

RI-ATTRIBUIRE VALORE E SENSO AI QUARTIERI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E ALLA POLITICA DELLA CASA. PERCORSI ATTRAVERSO IL QUARTIERE SAN SIRO A MILANO¹

di *Francesca Cognetti** e *Liliana Padovani***

Siamo sicuri che l'intervento pubblico sulla casa sia questione superata e che quanto rimane dei quartieri ERP sia più un problema che una risorsa? Una ricerca calata nel quartiere ERP di San Siro mette a fuoco linee di interpretazione del ruolo del quartiere nella città e delle pratiche di vita al suo interno che aprono verso campi operativi con implicazioni di rilievo per le politiche abitative. Sullo sfondo un nuovo senso di casa pubblica come bene comune.

Parole chiave: Housing sociale; politiche pubbliche; partecipazione; riqualificazione urbana; casa

Re-conferring value and meaning to public housing estates. Itineraries through San Siro Neighbourhood in Milan

Are we sure that public action in housing is an outdated issue and what is left of public housing estates is more a problem than a resource? Two years of action-research in the public housing estate of San Siro challenge this view. Studying the problems of the area as well as the practices developed by inhabitants to cope with day life opens fields of action with important implications for new housing policies. In the backstage a new sense of public housing as a common good.

Keywords: social housing; public policies; participation; urban renovation; home

Introduzione²

L'articolo prende avvio da una riflessione sugli esiti di un lungo periodo di ricerca-azione³ condotta all'interno del più grande complesso di edilizia

¹ Inviato il 16 ott. 2015, nella forma rivista il 4 feb. 2016, accettato il 4 feb. 2016.

* Francesca Cognetti, DASTU-Politecnico di Milano, francesca.cognetti@polimi.it.

** Liliana Padovani, Università Iuav di Venezia, lipadov@tin.it.

² Parte del testo è stato presentato alla XVIII Conferenza Nazionale SIU, "Italia '45-'45. Radici, condizioni, prospettive", Venezia 11-12 giugno 2015. Seppur l'articolo sia stato ampiamente condiviso, la scrittura dei paragrafi si può così attribuire: Padovani § 1, Cognetti § 2, 3 e 4, Padovani e Cognetti Introduzione e § 5.

³ Il progetto Mapping SanSiro vede attivo da maggio 2014 un gruppo di ricercatori e studenti del Politecnico di Milano, coordinato da Francesca Cognetti, impegnato in attività

pubblica a Milano, il quartiere di San Siro, situato in posizione non periferica nella area nord ovest, sacca di concentrazione di situazioni di povertà e disagio in continuità con una parte di città dai connotati medio-alti. Il quartiere nell'arco della sua realizzazione (1934-56) ha intercettato modelli diversi di concezione dell'intervento pubblico nella casa, dal quartiere "riformista" degli anni '30 al quartiere della "modernità" degli anni '50. Inoltre nella sua lunga vita ha attraversato fasi diverse di strutturazione dell'intervento pubblico sulla casa, ospitando una varietà di profili di abitanti. Per questo insieme di ragioni ci sembra che il quartiere si ponga come una situazione paradigmatica sia rispetto ad alcune sfide della città contemporanea (e quindi al fare città), sia rispetto ad alcuni termini della politica abitativa (e quindi al fare-dare casa): un margine urbano e una parte di città dinamica che vivono a contrapposte velocità di sviluppo; una parabola evolutiva del senso dell'intervento sulla casa pubblica sia relativamente ai suoi connotati originari sia rispetto agli slittamenti più recenti; una situazione porosa e in mutamento che attrae una varietà di situazioni e di implicite domande di abitare; un laboratorio sociale di progettualità che ha visto alcuni importanti interventi pubblici, ma anche molte pratiche di risposta "dal basso". Una situazione complessa che, per essere compresa, ha sollecitato la messa a punto di un innovativo set di strumenti di interazione e ricerca⁴.

La lunga fase di osservazione e dialogo è stato un punto di partenza per sviluppare una serie di considerazioni a due diversi livelli:

- da un lato, per mettere alla prova la possibilità di riconoscere e ri-attribuire strategicamente valore e senso a questi patrimoni nel quadro delle dinamiche della città contemporanea;
- dall'altro, per la messa a fuoco di linee di intervento pubblico in grado di dialogare, sia con i bisogni dell'abitare oggi, sia di interagire con le risorse culturali, economiche, amministrativo-gestionali, private e pubbliche, offerte dai contesti locali.

Ricostruire i tratti complessi di questo territorio, crediamo possa aprire finestre non solo sulla singola situazione – o su situazioni simili – ma anche

di ricerca condotte in collaborazione con abitanti, realtà e istituzioni locali. Un gruppo multidisciplinare che ha l'obiettivo di affrontare lo studio di un ambito periferico attraverso il coinvolgimento diretto nel/del contesto locale e privilegia il confronto tra competenze e culture differenti. I materiali ai siti: www.mappingsansiro.polimi.it e www.sansirostories.com

⁴ Il metodo di lavoro associa l'uso di strumenti consolidati dell'indagine urbana (elaborazioni di banche dati ALER e Anagrafe Comunale, questionari, interviste, osservazione partecipante) a pratiche di osservazione e interazione, rese possibili grazie alla presenza nel quartiere di uno spazio, gestito dal gruppo di ricerca, aperto a occasioni di incontro individuale con gli abitanti e di scambio e collaborazione con le realtà locali. Altre riflessioni sono emerse durante iniziative tematiche di confronto sui temi dell'abitare tra interlocutori diversi, espressione delle istanze del quartiere come di problemi di portata più generale.

sui caratteri complessivi della politica della casa in Italia, diventando terreno empirico di prova per una riflessione di più ampio respiro. Il quartiere San Siro viene inteso come “campo di apprendimento”, per accendere qualche luce su una situazione di forte opacità sui temi della casa pubblica – in termini di diritti, doveri, norme, competenze. Una finestra da cui osservare nel tempo il dispiegarsi di situazioni micro-locali, con lenti che cercano di costruire dei nessi tra tre diversi piani: fenomeni fortemente contestuali; sedimentazione locale di dinamiche di altra scala; sviluppo di politiche “strutturali” di portata urbana ma anche nazionale. Un viaggio circolare di andata e ritorno tra scale diverse – dei fenomeni, delle politiche, delle dinamiche.

1. Una politica per la casa che fatica a interpretare il cambiamento

Quello della casa in Italia è oggi un campo di politiche opaco, che nel suo sviluppo recente, cercando di rispondere a quelle che sono state interpretate come nuove istanze e nuovi modi di abitare il territorio, ha introiettato acriticamente assunti che riguardano concezioni e fuochi dell'intervento diversi: formulazioni del concetto di casa come bene che si colloca tra logiche di servizio e di mercato (Plebani, 2013), articolazioni contraddittorie della relazione tra casa e politiche di welfare (Castles e Ferrera, 1996; Tosi, 2009), riferimenti più o meno espliciti a diritti di cittadinanza e al ruolo dell'accesso alla casa all'interno di questi, in assenza di un dibattito sull'impegno che ne deriverebbe in termini di azione pubblica (Alietti, 2013). Un aspetto trasversale che invece connota il riproporsi del problema della casa dopo anni di assenza dalla agenda pubblica è il manifestarsi di un'istanza forte di discontinuità rispetto alla tradizione che ha caratterizzato i periodi precedenti. Discontinuità condivisibile, ma problematica perché motivata non tanto dall'esigenza di rispondere ai mutamenti in atto nella società, quanto da una sorta di pulsione a discostarsi dagli esiti prodotti ritenuti negativi – e che in effetti tali si sono rivelati sotto molti aspetti. Poca attenzione viene così dedicata ad elementi di rilievo, per esempio ai cambiamenti che stanno interessando la concezione e l'articolazione dell'intervento pubblico ai vari livelli territoriali e alle implicazioni indotte dai nuovi modelli di *governance* proposti; e un certo ritardo si registra nell'indagare sulle conseguenze per l'abitare e per le politiche per la casa dei processi di cambiamento in atto⁵.

⁵ È solo a partire dalla seconda metà del primo decennio 2000 che il mondo della ricerca e le istituzioni mostrano interesse e attivano iniziative di approfondimento conoscitivo: Ancab-Cresme (2005); Anci-Cresme (2005); Nomisma (2007).

Quello che si vuole sottolineare è come tradizione, mutamento, discontinuità possano costituire, proprio nella loro interazione, risorse interessanti sulle quali riflettere per delineare nuove politiche abitative. Il patrimonio di conoscenza e professionalità espresso attraverso pratiche e procedure consolidate può giocare un ruolo propulsivo, se messo in condizione di dialogare con l'innovazione delle politiche, o al contrario porsi come elemento di freno e di ostacolo in un contesto di non riconoscimento o di contrapposizione. Un esempio significativo è costituito dalla nuova centralità attribuita al concetto di "housing sociale"⁶ in contrapposizione al più tradizionale e sperimentato concetto di "edilizia residenziale pubblica". Si tratta di un cambiamento di rilievo con ricadute importanti in termini di profilo dei destinatari delle politiche, ma anche in termini di ruolo, campi di azione e professionalità degli attori pubblici e privati coinvolti (Baldini e Federici, 2008; Delera, 2009; Bronzini, 2014; Santangelo, 2014). Il dibattito nato negli altri paesi europei che hanno sperimentato simili fasi di mutamento ha concettualizzato questo spostamento come un passaggio tra due diverse concezioni dell'offerta. La prima connotata come "dualistica" propone una netta separazione tra una componente protetta con un forte intervento dell'operatore pubblico e una componente privata gestita dalle logiche di mercato.

La seconda, definita "unitaristica", vede nel mercato un'arena dove si confrontano e competono operatori no-profit e operatori profit (Kemeny, 1995). Ed è proprio un orientamento verso questa seconda concezione che sembra caratterizzare oggi le nuove politiche per la casa in Italia⁷. Tuttavia, a differenza degli approfondimenti che sono stati messi in atto negli altri paesi europei (Kemeny *et al.*, 2005), nel caso italiano non sembra essere stato sufficientemente esplorato l'intero campo delle implicazioni indotte dai nuovi orientamenti, con particolare attenzione alle fasi di attuazione nelle quali la *path dependency* (Pierson, 2004) tra l'insieme di pratiche, attori e strumenti è più forte. Sono molteplici le dimensioni del cambiamento ad essere messe in gioco, dal mutamento di compiti dell'operatore pubblico che esce da un suo ruolo di *provider* per assumere un ruolo di attivatore e garante delle regole, a quelli degli uffici tecnici. Si tratta di un processo non facile di ri-orientamento verso politiche di carattere inclusivo e interattivo, che danno fiducia a percorsi di apprendimento collettivo su cosa fa proble-

⁶ Il concetto di *social housing* nel dibattito europeo tende ad includere sia gli interventi di ERP, che l'edilizia agevolata/convenzionata o le iniziative promosse dal settore no-profit, nel testo il termine di "housing sociale" fa riferimento a questo ultimo tipo di iniziative.

⁷ Il riferimento è evidente in alcune nuove proposte di legge, ad esempio, quella sulla casa della Regione Lombardia, ritenuta da molti un disegno innovativo proprio dal punto di vista della relazione tra pubblico e privato (Regione Lombardia, Proposta di Legge "Disciplina regionale dei servizi abitativi", delibera del 6/11/2015).

ma e su come i problemi possono essere collettivamente affrontati. Di qui l'esigenza di riflettere su alcuni caratteri della vicenda della politica della casa in Italia che hanno, proprio per la resilienza di concetti e valori consolidati, ripercussioni di rilievo sia sulla ri-interpretazione del senso dell'azione pubblica per la casa, che sul destino del patrimonio di edilizia residenziale pubblica che è al centro dell'interesse di questo testo. Tra i caratteri forti della storia dell'intervento pubblico nella casa nel caso italiano, tre sembrano gli elementi su cui riflettere.

1. Il primo è relativo al fatto che *le politiche abitative si siano storicamente costituite come settore autonomo dalle altre politiche* costruendo confini propri all'interno di un comparto che potremmo principalmente descrivere di *produzione edilizia* (Secchi, 1972). Il rapporto più stretto con l'urbanistica (ad esempio attraverso i PEEP e l'inclusione della casa sociale tra gli standard urbanistici nel periodo più recente) non modifica sostanzialmente questa collocazione. Questo lascito fa problema perché il tema dell'abitare si pone oggi in termini radicalmente diversi rispetto ai periodi della crescita e dell'espansione urbana, quando era in qualche modo legittimo fare riferimento nella formulazione delle politiche della casa a concetti come condizione abitativa/fabbisogni e produzione di nuove abitazioni come risposta. Le condizioni in cui si creano oggi disagio o benessere abitativo si fondano su un sistema più complesso di relazioni che rende necessario considerare, al di là degli elementi che contraddistinguono la qualità dell'alloggio, un insieme di altri aspetti che danno significato sia al concetto di condizione abitativa che alle possibilità/modalità di accesso alla casa. Assumono peso elementi come: il titolo d'uso dell'alloggio, più articolato che in passato⁸ o legato a temporaneità di uso; le condizioni di crisi, economiche e di diritto (indebitamento sui mutui e dilagare delle situazioni di morosità), entro le quali vengono costruiti l'accesso e lo status abitativo; il contesto di prossimità e la posizione nel contesto urbano più ampio (Cremaschi e Tosi, 2001). Tutto ciò pone l'istanza di superare una concezione che tende a ridurre i temi delle politiche abitative alla sola dimensione della casa e della sua produzione, perdendo per altro quell'orizzonte di senso – così significativo in alcuni interventi del passato, come ad esempio nei casi della cooperazione a proprietà indivisa o del primo Piano Ina-Casa (Di Biagi, 2001) – legato al “fare città” e al fare “cittadini” i nuovi arrivati alla città⁹.

⁸ La percentuale di famiglie residenti in abitazioni offerte “ad altro titolo” passa dal 6,7% del Censimento 1991 al 9,9% nel 2011.

⁹ Interessante su questi aspetti l'intervista a Ubaldo Scarsellati che racconta l'esperienza di accompagnamento dei nuovi abitanti dei quartieri ERP alle nuove condizioni di convivenza e di vita urbana, messa in atto in occasione del primo settennio Ina-Casa. Il compito

2. Il secondo è legato al *prepotente protagonismo della questione proprietaria, che oltre ai fattori di natura culturale, evidenzia un chiaro ruolo delle politiche abitative*. Negli ultimi trent'anni una quota crescente di famiglie italiane è diventata proprietaria dell'abitazione di residenza (il 72% circa). Per decenni questa crescita è stata considerata un fattore di rassicurante stabilità sociale (Gaeta, Janin Rivolin e Mazza, 2013; Castles e Ferrara, 1996). L'orientamento delle politiche verso la casa in proprietà è stato possibile anche grazie alla permanenza di due condizioni: la confluenza di una parte consistente di finanziamenti pubblici verso la casa in proprietà che ne ha esteso l'accesso anche alle categorie meno abbienti; una progressiva crescita dei prezzi immobiliari che ha garantito questa forma di investimento. La crisi della spesa pubblica con il venire meno delle diverse forme di supporto finanziario e poi la grande crisi del 2008 e l'esaurirsi della bolla finanziaria¹⁰ hanno pregiudicato il permanere di queste due condizioni. Hanno inoltre contribuito alla messa in discussione della soluzione proprietaria l'allargarsi della fascia del disagio e della vulnerabilità, il mutare delle caratteristiche strutturali della popolazione, la presenza di *incomers*, che fanno sì che la domanda abitativa si stia fortemente ridefinendo. Cresce e si ri-articola la domanda di affitto a costi controllati (Baldini, 2010; Fregolent e Torri, 2016). All'interno dello stesso segmento proprietario esiste oggi una forte variabilità, e i fattori che sembrano incidere maggiormente su queste differenze sono le modalità e i tempi di accesso alla proprietà, insieme agli eventuali aiuti ricevuti allo scopo. Per questo, è bene distinguere tra la "proprietà ricca" di chi acquista con buoni esiti, e una nuova "proprietà povera", che equivale a scelte forzate in assenza di alternative nel settore dell'affitto (Poggio, 2009). È quindi questo un momento in cui sembra possibile rinegoziare le coordinate sociali e gli istituti giuridici in base ai quali si delineano le forme di organizzazione sociale dello spazio e di accesso ai beni posizionali della città (Annunziata, 2014).

3. Il terzo aspetto riguarda *i meccanismi di produzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica che nel caso italiano a partire dai due Piani Fanfani non sono mai stati finalizzati*, come nella gran parte dei paesi socialdemocratici europei *alla produzione di un patrimonio in affitto da gesti-*

fu affidato ad una figura nuova, quella dell'assistente sociale operatore di comunità, al quale fu dato il mandato di ascoltare i problemi delle persone e orientarle a sviluppare la capacità di risolverli, attraverso una vera e propria metodologia di processo tesa a facilitare il mettere insieme soggetti eterogenei intorno a valori e obiettivi comuni (De Rita e Bonomi, 1998).

¹⁰ Secondo alcuni studiosi in tempi di crisi sono sorte questioni fondamentali sulla natura della proprietà; di rilievo tra queste l'esaurirsi della bolla finanziaria che aveva ancorato le aspettative di crescita nella relazione tra finanza e proprietà della casa (Rolnik, 2013).

re con attenzione e cura, ma piuttosto come supporto all'accesso alla casa in proprietà (Padovani, 1996). Dal 1951 al 2001 è stato prodotto circa un milione di abitazioni ERP, ma una stessa quantità è stata ceduta in proprietà e lo stock è rimasto così immutato nelle sue dimensioni. Con l'emanazione della L. 560/1993 prende avvio la vendita di quote di alloggi pubblici; il meccanismo non ha prodotto introiti sufficienti a ricostruire nemmeno un terzo del patrimonio venduto, stimato in circa 180.000 unità tra il 1993 e il 2008 con una perdita del 22% del patrimonio (Federcasa e Censis, 2008). Inoltre, a partire dagli anni '80 si è progressivamente contratto il sistema di finanziamento, produzione e gestione dell'edilizia residenziale sociale; dal 1999 i contributi ex Gescal non sono più assegnati all'ERP, interrompendo così una pur esile continuità di flussi finanziari. L'intervento pubblico nell'edilizia residenziale e l'istanza di dare casa a quanti sono esclusi dal mercato, sono di fatto, se non nelle dichiarazioni, scomparsi dall'agenda pubblica. La conseguenza indiretta è una situazione di indifferenza e preoccupante incapacità politica e amministrativa, tanto nei confronti della gestione di un patrimonio di edilizia residenziale sociale quanto nella percezione del suo significato di bene comune e di risorsa preziosa rispetto ai nuovi connotati assunti dalla domanda abitativa.

Questa situazione di opacità nei confronti dell'intervento pubblico per la casa ha incominciato a essere messa in tensione nel periodo più recente (Padovani, 2011). Hanno spinto in questa direzione, da un lato, la consapevolezza delle difficoltà di accesso alla casa, e in particolare ad una casa in affitto a costi sostenibili, incontrate da un vasto numero di soggetti, che si estendono dalle aree delle povertà e del disagio grave (Tosi, 2009b), agli immigrati, ai giovani (Baldini e Poggi, 2014) e a una molteplicità di situazioni in gran parte riferite all'impoverimento dei ceti medi (Bagnasco, 2008). Dall'altro ha inciso l'aggravarsi della differenza in termini di qualità dell'abitare tra le varie parti della città. Aumenta la distanza tra le porzioni di città di qualità elevata rispetto a quelle che oggi vengono considerate importanti componenti del benessere del vivere urbano, e quelle disagiate, tra i quartieri dei ricchi e quelli dei poveri (Secchi, 2013). Le aree dove sono stati realizzati e si sono venuti evolvendo i quartieri di ERP fanno parte di questo secondo tipo di offerta e si propongono come luoghi – problematici e preziosi – di approdo di questo secondo importante gruppo di popolazioni urbane espulse dai luoghi di maggiore benessere.

2. Se e come l'ERP può essere una forma di (parziale) risposta oggi

A fronte del quadro delineato, siamo sicuri che l'intervento pubblico nella casa sia questione superata e che quello che rimane di quanto l'azione pubblica è venuta sedimentando nel territorio e nelle città sia più un problema che una risorsa?

Il testo propone un'inversione di prospettiva in cui le tracce di questi interventi (considerando sia le unità ancora in proprietà pubblica sia quelle a vario titolo "privatizzate" all'interno dei quartieri) da oggetto multiproblematico vengono interpretate come campo di possibilità per rispondere ad alcuni degli elementi di crisi della città (Laboratorio Città Pubblica, 2009). Si tratta di una proposta antitetica, sia rispetto alla tendenza dominante a percepire e trattare il patrimonio residenziale pubblico come un problema urbano del quale liberarsi, ad esempio attraverso le politiche di alienazione, sia rispetto alla tendenza ad ignorare l'esigenza di un intervento pubblico per la casa. L'osservazione "dall'interno" delle pratiche di vita e delle dinamiche che interessano un quartiere di edilizia residenziale pubblica come quello di San Siro permette di mettere in luce aspetti e potenziali campi operativi che hanno implicazioni di rilievo per le politiche abitative. Tra questi:

- indicazioni utili per la *messa a fuoco dei connotati della domanda abitativa che ha trovato una risposta in questo tipo di patrimonio*. Emergono due elementi di interesse: da un lato, la presenza di profili di abitanti molto più articolati di quelli previsti nei bandi di accesso all'ERP e, dall'altro la presenza di una casistica di situazioni non necessariamente sovrapponibile a quella dei potenziali interlocutori delle politiche di *housing sociale*. Allo stato attuale questi quartieri sembrano di fatto dare risposta (attraverso combinazioni di interpretazioni e forzature del quadro di regole formali) a una parte della domanda espressa da gruppi in condizioni di povertà, ma al tempo stesso si pongono come soluzione per una gamma di situazioni di difficoltà, impreviste, temporanee, che connotano l'abitare urbano oggi e non necessariamente sono riconducibili alla categoria della povertà (sfratti da patrimonio privato, lavoratori temporanei, immigrati, studenti, giovani). Sono indicazioni di rilievo per una comprensione dell'articolazione delle difficoltà dell'abitare la città (Cognetti, 2011);
- un secondo aspetto è connesso al *senso di comunità*, nell'accezione di condivisione di spazi comuni e di momenti di prossimità sperimentate da chi abita e lavora in questi quartieri (Basso, 2015), che mostra delle capacità degli abitanti di attrezzarsi per affrontare i temi della crisi. La dimensione del quartiere "popolare", dove sono presenti situazioni di difficoltà e conflitto, mostra anche il sapere porsi come potenziale e importante componente della qualità del vivere urbano di popolazioni fra-

gili: il quartiere diventa infatti luogo di sperimentazione di nuove pratiche di convivenza tra diversi, ad esempio, in termini intergenerazionali e interculturali. Inoltre, la situazione di emergenza sembra dare adito alla possibilità di trovare delle minimali forme di trattamento attraverso azioni di intervento “dal basso” legate a pratiche di mutuo aiuto e a reti associative radicate localmente;

- un terzo aspetto riguarda la sfida posta dall’insieme delle dinamiche espresse dal quartiere che ne mettono in evidenza le *potenzialità come luogo di sperimentazione di una nuova politica pubblica per la casa* che chiede di essere ripensata proprio a partire dalle specificità poste dal contesto. Questi contesti sembrano un’opportunità per avviare progetti pilota e sperimentazioni istituzionali che attivino il senso della condivisione, del fare insieme, dell’apprendimento reciproco, che cerchino di superare la separatezza tra la lettura formale di quanto fa problema e quella indotta dalle pratiche di vita quotidiana.

A fronte di queste potenzialità, quali prospettive di incidere su una visione che considera l’edilizia pubblica come patrimonio “da buttare”? Spingono in questa direzione alcuni ancora deboli spiragli e stimoli contrapposti. In primo luogo la nuova attenzione al tema espressa da enti pubblici e movimenti sociali che (a volte in conflitto) rimettono l’accento sulla questione della casa e delle politiche di risposta che non devono essere circoscritte alla sola emergenza abitativa. In secondo luogo, processi, ancora di nicchia, di attenzione per le porzioni di città in condizioni di declino e di perdita di funzionalità che attraverso specifiche pratiche di intervento tendono a spostare lo sguardo da una loro lettura come spazi che, concluso un loro “naturale” ciclo di vita, sono in attesa di progetti di rivalorizzazione posizionale, verso una loro percezione come luoghi dove è possibile costruire nuovi valori, anche economici, a partire da valori sociali (Cellamare, 2011; Bianchetti, 2014). Infine, sullo sfondo, la spinta della “campagna mediatica” che li ha descritti come ambiti molto problematici, ma ha anche contribuito a sollevare pubblicamente il tema delle periferie¹¹.

Sono istanze che fanno riferimento a visioni eterogenee che possono produrre tanto esiti di interesse quanto proposte riduttive poco efficaci se non dannose. Il tema che si pone è quello di mettere in atto modalità opera-

¹¹ Tra luglio 2014 e gennaio 2015 il quartiere San Siro è entrato a fare parte di un ampio dibattito pubblico sul tema della condizione delle periferie italiane che si è nutrito di moltissimi articoli di cronaca, ma ha anche reso note alcune autorevoli posizioni sul tema: Don Virginio Colmegna, “Case e occupazioni. Paure e proposte”, *La Repubblica*, 4 nov. 2014; Francesca Cognetti, “Studiare l’abusivismo”, *Corriere della Sera*, 8 set. 2014; Mauro Magatti, “Appunti sulle tensioni nelle periferie di Roma e Milano”, *Corriere della Sera*, 13 nov. 2014; Enzo Scandurra, “Cosa accede nelle nostre periferie malate?”, *il Manifesto*, 15 nov. 2014.

tive, competenze e quadri concettuali diversi da quelli più sperimentati. Non si tratta solo di superare approcci autoreferenziali, di carattere settoriale o verticistico, o di aprire l'interazione alle numerose risorse offerte dai contesti locali, ma di contrastare la disattenzione delle politiche per l'ordinarietà del vivere quotidiano anche attraverso i complessi rapporti tra gli spazi costruiti e l'uso che ne viene fatto dagli abitanti (Di Biagi, 2013; La Cecla, 2015).

3. San Siro: campo di pratiche e politiche per nuove azioni sulla casa

I due anni di ricerca all'interno del quartiere di San Siro hanno contribuito a capire meglio come si presenti un quartiere di ERP oggi. Guardando da dentro quella che si profila dopo un lungo periodo di ascolto, osservazione, interazione locale, è una situazione certamente problematica che però si discosta decisamente dalle immagini riduttivamente omologanti associate al patrimonio ERP. San Siro con i suoi 6.133 alloggi e 11.000 abitanti è uno dei grandi quartieri di edilizia residenziale sociale di Milano, un quartiere dotato di un forte impianto urbanistico unitario che si sovrappone, con scarse interferenze, alla maglia di crescita della città. Costruito negli anni dal 1934 al 1956 si è realizzato per parti distinte, che esprimono nella loro diversità il mutamento nel tempo dei criteri di concezione dell'intervento pubblico: dalle corti interne spaziose e alberate dei primi insediamenti di buona qualità edilizia e architettonica, alle stecche allineate lungo l'asse eliotermico e ai corridoi di verde delle realizzazioni più recenti. Un quartiere introverso, ma ben servito dai mezzi di trasporto pubblico, con un carattere di "area centrale" più che di "periferia". Nel lungo intervallo di tempo dalla sua costruzione ad oggi nel quartiere non sono stati effettuati interventi importanti di riqualificazione o di manutenzione straordinaria, sino al 2006 quando viene avviato il Contratto di Quartiere che ne interessa solo una porzione. Sono quindi presenti condizioni di pesante degrado edilizio. È un quartiere che è cambiato e sta cambiando. Tra i tratti più salienti del mutamento, l'arrivo nel periodo recente di un numero importante di immigrati; stando ai dati dell'anagrafe, più del 40% dei residenti nel quartiere non sono di nazionalità italiana (in alcuni numeri civici questa presenza supera il 60%). Una parte del patrimonio abitativo è stata privatizzata nel corso del tempo in funzione delle diverse possibilità offerte dalle leggi in vigore (al 2012 risulta in proprietà privata il 23% delle case). La forte varietà dei profili di vita esprime una convivenza forzata, una situazione di mix sociale indotto dalla concomitanza di fattori eterogenei (espulsioni causate dai meccanismi di mercato, procedure di assegnazione, modelli di gestione del

patrimonio pubblico, politiche sociali) che richiede agli abitanti grandi capacità nel mestiere dell'abitare tra diversi¹². È un quartiere ricco di iniziative, di associazioni, di comitati e di energie.

Il quartiere negli ultimi due decenni ha vissuto un progressivo deterioramento della qualità dell'abitare e del vivere urbano con ricadute particolarmente negative sulla quotidianità della convivenza negli spazi comuni e sul senso di sicurezza (Cognetti, 2014).

Il lavoro di ascolto degli abitanti e delle associazioni segnala la presenza di forme di disagio (e di risorse per affrontarle) diverse in funzione del profilo e delle istanze dei soggetti. Emerge però come tema comune il riferimento a una situazione di opacità in termini di diritti, doveri, senso di responsabilità, ma anche competenza e professionalità, che sembra connotare le relazioni tra gli abitanti, ma soprattutto i rapporti tra questi e quell'insieme di enti a vario titolo responsabili della "qualità e del benessere" del vivere urbano. Il quartiere presenta problemi di degrado edilizio che richiedono interventi costosi, però da quanto scaturito dall'indagine sul terreno, emergono anche domande e possibili campi di risposta che hanno a che fare con la disponibilità da parte degli attori coinvolti e soprattutto da parte delle istituzioni pubbliche ad orientare diversamente le proprie prassi operative.

L'ipotesi avanzata è che sull'immagine negativa e sul deterioramento della qualità della convivenza nel quartiere abbia inciso l'interazione tra fattori direttamente o indirettamente connessi al governo (o non governo) delle trasformazioni in atto nell'area, che coinvolgono una molteplicità di soggetti istituzionali e non – dalla proprietà del patrimonio pubblico: ALER, ai proprietari degli alloggi privati (zzati), agli uffici del Comune, agli uffici preposti alla sicurezza, ecc. Questi attori sembrano avere messo in atto strategie e linee di azione tendenzialmente riferite ai propri ambiti di competenza e a criteri orientati più ai problemi di bilancio o di *performance* istituzionale/aziendale che ai fini sociali del patrimonio. Ad essere messi in discussione più che le carenze di manutenzione che esistono ma che richiedono tempi e investimenti importanti, ci sembrano essere i modelli di gestione del patrimonio e le capacità di dare risposta ai problemi posti al quartiere dai processi di mutamento in corso.

¹² Un contesto che offre contributi al dibattito sul concetto di mix sociale e la sua traduzione in obiettivo di politiche abitative e di rigenerazione urbana (Bricocoli and Cucca, 2014).

4. Qualità della gestione ordinaria e la politica del vuoto

Emerge un quadro problematico su differenti fronti, che hanno come denominatore comune la qualità ordinaria della vita quotidiana e quelle che potremmo chiamare delle vere e proprie “tattiche di sopravvivenza” che abitanti e soggetti locali mettono in atto per fare fronte alla situazione. Le questioni maggiormente diffuse relativamente ai temi della casa sono:

- il problema delle occupazioni abusive, pratica di lungo periodo che si è posta con particolare forza nel periodo recente con l’intensificarsi del fenomeno nella seconda metà del 2014;
- il problema della convivenza tra diversi: oltre all’elevato numero di immigrati, nel quartiere si concentrano casi di disagio psichico e situazioni problematiche come gli arresti domiciliari;
- il problema delle manutenzione straordinaria e degli interventi di risanamento negli edifici dove i processi di privatizzazione hanno frammentato-l’assetto proprietario (condomini misti), con forti disparità di disponibilità delle risorse;
- i problemi del degrado ambientale, soprattutto quelli indotti dalla non cura degli spazi comuni e dalla mancanza di regole di convivenza in presenza di situazioni di potenziale conflittualità.

A partire da questo quadro, due paiono le questioni sulle quali riflettere per introdurre elementi di qualità ma anche per provare a rileggere questo quartiere di edilizia pubblica (come altri con caratteristiche affini), come una possibile fonte di risposte differenziate a una pluralità di questioni che la città pone in termini di casa e abitare urbano: la prima è relativa alla pluralizzazione dei percorsi di vita e a come la gestione ordinaria possa incidere sulla qualità della vita quotidiana, intesa come diritto essenziale del vivere; la seconda riguarda il moltiplicarsi dei vuoti abitativi all’interno del quartiere, il portato simbolico che questa diffusione rappresenta (in termini di abbandono, degrado, percezione di sicurezza) e l’impatto che questa diffusione ha sulle dinamiche abitative e di vicinato già precarie.

4.1. Mix sociale “forzato” e il diritto alla qualità della vita quotidiana

Nel corso degli ultimi anni il patrimonio ERP è stato interessato da dinamiche nuove (in gran parte prodotte da situazioni di emergenza abitativa) che hanno prodotto canali di accesso alla casa più diversificati rispetto all’immagine consolidata che vede una rigida bipartizione tra assegnazioni agli aventi diritto e vendita agli inquilini.

In uno stesso isolato, o edificio, convivono oggi regimi proprietari, titoli di godimento e pratiche del “dare casa” diversi: giovani inseriti in progetti sperimentali (ad esempio il Programma Abitagiovani, promosso dalla Fondazione Housing Sociale); alloggi sottostandard e quindi non assegnabili, affidati in gestione temporanea ad enti (ad esempio l’esperienza della cooperativa Dar casa); famiglie in emergenza sfratti; assegnatari in deroga alla graduatoria, programmi di residenzialità assistita, subentri non registrati; ma anche nuovi abitanti attratti da un mercato dell’affitto e dell’acquisto più accessibili. Questi nuovi ingressi sono l’esito di pratiche, politiche e progetti (promossi da soggetti diversi) che aprono il patrimonio pubblico a nuovi profili, forzandone in qualche misura la condizione di risposta a una domanda “standard” di casa (le graduatorie pubbliche) e costituendo un’interessante condizione di mix, che introduce abitanti portatori di un diverso tipo di risorse nell’interpretare senso e ruolo del quartiere (Maranghi e Ranzini, 2014).

Le combinazioni tra diversi profili sociali e condizioni degli stabili, danno luogo a differenze interne: ogni numero civico (e quindi ogni cortile) è un mondo in cui si svolgono particolari e unici equilibri (dalle autogestioni da parte degli abitanti per altro previste dalle norme ALER, a gestioni affidate a competenze esterne, maggiore o minore capacità gestionale da parte dei custodi, o assenza di custode). Ne derivano conflitti ma anche pratiche di solidarietà attiva e mutuo-aiuto che esprimono una tensione al mantenimento di regole e riferimenti. Il vivere dignitoso, che si perde nel racconto complessivo del quartiere, rivive in alcune pratiche individuali e nel lavoro quotidiano di reti di soggetti locali.

Questi percorsi possono essere intesi come tentativi parziali di risposta alla rigidità di un modello di gestione che fatica a confrontarsi con il complessificarsi delle istanze sociali. Dinamiche che stentano a costruire un nuovo orizzonte strategico in termini di gestione, ma che pongono interessanti interrogativi circa i nuovi ruoli dell’edilizia pubblica nella città contemporanea. Situazioni che fanno fatica a consolidarsi e ad incidere, anche perché inserite in un rigido complesso di norme e “regole” di gestione che, se da una parte non fornisce lo spazio necessario per delle revisioni legate alle domande specifiche di alcuni territori (pensiamo ad esempio alla presenza elevata della popolazione straniera, oppure ai disabili psichici, e a che cosa queste popolazioni richiederebbero in termini di regole di uso della casa e degli spazi condominiali), dall’altra non è riuscito ad evitare pesanti forme di uso improprio e illegale degli spazi residenziali e non.

In questo senso, a fronte di un interessante mix sociale, esito più di una sommatoria di interessi e micro-azioni formali e informali che di un qualche tipo di disegno strategico di intervento, si rileva una sostanziale disattenzione delle politiche per l’ordinarietà del quotidiano e i complessi rap-

porti tra gli spazi costruiti e l'uso che ne viene fatto dagli abitanti. Emerge da questa condizione altamente problematica un'istanza – spesso portata all'attenzione da gruppi di abitanti, associazioni e comitati – relativa a quello che potremmo chiamare il “diritto alla qualità della vita quotidiana”.

4.2. La “politica del vuoto” e il circolo delle occupazioni abusive

I quartieri ERP sono contesti densi e compatti, ma spesso caratterizzati da dinamiche di svuotamento, che ne compromettono fortemente l'abitabilità. Alloggi e spazi non residenziali restano per lungo tempo imprigionati in una condizione di attesa a causa di regolamenti (circa 350 alloggi a San Siro sono sottosoglia ovvero inferiori ai 28,80 mq e quindi non assegnabili secondo la normativa regionale vigente), procedure o mancanza di investimenti che ne impediscono la rapida riattivazione (cambio di assegnazione, inagibilità, canoni di locazione, ecc.). A San Siro quasi il 17% degli alloggi (circa 800) non sono assegnati perché in attesa di manutenzione, ristrutturazione o considerati non agibili secondo le normative vigenti¹³. Ai vuoti abitativi, frammentati e invisibili dall'esterno ma non per gli inquilini che li vivono con inquietudine, si sommano i vuoti ai piani terra (come ex spazi commerciali) oppure i grandi edifici vuoti (come l'OMNI o l'ex sede dell'ANPI): spazi che ci parlano di un passato fatto di servizi e di presidi sociali diffusi, ma che sono segni oggi di degrado e di una sfiducia ampia in termini di rilancio di questi contesti.

Un patrimonio latente di spazi che rivela la difficoltà dell'ente proprietario a mettere in pratica azioni innovative di riuso. Una sorta di deliberata “politica del vuoto” che rappresenta un grave problema poiché testimonia una difficoltà da parte degli enti pubblici nel rispondere in maniera efficace ed efficiente ad un bisogno che assume sempre più i tratti di un'emergenza diffusa. Il problema dei “vuoti” è acuito da norme spesso “congelate”, difficilmente intelleggibili, obsolete, che richiederebbero di essere ripensate rispetto ad un mutato quadro dei bisogni abitativi e delle risorse disponibili in termini di risposte. In una situazione di crisi abitativa grave come l'attuale, lasciare vuoto un numero importante di alloggi che, spesso, richiederebbero modesti interventi di riadeguamento costituisce un problema anche per le persone in lista di attesa, poiché finisce per ledere la praticabilità effettiva di un loro diritto.

¹³ Per il comune di Milano al 2015 risultano nelle stesse condizioni e quindi inutilizzati circa 10.000 alloggi del patrimonio di ERP, la gran parte (8.000 unità) di proprietà di ALER.

Inoltre la questione dei vuoti alimenta il fenomeno delle occupazioni abusive, che nel quartiere toccano concentrazioni consistenti (in alcuni stabili pari al 30-40%). La condizione di illegalità abitativa è un fenomeno che disegna oggi una geografia composita nel quartiere San Siro, esito di percorsi molto diversi tra loro. In molti casi testimonia un'incapacità di muoversi all'interno di norme e procedure, che determina di fatto lo "scivolamento" degli inquilini in stato di "irregolarità" (le cosiddette "occupazioni amministrative"); in altri casi, si configura attraverso un subentro al patrimonio assegnato ad altri da parte di singoli individui/famiglie (per esempio, famigliari, amici, conoscenti), o attraverso il subaffitto irregolare di alloggi. Le condizioni di accesso "illegale" alla casa si realizzano poi anche attraverso forme più organizzate di "utilizzo" del patrimonio, che si attestano su due fronti: quello della denuncia di una gestione inefficace del patrimonio pubblico da parte degli enti deputati (il caso delle "occupazioni politiche"); quello della risposta a condizioni di precarietà abitativa gestita all'interno di reti criminali che controllano parte dello sfitto che richiedono somme di denaro in cambio di accesso e permanenza nell'alloggio ("racket" delle occupazioni). Negli ultimi anni in particolare si è verificato un picco delle occupazioni di alloggi vuoti anche da parte di nuclei familiari provenienti da situazioni meno "emergenziali", che può essere associato all'aggravarsi del problema casa, in relazione all'avanzamento della crisi economica.

Sullo sfondo di una condizione articolata e difficile si colloca una rilevante dimensione retorica rappresentata dalla tendenza ad appiattire la situazione attraverso un'iper-rappresentazione dell'illegalità ad essa associata sia nel discorso pubblico, quando nell'azione politica. La rappresentazione istituzionale tende a trattare il fenomeno attraverso azioni esclusivamente contenitive, non sviluppando alcuna sperimentazione riguardo a possibili trattazioni da parte delle politiche abitative e sociali¹⁴. La rappresentazione mediatica, appiattisce la pratica dell'occupazione abitativa sulla categoria dell'illegalità e della marginalità. Il discorso degli stessi movimenti di lotta per la casa punta sull'emersione della sola dimensione conflittuale dell'occupazione, e questo ha effetti all'interno dei movimenti, incidendo notevolmente sulla capacità di generare un discorso collettivo sulla produzione

¹⁴ Sulla spinta dell'incremento delle occupazioni abusive che si è registrato nel Comune di Milano nella seconda metà del 2014, nel novembre 2014 è stato sottoscritto, alla presenza del Presidente della Regione Lombardia e del Sindaco del Comune di Milano un "Piano Operativo di Azione per la prevenzione e il contrasto alle occupazioni abusive di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica" che ha coinvolto più settori della pubblica amministrazione. Il patto è stato sottoscritto dal Prefetto di Milano, dai due assessorati casa e sicurezza della Regione Lombardia e Comune di Milano e dal presidente dell'ALER Milano. Non sono ancora stati presentati pubblicamente gli esiti dell'iniziativa.

di nuovi diritti sociali. Questa immagine stretta nella dicotomia legale-illegale (De Carli, 2014) non restituisce la geografia articolata della molteplicità di pratiche riconducibili a questo fenomeno e ne pregiudica così fortemente qualsiasi forma di comprensione e trattabilità.

5. Casa pubblica come bene comune: orientamenti di politiche

Il quadro tracciato, rimanda a due ordini di riflessioni che la parte conclusiva prova ad articolare. Un primo livello è relativo al quartiere San Siro e ai quartieri di edilizia residenziale pubblica: l'indagine in profondità di un contesto specifico può aiutarci a individuare, mettere in tensione e verificare indicazioni e linee di intervento per politiche innovative ed efficaci? Un secondo livello riguarda la politica per la casa: quali sollecitazioni di *policy* il caso di studio solleva all'interno di un quadro in profondo mutamento come quello descritto nel primo paragrafo?

5.1. Quartieri pubblici in crisi. Politiche a scala di quartiere

Per quello che riguarda la dimensione del quartiere pubblico in crisi ci sembrano tre i punti che la lettura proposta in questo articolo solleva.

Dalla regola a nuove alleanze tra cittadini e istituzioni. All'interno di questa nuova complessità urbana e di fronte all'evidenza di un quotidiano fallimento della gestione di questi quartieri che richiede un radicale ripensamento degli strumenti di policy, appare *necessario spostare l'attenzione da una fiducia illimitata nell'efficacia delle regole verso la costruzione di condizioni per nuove alleanze tra abitanti e istituzioni*, basata su un senso condiviso di casa e quartiere pubblico come un bene comune da tutelare e valorizzare. Ne deriva la necessità di promuovere delle forme di avvicinamento integrato e collaborativo alle politiche di rivalorizzazione di questo patrimonio e di creare norme e regole condivise dei modi di gestione e di cura che diano agli abitanti e alle diverse forme di cittadinanza un ruolo più attivo nella costruzione della qualità dell'abitare quotidiano. La dimensione locale di uso delle regole potrebbe essere favorita da forme di gestione decentrata e forme di accompagnamento, come già in parte succede attraverso il Laboratorio di Quartiere avviato in occasione del Contratto di Quartiere. In alcuni casi infatti, condizioni di felice interazione tra residenti e altri attori locali hanno permesso di trovare delle risposte e il disagio è riuscito a tradursi in forme di attivazione e nella sperimentazione di soluzioni innovative. Tuttavia a fronte di queste iniziative si riscontrano lentezze, difficoltà

da parte delle istituzioni, e in particolare da parte della proprietà, nel riconoscerle come potenzialità e considerarle contesti di utile apprendimento per la formulazione di nuovi orientamenti operativi.

Migliorare la qualità della gestione ordinaria. Questo cambiamento di prospettiva, che sposta l'attenzione verso il secondo punto, la qualità della gestione ordinaria, pone però, questioni di fondo relative a cambiamenti di rilievo che hanno a che fare col modo di intendere il proprio mandato da parte degli enti proprietari e pubblici. Si tratta di attivare percorsi di innovazione non facili che incontrano molte resistenze, soprattutto se al centro ci sono questioni di carattere immateriale come quelle connesse alla qualità del vivere quotidiano. Infatti appare centrale, per *un lavoro complesso sulla qualità del quotidiano*, la presenza delle istituzioni (proprietari-gestori, così come istituzioni, dal settore del welfare alla sicurezza urbana) e la loro capacità di reagire in maniera rapida ed efficace, anche attraverso forme di responsabilizzazione e *partnership*, ai problemi che si presentano nei diversi corpi scala, nei cortili, nello spazio pubblico. Cosa problematica in situazioni dove il complesso sistema di norme, se da una parte non è in grado di fornire i servizi necessari nei tempi e modi richiesti, dall'altra non riesce ad evitare pesanti forme di uso illegale degli spazi del quartiere.

Sperimentare pratiche innovative. È in questa direzione, in riferimento al terzo dei tre punti citati, che si possono attuare modalità diverse di gestione: un *quartiere di edilizia residenziale pubblica come quello di San Siro*, dove si sono sedimentate storie di politiche della casa, di politiche urbane, di capacità – o incapacità – gestionali, di vissuti e di esperienze dell'abitare, *sembra proporsi come campo ideale in cui sperimentare pratiche concrete di innovazione* che non rifiutino semplicisticamente il retaggio delle storie precedenti, ma si pongano con esse in un'ottica dialogica e di apprendimento verso una ridefinizione di senso dei quartieri di edilizia residenziale pubblica nella città di oggi. Inoltre questi territori possono rappresentare “prove di nuova urbanità” in cui si sperimentano forme di convivenza di una società sempre più differenziata al suo interno, chiamata oggi a fare emergere nuovi germogli di innovazione sociale, anche in risposta alla crisi. Perché non mettere in conto la possibilità che il quartiere San Siro diventi un “quartiere risorsa” per le culture che esprime (ad es. in termini di multiculturalità, ma anche di attivazione “dal basso”) cercando di capovolgere la sua attuale natura di “ghetto” verso la riapertura dei recinti e uno scambio profondo con la città?

5.2. Innovazioni per la politica per la casa

Il quadro tracciato, pur ricco di questioni specifiche che scaturisco dall'indagine in profondità del contesto San Siro, rimanda anche a temi di carattere generale relativi alla possibilità di introdurre innovazione nella politica per la casa di livello urbano e nazionale. È questo un fronte di riflessione che ci sembra particolarmente scoperto, anche da parte degli ambienti accademici italiani, su cui appare necessario tornare a riflettere. Il caso di studio solleva in questa direzione alcuni interrogativi.

Il primo riguarda *il valore della casa pubblica in un riarticolato quadro di risposte di casa*, in cui, grazie ad azioni promosse da una pluralità di attori, l'ERP diviene una modalità di intervento spesso residuale e in dismissione. L'attenzione posta verso altri tipi di interventi (quali ed esempio i progetti di housing sociale e di residenzialità temporanea) rischia di portarci a liquidare troppo in fretta – come esaurita e legata a molti fallimenti – una tradizione di politiche pubbliche che invece ci appare indispensabile rimettere al centro e ripensare. L'esperienza (in Lombardia pur ricca e interessante) delle pratiche di housing sociale, sulla quale ancora manca un bilancio compiuto, ha comunque dimostrato di non costituire una risposta adeguata all'intero quadro dei disagi. Se oggi l'obiettivo prioritario delle politiche abitative è favorire l'accesso alla casa in locazione a condizioni sostenibili intercettando l'area della povertà abitativa, attraverso politiche e azioni integrate che siano in grado di definire un giusto rapporto tra reddito familiare e affitto, è importante confermare la *centralità dell'azione sull'edilizia pubblica*. In un contesto di risorse scarse, e nonostante la crisi profonda degli enti gestori (a Milano ALER entrata in fase di dissesto finanziario) evidenzia una condizione di fragilità dell'architettura istituzionale, è fondamentale riconoscere che la politica abitativa è e resta una politica "pubblica" che, in quanto tale, necessita di risorse (non solo finanziarie, ma anche regolative e cognitive) di carattere pubblico.

Per rafforzare questa prospettiva, e qui si passa al secondo ordine di quesiti, il tema dell'edilizia residenziale pubblica deve tornare ad essere un elemento di dibattito pubblico e di socializzazione: la città e la società civile dovrebbero farsi carico della tutela di un bene prezioso, costruito collettivamente e a cui, collettivamente, occorre tornare a dare un senso e un valore condivisi. L'idea sottesa è che sia possibile *costruire oggi una diversa consapevolezza del senso e del valore del lungo processo di costruzione di queste porzioni di città* e della loro difesa sia da interventi di privatizzazione che ne snaturano ruolo e funzioni, sia da processi di deliberata dequalificazione e abbandono al degrado. Su questo fronte sono molti gli interrogativi che si aprono: perché, in un'epoca di grande interesse verso le temati-

che connesse ai beni comuni e alla loro cura, la casa pubblica fatica ad essere riconosciuta come un bene collettivo? La casa, tornata ad essere parola d'ordine – in quanto diritto – dei movimenti sociali, sembra invece difficilmente riconosciuta come bene comune della città e di una coalizione ampia di interessi che si mobiliti per difendere il mandato sociale ad essa assolto.

In questa direzione di lavoro, e questo è un terzo punto, si pone il problema di come costruire oggi una diversa percezione di questi quartieri. Il quadro complessivo delle conoscenze di questo universo è frammentato ed appartiene a diversi soggetti. La ricostruzione di un insieme unitario, che permetta di mettere a sistema le diverse dimensioni e faciliti una lettura non è un'operazione semplice. L'opinione pubblica viene informata parzialmente, e solamente quando il tema assurge alla cronaca. L'opacità delle informazioni e la difficoltà di accesso a dati in grado di rappresentare e descrivere le dimensioni realmente in gioco, alimentano discussioni spesso fuorvianti e facilmente strumentalizzabili. Occorre *una politica del dato e della conoscenza pubblica della questione abitativa* che permetta di capire in profondità la complessità delle questioni e l'orientamento delle scelte da compiere. Si pone l'esigenza di acquisire strumenti conoscitivi efficaci orientati al controllo e alla gestione da parte degli enti proprietari, ma anche di promuovere la ricerca di base in materia di politiche abitative che in Italia è insufficiente.

Si tratta di problemi complessi, di grande urgenza sotto il profilo dell'abitare, ma al tempo stesso di non breve e facile risoluzione. Si riconferma l'esigenza per affrontarli di attivare la partecipazione di più attori e più settori di intervento, all'interno di orientamenti quadro in materia di politica della casa. Il percorso è difficile, perché richiede a istituzioni, soggetti intermedi e inquilini di mettersi in una nuova condizione di collaborazione. Ma come spesso accade per gli importanti fatti urbani, è in questa complessità – legata a poteri, volontà, prassi, bisogni e desideri – che ci muoviamo.

Riferimenti bibliografici

- Alietti A. (2013). Politiche abitative, integrazione e immigrazione nel contesto europeo. In: Alietti A. e Augustoni A., a cura di, *Integrazione, casa e immigrazione*. Milano: Fondazione Ismu.
- Ancab-Cresme (2005). *La questione abitativa e il mercato casa in Italia*, Roma: Cresme.
- Anci-Cresme (2005). *Le politiche abitative in Italia*, Roma: Cresme.
- Annunziata S. (2014). A quale titolo (di godimento)? Note per una politica della casa in una prospettiva post-crisi. In: Calafati A., a cura di, *Una Agenda urbana per l'Italia*. Roma: Donzelli.

- Bagnasco A. (2008). Introduzione a una questione complicata. In Bagnasco A., a cura di, *Ceto medio. Perché occuparsene*. Bologna: il Mulino.
- Baldini M. (2010). *La casa degli italiani*. Bologna: il Mulino.
- Baldini M. e Federici M. (2008). *Il social housing in Europa*, CAPPaper n. 49, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, nov.
- Baldini M. and Poggio T. (2014). The Italian housing system and the global financial crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29.
- Basso S. (2015). Ripensare la prossimità nella città pubblica. Strumenti per la ricomposizione degli spazi, oltre l'alloggio. *Territorio*, 72.
- Bianchetti C. (a cura di) (2014). *Territori della condivisione. Per una nuova città*. Macerata: Quodlibet edizioni.
- Bricocoli M. and Cucca R. (2014). Social mix and housing policy: Local effects of a misleading rhetoric. The case of Milan. *Urban Studies*, 26.
- Bronzini M. (2014). *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*. Roma: Carocci.
- Castles F. e Ferrera M. (1996). Casa e welfare state. Le contraddizioni dei paesi sud Europa. *Stato e Mercato*, 48.
- Cellamare C. (2011). *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*. Roma: Carocci.
- Cognetti F. (2011). Storie di una casa. Storie di abitanti. In: Infussi F., a cura di, *Dal recinto al territorio*. Milano: Bruno Mondadori.
- Cognetti F. (2014). Dal progetto disegnato al progetto abitato. *Abitare al San Siro. Territorio*, 71.
- Cremaschi M. e Tosi A. (2001). Casa e territorio. In: Irer, *Quattro studi sulla vulnerabilità sociale. Rapporto dell'Indagine Sociale Lombarda 2000*. Milano: Guerini.
- De Carli B. (2015). Informal Trajectories of Housing in San Siro, Milan. In: Cellamare C. e Cognetti F., a cura di, *Pratiche di riappropriazione*. Milano: Planum Edizioni.
- De Rita G. e Bonomi A. (1998). *Manifesto per lo sviluppo locale Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Delera A., a cura di (2009). *Ri-Pensare l'abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l'housing sociale*. Milano: Hoepli.
- Di Biagi P. (a cura di) (2001), *La grande ricostruzione: il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*. Roma: Donzelli.
- Di Biagi P. (2013). La città pubblica. Un paesaggio dell'abitare quotidiano. In: Magnier A. e Morandi M., a cura di, *Paesaggi in mutamento. L'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*. Milano: FrancoAngeli.
- FederCasa e Censis (2008). Social housing e agenzie pubbliche per la casa. *Rivista Censis*, 10.
- Fregolent L. e Torri R (2016). L'Italia senza casa. Risultati di un'indagine sull'abitare in tempi di crisi. In: Fregolent L., Guerzoni M., Torri R., a cura di, *Povera casa*. Milano: FrancoAngeli.
- Gaeta L., Janin Rivolin U. e Mazza L. (2013). *Governo del territorio e pianificazione spaziale*. Milano: Città Studi edizioni.
- Kemeny J. (1995) *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.

- Kemeny J., Kersloot J. and Thalmann P. (2005). *Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. Housing Studies*, 20.
- La Cecla F. (2015). *Contro l'urbanistica*. Torino: Einaudi.
- Laboratorio Città Pubblica (2009). *Città pubbliche: Linee guida per la riqualificazione urbana*. Milano: Mondadori.
- Maranghi E. e Ranzini A. (2014), *Politiche e pratiche di accesso alla casa nella crisi. Il caso del quartiere San Siro a Milano*, paper presentato alla XXXV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Padova, settembre.
- Nomisma (2007). *La condizione abitativa in Italia*, Roma: Nomisma.
- Padovani L. (1996). Italy. In: Balchin P., ed., *Housing Policies in Europe*. London and New York: Routledge.
- Padovani L. (2011). Politiche della casa in Italia, tra globalizzazione, un federalismo incerto e pratiche locali, *Conferenza SIU Abitare l'Italia. Territori Economiche Diseguaglianze*, Torino 24-26 marzo 2011.
- Pierson P. (2004). *Politics in Time, History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Plebani F (2013). Housing sociale: tra definizioni vaghe e interessi precisi. In A. Alietti e A. Augustoni, a cura di, *Integrazione, casa e immigrazione*. Milano: Fondazione Ismu.
- Poggio T. (2009). Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa. In Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A., a cura di, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute*. Bologna: il Mulino.
- Rolnik R. (2013). Late Neoliberalism: the financialization of homeownership and housing right. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3).
- Santangelo S. (a cura di) (2014). *Edilizia sociale e urbanistica. La difficile transizione dalla casa all'abitare*, Roma: Carocci.
- Secchi B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Laterza.
- Secchi B. (1972). Il settore edilizio e fondiario in un processo di sviluppo economico. In: Indovina F., a cura di, *Lo spreco edilizio*. Venezia: Marsilio.
- Tosi A. (2009). Questioning housing policies in Italy: how social are social policies, Ciclo de Conferencias "La políticas de viviendas en la ciudades del Sur de Europa", Madrid, Observatorio Municipal de Vivienda, 26 de Octubre.
- Tosi A. (2009). Poverty and social demand for a home: the new housing question and policy categories. *La rivista delle politiche sociali*, 1.