gestione vi sono professionalità sostanzialmente divise per aree operative (Amministrazione, rapporto sociale, progetti, segreteria, comunicazione) ed esperti nell'accompagnamento sociale: sociologi, assistenti sociali, progettisti ed esperti di comunicazione. Il Comune, data la particolare situazione sociale dei quartieri interessati, richiedeva ai partecipanti dei requisiti di lunga esperienza nel settore e capacità nel gestire situazioni legate ad edilizia popolare in contesti "non facili".

La gara per l'assegnazione dei lavori di ristrutturazione è stata espletata e i lavori effettuati entro l'estate 2014. Il bando pubblico per i giovani interessati si è chiuso a fine luglio. Una volta stilata la graduatoria, l'assegnazione delle abitazioni è prevista per la fine dell'anno. I gestori, insieme al Comune di Milano, sono responsabili degli incontri informativi sulla particolare forma di "condominio" alla quale i giovani saranno chiamati a partecipare.

Criticità

Alcune problematiche di fondo correlate allo svolgimento del bando sono state delineate da entrambe le parti (amministrazione pubblica e partecipanti), per la prima soprattutto legate alla rigidità delle normative esistenti, che non facilitano la comunicazione delle diverse esigenze tra assegnatore ed assegnatario e possono causare in alcuni casi limitazioni nell'implementazione dei programmi legati all'aspetto sociale del progetto. Anziché usare, come era stato fatto per il caso del Foyer Sant'Ambrogio (§ 3.2), l'istituto giuridico della concessione di servizio pubblico per servizi e lavori (che limita fortemente l'autonomia progettuale del futuro gestore, poiché ai fini del necessario controllo, la pubblica amministrazione è tenuta a definire a priori molti aspetti nel dettaglio), si è usato in questo caso la concessione degli spazi, che richiede un minor grado di definizione nella progettualità a monte e lascia più libertà di movimento al soggetto gestore nel programmare gli interventi di inclusione sociale in itinere.

Sul fronte dei partecipanti al bando, d'altra parte, è risultata fortemente critica la limitata informazione sullo stato dei locali o sulle modalità di svolgimento delle attività sociali di integrazione che il gestore deve tenere. A titolo di esempio alcuni appartamenti attualmente inaccessibili potrebbero aver accumulato – a causa del lungo periodo di inutilizzo – necessità manutentive che potrebbero ritardarne la consegna e far salire il costo per il recupero.

Inoltre, il target di età indicato nel bando (18-30 anni) viene considerato eccessivamente ampio, schiacciato verso il basso e potenzialmente un po' limitante verso l'alto: il gap di età tra i più giovani e i più maturi è, infatti, quasi "generazionale". Considerando il bassissimo grado medio di autonomia dei diciottenni italiani e l'altissimo grado di precarietà che colpisce soprattutto

quella fascia di età, il rischio di abbandoni prematuri potrebbe rivelarsi elevato.

La forma contrattuale che lega gli utilizzatori degli alloggi è un contratto di servizio legato alla presenza di un contratto di lavoro in essere, alla scadenza del quale tecnicamente dovrebbe cessare anche l'occupazione dell'alloggio. I gestori potrebbero dunque trovarsi di fronte ad un forte *turn over* degli inquilini, data la brevità dei contratti lavorativi che vengono stipulati nell'attuale mercato del lavoro.

Il contratto stesso non rappresenta peraltro un tipico contratto di locazione e quindi non può essere detratto fiscalmente dalla dichiarazione dei redditi, cosa che sul piano economico lo rende meno conveniente rispetto ad un canone dello stesso importo.

Risulta poco definito – tra la pubblica amministrazione e i gestori – il ruolo che rivestono le attività che gli inquilini sono tenuti a svolgere come requisito per poter occupare gli alloggi. Da bando, un requisito fondamentale è la disponibilità a svolgere attività di vicinato solidale che possono concretizzarsi per esempio in attività di doposcuola, o nella fornitura di lezioni di lingua italiana/straniera. Si tratta di attività che richiedono capacità e volontà che potrebbero essere non comuni tra gli inquilini, o che in ogni caso potrebbero non essere svolte con la dovuta professionalità. Essendo anche questa attività non regolata da formali contratti di lavoro potrebbero esserci difficoltà e controversie nella verifica dell'effettivo svolgimento di questo "obbligo" contrattuale.

Alcuni abitanti dei quartieri in cui andranno ad insediarsi i giovani potrebbero mostrare insofferenza o ostilità, tipicamente temendo che questi portino disordine e rumore; di converso i giovani potrebbero essere intimoriti dal livello di forte degrado sociale che alcuni percepiscono nelle zone dove andranno ad abitare. Questo sollecita un lavoro nel quartiere molto intenso, soprattutto nella fase precedente l'effettivo insediamento. L'amministrazione comunale ha concentrato molti sforzi nell'area in questo senso ed inoltre auspica un lavoro di coordinamento più ampio su questo tema con altri enti pubblici (prefettura, questura...), ma ancor di più con i residenti e le associazioni presenti sul territorio per scongiurare la necessità di sgomberi di abitazioni occupate e lavorare più sul presidio e la prevenzione.

Sempre considerando le recenti dinamiche socio-economiche che vedono un alto numero di trenta-trentacinquenni ancora in una fase di scarsa stabilità, una sperimentazione verso una fascia di età più alta (23-35 ad esempio) potrebbe produrre risultati più stabili dal punto di vista della continuità abitativa e della omogeneità sociale. Inoltre la scelta degli abitanti potrebbe prediligere un'utenza che garantisca una presenza continua nel quartiere evitando situazioni di pendolarismo settimanale (tipicamente degli studenti fuori sede, ma anche di giovani lavoratori non originari di Milano) che potrebbe desertificare l'area proprio nei momenti cruciali (fine settimana e festività) per un fruttuoso lavoro di integrazione con il quartiere.

Infine, diversi interlocutori del terzo settore hanno segnalato la mancanza di una rete di comunicazione/informazione con gestori ed enti pubblici coinvolti in simili progetti in altre realtà nazionali, che potrebbe essere utile per condividere le rispettive esperienze e riflettere su strategie che possano influenzare positivamente

politiche future. In questa sede si potrebbero portare istanze comuni a livello di legislazione nazionale, come ad esempio proporre nuove forme contrattuali specifiche per regolare situazioni sperimentali come queste.

3.2 FOYER SANT'AMBROGIO

L'iniziativa Foyer Sant'Ambrogio ha origine nel 2007 dal bando ministeriale POGAS, Politiche Giovanili e Attività Sportive, promosso dal Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive. Il bando era incentrato sull'individuazione di aree urbane critiche, da riprogettare seguendo lo stile del concorso di progettazione europeo "Europan", e dava delle indicazioni progettuali di massima da declinare poi nell'ideazione del progetto: sviluppo di modelli di co-housing, attivazione, con lo scopo di arricchire l'offerta, di nuovi modelli di gestione di locazione e di sistemi integrati di attività e, infine, riqualifica di alloggi inseriti in contesti urbani aventi bisogno di un'occasione di sviluppo sociale, ambientale ed economica.

In relazione al bando, il Ministero per le pari opportunità, lo sport e le politiche giovanili ha stanziato 15 milioni di fondi statali da concedere a 14 città metropolitane; la scelta del Comune di Milano, nello specifico dell'Assessorato alla Casa, è ricaduta sul quartiere Sant'Ambrogio. Si fa riferimento alla delibera comunale n. 402 del 22.02.08 per la proposta di partecipazione al bando ministeriale. Il Ministero ha quindi destinato alla città di Milano e al quartiere Sant'Ambrogio 1,5 milioni di euro.

Il quartiere Sant'Ambrogio si trova a sud di Milano, in una zona periferica che negli ultimi decenni con l'espansione e l'infrastrutturazione della città è stata via via inglobata ed è oggi caratterizzata da un'alta accessibilità. Il quartiere si trova poco distante dalla fermata della metropolitana MM2 Famagosta e in prossimità dell'imbocco dell'Autostrada dei Fiori, confinante ad ovest col quartiere Barona ed a sud col Parco Agricolo Sud.

Sant'Ambrogio è un grande intervento di edilizia residenziale che si sviluppa in due fasi: tra il '64 e il '65 viene edificata la prima parte del quartiere, oggi conosciuta come Sant'Ambrogio I, di proprietà del Comune di Milano, mentre tra il '71 e il '72 è realizzato il secondo quartiere, Sant'Ambrogio II, di proprietà Aler. L'intervento sia per la forma degli edifici sia per la presenza di servizi all'interno dello spazio verde centrale, si ispira ad un modello di tradizione Nord Europea.

In particolare, il progetto Foyer Sant'Ambrogio interessa il quartiere Sant'Ambrogio I, coinvolgendo in toto i 4 edifici in linea con andamento curvilineo posizionati sul perimetro di un ampio spazio interno prevalentemente pedonale.

Negli anni '80 una parte dei 6.000 abitanti del quartiere è riuscita a riscattare il proprio alloggio ERP; oggi il quartiere è caratterizzato da un regime proprietario misto (inquilini-proprietari).

L'area non si distingue per particolari criticità, tuttavia negli anni ha sofferto di uno scarso interesse da parte della municipalità e di limitati investimenti. Il quartiere ha subito un progressivo invecchiamento e impoverimento della dotazione di servizi che si manifesta chiaramente osservando i servizi presenti negli edifici interni allo spazio centrale, con particolare riferimento ai servizi commerciali. Lo stato di abbandono o sottoutilizzo di alcuni spazi, la buona accessibilità e la sua localizzazione ne fanno un'interessante opportunità per lo sviluppo di progetti di housing di carattere sperimentale.

Il progetto ha lo scopo principale di supportare e favorire l'autonomia abitativa dei giovani sia da un punto di vista economico sia organizzativo, grazie alla produzione di un'offerta di alloggi in locazione a prezzi calmierati che privilegino soluzioni di mix sociale ed adatte al target di riferimento (co-housing, temporaneità).

Per perseguire lo scopo di agevolare il processo di emancipazione dei giovani talvolta reso difficile per problemi di natura socioeconomica (capacità personali, reddito insufficiente), il progetto si fonda sull'interpretazione di un modello abitativo di origine europea piuttosto innovativo per il contesto italiano: il *foyer*. Il foyer è una struttura che nasce in Francia nel secondo dopoguerra e che si diffonde molto anche in Gran Bretagna; si caratterizza per l'offerta di soluzioni abitative a costi calmierati ma di buona qualità, un sostegno per il raggiungimento di una buona autonomia personale (organizzativa e lavorativa) attraverso la creazione di una dimensione comunitaria, la presenza di un soggetto gestore/accompagnatore e l'integrazione di strutture connesse con la formazione e l'inserimento nel mondo lavorativo per promuovere il passaggio ad una soluzione abitativa totalmente autonoma.

Il Comune, principale promotore, si è giovato della collaborazione di alcuni partner fondamentali; per l'implementazione del progetto ha nominato quale consulente la Fondazione Housing Sociale affinché mettesse a disposizione le proprie risorse umane e il proprio know-how per l'implementazione del modello di foyer, mentre tramite bando ha individuato la cooperativa sociale La Cordata quale gestore.

L'iniziativa di nuovo housing è rivolta ad una popolazione giovane, tra i 18 e i 30 anni, lavoratori, attivamente in cerca di occupazione, o studenti-lavoratori. L'età è l'unico requisito strettamente vincolante. Altri requisiti riguardano il reddito mensile, che deve essere indicativamente compreso tra 600 e 800 euro, oppure la presenza di un garante che possa assicurare il pagamento dell'affitto; non può accedere all'alloggio chi è proprietario di immobili nel comune di Milano e chi presenta requisiti tali da garantire l'idoneità all'ERP.

Il progetto prevede il recupero di 19 portinerie da anni inutilizzate e da catasto di proprietà comunale per la realizzazione di residenza temporanea e servizi collettivi. Si prefigura un modello diffuso ed integrato nel quartiere che viene a recuperare quegli spazi bilocali collocati al piano rialzato dei 4 edifici che costituiscono il quartiere. L'intervento prevede la realizzazione finale di 32 posti letto (il 40% dei quali da destinarsi a giovani del quartiere) e servizi annessi. Le 19 portinerie interessate si articolano con una specifica struttura: 16 portinerie rappresentano i

nuclei abitativi costituiti da 2 camere singole, angolo cottura, spazio pranzo e bagno, per un totale di circa 50 mq (cellule realizzate con struttura in acciaio, bianca, inserita nel fabbricato preesistente, e tamponata con pannelli in legno). Le altre tre portinerie, invece, formano il nucleo centrale dei servizi: di queste, una portineria si prevede sia adibita a spazi a servizio degli utenti con info point e lavanderia, le altre due invece ad alcuni servizi d'interesse per tutto il quartiere e la città, ricercando un coinvolgimento della popolazione per l'individuazione delle loro funzioni, tramite un laboratorio di partecipazione.

I lavori di ristrutturazione e allestimento delle ex portinerie hanno un costo, secondo l'offerta presentata in sede di gara, pari a 1,34 milioni di euro.

Per l'implementazione del progetto è stato necessario il coinvolgimento di una serie di professionalità piuttosto eterogenee. Già da bando si richiedeva una notevole esperienza nel settore considerando il contesto d'intervento e la complessità della gestione e del tipo di accompagnamento sociale richiesto. La cooperativa La Cordata già presenta una serie di figure dalla differente formazione: sociologi, assistenti sociali, urbanisti, addetti alla comunicazione. Inoltre, nello specifico del progetto Foyer Sant'Ambrogio è stato necessario il coinvolgimento di uno studio di architettura che si occupasse della progettazione degli spazi degli appartamenti (Onsitestudio di Giancarlo Floridi e Angelo Lunati), di un ingegnere che potesse occuparsi della parte strutturale e, infine, di un'impresa che eseguisse i lavori.

Il progetto ha preso avvio durante l'amministrazione Moratti sotto la guida dell'Assessore alla Casa Verga e della direttrice centrale Lides Canaia; poi nel 2011, con il passaggio di mandato al centrosinistra e alla Giunta Pisapia, e il successivo cambio di assessore, la competenza è passata al nuovo Assessore Lucia Castellano e poi a Daniela Benelli.

Ottenuti i finanziamenti, si è aperto il bando per la ricerca di un gestore. Il bando, sebbene scritto già nel 2007-2008, è uscito solo nel 2011. Il ritardo è stato causato dalle lamentele degli abitanti del quartiere Sant'Ambrogio per una serie di motivi che includevano sia la scelta di riuso degli spazi portineria che i proprietari considerano tuttora in parte di loro proprietà, sia la presenza dei quadri elettrici al loro interno. Tali questioni sono infatti presenti anche nel bando finale e se ne richiede un'interpretazione. Al bando hanno partecipato tre soggetti: La Cordata, Collegio di Milano e una terza cooperativa esclusa a causa di un problema tecnico. La Cordata ha sottoscritto il contratto divenendo l'affidataria del servizio con concessione prevista per un periodo di 10 anni il 30 marzo 2012.

A conclusione del bando, nonostante gli sforzi ripetuti di costruzione di un dialogo con la popolazione (incontri realizzati nel periodo 2012-2013, sportello aperto da ottobre 2012 a gennaio 2013), i lavori non sono mai partiti e sono tuttora bloccati. La cooperativa La Cordata ha ufficialmente deciso di rinunciare all'incarico nel gennaio 2013, a causa dei conflitti irrisolti e del limitato numero di domande pervenute per l'ammissione al progetto da parte di giovani interessati (nonostante lunghi mesi di tentativi di dialogo). Di rilievo anche la criticità relativa all'accesso agli spazi delle

portinerie, gestite dai tre diversi amministratori di condominio, che si sono sempre opposti alla consegna. Solo nell'estate del 2013 il Comune interviene per cambiare le serrature delle porte di accesso agli spazi delle portinerie.

Nel dettaglio della vicenda, l'intero processo di implementazione dell'intervento è stato particolarmente difficile in quanto fortemente ostacolato da buona parte della popolazione residente. La cooperativa La Cordata racconta della diffidenza e dei pregiudizi diffusi e degli atteggiamenti anche piuttosto aggressivi che si manifestavano in occasione degli incontri con l'Assessore. Ostilità che sembravano andare oltre le questioni critiche emerse fino a quel momento. Il primo motivo di scontro era certamente relativo alla presenza dei quadri elettrici dell'impianto elettrico dei condomini all'interno delle portinerie, ma la questione - sebbene inizialmente sottovalutata - a posteriori è stata risolta all'interno del progetto tecnico e architettonico complessivo, lasciando i quadri fuori dai nuovi alloggi. La seconda e principale ragione di così forte opposizione - tuttora in causa - da parte principalmente dei proprietari è relativa alla presunta parziale proprietà in quota millesimale degli spazi oggetto di recupero a seguito dell'acquisto dei singoli alloggi (anche se il regolamento non specifica in modo chiaro la questione). Nell'agosto 2013 gli abitanti si sono ri-coalizzati tramite raccolta di firme per un secondo ricorso e il progetto è, quindi, attualmente bloccato in attesa che la vicenda legale si concluda.

Criticità

I risultati ottenuti ad oggi sono ovviamente ben lontani dai risultati che il Comune, quale promotore, si era prefissato. Ad oggi non c'è stato nessun sostanziale intervento nell'area, se non la parziale riappropriazione delle portinerie da parte del Comune grazie al cambiamento delle serrature. Non c'è stato alcun recupero degli spazi, né applicazione e reinterpretazione del modello foyer e conseguente riqualificazione del contesto urbano di riferimento.

Il progetto del Foyer Sant'Ambrogio presenta una serie di criticità non indifferenti, utili anche ai fini di un dibattito più generale sulla criticità del disagio abitativo contemporaneo, con particolare riferimento alle politiche abitative rivolte ai giovani.

Le premesse del progetto sono di estremo interesse e potenzialmente innovative nel contesto milanese; esso, tuttavia, non ha trovato attuazione. Non è possibile ovviamente entrare nel merito di alcune questioni relative alla gestione e ai criteri di assegnazione degli spazi, in quanto l'intervento si è fermato in una fase precedente. Tuttavia, diverse osservazioni emergono in riferimento alle fasi preliminari alla realizzazione e ai caratteri del bando.

La prima questione critica che emerge è relativa all'analisi di fattibilità dell'intervento in termini soprattutto legali e in parte progettuali, preliminarmente alla stesura del bando. La decisione di recuperare degli spazi da tempo non utilizzati

senza aver avuto la possibilità di accedervi e quindi di controllarli si è rivelata fonte di serie difficoltà nella realizzazione del progetto.

La seconda questione è collegata al tema della partecipazione e della legittimazione del progetto tramite consenso. Le difficoltà di gestione incontrate dal gestore sono derivate prevalentemente da problemi di comunicazione. Il progetto prima dell'uscita del bando e anche a posteriori è stato dalla maggior parte degli abitanti mal interpretato: timore dell'arrivo di nuovi abitanti particolarmente difficili e di un'ulteriore imposizione top-down di un progetto poco utile a migliorare la qualità della vita per gli attuali abitanti. Sarebbe stato necessario un accompagnamento del progetto già in fase preliminare al bando per cercare un coinvolgimento della popolazione locale.

Un'ulteriore considerazione emerge a fronte dello scarso successo dell'iniziativa tra la popolazione che si era pensata quale target ideale: giovani 18-30 con reddito indicativo di 600-800 euro. Probabilmente sarebbe da riconsiderare innanzi tutto il range di età identificato dal bando, prendendo in considerazione fattori quali l'età media piuttosto avanzata in cui si concludono gli studi in Italia (seguendo un percorso standard regolare quinquennale 3+2 l'età è 24 anni) e considerando l'età in cui si riesce ad ottenere il primo impiego retribuito; ciò porterebbe a considerare un innalzamento del range d'età. Altro fattore è l'attuale instabilità e dinamicità occupazionale, soprattutto per i più giovani, che difficilmente garantisce continuità reddituale. Meriterebbe, poi, ulteriore approfondimento e ricerca il tema culturale abitativo al fine di capire le reali esigenze e desideri della popolazione, per poter reinterpretare nel caso in modo efficace la domanda.

Il progetto nasce con lo scopo di produrre un mix sociale, una questione da sempre fortemente dibattuta. Non si può negare che questo sia stato di fatto uno dei principali fattori che ne hanno inficiato la realizzazione, per l'opposizione che ha fatto sorgere tra gli abitanti. E certamente appare importante considerare che, alla base, è diffuso un forte stereotipo negativo della popolazione giovane che ha parzialmente condizionato il successo del progetto.

3.3 RESIDENZE UNIVERSITARIE – CASCINA MONCUCCO E PALAZZO GALLONI

Negli ultimi dieci anni, si è registrata un'accresciuta attenzione da parte delle università milanesi per lo sviluppo di programmi e servizi finalizzati ad ampliare l'offerta di alloggi per gli studenti (Balducci et al., 2010). I bandi di finanziamento ministeriali hanno supportato la costruzione di nuove strutture e la riqualificazione di stabili già esistenti da riconvertire in residenze universitarie.

La definizione "la casa come servizio" appare per la prima volta nelle linee guida del Piano dei Servizi di Milano, l'8 luglio 2003. A seguito di questa indicazione, nel febbraio 2004 Regione Lombardia ha concordato con il Comune di Milano che l'edilizia residenziale universitaria fosse di fatto da considerarsi come un ser-

vizio e che quindi fosse realizzabile su tutte le aree standard individuate dai documenti urbanistici (Comune di Milano, 2011).

Tale decisione affronta il tema della pressante domanda abitativa che ha segnato e segna tuttora fortemente la popolazione studentesca. In Italia, infatti, il patrimonio residenziale a disposizione delle università è tradizionalmente sotto-dimensionato (Catalano & Francalanci, 2010): ci sono 40 mila alloggi per studenti, mentre nel Regno Unito e in Francia si stimano rispettivamente 580 mila e 350 mila alloggi; anche la Spagna presenta il triplo dell'offerta italiana (130 mila) (Eurostudent, 2008; Miur, 2010). Nel complesso, solo il 2% della popolazione studentesca italiana vive in residenze universitarie (Catalano & Francalanci, 2010).

Nell'ultimo decennio, diverse politiche hanno cercato di far fronte alla domanda abitativa studentesca. In particolare, con la legge 338 del 2000 "Disposizioni in materia di alloggi e residenze per gli studenti universitari", per la prima volta in Italia si è disposto di una normativa "espressamente dedicata alla regolamentazione e al finanziamento degli interventi di edilizia residenziale studentesca" (Anci, 2000). Si propone una maggiore flessibilità nella tipologia degli interventi, così come nelle procedure di accesso ai finanziamenti e nella selezione dei soggetti che possono richiedere fondi e proporre progetti. Per quanto riguarda il finanziamento degli interventi, si promuovono quelli per "immobili già adibiti o da adibire a residenze universitarie" e per "nuova costruzione di edifici e acquisto delle aree ed edifici da adibire alla medesima finalità" (Anci, 2000).

Sulla scia della legge 338 del 2000, sono stati stretti diversi protocolli d'intesa tra Comune di Milano e università milanesi. Con il bando 338/2007, ad esempio, si è voluto tentare il recupero di alcuni complessi scolastici inutilizzati da riqualificare per incrementare l'offerta di alloggi: 6 progetti attualmente ancora in corso e che si prevede si concluderanno tra il 2015 e il 2016 (Catalano, 2011).

Con il Decreto Ministeriale 7 febbraio 2011 n. 26 è stato promosso il bando del Ministero dell'Università e della Ricerca per il finanziamento di iniziative aventi sempre lo scopo di aumentare l'offerta di alloggi universitari. Il Consiglio Comunale di Milano, nel marzo 2013, ha quindi approvato la concessione di alcuni immobili di proprietà comunale, in stato di abbandono e degrado, in uso alle università per la realizzazione di residenze universitarie.

Il 3 maggio 2011 il Comune e le università milanesi IULM, Politecnico e Cattolica hanno stipulato un Protocollo d'Intesa con lo scopo di presentare delle proposte al MIUR per ottenere dei finanziamenti dal bando ministeriale del 7 febbraio 2011 n. 26. Il Politecnico però non ha poi presentato nei termini la domanda al Ministero, rinunciando allo stabile in Via Spadini 15 e a quello situato in Viale Jenner 44, oggi a bando per concessione a titolo gratuito per la realizzazione di progetti promotori di politiche di coesione e sviluppo sociale.

Cascina Moncuoco e Palazzo Galloni si collocano nel solco di queste esperienze. Entrambi sono situati a sud-ovest di Milano.

Cascina Moncuoco si trova in via Moncuoco 29, non lontano dalla fermata della

MM2 Famagosta, ed era parte in passato dell'antico "Vicus Baroni" che prima del 1861 costituiva comune autonomo e contava 700 abitanti. La cascina è un complesso composto da più fabbricati ad aia quadrata. Il progetto di riqualificazione coinvolge i civici 29 e l'edificio adiacente civico 31, entrambi di proprietà comunale.

Palazzo Galloni (dal nome del suo ultimo proprietario) si trova in via Alzaia Naviglio Grande 66, vicino alla fermata della MM2 Porta Genova. Si tratta di una residenza storica, appartenuta in passato ad un'agiata famiglia borghese del '600. L'edificio è vasto e articolato: il corpo principale è arretrato rispetto alla strada ed è anticipato da una costruzione bassa che era adibita a magazzino e deposito.

Lo scopo principale di entrambe le iniziative è l'incremento dell'offerta di locazione universitaria. Il Comune ha l'intento di promuovere un'offerta differenziata per rispondere ad esigenze specifiche e intende, quindi, sfruttare il patrimonio dismesso e in stato di abbandono di proprietà comunale recuperandolo e riqualificandolo.

Il principale soggetto promotore è il Comune di Milano, che detiene la proprietà degli immobili; partner dei progetti sono le università milanesi che partecipano al bando: IULM e Cattolica; il MIUR che eroga il finanziamento e la Soprintendenza per gli immobili sotto vincolo.

Il target di riferimento sono giovani studenti, in particolare fuori sede. Il progetto intende intercettare la domanda insoluta che non riesce a trovare una risposta adeguata nel mercato privato.

Il progetto per Cascina Moncucco, assegnata allo IULM, prevede la creazione di una residenza universitaria per circa 96 posti letto e spazi comuni e di servizio. Il progetto di recupero dell'immobile è stato concordato anche con la Soprintendenza trattandosi di immobili vincolati.

Il progetto per Palazzo Galloni, assegnato all'Università Cattolica, prevede la riqualificazione dei fabbricati da trasformare in nuova residenza universitaria organizzata in 26 mini alloggi per 49 posti letto. Si prevedono anche spazi per attività culturali, ricreative e di supporto.

Dalla graduatoria, il MIUR (DM 7.8.2012) ha decretato il progetto dello IULM tra quelli immediatamente finanziabili e il progetto della Cattolica tra quelli finanziabili con riserva a patto che il Ministero riesca a reperire le risorse necessarie.

Da luglio 2013, lo IULM ha stipulato una convenzione avendo in concessione gli immobili con uso gratuito per 30 anni con vincolo di destinazione. Il progetto esecutivo dell'intervento e la documentazione dimostrativa dell'immediata cantierabilità sono stati consegnati al Ministero entro i termini stabiliti; per l'inizio dei lavori si aspetta la stipulazione di una convenzione tra Ministero e IULM per l'erogazione del finanziamento.

Lo IULM nell'aprile 2014 ha aperto il bando per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione e ri-funionalizzazione della cascina. Il criterio di selezione prevede un punteggio totale di 100 punti, in cui il punteggio tecnico massimo attribuibile si attesta sui 70 punti e il punteggio economico sui 30. Dal Bando di Gara si indica una durata in giorni di lavoro degli appalti pari a 540. Il valore stimato del

progetto, IVA esclusa, è di 5.595.418,82 euro (di cui 28.565,10 per gli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso). La presentazione dell'offerta economica e della documentazione richiesta era da presentarsi entro il 6 giugno 2014. Al momento in cui scriviamo non si conosce ancora il risultato del Bando di Gara.

Tra i principali risultati attesi vi è di riflesso il miglioramento del livello medio delle zone di intervento: l'arrivo di nuovi abitanti, quali gli studenti, è segnalato quale fattore che può apportare un forte stimolo per la rivitalizzazione del quartiere, ad esempio con l'apertura di nuovi esercizi commerciali. Essendo il progetto ancora in una fase preliminare non è possibile avanzare considerazioni in merito ad esiti concreti.

Entrambi i progetti sono particolarmente interessanti per localizzazione e caratteri degli immobili (una cascina, un palazzo storico). La scelta di affidare parte del patrimonio comunale in concessione d'uso alle università sgrava il Comune della gestione che in tempi di crisi è difficilmente finanziabile con risorse comunali. L'utilizzo a fini pubblici del patrimonio immobiliare del comune costituisce una prospettiva interessante in una fase in cui l'amministrazione comunale ha difficoltà ad erogare finanziamenti economici diretti.

E' da segnalare, infine, una certa difficoltà nel reperire informazioni in merito ai due casi in oggetto, tanto più per il progetto su Palazzo Galloni fermo e in attesa della disponibilità di finanziamenti.

3.4 TRATTATIVE SU CANONE CONCORDATO

L'affitto a "canone concordato" è regolato da contratti tipo redatti in seguito ad accordo locale sottoscritto da diverse associazioni quali quelle dei proprietari e degli inquilini affiancate da sindacati e altre associazioni di categoria (comprese le agenzie per il diritto allo studio, associazioni degli studenti nonché cooperative ed enti operanti nel settore). Tali contratti tipo stabiliscono un tetto massimo e minimo per il canone, regolato da parametri che tengono conto di diversi fattori, tra i quali la posizione e le caratteristiche dell'immobile. Il vantaggio per l'inquilino è dato dall'entità del canone d'affitto, in genere inferiore al prezzo di mercato, e da eventuale detrazione irpef se il reddito dello stesso è inferiore a determinati importi. Il canone concordato prevede benefici anche per il proprietario, che ha diritto ad uno sconto sull'Irpef e sull'imposta di registro (di cui beneficia anche l'inquilino, visto che la spesa di registrazione è al 50%).

I possibili contratti standard sono due. Il primo è un contratto di durata 3+2 anni con rinnovo tacito in caso di silenzio da entrambe le parti alle medesime condizioni. Il secondo è una sottospecie del primo, con termini (da 12 a 36 mesi) e requisiti del conduttore diversi (deve essere studente universitario).

Tale contratto ha conosciuto poca fortuna ultimamente a causa della scarsa promozione da parte delle agenzie immobiliari e della bassa disponibilità da parte dei locatori. Quando utilizzato, ha talvolta portato a distorsioni quali richieste di

integrazione dei canoni in nero secondo diversi sindacati degli inquilini (Sicet e Sunia Milano). Mentre in un'intervista ad ItaliaOggi il presidente di Confedilizia recitava nel maggio 2013: “la proprietà diffusa, negli anni scorsi, firmando accordi territoriali con le organizzazioni degli inquilini, aveva messo in pista i canoni concordati che avevano dato una casa a tanti italiani non abbienti. Nel frattempo però IMU e fiscalità hanno reso questa disponibilità un capestro. E gli accordi saltano e non si fanno più. Stiamo parlando di 218.891 affitti, quasi il 6% del totale”. Associazioni di costruttori e proprietari hanno proposto al governo Letta un abbassamento dell'aliquota IMU al 4 per mille per chi sottoscrivesse tale contratto. Una relazione del Ministro delle infrastrutture e trasporti ha proposto un ulteriore abbassamento dell'imposizione fiscale dal 15 al 10 per cento della cedolare secca per chi affitta a canone concordato (Fatto Quotidiano, 12 marzo 2014).

3.5 PATTO PER LA CASA: LA VIA LOMBARDA PER LO SVILUPPO DI NUOVE POLITICHE PER L'ABITARE

Il “Patto per la Casa” è il risultato di un “percorso ampio di coinvolgimento e di assunzione di responsabilità” da parte dell'intero sistema lombardo (pubblico, privato, sociale) sui temi dell'abitare, in un generale ripensamento delle rispettive politiche regionali. L'atto di sottoscrizione del Patto, avvenuto nel 2012 dall'allora Presidente della Regione, Roberto Formigoni, e dal relativo assessore, è il frutto di un lungo confronto avutosi nel corso del 2011 tra i diversi interlocutori (EE.LL, Aler, Organizzazioni Sindacali con la partecipazione anche di nuovi soggetti del mondo economico-finanziario, privato, sociale). Il Tavolo di lavoro, che ha preceduto la sottoscrizione del patto e riunito più di 50 diversi soggetti, è stato organizzato con lo scopo di affrontare l'emergenza abitativa del Paese, con particolare riferimento al caso lombardo, per giungere alla realizzazione di politiche ad hoc capaci di rispondere in modo adeguato alle esigenze reali, attuali, in contesti anche piuttosto difficili.

Gli obiettivi del “Patto per la casa” possono essere riassunti in due questioni fondamentali:

- a) rilanciare l'impegno pubblico attraverso una progettualità innovativa qualificata e sostenibile per dare una risposta efficiente a molteplici e differenziate esigenze abitative;
- b) attuare modelli di welfare e di sviluppo sostenibile.

Si sono delineate dieci linee di intervento: 1. welfare abitativo; 2. offerta abitativa in affitto; 3. grandi progetti di riqualificazione urbana; 4. risparmio energetico e risanamento ambientale e del patrimonio abitativo; 5. rilancio del ruolo dell'Aler e accreditamento per l'housing sociale; 6. fondi immobiliari; 7. informazione ai cittadini; 8. leve urbanistiche per l'abitare sociale; 9. migliori esperienze; 10. sicurezza e socialità. Il percorso era finalizzato alla stipula di un vero e proprio documento strategico che si articolasse con l'attivazione di due ambiti di confronto: il

primo è il *Tavolo del Patto*, costituito dai soggetti che rappresentano gli attori delle future politiche dell'abitare; il secondo prevede l'attivazione di *tavoli tematici* che saranno chiamati ad approfondire le linee di azione validate dal Tavolo principale.

I soggetti coinvolti nel progetto sono molti e di natura diversa: istituzioni (Regione, Comuni, ANCI, Province, UPL, Prefetture, Aler, Agenzia del Territorio, Agenzia del Demanio), operatori (cooperative, imprese, ANCE, associazioni, Unioncamere, proprietari immobiliari, soggetti non profit), mondo economico finanziario (banche, Abi, CDP, Fondazione Cariplo, Fondazione Housing Sociale, assicurazioni, fondi immobiliari), utenti (inquilini, organizzazioni sindacali) e altri professionisti (Notariato, ordini professionali, INU, Ricerca e Università).

Stando alle informazioni riportate sul sito della regione Lombardia, risultano finora attuate alcune iniziative e progetti; nello specifico, si parla di iniziative a sostegno delle giovani coppie per l'acquisto della casa e, in generale, per i cittadini in difficoltà. Sono stati portati avanti, poi, alcuni progetti di riqualificazione urbana nelle città di Milano, Pavia e Bergamo. Si è riqualificato (anche da un punto di vista energetico) e incrementato il patrimonio abitativo (525 milioni di investimento nel triennio), recuperando immobili sfitti e promuovendo un mix abitativo. Vi è stata, poi, la realizzazione di interventi abitativi innovativi quali la Maison du Monde, Via Cenni, Figino e Senago. Si segnala, infine, la creazione di laboratori sociali, la costituzione della Task Force di Emergenza per migliorare il punto sicurezza e socialità. Per lo sviluppo sono state adottate le seguenti misure: L.r. 4/2012: "Norme per la valorizzazione del patrimonio esistente e altre disposizioni in materia urbanistica" e L.r. 7/2012: "Misure per la crescita e lo sviluppo". Nelle previsioni figurava anche il rilancio del ruolo dell'Aler con il tentativo di renderne più efficiente la gestione aziendale, ma – com'è noto – questa versa in condizioni di tale difficoltà da rendere difficilmente prevedibili le prospettive in proposito.

Recentemente il Sindaco di Milano Giuliano Pisapia e il presidente della Regione Lombardia Roberto Maroni sono intervenuti per segnalare la discontinuità con la gestione precedente, e la prospettiva della creazione di una nuova Agenzia per la Casa. Tra le dieci linee di intervento previste vi sono: a) proposte di ripristino dei canali di finanziamento per l'edilizia residenziale pubblica e di potenziamento di quelli dell'housing sociale, anche attraverso i Fondi immobiliari etici e i proventi dell'IMU; b) garantire l'equità sociale nel regime fiscale per l'edilizia residenziale pubblica, con riferimento all'IMU, all'Iva e altri oneri fiscali per la locazione ed il trasferimento di proprietà; c) estendere le agevolazioni fiscali per il risparmio al settore dell'edilizia residenziale pubblica; d) promuovere un rapporto costruttivo e responsabile tra le Regioni ed il Governo.

Nell'ambito di questo "patto per la casa" nel maggio 2013 la Regione ha firmato un protocollo di intesa con la Commissione regionale ABI per la collaborazione finalizzata a ridurre il disagio abitativo attraverso l'ammortamento di una percentuale sugli interessi dei mutui stipulati dalle "giovani coppie" per l'acquisto della

prima casa di abitazione. Il documento di presentazione del Patto cita la costituzione di un tavolo istituzionale del Patto per la casa che preveda “momenti di confronto plenari” e l’impegno che quest’ultimo faccia in futuro “periodicamente il punto rispetto l’andamento delle linee e delle misure, stabilendo eventuali integrazioni e correttivi, anche alla luce del nuovo Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica”. L’effettiva implementazione resta, tuttavia, da valutare.

3.6 AGENZIAUNI

AgenziaUni è un servizio che il Comune di Milano fornisce dal 2009. Fu introdotto con un progetto condiviso con le Università milanesi, la Regione Lombardia e la Fondazione Cariplo, attraverso la partecipazione al Bando “Servizi agli studenti nei Comuni sedi di Università” promosso dall’ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la Gioventù.

Obiettivo principale di AgenziaUni è – come è dichiarato sul sito web dedicato – “rispondere alle esigenze di alloggio transitorie provenienti da tutti coloro che scelgono Milano per ragioni di studio universitario e/o di alta formazione, stagisti post laurea, ricercatori, docenti universitari in aggiornamento”. Tale domanda è particolarmente rilevante, stante la considerevole offerta universitaria presente in città.

AgenziaUni gestisce un doppio database: uno relativo a coloro che cercano una soluzione abitativa in affitto e uno relativo a chi ha alloggi da affittare; quest’ultimo comprende attualmente 2.700 alloggi in città. L’agenzia svolge, poi, un lavoro di *matching* per la singola abitazione, stanza o posto letto, che implica una dettagliata combinazione dei profili e una delicata mediazione tra proprietari e affittuari, e tra gli affittuari che andranno a condividere un alloggio.

I servizi di AgenziaUni sono riservati, sul lato della domanda, a studenti universitari, dottorandi, ricercatori, visiting professor. Hanno la possibilità di accedere anche i giovani che partecipano a bandi nei quali è coinvolta l’amministrazione comunale relativi ad incubatori di impresa, co-working, finanziamenti di start-up, ed altre iniziative per l’attrazione di talenti dall’estero.

La procedura codificata prevede l’iscrizione di coloro che cercano e coloro che offrono alloggi, che vengono inseriti nei rispettivi database. AgenziaUni interviene nella prima fase di matching tra domanda e offerta; in seguito la sottoscrizione del contratto è demandato alla negoziazione tra privato e privato. Il Comune fornisce delle bozze e dei modelli tipo, ma non interviene né a definire la durata o il prezzo, né a costituirsi garante tra i due contraenti. Questo da un lato permette che la relazione tra proprietario e inquilino, una volta avviata, duri anche oltre la durata del primo contratto, e sia rinnovato anche quando gli affittuari non avrebbero più i requisiti per richiedere i servizi dell’agenzia stessa (per esempio perché nel frattempo si sono laureati). D’altro lato riduce notevolmente il ruolo di intermediazione che

l'ente pubblico espleta, che si esaurisce in una pur preziosa ma limitata attività di facilitazione di incontro di domanda e offerta.

Nel primo periodo della sua esistenza, AgenziaUni è stata gestita da Meglio-Milano, ad un costo notevole per l'amministrazione comunale che due anni fa decise di internalizzare il servizio e riorganizzarlo. Il parco-alloggi gestito è stato incrementato, le procedure codificate e rodiate. Il servizio è attualmente del tutto gratuito, i costi sono interamente a carico dell'amministrazione comunale. La gestione dell'agenzia è ora in predicato di essere esternalizzata; una possibilità concerne l'affidamento ad una start-up di associazioni studentesche con le quali l'agenzia già collabora. Le attività sarebbero finanziate attraverso la richiesta di un contributo, seppur modico, ai proprietari che vi si rivolgono.

4. RIFLESSIONI, CRITICITÀ EMERSE E PROSPETTIVE DI AZIONE

L'analisi dei progetti ha consentito di individuare prospettive e strategie comuni ai diversi attori che lavorano nell'ambito dell'abitare sociale, risorse, esperienze e buone prassi che possono alimentare proposte per nuove politiche, programmi di azione e iniziative che l'amministrazione comunale potrebbe intraprendere in cooperazione con molteplici soggetti pubblici e privati. In secondo luogo sono state messe a fuoco domande e questioni che - a partire dall'osservatorio milanese - mettono in evidenza come trattare la questione abitativa con riferimento alla popolazione giovanile sia rilevante per una riflessione orientata ad innovare le politiche dell'abitare sociale in generale. Infine, un'analisi dei progetti avviati nel comune di Milano consente di tratteggiare questioni che attengono più specificamente a tipologie di programmi, progetti, modalità di intervento rispetto alle quali è possibile individuare apprendimenti e sollecitazioni per l'innovazione e il miglioramento delle condizioni di efficacia di progetti e politiche.

4.1 I GIOVANI COME OSSERVATORIO PER UNA RIFLESSIONE SULLE POLITICHE DELL'ABITARE SOCIALE IN ITALIA

Le politiche abitative per i giovani in Italia sono state a lungo limitate a tre categorie: a) studenti fuori sede; b) giovani coppie; c) neo-maggiorenni privi di reti familiari. Ognuna di queste categorie di destinatari era poi rigidamente accompagnata a un tipo di soluzione abitativa e di strumento di sostegno: a) residenze universitarie per gli studenti; b) sostegno all'acquisto della prima casa per le giovani coppie; c) soluzioni semi-assistenziali tipo "casa-famiglia" per i neo-maggiorenni. Le risposte di policy sviluppate in passato hanno, cioè, a lungo condizionato gli sviluppi successivi delle politiche abitative per questo gruppo di popolazione. Questo campo di policy è caratterizzato da un'accentuata dipendenza dai precedenti percorsi istituzionali

(*path-dependence*), per la quale il modo in cui le risposte di policy si sono andate costruendo e istituzionalizzando nel passato “pre-struttura” le riforme possibili, poiché appare più facile e meno costoso operare aggiustamenti, cambiamenti incrementali nel solco degli approcci già consolidati, piuttosto che introdurre modifiche radicali. Tale caratteristica ha contribuito a rendere questo campo di policy non solo sempre più residuale ma anche sempre più rigido in confronto a bisogni sempre più diversificati e che mutano rapidamente, sia a livello micro (i bisogni abitativi delle singole persone cambiano più spesso che in passato nel corso della vita), sia a livello macro (i bisogni abitativi più rilevanti cui le politiche devono rispondere variano entro un range più ampio con il variare delle condizioni economiche e sociali).

Se si assume sulle esigenze abitative dei giovani un punto di vista che prescinde il più possibile dalle risposte di policy pregresse, si nota come esse richiedono fondamentalmente misure che amplino il grado di autonomia abitativa dei giovani stessi. Per ottenere questo risultato le misure di policy (non solo gli interventi di sostegno pubblico, ma anche quelli di regolazione pubblica) dovrebbero porsi l’obiettivo di aumentare il grado di accessibilità e di *affordability* per i giovani delle soluzioni abitative che meglio rispondono alle loro esigenze. Con “accessibilità” intendiamo il superamento delle barriere all’ingresso e dei costi di transazione iniziali, necessari tanto per l’acquisto quanto per l’affitto (capitale/caparra/anticipi; garanzie e referenze da parte di terzi; costi dell’intermediazione di agenzie, notai, ecc.) e dei rischi connessi. Con “*affordability*”, termine inglese difficilmente traducibile con una sola parola, si intende non tanto la convenienza o il basso costo in sé, ma il fatto che individui e famiglie “possano permettersi” l’insieme dei costi necessari per il loro abitare; dunque una misura relativa al livello di reddito disponibile, che varia tra individui e famiglie di livello socio-economico diverso, ma anche – sempre più – per gli stessi individui e le stesse famiglie nel corso del tempo, al variare delle condizioni occupazionali e reddituali, ma anche della composizione familiare. Accessibilità e *affordability* sono problematiche per i giovani che, trovandosi all’inizio del proprio percorso lavorativo, sono esposti a condizioni di forte precarietà e discontinuità salariale, e non possono contare su risparmi accumulati. In assenza di aiuti rilevanti e continuativi da parte della famiglia di origine, essi non possono quindi far fronte ai costi di transazione e di accesso iniziale all’alloggio. Riassumendo potremmo dire che i giovani sono fragili rispetto al mercato immobiliare (specialmente a quello italiano) perché “iniziano da zero”. Queste condizioni caratterizzano, tuttavia, sempre più quote crescenti della popolazione urbana nel suo complesso. Quante persone non più giovani si trovano a dover “ricominciare da zero”? Per esempio in seguito a una separazione familiare che rende necessario provvedere a due alloggi laddove faticosamente se ne mandava avanti uno; o perché una perdurante condizione di disoccupazione ha eroso i risparmi familiari. Aumentando l’esposizione alle contingenze di mercato e riducendosi la capacità della solidarietà familiare di far fronte a bisogni crescenti, la fragilità tipica dell’età giovanile rischia di trascinare in altre fasce d’età e fasi della vita. Piuttosto

che introdurre nuove misure categoriali, e individuare contestualmente nuove categorie “meritevoli” di intervento, potremmo quindi dire che un sistema abitativo più accessibile per tutti sarebbe più accessibile anche per i giovani. E che, dunque, politiche di sostegno pensate in ottica il più possibile universalistica potrebbero essere – come ricaduta – anche di sostegno all’abitare dei giovani.

In questo senso, gli interventi che meglio si prestano ad aumentare l’autonomia abitativa non sono quelli di sostegno all’acquisto, che vincola gli individui ad elevati costi di transazione. Per esempio è in linea di principio più lungo e complesso vendere o affittare una casa di proprietà che recedere da un contratto di affitto, per poter cambiare città in risposta a migliori opportunità formative o professionali; o per cambiare tipo di alloggio in risposta al cambiamento della dimensione del nucleo familiare (perché usciti di casa i figli la casa diviene troppo grande; o perché due persone separate, ciascuna con figli, danno vita a un nuovo nucleo familiare) o delle esigenze dei suoi membri (come avere bisogno di un assistente familiare giorno e notte, o decidere di avviare un’attività a domicilio). Una notazione a latere, ma non priva di importanza nel contesto italiano, riguarda l’esigenza di formulare misure che siano incentivanti rispetto all’emersione dell’economia nera così largamente diffusa nel settore immobiliare, accompagnate da adeguati controlli e sanzioni.

4.2 I GIOVANI COME RISORSA?

La tendenza a considerare la compresenza in una stessa area o ambito urbano di una varietà di abitanti è stata in questi ultimi anni oltremodo enfatizzata quale fattore positivo e rilevante per il buon funzionamento della città. Il discorso sul mix fa riferimento in genere al mix inteso come *mixité sociale* (ovvero presenza di gruppi sociali differenti per età, profilo economico e sociale, occupazione, etnia, etc.) e al mix funzionale, ovvero inteso come compresenza di una varietà di attività di diversa natura e profilo. Mentre la mescolanza di popolazioni costituisce per molti versi un tratto essenziale della città europea e in particolare di quella italiana, al confronto con altri contesti internazionali, è evidente come da categoria analitica che descrive uno stato di fatto prodotto nel corso del tempo, sempre più il mix è stato impiegato come riferimento e strumento delle politiche (Bricocoli, Cucca, 2012).

Gli studenti in particolare rivestono un ruolo centrale nel discorso che si è costruito attorno al mix sociale, quasi che la loro presenza fosse di per sé benefica e amplificatrice di effetti positivi su ambiti urbani e quartieri. In realtà gli esiti di progetti e interventi in cui è stata prevista l’introduzione di popolazione studentesca quale fattore di rigenerazione o di integrazione della miscela di abitanti presenti sollecitano una riflessione critica.

Laddove l’inserimento di studenti in un contesto preesistente ha preso la forma di residenze universitarie, è da riconoscere che l’organizzazione degli spazi e la gestione che le caratterizza non evidenzia e valorizza i potenziali di relazione che si

potrebbero prevedere tra studenti e abitanti, né rispetto alla condivisione di spazi e servizi (biblioteche, sale lettura ad esempio) né rispetto alla promozione di iniziative e attività (culturali ad esempio). Nella sostanza la configurazione delle residenze universitarie è tale per cui esse costituiscono strutture introverse, difficilmente accessibili, specializzate nei servizi residenziali destinati ai soli ospiti. E ancora, è da tenere in conto che la presenza degli studenti nei quartieri non dispiega effetti positivi di per sé. In modo quasi paradossale in verità, la presenza degli studenti può essere fonte di conflitto (per i diversi ritmi e orari delle loro attività ricreative) ed è comunque limitata al loro corso di studi.

I casi che abbiamo analizzato mettono bene in evidenza alcuni tratti addirittura paradossali.

L'approfondimento delle condizioni contestuali e lo sviluppo di relazioni con gli abitanti del contesto in cui il progetto Foyer Sant'Ambrogio è stato immaginato è stato certamente tardivo rispetto ai tempi del bando ministeriale e alle necessità dell'attuazione. Sorprende riconoscere che, in questo caso, il conflitto emerso tra residenti proprietari e amministrazione comunale rimanda ad una rappresentazione dei giovani come categoria problematica e fonte di conflitto, a fronte di una retorica diffusa che assume i giovani come risorsa.

D'altra parte è da considerare che l'avvio di progetti riferiti a insiemi di alloggi singoli dislocati nel patrimonio di edilizia residenziale pubblica si confronta con due criticità rilevanti. Da un lato, alcuni atenei, che pure avevano articolato la propria offerta di servizi residenziali prendendo in carico alcuni alloggi in ambiti di edilizia residenziale pubblica, sembrano ora orientati a semplificare la propria offerta e a convergere verso il modello della residenza universitaria tout court in rispondenza di una maggior semplicità gestionale rispetto alla gestione di singoli alloggi dislocati in vari siti. D'altro lato, alcuni contesti di edilizia residenziale pubblica presentano criticità e problemi diffusi (anche solo di manutenzione e gestione ordinaria) tali per cui appare difficile individuare soggetti non profit che siano disponibili a prendere in carico alloggi da destinare a progetti del tipo "ospitalità solidale" (§ 3.1), che pure richiede di investire risorse.

In questi casi parrebbe quasi esserci un malinteso, quasi che la sola presenza di un nucleo di studenti fosse in grado di invertire processi di declino e di degrado dei quartieri interessati.

Valorizzare le potenzialità e i tratti di complementarità di una politica abitativa orientata ad accrescere l'autonomia dei giovani studenti universitari richiede certamente politiche e progetti che siano più articolati e complessi, tanto a livello di concezione che di realizzazione e attuazione in senso fisico e che muovano a partire dal rafforzamento di relazioni e connessioni tra l'amministrazione comunale e i quartieri in cui si interviene.

Nel caso specifico del progetto Foyer Sant'Ambrogio, assunte le criticità e l'impossibilità di procedere nell'attuazione del progetto, la riflessione da parte dell'amministrazione comunale potrebbe essere indirizzata verso una riformulazione del

progetto e una negoziazione con il ministero erogatore del finanziamento. Si tratta infatti di un finanziamento importante che, in accordo con il ministero, potrebbe eventualmente essere stornato verso un progetto che abbia minor impatto sul contesto locale (ad esempio con riferimento agli alloggi sfitti e che necessitano di ristrutturazione). In una fase di stringenti vincoli di bilancio e severa austerità come quella attuale, è auspicabile mettere in campo ogni alternativa praticabile pur di non rinunciare a finanziamenti già acquisiti.

4.3 LE RESIDENZE UNIVERSITARIE ALLA PROVA DELL'ABITARE SOCIALE

La formula della “residenza” quale dispositivo di offerta di soluzioni abitative per gli studenti universitari si configura nel suo insieme come una soluzione tradizionale ampiamente diffusa anche a livello internazionale. Si tratta di strutture più frequenti nel caso di atenei localizzati in ambito extraurbano che presumono la permanenza in sede di studenti e staff accademico. Nei casi in cui gli atenei sono localizzati in aree urbane centrali, le residenze universitarie hanno costituito una risposta istituzionale e diretta per l'alloggio in particolare di studenti fuori sede e prevedono generalmente una quota di posti che vengono assegnati in base a criteri di merito e/o di reddito nell'ambito delle politiche per il diritto allo studio.

Generalmente alle residenze universitarie (che possono essere di proprietà e/o gestite direttamente dagli atenei oppure strutture private e accreditate che operano in regime di convenzione con gli atenei) si affiancano altre soluzioni abitative di dimensioni minori che sono nella disponibilità diretta degli atenei (è il caso degli alloggi ricavati in alcuni stabili di edilizia residenziale pubblica che sono assegnati a studenti e visiting professor – come quelli a disposizione del Politecnico di Milano nel quartiere Molise Calvairate e in Piazzale Dateo).

Nella città di Milano, negli ultimi dieci anni, si è registrata un'accresciuta attenzione da parte delle università milanesi per lo sviluppo di programmi e servizi finalizzati ad ampliare l'offerta di alloggi per gli studenti; il crescente numero di studenti internazionali che frequentano gli atenei milanesi e la criticità dei costi elevati del mercato degli affitti sono stati argomenti fondamentali. I bandi di finanziamento ministeriali hanno supportato la costruzione di nuove strutture e la riqualificazione di stabili già esistenti da riconvertire in residenze universitarie.

A Milano vi sono circa centosessantamila studenti, dei quali più di un quarto è fuori sede. Studi effettuati sull'utilizzo temporale delle strutture al di fuori di quelle universitarie legate alla didattica da parte di questi studenti a Milano (Bellotti, Inguaggiato, 2010) indicano che gran parte di questo tempo viene trascorso in locali di somministrazione di beni di vario tipo per il 54% (pub, bar, discoteche, cinema) e per il 32% in nessun altro luogo specifico al di fuori di esse, ovvero viene speso in gran parte tra le mura “domestiche”.

Questi valori sono applicabili anche agli occupanti delle residenze universitarie

dove il tema della condivisione è declinabile in diverse accezioni. Gran parte degli studenti ospitati nelle residenze universitarie alloggia in strutture di tipo “casa dello studente”, tradizionali insiemi di cellule abitative dove locali dai requisiti minimi di intimità si riproducono in ogni piano dell’edificio in questione, accompagnati da alcune aree di uso collettivo (come le cucine e le lavanderie). Sebbene il grado di condivisione sia molto alto nello svolgimento di alcune funzioni quali la cucina e l’igiene personale, è invece molto bassa la disponibilità per quanto riguarda le possibilità di socializzazione interna alle residenze stesse. Paradossalmente da quanto emerge dai resoconti sul grado di soddisfazione delle residenze del Politecnico di Milano (Customer satisfaction survey, 2012) le richieste degli studenti sono esattamente opposte, chiedono più attenzione alla manutenzione ed una maggiore intimità per le prime due funzioni e una maggiore disponibilità della seconda, in quantità e diversità di spazi, magari potenzialmente aperti ad attività culturali e/o generalmente associative. D’altronde uno dei principali motivi per i quali viene scelto il capoluogo lombardo come sede dei propri studi è proprio perché, oltre alla riconosciuta eccellenza accademica, è comunemente percepito come centro di molteplici occasioni culturali e di grande diversità nelle dinamiche sociali. Purtroppo è altrettanto comunemente rilevabile dalle impressioni degli stessi studenti la difficoltà nel poter usufruire pienamente di queste opportunità per ragioni non solo strettamente economiche, ma anche logistiche. L’elevato costo degli affitti spinge spesso gli studenti con meno possibilità ad affittare lontano dalle principali zone di attrattività che sono collocate in posizione centrale dove gli affitti, in mancanza di una consistente alternativa offerta calmierata, rimangono ad elevati prezzi di mercato.

I progetti finora elaborati sembrano avere tratti fortemente istituzionalizzati e “conclusi”: le residenze universitarie tendono a consistere in soluzioni residenziali che in alcun modo possono essere riferite ad una nozione estesa di “abitare” e che non producono esternalità positive / relazioni con il contesto, tantomeno di rilevanza significativa per altri giovani che non siano gli studenti residenti. Si tratta di una formula che ha trovato ampia convergenza da parte politica nei governi locali (comune e regione) ma che ha trovato invece scarso apprezzamento presso i destinatari. Politiche e progetti paiono per lo più riferiti alla popolazione studentesca universitaria e sistematicamente gestite per via istituzionale in senso stretto dagli atenei.

Quale spazio rimane per soluzioni che possano aderire maggiormente ad aspettative e domande degli stessi studenti? Quale spazio rimane per l’azione a favore dei giovani in modo indistinto e non esclusivamente universitari?

Interventi di proporzioni minori potrebbero essere raccomandabili, nella forma di piccoli interventi puntuali e diffusi nel tessuto urbano, procedendo ad esempio alla ristrutturazione e al recupero di patrimonio inutilizzato contestualmente alla partecipazione di taluni settori dell’offerta privata (in questo senso il lavoro dell’Agenzia Uni e una riapertura del dibattito sul canone concordato potrebbero giovare).

Interessanti sperimentazioni potrebbero essere portate avanti con il supporto degli enti pubblici tramite le loro capacità materiali (in termini di disponibilità di

spazi o agevolazioni fiscali) e legali (in termini di possibilità normative) nel coinvolgimento degli ospiti delle residenze con altre fasce di popolazione presenti in città che hanno ricevuto finora poca attenzione dal punto di vista del sostegno alla ricerca di un alloggio e che fanno grande fatica ad accedere al mercato privato, come quella dei lavoratori non residenti temporaneamente impiegati a Milano oppure nei confronti dei giovani non studenti e magari inoccupati. Per i primi potrebbe essere sperimentabile una integrazione nella residenzialità studentesca e per i secondi si potrebbero pensare a forme di concessione insieme agli studenti di spazi interni, contigui o prossimi alle residenze, dove le due categorie possano mescolarsi e costituire, magari con l'accompagnamento di professionisti del settore, associazioni di promozione sociale o piccole cooperative, i cui scopi oltre che di ricreazione, coesione ed integrazione sociale con immediate ricadute nell'intorno possano anche dirigersi verso la creazione di occasioni occupazionali e di ampliamento del settore del sostegno allo studio ricorrendo ai bandi universitari che offrono agli studenti piccoli incarichi lavorativi di supporto (le cosiddette "150 ore").

4.4 AGENZIA UNI – UN SERVIZIO DA SVILUPPARE, POTENZIARE E ARTICOLARE

AgenziaUni sembra rappresentare un servizio imprescindibile per una città come Milano, ma al tempo stesso una struttura particolarmente sottoutilizzata. L'ampliamento tanto del parco alloggi gestito quanto della platea di utilizzatori sul lato della domanda appaiono obiettivi altamente desiderabili. Il primo obiettivo è d'altronde condizione imprescindibile per poter perseguire il secondo.

Una priorità emerge senz'altro nella necessità di potenziare la visibilità del servizio, scarsamente conosciuto dalla cittadinanza quanto scarsamente pubblicizzato dall'amministrazione. L'adesione ad AgenziaUni da parte dei proprietari è del tutto volontaria. Tuttavia, in una fase di recessione prolungata come quella attuale, che ha fortemente depresso il mercato abitativo, un servizio a costo zero (o in futuro a basso costo) e ad alta accessibilità incontrerebbe grande interesse, specie in un contesto come quello italiano, dove le rigidità del mercato abitativo si accompagnano a una grave carenza di intermediari non (o poco) onerosi.

Inoltre, l'utilizzo di incentivi, come quelli fiscali, è una strada praticabile sulla quale l'amministrazione comunale sta effettivamente già riflettendo, con l'ipotesi di aumentare le aliquote della tassazione locale sugli alloggi che risultano sfitti (o diminuirle per chi affitta in regola), come già avviene in molti contesti sia nazionali sia europei, e che aiuterebbe anche rispetto all'emersione del nero. Sul versante dell'aumento dell'offerta, l'amministrazione ha avviato da tempo collaborazioni con cooperative sociali che hanno disponibilità di appartamenti. Lo stesso tentativo è stato fatto nei confronti dei sindacati degli inquilini e dei piccoli proprietari, incontrando, però, molte e gravi resistenze, e il costante rinvio alla regolazione nazionale. Ciò contribuisce all'inerzia del mercato degli affitti.

Sul lato della domanda, appare comunque strategico ipotizzare un ampliamento dell'accesso al di là della sola platea universitaria. Una fascia di popolazione sulla quale l'amministrazione ha avviato una riflessione è quella dei soggiorni legati all'offerta sanitaria della città, ossia dei malati e dei loro familiari che vengono a Milano per curarsi. Ma la stessa categoria dei giovani potrebbe nella sua interezza divenire un target dell'agenzia e beneficiare dei servizi offerti a costi contenuti, magari ipotizzando di mantenere una priorità di accesso per coloro che cercano casa a Milano per ragioni di studio.

4.5 LE POLITICHE DELL'ABITARE SOCIALE COME POLITICHE DI WELFARE

Questi ultimi anni hanno visto una profonda ridefinizione delle politiche della casa. Il soggetto pubblico (stato, regione, comune) ha sempre meno un ruolo di provider, ovvero di promotore diretto di progetti di edilizia residenziale pubblica. La produzione di politiche della casa e in particolare di housing sociale si affida ad una pluralità di attori – privati e in particolare del non profit – coinvolti nella produzione e gestione, mentre l'amministrazione pubblica mantiene un ruolo di promozione, finanziamento e orientamento.

Dalle interviste realizzate e dal nostro confronto con gli interlocutori territoriali è emerso con evidenza che a fronte dell'attesa di una crescita del mercato e di una moltiplicazione degli attori in grado di operare sul mercato dell'housing sociale nel territorio milanese, gli esiti sono ancora modesti.

Appare qui importante segnalare due criticità principali:

1. E' risultato pervasivo un discorso attorno all'housing sociale che ha riposto attenzione essenzialmente alla fattibilità economica delle operazioni. La costruzione di un *business plan* e il conteggio accurato dei costi e dei proventi, con la determinazione conseguente delle quote di alloggi da cedere in vendita e in locazione nonché degli affitti, ha prodotto un'offerta che spesso si attesta al di sopra della capacità di spesa della platea dei possibili destinatari.
2. Gli operatori attivi nella produzione e gestione di housing sociale sono in numero limitato. E limitata è anche la loro capacità economica. Programmi e progetti di housing o gestione sociale del patrimonio che sono lanciati dalle amministrazioni pubbliche richiedono una forte esposizione economica dei soggetti del non profit coinvolti soprattutto rispetto a: a) incertezza delle entrate derivanti dalle locazioni a inquilini con reddito incerto, b) tempi delle convenzioni per l'utilizzo del patrimonio che risultano troppo brevi e quindi non sufficienti a motivare e compensare gli investimenti.

A fronte di una retorica pervasiva e di un ampio dibattito, l'intero comparto dell'housing sociale (produzione e gestione) sembra mancare di un investimento (in termini di mandato istituzionale, incentivi, investimenti, strategie e interventi concreti) da parte delle amministrazioni pubbliche (ad esempio con riferimento al patrimonio che può essere derubricato dall'ERP e trasferito alla gestione sociale). Questo

è un dato importante per comprendere come il settore sia ancora fragile e limitato.

I tratti sopra evidenziati e, più in generale, un'analisi della questione abitativa in un tempo fortemente segnato dalla precarizzazione del mondo del lavoro e da una crisi economica dai caratteri strutturali, portano a considerare che sia importante ricondurre l'esposizione economica (che attualmente grava sugli operatori) alla responsabilità delle amministrazioni pubbliche. Si tratta, in altre parole, di ricondurre le politiche per l'abitare sociale alle politiche di welfare, riconsiderando la natura della spesa, sottraendola a retoriche e pratiche della redditività tout court e riconducendola ad un ambito di spesa in cui il welfare si configura come un investimento pubblico, i cui esiti e riscontri sono da misurare e valutare in termini più ampi e complessivi e non tanto con riferimento al singolo progetto.

Gli interventi analizzati portano a considerare la platea dei giovani (quanto mai esposta a condizioni di precarietà di lavoro e, quindi, di reddito) quasi fosse una lente che consente di intravedere prospettive e necessità più generali per le politiche dell'abitare sociale.

4.6 GLI STRUMENTI DELLE POLITICHE: EFFETTI PERVERSI E APPRENDIMENTI ISTITUZIONALI

Il ricorso a meccanismi concorsuali e a procedure di bando che mettono in competizione, per l'accesso a risorse e finanziamenti pubblici, i soggetti esterni all'amministrazione pubblica e/o i destinatari delle politiche si è andato progressivamente diffondendo. Se è vero che la formula del bando risolve con un dispositivo e con criteri espliciti di selezione alcune questioni formali e procedurali cui l'amministrazione pubblica intende attenersi (obiettività nei criteri di selezione, ecc.), è però vero che, alla luce dei progetti analizzati e delle esperienze che in questi anni sono maturate nell'ambito delle politiche abitative, emergono alcune criticità che sollecitano la definizione di altre modalità di ingaggio dei soggetti da coinvolgere nell'azione pubblica.

Non si tratta in generale di pratiche univoche. Si potrebbe dire "ogni bando è un caso a parte", ma alcuni tratti e nodi problematici sono ricorrenti.

In primo luogo, il meccanismo del bando trova ragione, in linea di principio, nella volontà di selezionare i progetti migliori e di sollecitare uno sforzo progettuale intenso, ma frequentemente i soggetti in grado di partecipare sono esigui e quegli stessi possono incontrare difficoltà a livello organizzativo e nel destinare risorse alla elaborazione di proposte.

In secondo luogo, in materia di interventi per l'abitare sociale i bandi spesso hanno richiesto ai partecipanti investimenti consistenti, ma a fronte di una durata delle convenzioni d'uso degli immobili e quindi dei contratti non sufficiente ad ammortare le spese. Tanto più per i soggetti del terzo settore di piccola dimensione, questo costituisce una criticità assai rilevante. Soprattutto i bandi che richiedono un intenso lavoro sul versante sociale degli interventi da parte degli enti che an-

dranno a sviluppare e gestire i progetti dovrebbero tenere conto di questi vincoli, e premiare maggiormente le elevate competenze ed esperienze pregresse in termini di intervento sociale che pure si richiedono. In alcuni casi questo può comportare il fatto che il bando non sia lo strumento più appropriato per l'affidamento dei progetti/interventi. Allo stesso modo, occorre affinare gli strumenti procedurali relativi all'affidamento degli incarichi in modo che sia possibile – laddove necessario e appropriato – non pre-definire da parte del committente contenuti e obiettivi che, invece, ha senso siano definiti in itinere.

Come anche in altri campi di policy, lo strumento del bando in materia di programmi e progetti per l'abitare sociale presenta dunque limiti che sollecitano un ripensamento delle formule con cui le amministrazioni pubbliche procedono ad ingaggiare altri soggetti nella *governance* delle politiche pubbliche.

Un altro fronte di potenziale criticità emerge nella identificazione di categorie di destinatari di misure e programmi. Certo individuare dei gruppi target può rivelarsi utile per indirizzare le risorse disponibili a gruppi particolarmente a rischio, o esclusi dalle misure esistenti, ed avere quindi l'effetto di *includere* nuove categorie nella sfera della protezione / dell'accesso. D'altro canto, l'identificazione di nuove categorie meritevoli di attenzione ha l'effetto di *escludere* coloro che di quelle categorie non fanno parte. La fascia d'età identificata per i progetti Foyer Sant'Ambrogio e Ospitalità Solidale mostra alcune di queste criticità. La definizione di "giovani" sembra al tempo stesso troppo ampia (dai 18 ai 30 anni: comprende coloro che sono ancora figli e coloro che sono già genitori) e troppo stretta (la fase di precarietà lavorativa e di costruzione dell'autonomia non si esaurisce più all'inizio dei trent'anni). Peraltro, proprio la modalità con cui questi progetti hanno esplicitamente assunto il fronte della instabilità lavorativa dei giovani rischia – paradossalmente – di rinforzarne la precarietà. Se, infatti, la durata dei contratti di locazione è strettamente legata alla durata dei contratti lavorativi in essere, il rischio è di prefigurare un percorso di accompagnamento all'autonomia che si interrompe contestualmente su due versanti: al venir meno del contratto di lavoro si esaurisce anche il diritto all'alloggio, e cosa ne sarà del lavoro sociale avviato dal giovane nel quartiere, e del suo personale percorso verso l'autonomia?

Nella formulazione dei progetti emerge una limitata considerazione delle pratiche correnti e che potrebbero essere potenziate e facilitate. Per esempio è il caso della condivisione, che invece è soluzione ampiamente adottata dai giovani e che conosce un significativo apprezzamento anche al termine degli studi universitari (Bricocoli, Sabatinelli, 2013).

Più in generale, consideriamo rilevante chiedersi quali margini ci siano per un'azione pubblica che sia in grado di supportare, potenziare e governare pratiche che in modo autonomo giocano ad oggi un ruolo importante nel produrre soluzioni abitative adeguate alle esigenze dei giovani e però non a tutti accessibili. Ossia se sia possibile coniugare la definizione di politiche e progetti con una analisi attenta delle pratiche in corso. In un contesto progressivamente imprevedibile sia sul pia-

no economico che su quello sociale, la mancanza di una tale verifica sul campo produce criticità assai rilevanti per l'amministrazione alle prese con la definizione dei progetti di azione. Mentre le possibilità di azione diretta su singoli progetti risultano limitate anche per condizioni strutturali e disponibilità di personale interno all'amministrazione comunale, una serie di pratiche che si dispiegano nel mercato privato sul fronte dell'abitare dei giovani meriterebbero attenta considerazione e interventi di regia e regolazione.

Appare, dunque, rilevante individuare e approfondire criticità e colli di bottiglia interni che emergono dentro l'amministrazione e che sollecitano maggiore integrazione dell'azione di diversi settori e tra diversi livelli di governo. In questo senso il caso della trattativa per il canone concordato è certamente un fronte di interesse.

Infine, emerge l'esigenza di fare-rete e sistematizzare le variegate esperienze esistenti, nel tentativo di prevenire la reiterazione di errori e passi falsi, e di evitare sia la dispersione di risorse economiche sia il protrarsi oltre misura dei tempi di realizzazione. Le stesse diverse realtà che operano nel settore potrebbero beneficiare dalla definizione di modelli generali d'azione.

Riferimenti bibliografici

- Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T., Padovani L. (2004) *Housing and Welfare in Southern Europe*, London, Blackwell.
- Baldini, M. (2010), *La Casa degli Italiani*, Bologna, Il Mulino.
- Balducci S., Cognetti F., Fedeli V., a cura di, (2010), *Milano, la città degli studi: storia, geografia e politiche delle università milanesi*, Milano, Edizioni Abitare Segesta cataloghi.
- Belotti S., Inguaggiato V. (2010), "Università e territorio. Vita degli studenti dentro e fuori le università milanesi", in Balducci S., Cognetti F., Fedeli V., a cura di, (2010), *Milano, la città degli studi: storia, geografia e politiche delle università milanesi*, Milano, Edizioni Abitare Segesta cataloghi.
- Bertolini S., Blossfeld H., Hofäckerand D. (2011), *Youth on globalized labour markets. Rising uncertainty and its effects on early employment and family lives in Europe*, Opladen and Farmington Hills (MI), Barbara Budrich Publishers.
- Bianchetti C., a cura di, (2014), *Territori della condivisione. Una nuova città*, Macerata, Quodlibet.
- Billari F.C. (2004), "Becoming an Adult in Europe: A Macro/(Micro)-Demographic Perspective", *Demographic Research* SC (SC):15-44.
- Bricocoli M., Cucca R. (2012), 'Mix sociale: da categoria analitica a strumento delle politiche? Una riflessione a partire dal caso milanese', *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 99.
- Bricocoli M., Sabatinelli S. (2013), "Come ci si organizza un tetto sulla testa a Milano con 700 euro al mese?", Report finale del Laboratorio didattico di *Housing and Neighbourhoods*, Corso di laurea in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali, Politecnico di Milano.
- Catalano G. (2011), "Le strategie di accoglienza per gli studenti del Politecnico di Milano: le residenze e gli interventi finanziari", Politecnico di Milano.
- Cittalia (2010) *Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, second edition Crouch C. (1999), *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press.
- Esping Andersen G. (1999), *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Istat (2011), *Permanenze e transizioni dall'occupazione atipica dei giovani*, ISTAT, Roma.
- Jessoula M., Graziano P.R., Madama I. (2010), 'Selective Flexicurity' in Segmented Labour Markets: The Case of Italian 'Mid-Siders', *Journal of Social Policy*, 39(04), pp. 561-83.
- Kahn L. M. (2010), 'Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996–2001', *Labour Economics*, 17(1).
- Poggio T. (2008), 'The Housing Pillar of the Mediterranean Welfare Regime: Family, State and Market in the Social Production of Home Ownership in Italy', Paper presented at the ENHR Conference *Building on Home Ownership: Housing Policies and Social Strategies*, Delft, November 13-14.
- Ranci, C. e Sabatinelli, S. (2014) Le politiche contro la povertà, in Ranci, C. e Pavolini, E. (a cura di) *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Torri R. (2006), 'Il rischio abitativo: riflessioni fra teoria e ricerca empirica', *Rivista delle Politiche Sociali*, 3, pp. 79-97.
- Tosi A. (2006), 'Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche', *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3, pp. 61-78.

Sitografia

<http://www.comune.milano.it/> Casa e assegnazione spazi

<http://www.comune.milano.it/> Residenze universitarie (“Firmato protocollo con tre università”)

<http://www.comune.milano.it/> Settore politiche per la casa e valorizzazione sociale spazi

<http://ricerca.repubblica.it/> “Nuove residenze universitarie negli edifici comunali degradati”

<http://www.studenti.it/> Nuove residenze universitarie della Statale di Milano

<http://www.casa.regione.lombardia.it/> Patto per la Casa

<http://www.sunia-milano.it>

<http://www.casa24.ilsole24ore.com/art/mercato-immobiliare/2014-03-24/canone-concordato>

<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/03/12/piano-casa-affitti-cedolare-secca-e-alloggi-pubblici-ecco-tutte-le-novita/911870/>

http://www.confappi.it/assets/news/Bella_seccan.htm

<http://www.agenziauni.comune.milano.it/dccasa-front/home.html?m1=home>