



Laura Pogliani

Politecnico di Milano

Mario Paris

Università degli Studi di Bergamo

PREMESSE PER IL RISCATTO DALLA MARGINALITÀ RESIDENZA PUBBLICA E POLITICHE METROPOLITANE MILANESI

L'abitare costituisce oggi uno dei temi di maggiore fragilità territoriale nel nostro paese. In particolare, l'abitare pubblico, che nasce da politiche pubbliche e non dal mercato, soffre da tempo delle difficoltà di reperimento e distribuzione delle risorse per realizzare interventi di nuova edificazione, ma anche per recuperare e riqualificare l'esistente. Trattare i progetti nel campo della residenza pubblica investe tanto la dimensione economica degli interventi quanto quella spaziale e sociale, mettendo in gioco scale diverse – locale, urbana e territoriale. La natura di questi progetti, multiattoriali (di partenariato pubblico e privato) e multifattoriali (di integrazione tra finanziamenti per infrastrutture, riqualificazione ambientale e misure sociali), richiede una condivisione di strategie e azioni da parte di una pluralità di soggetti, che travalica l'azione dei singoli enti locali e, in prospettiva, offre spunti di riflessione importanti sul ruolo potenzialmente rilevante di Città Metropolitana. L'osservazione di politiche e azioni sperimentali praticate al fine di riqualificare il patrimonio residenziale pubblico negli ambiti più fragili del sistema urbano milanese mette in luce la recente attivazione di un approccio inedito al recupero urbano dei quartieri ERP da parte dell'ente metropolitano. L'obiettivo è delineare un 'welfare metropolitano' in cui si intrecciano progetti di ridisegno degli spazi pubblici e collettivi, di inclusione sociale e di integrazione di servizi all'abitare per quei quartieri che costituiscono uno degli assi portanti dell'assetto multipolare. La tesi di questo contributo riguarda la possibilità, al momento ancora embrionale, di intercettare e far convergere le 'buone pratiche' e le relazioni fra diversi soggetti entro una regia unitaria di Città Metropolitana e così prefigurare scenari che alludono ad un riscatto possibile dalla marginalità, attraverso la messa in rete intenzionale di esperienze, risultati e processi.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale, il patrimonio di quartieri di edilizia residenziale pubblica (ERP) nei comuni a corona dei capoluoghi ha permesso di soddisfare una parte del fabbisogno abitativo delle popolazioni urbane più fragili. Testimonianza di una stagione edilizia e urbanistica ormai lontana, questo patrimonio mantiene ancora oggi un ruolo rilevante, anche se spesso è interessato da fenomeni di degrado, sottoutilizzo, mancanza di attrattività. Risulta pertanto necessario ripensare le forme e le modalità di intervento su questi ambiti che, per estensione e distribuzione nel territorio, richiedono un approccio sistematico di rigenerazione alla scala metropolitana che non è stato ancora efficacemente praticato né studiato.

Per iniziare a colmare questa lacuna, il presente contributo propone una lettura del fenomeno a partire dalla conoscenza della distribuzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica nella Città Metropolitana di Milano (CMM). Definito il quadro iniziale, sarà possibile approfondire processi di

Nella pagina a fianco
Fig. 1: CdQ Parco delle Torri e CdQ Parpagliona a
Sesto San Giovanni (fonte: Ortofoto AGEA 2012,
Geoportale Regione Lombardia)

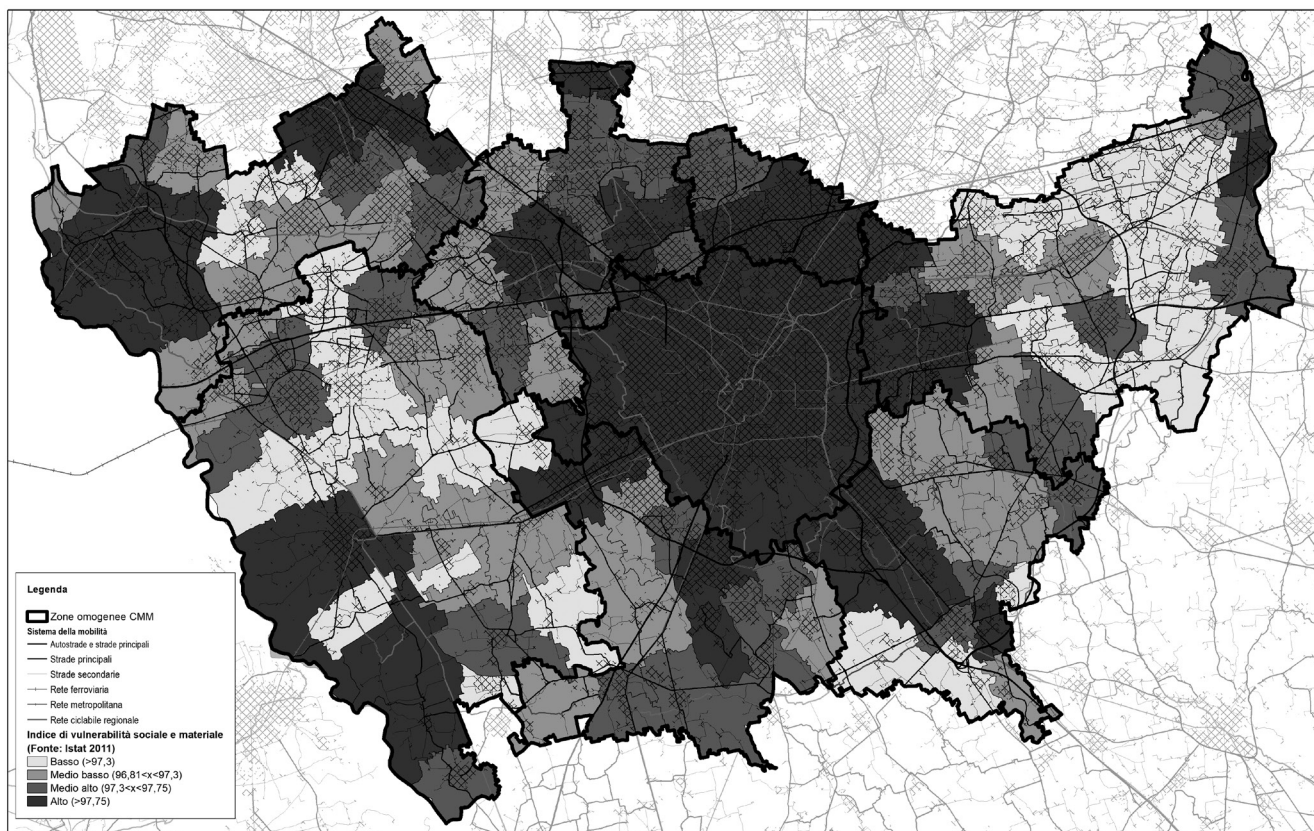


Fig. 2: Indice di vulnerabilità sociale e materiale
(fonte: Istat, 2011)

rigenerazione legati a casi concreti sviluppati in una 'dimensione tentativa' ma prevalentemente locale, per concludere riflettendo sul ruolo che l'attore metropolitano può assumere in una logica di facilitazione e messa in rete intenzionale di esperienze, risultati e processi. Si possono così prefigurare scenari che alludono ad un riscatto possibile dalla marginalità metropolitana, facendo convergere le 'buone pratiche' e le relazioni fra diversi soggetti sviluppate all'interno di esperienze 'straordinarie' secondo una prassi ordinaria, alimentata però da una regia di scala sovralocale.

MARGINALITÀ METROPOLITANA E NECESSITÀ DI RIGENERAZIONE DEL PATRIMONIO ERP

In un quadro territoriale marcato da pressioni insediative e da una geografia più distribuita delle marginalità socioeconomiche (Fig. 2), la presenza di quartieri di edilizia residenziale sociale e pubblica nei comuni posti in frangia alle città maggiori è stata per lungo tempo una soluzione alle difficoltà di accesso al mercato immobiliare di diverse tipologie di popolazioni urbane e al loro crescente fabbisogno abitativo (Pogliani, 2021).

Nel territorio di CMM tali difficoltà sono molto evidenti. All'inizio degli anni '80 gli interventi di ERP nei Piani di Zona hanno raggiunto percentuali

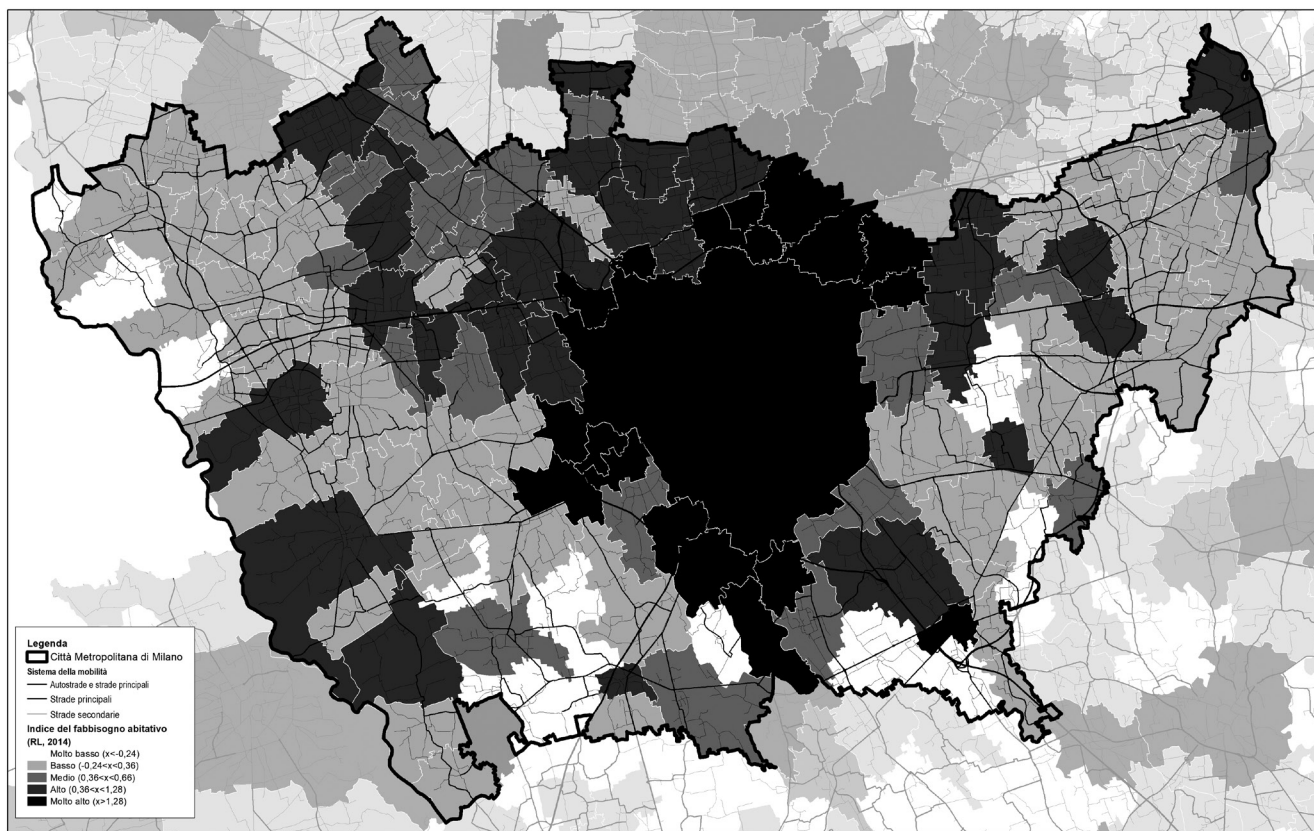


Fig. 3: Indice del fabbisogno abitativo (fonte: elaborazione degli autori su base Regione Lombardia, 2014, <https://www.dati.lombardia.it/Statistica/COMUNI-LOMBARDI-CON-INDICE-DI-FABBISOGNO-ABITATIVO/99xm-9rgg>)

fino al 20-30% del totale delle abitazioni ultimate, per la maggiore sensibilità di molti comuni alle problematiche abitative e per l'azione svolta dall'allora Consorzio Milanese (ex Piano Intercomunale Milanese e poi Centro Studi PIM) e dal Consorzio Cimep. Nel decennio successivo, in alcuni ambiti metropolitani, i finanziamenti pubblici dell'ERP, anche grazie al Piano Decennale disposto con la Legge 457/78, hanno ampiamente superato il 30% delle nuove realizzazioni. Tuttavia, le questioni irrisolte a scala nazionale e regionale (dalla drastica diminuzione dei finanziamenti pubblici ai processi di alienazione del patrimonio pubblico; dalle difficoltà di gestione degli enti preposti, al progressivo degrado delle strutture edilizie) sono andate accumulandosi (Centro Studi PIM, 2008). Secondo l'Osservatorio Regionale sulla Condizione Abitativa della Lombardia la mappa della distribuzione spaziale dell'Intensità di fabbisogno abitativo nei comuni lombardi (che misura la potenziale difficoltà di accesso al bene casa da parte dei cittadini) testimonia come questo sia ancora diffuso nei centri urbani principali e nelle rispettive cinture e che il capoluogo lombardo e i comuni dell'hinterland costituiscano l'area in cui il fabbisogno raggiunge il massimo livello rispetto alla media regionale (Ancona, Bernardi, 2013).

Nonostante il fabbisogno ancora rilevante, le dimensioni dello stock residenziale pubblico sono piuttosto significative. Nella CMM è localizzato infatti

Territorio	Regione Lombardia			Città Metropolitana di Milano			di cui Comune di Milano			di cui		
										Città Metropolitana di Milano (escluso capoluogo)		
Ente proprietario	ALER	Comuni	Totale	ALER Milano	Comuni	Totale	ALER Milano	Milano	Totale	ALER Milano	Comuni metropolitani	Totale
Stock disponibile	98.527	65.931	164.458	55.369	37.094	92.463	35.001	29.486	64.487	20.368	7.608	27.976

Tab. 1: Patrimonio di ERP ad uso abitativo:
un confronto fra territori
(fonte: RL, 2017)

il 56,2% del patrimonio lombardo di ERP, per un totale di 92.463 unità a sua volta costituito da 55.369 unità abitative di proprietà di ALER Milano e da 37.094 unità abitative di proprietà comunale, collocate in larga misura nel capoluogo (PoliS Lombardia, 2018).

Nel territorio metropolitano (esclusa Milano) sono localizzate 27.976 unità residenziali, di cui il 72,8% di proprietà ALER Milano e il restante 27,2% di proprietà dei comuni. Molte di queste unità appartengono a quei comuni di prima e seconda cintura che sono anche quelli sottoposti a maggiori pressioni insediative di popolazioni caratterizzate da un potere acquisitivo limitato e, di conseguenza, dove l'indice di fabbisogno abitativo è 'alto' o 'molto alto'. È inoltre necessario ricordare come il sistema utilizzato in Regione Lombardia per l'assegnazione degli alloggi pubblici tenda a concentrare in questi quartieri una popolazione che si trova, contemporaneamente, in una condizione di disagio abitativo (sfratti, presenza di barriere architettoniche negli alloggi, sovraffollamento), disagio familiare (anzianità, disabilità, disoccupazione o condizioni particolari degli abitanti) e disagio economico (misurato in funzione del reddito).

Pertanto, nei comuni già interessati dalla maggiore pressione abitativa, si concentra – e, con grande probabilità, si concentrerà – la domanda abitativa futura del territorio metropolitano che riunirà la componente pregressa (connotata da condizioni di affollamento, coabitazione, sistemazione precaria), quella aggiuntiva, indotta dalla crescita del numero di famiglie insediate (migrazioni, divorzi, ecc.), e quella straordinaria, legata a processi di indebolimento del tessuto sociale a causa della crisi economica attuale conseguenza della pandemia Covid19.

Per queste ragioni emerge l'urgente necessità di lavorare su questo ingente patrimonio esistente ed abitato per migliorare le condizioni di vita degli occupanti e calmierare in parte la domanda di nuove abitazioni e servizi delle popolazioni più fragili del territorio metropolitano, recuperando quella parte del patrimonio oggi non abitata o sottodotata (Fregolent, Pogliani, 2018).

La tesi che soggiace allo sviluppo del presente contributo è che la rigenerazione di questo patrimonio di edilizia residenziale pubblica debba essere affrontata alla scala cui si manifesta il fenomeno e, di conseguenza, include il coinvolgimento di CMM come ente intermedio capace di coordinare, supportare e favorire i processi. Si noti che non è intenzione degli autori suggerire la

sostituzione del ruolo dei comuni da parte di CMM ma, al contrario, si sostiene che l'azione degli enti locali debba articolarsi dentro un quadro che possa creare le premesse per un riscatto dalla marginalità dei quartieri di edilizia pubblica oggi svolto solo dai singoli comuni.

QUARTIERI DI RESIDENZA PUBBLICA. BUONE PRATICHE DI RIGENERAZIONE

Attraverso una rapida illustrazione di alcuni interventi con valenza multi-scalare e multiattoriale in tre comuni di CMM (Sesto San Giovanni, Legnano, Pieve Emanuele), si intende proporre linee di azione embrionali, necessarie ad affrontare il tema del recupero del patrimonio pubblico esistente ed abitato.

La selezione ha restituito sinteticamente, senza presunzione di esaustività, difficoltà, linee di intervento, strumenti e dispositivi attuativi che hanno investito alcuni comuni popolosi a maggiore tensione abitativa in ambito milanese. In particolare, l'indagine ha tentato di evidenziare la messa in opera di azioni trasversali, attuate anche con il sostegno di forme di partenariato pubblico/privato, attraverso le quali si sono combinati la riqualificazione di edilizia residenziale pubblica e sociale, il rafforzamento delle reti di comunità locali, il ridisegno di spazi pubblici e collettivi nonché l'integrazione con il territorio della città (D'Agostini, 2018). Nello studio dei casi, l'attenzione si è concentrata sui percorsi di inclusione sociale e integrazione di servizi all'abitare, nella convinzione che il patrimonio ERP possa diventare un campo di azione privilegiato per l'azione pubblica, perché costituisce uno degli assi portanti dell'assetto multipolare metropolitano.

Fin dalla metà degli anni 2000 il Comune di Sesto San Giovanni ha attuato interventi di adeguamento ed incremento del patrimonio di ERP, utilizzando le risorse dei PRERP regionali, gli strumenti della programmazione complessa (Programmi Integrati di Intervento, Contratti di Quartiere) e l'AQST (Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale) di Regione Lombardia. In questi interventi sono stati sperimentati processi pilota di progettazione partecipata con gli abitanti e con associazioni locali in ambiti urbani ad alta concentrazione di immobili ERP, mettendo in opera accoglienza, ascolto e sostegno socioeducativo, per adulti e ragazzi in condizioni di fragilità e autogestione degli spazi verdi. Due i Contratti di Quartiere di maggior interesse sotto questi aspetti.

Il CdQ Parco delle Torri ha interessato un complesso di 24 torri ALER la cui riqualificazione edilizia si è accompagnata ad interventi di densificazione. Sono stati infatti introdotti nuovi volumi residenziali (33 alloggi) e per attività di servizio (tra cui un centro di aggregazione territoriale giovanile, la biblioteca di quartiere, il laboratorio per la salute mentale), organizzati attorno ad uno spazio centrale comune, per ricucire la struttura edilizia puntiforme, offrendo alternative tipologiche abitative e spazi collettivi.

Il CdQ Parpagliona ha avviato una strategia generale di rivitalizzazione dei villaggi operai nella 'città delle fabbriche' di Sesto San Giovanni, coinvolgendo residenze pubbliche e di proprietà privata. L'area del CdQ è caratterizzata da oltre 500 unità abitative riconducibili alle diverse fasi di realizzazione del patrimonio abitativo del Secondo dopoguerra, con presenza di tipologie edilizie e proprietarie diversificate e una concentrazione di importanti strutture

attraverso la realizzazione di strutture sociosanitarie, centro di aggregazione giovanile e spazi di promozione culturale; oltre all'attivazione di servizi per la mobilità sostenibile di scala intermedia.

Tra le proposte del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (Ministero delle Infrastrutture 2020) il comune di Pieve Emanuele e CMM hanno delineato alcune azioni per una migliore qualificazione del progetto di recupero dell'ambito denominato ex Incis. Si tratta di un intervento straordinario di rilevanza regionale, per dimensioni dell'abbandono (19 ha) e problematicità delle dinamiche intercorse negli ultimi quindici anni (Calmanti, Pogliani, 2006).

Le azioni hanno riguardato una serie di misure per servizi sociali (apertura di un asilo, di un *co-working* ed ampliamento del centro AFOL di formazione professionale negli spazi del centro polifunzionale), accompagnate da un nuovo sistema del verde e nuove connessioni urbane di mobilità dolce che consentono di superare le barriere fisiche estendendo la platea dei fruitori ad altri territori.

Nell'evidenziare il valore sovracomunale di questi interventi, il racconto, seppure breve, ha volutamente insistito sugli elementi di integrazione e multidimensionalità delle politiche, senza trascurare l'importanza dell'adozione di modalità innovative di apprendimento collettivo e responsabilizzazione sociale attraverso scelte condivise con CMM.

VERSO UNA POLITICA RESIDENZIALE PUBBLICA METROPOLITANA

L'azione di CMM nel campo del recupero, della riqualificazione e della riattivazione dei tessuti della città consolidata e, fra di essi, i quartieri di edilizia residenziale pubblica, rappresenta un tema cardine del programma amministrativo dell'ente e si iscrive nel più ampio obiettivo di supportare la rigenerazione urbana e territoriale con un ruolo attivo. Questo ruolo, riconosciuto dalla legge istitutiva n. 56/2014 inserisce la CMM nella relazione consolidata che vedeva i comuni ed il governo regionale come unici attori nella programmazione e nella gestione delle risorse a sostegno della residenzialità pubblica, escludendo le Province dai processi decisionali. L'ente metropolitano si è mosso in questa dimensione totalmente sperimentale a partire dalla candidatura al Bando Periferie 2016 con il progetto 'Welfare metropolitano e rigenerazione urbana', che comprendeva una serie di interventi tesi a superare le emergenze abitative e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza. L'azione di CMM prevede l'attivazione di progetti su una rete di 31 comuni destinatari dei finanziamenti, attraverso i quali l'inclusione sociale dà forma alla rigenerazione urbana e dove la riqualificazione del territorio a sua volta genera inclusione sociale (Paris, Pezzoni, 2020).

Parallelamente, CMM si è presa cura degli aspetti strategici dello sviluppo del territorio e nella gestione dei servizi alla scala vasta. Nel Piano Strategico Metropolitano (PSM, 2019) e nel Piano Territoriale Metropolitano (PTM, 2021) welfare metropolitano e rigenerazione urbana e territoriale sono temi cardine. In particolare, nel progetto denominato Remix e Valori del PSM trovano spazio tutte le iniziative volte al recupero e alla riqualificazione degli

spazi urbani consolidati, alla riattivazione economica, animazione sociale e culturale degli ambiti più fragili e degradati, alla riconversione, gestione e messa in rete di luoghi per l'accoglienza e la coesione sociale.

In questa prospettiva, le aree periferiche metropolitane diventano il campo di azioni trasversali rispetto ai tradizionali confini amministrativi, in cui mobilitare, in modo coordinato, attori e comunità molteplici per la riconquista di spazi e l'organizzazione di servizi che, combinando residenza, spazi culturali, attività di inclusione sociale e altre funzioni di rilevanza sovra-locale, sappiano costituire nuove centralità per il territorio metropolitano (Paris, Balducci, 2019).

Nell'insieme le due linee di azione operativa e strategica si inscrivono in un processo di consolidamento delle esperienze sviluppate ed in corso legate a bandi e partecipazione a programmi di finanziamento straordinarie, al fine di trasformarle in una prassi ordinaria e virtuosa, arrivando alla definizione di un modello di cooperazione tra e con i Comuni, che superi la sommatoria di singoli interventi.

Nel presente contributo gli autori hanno inteso accennare criticamente alle recenti esperienze di rigenerazione urbana del patrimonio residenziale pubblico localizzato nel territorio di CMM. L'obiettivo è di mettere in tensione episodi apparentemente estemporanei di intervento sullo stock immobiliare consolidato con una possibile politica di sostegno al fabbisogno abitativo e di ricavarne alcuni spunti di riflessione che coinvolgano il ruolo dell'ente intermedio. Il racconto chiarisce che solo lavorando alla scala sovracomunale sarà possibile affrontare in maniera efficace e sistematica l'emergenza abitativa che colpisce la città di Milano nella sua dimensione metropolitana e di quali siano le opportunità del coinvolgimento di CMM.

Infatti, attraverso una regia unitaria sviluppata a scala metropolitana sarà possibile intercettare e far convergere le 'buone pratiche' e le relazioni fra diversi soggetti emerse nei singoli quartieri di ERP nella prospettiva di lavorare in modo strutturale sul coordinamento delle partnership pubblico/privato per i futuri progetti di rigenerazione.

In questa luce, il coinvolgimento di CMM quale attore capace di produrre quadri strategici d'insieme, di definire reti di azioni, di catalizzare risorse ed investimenti e di coordinare azioni specifiche ed orientate alla generazione di impatti sovralocali può produrre le premesse per il riscatto della marginalità del territorio metropolitano.

Si tratta di una sfida a nostro avviso difficile da affrontare ma anche stimolante, poiché impone agli enti locali ed agli attori coinvolti un cambiamento nell'approccio e la volontà di collaborare per innovare i processi che sostengono alla costruzione delle progettualità. Da un lato, l'azione congiunta degli attori coinvolti dovrebbe permettere lo sviluppo di strategie e progetti per il sostegno a forme innovative e integrative dell'abitare da sviluppare nei quartieri di ERP. Dall'altro, è auspicabile che tali modalità innovative si configurino come opportunità di apprendimento collettivo, partecipazione e responsabilizzazione sociale orientati alla capacitazione della pubblica amministrazione.

Attraverso l'attivazione di progettualità in rete sui territori metropolitani, è stata ipotizzata la costruzione di nuovi modelli di *governance*, esportabili in

altri contesti, tali da affrontare le politiche di rigenerazione urbana non più in modo occasionale, ma con un'impostazione progettuale complessa che produca sinergie fra diverse azioni, ambiti di intervento, strumenti, nonché risorse attivabili sul territorio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ancona, F., Bernardi, L. (2013), "Intensità di fabbisogno abitativo nei comuni lombardi: misura e analisi della distribuzione spaziale", in *Statistica & Società*, 2, pp. 35-39.
- Calmanti, G., Pogliani, L. (2006), "Pieve Emanuele. L'integrazione al Programma di Recupero Urbano" in Curti, F. (a cura di), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina Edizioni, Roma, pp. 224-229.
- Centro Studi PIM (2008), "Il mal d'abitare. Opportunità e difficoltà di fronte alla nuova questione abitativa nell'area milanese" in *Argomenti e Contributi*, 12.
- D'Agostini, S. (2018), "Edilizia residenziale pubblica: riqualificazione e mobilità", in *Arcipelago Milano*, <https://www.arcipelagomilano.org/archives/50320>
- Fregolent, L., Pogliani, L. (2018), "Complessità e prospettive della questione abitativa contemporanea", in *Urbanistica*, 162, pp. 92-98.
- Paris, M., Balducci, A. (2019), *Practicing a Polycentric Post Metropolis. a Dialogue about the Milan Urban Region*, AESOP – Conversations in Planning Theory and Practice Booklet, 8.
- Paris, M., Pezzoni, N. (2020), "Rigenerare il territorio, disseminare le progettualità. La ricognizione delle opportunità di trasformazione della periferia Milanese", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 127, pp. 48-71.
- Pogliani, L. (2021), "La rendita urbana e pianificazione anti-fragile", in Fontanella, E. (a cura di), *Rigenerare periferie fragili. Posizioni sul progetto per le periferie urbane*, LetteraVentidue, Siracusa, pp. 124-134.
- PoliS Lombardia (2018), *Supporto all'analisi delle modalità di attivazione di servizi abitativi sociali, di housing sociale e di welfare abitativo*, Rapporto finale, Milano.