

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Pinto F. Politiche abitative e governo del
territorio: l'area metropolitana
milanese**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Politiche abitative e governo del territorio: l'area metropolitana milanese

Fulvia Pinto¹

1 Il disagio abitativo

Il "disagio abitativo" può essere definito come fenomeno multidimensionale con riferimento a situazioni di "insufficienza" qualitativa degli alloggi e a condizioni di vita delle persone che limitano l'accesso alla casa e riguardano lo *status* familiare, economico, lavorativo e abitativo.

Gli elementi che contribuiscono a causare disagio abitativo sono, essenzialmente, i seguenti:

- le caratteristiche fisiche dell'abitazione, quali la superficie pro-capite, la dotazione di servizi e impianti, l'idoneità abitativa dell'alloggio stesso;
- la tipologia sociale delle persone: giovani coppie, *single*, lavoratori, migranti, famiglie numerose, anziani, studenti universitari;
- i costi delle abitazioni connessi all'andamento dei canoni di affitto e la loro incidenza sui redditi.

Il disagio abitativo, oltre ad essere multidimensionale, è anche un fenomeno dinamico che collega la situazione abitativa a processi dinamici di insicurezza occupazionale o relazionale e di modificazione delle strutture familiari e sociali.

Una logica conseguenza di tale analisi è il bisogno di differenziare la natura del disagio, le sue motivazioni e i soggetti coinvolti, per cercare di comprendere le sue possibili manifestazioni.

Il disagio abitativo ha un andamento crescente e non è più riscontrabile soltanto nei grandi centri urbani, ma riguarda anche Comuni di medie dimensioni e l'impegno delle amministrazioni non risulta più sufficiente. Tra le cause del fenomeno c'è il forte accentuarsi, negli anni, della dinamica dei valori immobiliari su quella dei redditi.

Gli effetti della crisi sull'occupazione e sul reddito non permettono di prevedere una diminuzione significativa del divario creatosi, nonostante la recessione che caratterizza il settore immobiliare. Sebbene la dimensione del fenomeno richieda l'adozione di interventi urgenti di riduzione del disagio, risultano ancora inadeguate le politiche finalizzate ad assicurare risposte immediate all'emergenza abitativa.

La percezione del disagio abitativo è direttamente collegata alla dimensione urbana ed alla qualità dell'ambiente circostante la residenza, ossia l'isolato e il quartiere. Per qualità dell'intorno si intende, innanzitutto, la dotazione di servizi: aree verdi attrezzate, servizi collettivi, vicinanza alle reti di trasporto pubblico che mettono in relazione il quartiere con il resto della città. Inoltre, assumono un'importanza sempre maggiore nella percezione dei cittadini, i temi della sicurezza sociale e della qualità ambientale, che contribuiscono a migliorare in maniera determinante l'ambiente urbano residenziale.

La Legge 18 dicembre 2008, n. 199 recante "Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali" si propone di ridurre il disagio abitativo e di incentivare un'adeguata sistemazione per le categorie sociali più deboli.

Nel novembre 2010 è stato illustrato a Roma il secondo rapporto sulla condizione abitativa in Italia, che delinea un quadro di forte disagio, in crescita, da parte della popolazione.

¹ Di.A.P. - Politecnico di Milano, piazza Leonardo da Vinci 32 - 20133 Milano.
tel. 02/23994110 - e-mail: fulvia.pinto@polimi.it

2 Politiche e strumenti

Le città italiane a metà degli anni novanta hanno affrontato la problematica del disagio abitativo e della riqualificazione urbana, con una serie di politiche, strumenti e processi. In quegli anni la crisi della città fordista ha messo in evidenza milioni di metri quadrati di aree industriali dismesse. Tale situazione ha imposto una riflessione sull'identità urbana ed ha permesso di affrontare il tema dei grandi vuoti urbani, attraverso processi di trasformazione. Soprattutto nelle maggiori città italiane sono stati avviati grandi progetti di trasformazione urbana, essenzialmente legati all'idea del piano urbanistico inteso quale strumento di regolazione: sono sorti nuovi quartieri, nuove centralità urbane, realizzate, ad esempio, attraverso la rifunzionalizzazione di grandi aree industriali dismesse.

Sono stati avviati, dunque, processi di riqualificazione urbana e ricucitura del tessuto sociale, sia nelle periferie urbane, sia nei quartieri di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) (Programmi di recupero urbano, Contratti di quartiere, Azioni di sviluppo locale, ...).

Le città hanno affrontato il problema, ricorrendo a consistenti risorse regionali, ministeriali ed europee per intervenire sulla straordinarietà della rigenerazione urbana come fattore di ricomposizione della coesione sociale.

Attualmente ci troviamo in una fase in cui risulta indispensabile passare da una logica dell'intervento straordinario ad una dell'ordinario, innanzitutto perché le risorse straordinarie si esauriscono, ma anche perché tali risorse devono essere assorbite dalla cultura della pianificazione, che si traduce nelle modalità ordinarie con cui si interviene sul territorio.

La questione urbana si basa su di un pensiero complesso: è necessario fare riferimento ad una lettura che consenta di intervenire sulle strutture della città, sull'*hardware*. Spesso chi si occupa di problematiche sociali trascurava questo aspetto, ma l'*hardware* è fondamentale per la vita delle persone; contestualmente risulta fondamentale investire sulle risorse, le energie, le identità e i conflitti, cioè sul *software* della città. Al contrario, chi si occupa di infrastrutture spesso ritiene accessorio il *software*. Soltanto la combinazione di *hardware* e *software* permette alla città di poter agire e modificarsi in una logica sistemica.

Poiché la città è già abitata, è indispensabile introdurre politiche di "seconda generazione" sulle case, pensando ad assicurare una qualità urbana complessiva, costituita da servizi, *mixité* e connessioni. Tutto ciò significa garantire sistemi di sostegno in contesti di fragilità sociale ed incentivare politiche di prossimità sociale.

Tuttavia, bisogna tener presente che i territori sono insiemi complessi costituiti da forme stratificate, con conformazioni spaziali che rappresentano vincoli che non possono essere modificati e di cui bisogna tenere conto.

Per affrontare le problematiche della sostenibilità sociale della trasformazione urbana, bisogna dotare di strumenti le comunità locali e mettere in rete le risorse culturali ed economiche. Tutti i processi di rigenerazione e riqualificazione urbana contengono il rischio della *gentrification*, dell'espulsione delle fasce più deboli della popolazione. Risulta necessario governare con l'obiettivo di tutelare gli abitanti del territorio, introducendo strumenti di crescita della qualità di vita, conservando il tessuto di prossimità, valorizzando le identità, la memoria, la storia del territorio.

Risulta indispensabile offrire opportunità non solo ai soggetti a rischio, ma anche alla fascia intermedia ed incentivare la *mixité* per evitare la cronicizzazione del disagio.

In tal senso i "programmi urbani complessi" hanno ampliato il campo d'azione delle politiche urbane. Tali strumenti, per loro natura intersettoriali, cercano di collegare gli obiettivi tipici dell'ERP con quelli del recupero del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, affrontando i

problemi connessi alla manutenzione del patrimonio residenziale ed al miglioramento qualitativo degli insediamenti.

Le periferie, sociali e fisiche, delle città industriali sono diventate luoghi di sperimentazione e trasformazione. Alcune aree si sono trasformate in luoghi attraenti per il mercato immobiliare, sia residenziale che commerciale, altre zone, come i quartieri di ERP, sono state investite da progetti di riqualificazione urbana finalizzati ad intervenire sugli elementi di debolezza fisica e di disagio sociale. Questi progetti (es. i Contratti di Quartiere o i Programmi Urban), pur avendo origine nell'ambito urbanistico, vanno oltre la settorialità delle singole iniziative, inserendosi nella interdisciplinarietà delle nuove politiche di governo del territorio e facendo riferimento ad un concetto di riqualificazione urbana inserita in un nuovo paradigma che collega il recupero fisico a politiche sociali e a processi partecipativi.

Tra gli obiettivi di tali iniziative vi è il consolidamento della coesione sociale perseguito mediante l'accrescimento del senso di appartenenza al quartiere e la promozione di una identità condivisa.

3 Politiche per la casa in Lombardia

Nell'ambito della definizione di un quadro di conoscenze relativo alla situazione abitativa in Lombardia, è opportuno fare riferimento ad alcune esperienze innovative sviluppate negli ultimi anni a livello locale da enti pubblici e associazioni per estendere le possibili soluzioni al problema casa e per superare i limiti del quadro normativo in tema di disagio abitativo. Si tratta di iniziative pilota, che per la loro natura sperimentale hanno richiesto l'introduzione di formule di azione innovative, a volte non previste dal sistema istituzionale. Tuttavia, l'analisi di questi interventi può essere utile per offrire spunti di replicabilità e per riflettere sull'esigenza di un adeguato supporto normativo che ne migliori l'efficacia.

Tali esperienze sono finalizzate a facilitare l'accesso ad un alloggio "adeguato", mediante formule che vanno dal sostegno all'affitto, all'offerta di abitazioni a canoni sociali, dall'autocostruzione o autorecupero fino a forme di accompagnamento e mediazione delle relazioni tra proprietari e inquilini.

Il soddisfacimento del bisogno abitativo si inquadra in uno scenario complesso, che necessita di politiche integrate e di un'estesa azione di *governance* territoriale a livello di area metropolitana.

In un sistema con risorse sempre più ridotte, l'obiettivo deve essere quello di realizzare abitazioni per le fasce più deboli della popolazione, attivando le potenzialità connesse a nuovi strumenti finanziari e alle innovazioni legislative in ambito urbanistico, anche per far fronte all'elevato costo delle aree, soprattutto nelle grandi città.

In tale logica, va rivista la normativa relativa all'Edilizia Residenziale Sociale con l'obiettivo di collegare un'efficace programmazione e gestione delle politiche abitative pubbliche con le politiche di inclusione, in grado di garantire a tutta la popolazione una partecipazione alla vita sociale.

3.1 Osservatorio della Lombardia per la condizione abitativa

In una situazione in cui la domanda di alloggi presenta una notevole criticità, non solo qualitativa, ma anche quantitativa a causa di cambiamenti demografici e sociali significativi (aumento della precarietà dei rapporti di lavoro, aumento dell'immigrazione, forte richiesta di locazione per motivi di studio o di lavoro, ecc.), la Regione Lombardia intende adeguare le politiche abitative alla crescente vulnerabilità sociale di fasce di popolazione sempre più ampie.

Risulta necessario potenziare il sostegno ad una serie di servizi abitativi da inserire in un quadro normativo che modifichi l'attuale sistema di ERP in servizio di interesse pubblico, assicurando la priorità di accesso ai cittadini.

Questo sistema, basato su una molteplicità di soggetti, di regimi operativi e di meccanismi in grado di assicurare risorse adeguate nel tempo, costituisce il nuovo servizio di Edilizia Residenziale Sociale governato dalla Regione. In quest'ottica, il rilancio di un nuovo sistema di edilizia residenziale sociale viene sviluppato anche attraverso una nuova definizione del ruolo dei Comuni e il riassetto dell'Aler (Azienda Lombarda di Edilizia Residenziale).

Contestualmente, vengono riviste le modalità di valorizzazione del patrimonio esistente e vengono definiti *standard* prestazionali per le nuove costruzioni e per le manutenzioni ordinarie e straordinarie.

Un'attenzione particolare è rivolta allo studio di nuove modalità costruttive finalizzate a realizzare edifici residenziali sostenibili a costi e impatti ambientali ridotti, alla valorizzazione e gestione del patrimonio pubblico, alla formazione degli operatori della Pubblica Amministrazione e alla diffusione delle "buone" pratiche.

Le risorse disponibili sono finalizzate alla realizzazione di nuovi alloggi a canone moderato, per studenti, per lavoratori temporanei, per giovani coppie e per altre categorie che si caratterizzano per condizioni di disagio sociale.

A tal riguardo vengono utilizzati diversi strumenti, tra i quali:

- l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale, che rappresenta lo strumento di *governance* territoriale ispirata ai principi di "abitabilità e vivibilità" metropolitana;
- i Contratti di quartiere rappresentano lo strumento di *governance* locale delle politiche abitative all'interno delle realtà urbane consolidate, in grado di integrare fra loro politiche abitative, di *welfare*, sicurezza, formazione e lavoro;
- progetti innovativi che, mediante il partenariato pubblico privato, permettono di massimizzare la quantità di risorse da destinare alla costruzione di nuovi alloggi da dare in locazione (progetti di *housing* sociale);
- bandi tradizionali, emanati per rispondere a situazioni di emergenza abitativa.

Per affrontare tali problematiche, viene sviluppato l'Osservatorio regionale per la condizione abitativa che, in collaborazione con i *network* europei dell'*housing* sociale, permette di valutare adeguatamente non solo gli impatti e le *best practices* delle politiche in atto, ma anche di acquisire ulteriori conoscenze (catasto del patrimonio di edilizia residenziale sociale).

3.2 Osservatorio Casa del Comune di Milano

La Direzione Centrale - Servizio Politiche per la Casa del Comune di Milano ha elaborato uno studio sulle caratteristiche della domanda abitativa milanese con l'obiettivo di elaborare una programmazione organica di interventi sul patrimonio abitativo di ERP.

Questo lavoro di analisi è indirizzato a ricostruire un primo quadro di conoscenze sul disagio abitativo a Milano e a comprenderne priorità, necessità ed emergenze, in un contesto in cui analisi e programmazione vengono affrontate contestualmente.

In una fase iniziale è stato determinante per la programmazione degli interventi sul patrimonio pubblico l'analisi della domanda di casa al Comune, ossia la raccolta e la sistematizzazione di informazioni relative alla domanda di abitazioni di ERP.

In seguito, tale domanda è stata integrata con dati relativi alle tipologie di vulnerabilità che caratterizzano alcune fasce di popolazione e che possono trasformarsi in forme conclamate di disagio abitativo.

A tal riguardo, è stato indispensabile l'utilizzo di dati e ricerche elaborati da enti accreditati sia riguardo al contesto del mercato immobiliare della vendita e della locazione, sia riguardo alla diffusione di disagi di tipo abitativo.

Tali dati sono stati analizzati per definire strumenti operativi e linee di indirizzo relative al patrimonio di edilizia sociale.

Tale lavoro di analisi, finalizzato alla costruzione di nuovi strumenti di intervento, ha già contribuito alla definizione di iniziative per la riqualificazione del patrimonio di ERP a livello urbano.

In particolare, gli interventi cercano di rispondere alla domanda abitativa di edilizia sociale e alle esigenze di valorizzazione del patrimonio residenziale pubblico.

Il Comune di Milano ha istituito un Osservatorio Casa per affrontare il problema della domanda sempre più complessa e differenziata di residenze in locazione a canoni sostenibili. Obiettivo prioritario è la ricerca di soluzioni abitative idonee e sostenibili, per una fascia sempre più vasta della popolazione.

Tale strumento, di carattere conoscitivo, permette la costruzione di un quadro completo del rapporto tra domanda e offerta e fornisce indicazioni operative per indirizzare le politiche abitative.

L'Osservatorio Casa rientra nelle azioni finalizzate a garantire l'accesso delle fasce deboli alla locazione privata e prevede, oltre al potenziamento dell'offerta e alla riqualificazione del patrimonio di ERP, misure di monitoraggio e moderazione del mercato in locazione.

Gli obiettivi dell'Osservatorio Casa vengono continuamente monitorati in maniera tale da permettere la definizione di un quadro di riferimento per le politiche di settore e la costruzione di politiche abitative innovative.

All'interno dell'Osservatorio è prevista, inoltre, l'istituzione di un'Agenzia per l'affitto finalizzata ad agevolare l'accesso al mercato dell'affitto di quelle persone che percepiscono redditi troppo alti per accedere all'ERP, ma troppo bassi per sostenere i canoni di locazione attualmente presenti sul mercato immobiliare milanese.

4 Una politica della casa per l'area metropolitana di Milano

L'area metropolitana milanese è segnata da molti anni da una pesante crisi abitativa che è diventata non solo una difficoltà a rispondere in maniera adeguata alla crescente domanda di alloggio, ma rappresenta una dissoluzione di un diritto sociale, un vuoto di carattere pubblico sul problema del diritto all'abitazione.

L'incremento esponenziale dei valori della rendita hanno allargato la fascia di esclusione abitativa, includendo nuove figure in passato più garantite, ma soprattutto aggravando ulteriormente la situazione dei ceti sociali più fragili. Inoltre, i nuovi assetti legislativi hanno ridotto, e in molti casi annullato, le possibilità di accesso all'ERP da parte di chi ne avrebbe più bisogno e diritto.

Le politiche di dismissione hanno determinato una riduzione dell'offerta complessiva di case popolari e reso ancor più critica la risposta nei confronti di un'emergenza drammatica.

La domanda abitativa milanese si presenta molto eterogenea nella sua composizione sociale, ma ha in comune la difficoltà a trovare abitazioni adeguate a prezzi commisurati ai redditi di alcune fasce della popolazione.

Negli ultimi anni, spesso, i processi speculativi immobiliari e fondiari hanno indirizzato le scelte urbanistiche di Milano, modificando, in maniera profonda, l'aspetto della città e la sua composizione sociale.

In un'ottica integrata del territorio, luogo principale in cui si sviluppano la contraddizione ed i conflitti sociali, bisogna operare scelte relative allo sviluppo edilizio, alle infrastrutture ed ai servizi sul territorio, in accordo con l'esigenza di tutelare le condizioni di vita della popolazione.

Pertanto, si tratta di rimettere al centro dell'iniziativa amministrativa locale la questione della casa, in particolare dell'affitto, come problema irrisolto che riguarda migliaia di famiglie. Il reddito e le condizioni sociali sono le discriminanti su cui impostare un modello di politica abitativa ed un progetto di *welfare* locale che riattivi un sistema di tutele e di diritti nei riguardi dei soggetti fragili.

Così come previsto dalla Legge 9/2007 - "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali", la Giunta comunale di Milano ha approvato un Piano per la Casa straordinario.

Il provvedimento riguarda una serie di interventi finalizzati alla riqualificazione e rivitalizzazione dei quartieri di edilizia sociale, con iniziative che affrontino, in maniera integrata, le problematiche abitative, con particolare riguardo alle fasce più fragili.

L'Amministrazione comunale ha effettuato, in collaborazione con l'Aler, un rilevamento del fabbisogno abitativo a Milano. In tale logica è stato elaborato un programma finalizzato alla riconversione del patrimonio di ERP, operando su tutti i quartieri di edilizia sociale.

Il Piano è articolato secondo diverse modalità di intervento:

- razionalizzazione e recupero degli spazi attualmente caratterizzati da abbandono o degrado con l'incremento della disponibilità di abitazioni di edilizia sociale;
- rivitalizzazione dei quartieri di ERP anche mediante azioni di valorizzazione e di uso degli spazi a fini sociali, ricreativi, aggregativi e culturali;
- sperimentazione nei campi tecnologico - ambientale (risparmio energetico e sostenibilità ambientale degli interventi), tipologico e sociale.

L'attuazione delle iniziative servirà a soddisfare il fabbisogno abitativo di Milano stimato di circa 12 mila nuovi alloggi. Secondo il Piano, infatti, verranno costruiti 9000 nuovi alloggi, oltre ai 1500 in corso di realizzazione, a cui si devono aggiungere i 1200 che ogni anno mediamente si rendono liberi.