

A cura di
Raffaella Saporito
Eleonora Perobelli
Massimo Bricocoli

La gestione strategica dei servizi abitativi

Una ricerca sul campo



**POLITECNICO
MILANO 1863**

DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA
E STUDI URBANI

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT

e Egea

s&r

A cura di
Raffaella Saporito
Eleonora Perobelli
Massimo Bricocoli

La gestione strategica dei servizi abitativi

Una ricerca sul campo

Questo volume riporta gli esiti della ricerca “*Exploring and Addressing Unintentional Inequality Consequences of Public Housing (ExCoP)*”, finanziata da Fondazione Cariplo nella prima edizione del bando “Inequalities in research” (2022).

Copertina: Cristina Bernasconi

Saggio fotografico: Giovanni Hänninen

Copyright © 2024 EGEA S.p.A.

Via Salasco, 5 – 20136 Milano

Tel. 02/58365751 – Fax 02/58365753

egea.edizioni@unibocconi.it – www.egeaeditore.it

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni. Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito www.egeaeditore.it

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: maggio 2024

ISBN volume 978-88-238-4775-0

Stampa: Logo S.p.A. – Borgoricco (PD)

Indice

1. Introduzione	
<i>di Raffaella Saporito e Massimo Bricocoli</i>	9
2. Gli inquilini di ALER Milano nel 2022: una fotografia della disuguaglianza	
<i>di Alberto Parmigiani ed Eleonora Perobelli</i>	13
2.1. Chiavi di lettura della disuguaglianza	14
2.2. Le caratteristiche demografiche dell'inquilinato	17
2.3. Il profilo occupazionale e reddituale degli inquilini	20
2.4. Tipologia di alloggi e dimensioni multiple di fragilità	22
2.5. Conclusioni	25
Bibliografia	27
3. Il legame tra politiche per la casa e bisogno abitativo	
<i>di Vittoria Baglieri, Emanuele Belotti e Marco Peverini</i>	29
3.1. Le politiche abitative oggi: destinatari, strumenti, grandi assenti	30
3.1.1 <i>Tratti del sistema abitativo italiano</i>	30
3.1.2 <i>Le misure a sostegno dell'abitare a Milano: le politiche abitative del governo locale, regionale e nazionale</i>	31
3.1.3 <i>Destinatari delle politiche e criteri di accesso</i>	38
3.2. I bisogni abitativi	40
3.2.1 <i>Redditi bassi e alloggio in locazione</i>	42
3.2.2 <i>Nuclei con almeno un componente straniero</i>	43
3.2.3 <i>Nuclei numerosi e con minori</i>	45
3.2.4 <i>Giovani: studenti, lavoratori e lavoratrici</i>	46
3.2.5 <i>Persone ultrasessantacinquenni</i>	47
3.3. L'incrocio tra profili di bisogno e politiche abitative	48
3.4. Conclusioni	51
Bibliografia	53

4. Il modello di servizio come chiave di lettura dell'abitare pubblico	
<i>di Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito</i>	55
4.1. La <i>Public Service Logic</i> (PSL) come lente per studiare i servizi abitativi	56
4.2. La creazione di valore nei servizi	60
4.3. La creazione di valore come terreno di intersezione tra <i>public management</i> e studi abitativi	63
4.4. Servizi pubblici, distruzione di valore e disuguaglianze	65
4.5. Conclusioni: applicare queste chiavi di lettura all'abitare pubblico	66
Bibliografia	68
5. Dalla gestione sociale alla gestione strategica	
<i>di Massimo Bricocoli, Marco Peverini e Raffaella Saporito</i>	71
5.1. Una ricognizione dei progetti a supporto dei servizi abitativi in Lombardia	73
5.1.1 Servizi di custodia e portierato sociale	74
5.1.2 Laboratori di Quartiere	78
5.1.3 I piani di mobilità e accompagnamento sociale	82
5.2. Il passaggio dalla gestione «sociale» a quella «strategica»	83
5.2.1 Gestione tramite cooperative: l'esperimento delle Quattro Corti	84
5.2.2 Il progetto C.A.S.A con l'introduzione dei Community Manager	86
5.3. Conclusioni	87
Bibliografia	89
6. Disegno e contesto empirico della ricerca	
<i>di Marco Peverini, Constanze Wolfgrig e Vittoria Baglieri</i>	93
6.1. Tipi di servizio dell'edilizia pubblica in Lombardia: SAP e SAS	94
6.2. Il quartiere San Siro	95
6.3. Il quartiere Stadera	101
6.4. I luoghi della ricerca	104
6.4.1 I caseggiati del quartiere San Siro: via Preneste 8 e via Albertinelli 5	104
6.4.2 I caseggiati delle Quattro Corti	107
6.5. L'analisi empirica sul campo	107
Bibliografia	110
7. Il valore dell'abitare e il ruolo della gestione	
<i>Di Eleonora Perobelli, Raffaella Saporito, Vittoria Baglieri, Massimo Bricocoli, Marco Peverini e Constanze Wolfgrig</i>	113
7.1. Il valore creato nella prospettiva degli inquilini	114
7.1.1 Inclusione	115

7.1.2 <i>Socialità</i>	119
7.1.3 <i>Dignità</i>	122
7.2. Il valore distrutto nella prospettiva degli inquilini	124
7.2.1 <i>In una trappola</i>	124
7.2.2 <i>Sensazione di degrado e abbandono</i>	125
7.2.3 <i>Iniquità percepita</i>	127
7.3. Come si genera (o distrugge) valore nei servizi abitativi?	
La prospettiva degli inquilini	130
7.3.1 <i>Come si genera valore nella prospettiva degli inquilini</i>	131
7.3.2 <i>Cosa distrugge valore nella prospettiva degli inquilini</i>	139
7.4. Come si genera valore nei servizi abitativi? La prospettiva degli operatori	145
7.4.1 <i>Approccio di iniziativa (back-office)</i>	145
7.4.2 <i>Costruire una relazione di fiducia (front-office)</i>	146
7.4.3 <i>Ricomporre e integrare le risposte (costruzione di rete)</i>	148
7.5. Conclusioni	151
8. Valore e prospettive del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica	
<i>di Raffaella Saporito, Eleonora Perobelli e Massimo Bricocoli</i>	155
Le autrici e gli autori	163

1. Introduzione

di Raffaella Saporito e Massimo Bricocoli

Questo volume presenta gli esiti della ricerca *ExCoP: Exploring and Addressing Unintentional Inequality Consequences of Public Housing* (ExCoP), realizzata da un gruppo di ricerca congiunto di SDA Bocconi School of Management e del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano tra febbraio 2023 e aprile 2024. Il progetto nasce a valle di alcune precedenti esperienze di ricerca interdisciplinare già condivise dai due gruppi di lavoro, ed è stato concepito in risposta a un bando competitivo promosso da Fondazione Cariplo (*Inequalities in Research*, prima edizione), che si proponeva di individuare e finanziare progetti di ricerca incentrati sul tema delle disuguaglianze nel contesto lombardo, capaci di generare conoscenza utile a ridurre tali disparità.

L'idea di rispondere al bando con una ricerca che osserva l'abitare nasce dalla consapevolezza che, in Italia, i quartieri di edilizia residenziale pubblica oggi sono luogo di concentrazione e talvolta di produzione di forme di disuguaglianza, benché idealmente concepiti come strumenti di inclusione. Tra i fattori critici, la localizzazione degli alloggi, che sono tipicamente situati in ambiti periferici in contesti che soffrono di una minor qualità urbana e, spesso, di ridotte connessioni alle aree centrali della città; la vetustà e le condizioni edilizie del patrimonio che risentono della riduzione degli investimenti pubblici sul settore; l'evoluzione del profilo dell'inquilinato, oggi sempre più esposto a forme di vulnerabilità economica e sociale.

Tale osservazione trova un caso emblematico nel contesto di Milano: città più attrattiva, ricca e internazionale d'Italia e città che ospita lo stock di edilizia residenziale pubblica tra i più grandi d'Europa (59.000 unità, con oltre 130.000 abitanti) e in cui si concentrano alti tassi di abbandono scolastico, disoccupazione e fragilità degli anziani. In virtù di queste dinamiche, l'abitare diventa un crocevia importante, in cui si intrecciano tensioni crescenti e diverse forme di disuguaglianza, che abbiamo scelto di esplorare.

Sulla base di queste premesse e assumendo come oggetto di studio primario gli inquilini e le inquiline, ovvero la popolazione che abita il patrimonio di

edilizia residenziale pubblica, e i modelli di gestione dei servizi abitativi loro rivolti, gli obiettivi del progetto di ricerca sono stati triplici.

In primo luogo, abbiamo voluto *analizzare alcune dimensioni di disuguaglianza* presenti tra gli inquilini, sia in termini qualitativi sia quantitativi. Infatti, se da un lato può essere ovvio che il profilo di chi abita le case pubbliche viva una situazione di svantaggio rispetto a larga parte del resto della popolazione della città, può non essere altrettanto ovvio conoscere come alcuni divari stiano crescendo all'interno degli stessi quartieri

Secondariamente, abbiamo inteso valutare la coerenza tra i criteri di *bisogno abitativo individuati nel disegno delle politiche abitative* e i *bisogni abitativi effettivi ed emergenti*, per verificare l'orientamento delle politiche verso gli individui più vulnerabili. Le politiche seguono talvolta traiettorie inerziali, mentre i fenomeni sociali evolvono con una rapidità talvolta ignorata dal decisore pubblico: mettere in dialogo gli strumenti predisposti con l'analisi dei profili di bisogno aiuta ad interpretare le ragioni della persistenza di alcune forme evidenti di esclusione abitativa.

Infine, abbiamo indagato come *le forme di gestione dei servizi* promosse dagli enti gestori possano favorire esperienze abitative più inclusive e generative sul piano della promozione sociale e, quindi, contribuire a ridurre le disuguaglianze. Passare dal livello delle politiche al management dei servizi abitativi significa stringere lo sguardo sulle pratiche messe in campo dalle aziende e dai soggetti di gestione nei quartieri di edilizia residenziale pubblica, con riferimento non solo alle strategie di gestione del patrimonio, ma anche e soprattutto della relazione con l'utenza.

Per raggiungere questi obiettivi, abbiamo condiviso un approccio innovativo e ambizioso in primo luogo per il carattere interdisciplinare che intreccia management pubblico e studi urbani, competenze e riferimenti scientifici ben rappresentati dai componenti del gruppo afferenti alle due università partner del progetto e riuniti in un gruppo di ricerca fortemente integrato. Osservare l'abitare da queste prospettive complementari ha permesso di arricchire i punti di vista reciproci e la capacità di analisi dei fenomeni in cui via via ci siamo imbattuti, offrendo al team di ricerca un'esperienza preziosa e rara.

Inoltre, per favorire un costante dialogo tra le attività di ricerca e la comunità di pratica all'inizio della ricerca è stato istituito uno Strategic Steering Committee di progetto, composto dai vertici degli enti gestori dove la ricerca si è svolta (ALER Milano, DAR=Casa, Consorzio Cooperative Lavoratori) e della Direzione Casa e Housing Sociale di Regione Lombardia. Aver potuto contare sulla presenza di uno Strategic Steering Committee che si è lasciato coinvolgere ed appassionare al viaggio di ricerca ha consentito non solo di ricevere preziosi feedback sulle ipotesi e sui metodi, ma anche di supportare la raccolta di dati empirici abilitando l'accesso ad alcuni civici, partecipare alla condivisione e discussione dei risultati, condividere proposte per ripensare il disegno dei

servizi abitativi, a partire dalle evidenze emerse. Per questa ragione, è senza retorica che rivolgiamo a tutto lo Strategic Steering Committee un ringraziamento sincero per la generosa, paziente e costruttiva disponibilità al dialogo in ogni fase di questa ricerca: una risorsa che ci segnala la ricchezza del capitale istituzionale del territorio in cui questo studio si è svolto.

Il volume illustra estesamente l'esito di questo percorso, e si articola come segue. Il Capitolo 2 illustra le dimensioni di disuguaglianza considerate nella ricerca e le ragioni che hanno portato a sceglierle come variabili di analisi in questo lavoro. Inoltre, si presenta una fotografia degli inquilini di ALER Milano al 2022, da cui si evince la crescente vulnerabilità dei nuovi ingressi e con essa una profonda divaricazione rispetto agli utenti storici. Il Capitolo 3 identifica i profili di bisogno abitativo cui le politiche abitative nazionali, di Regione Lombardia e del Comune di Milano sono oggi indirizzate, confrontando i dati sul bisogno abitativo nella popolazione generale e i destinatari delle politiche, per come individuati esplicitamente dalle norme.

I successivi Capitoli ripercorrono l'articolato lavoro di ricerca sul campo con un fuoco sulla gestione dei servizi abitativi. In particolare, il Capitolo 4 introduce il framework teorico di riferimento¹, proponendo la nozione di «gestione strategica» (intesa come approccio alla gestione orientato ai bisogni dei destinatari e integrato nell'organizzazione aziendale) e le due domande di ricerca che hanno guidato il lavoro: Quale valore genera o distrugge l'abitare pubblico, se inteso come servizio? In che modo il modello di gestione del servizio abitativo sostiene la creazione o distruzione di valore?

Il Capitolo 5 propone una declinazione della nozione di gestione strategica nello specifico contesto dei servizi abitativi pubblici, arricchendo i contributi già introdotti dal corposo filone di studi dedicato alla «gestione sociale» e introducendo i due casi di gestione strategica considerati nella ricerca: i Community Manager di ALER Milano attivati nel quartiere San Siro e il progetto Quattro Corti presso il quartiere Stadera.

Il Capitolo 6 ripercorre le caratteristiche storiche e spaziali dei due quartieri milanesi individuati per l'analisi, San Siro e Stadera, le specificità che li contraddistinguono e i caseggiati che sono stati inclusi nel lavoro empirico. Inoltre, il capitolo illustra nel dettaglio il disegno di ricerca e i metodi di indagine adottati per il lavoro nei quartieri, entrando nel merito della strategia di selezione dei casi e della modalità con cui sono state condotte ed analizzate le interviste agli abitanti.

Il Capitolo 7 restituisce gli esiti più rilevanti del lavoro empirico della ricerca, e illustra qual è il valore generato e distrutto nei servizi abitativi, e il modo in cui la gestione incide sulla possibilità di generare o distruggere valore. Le evidenze si basano sul corposo materiale raccolto nelle 101 interviste condotte con inquiline e inquilini (95) e con operatori e operatrici ALER Milano e

¹ Basato sulla Public Service Logic (PSL) (Osborne, 2018).

DAR=Casa coinvolti in esperienze di gestione strategica (6). Il Capitolo 8 tira le fila della trattazione e propone alcune implicazioni per le politiche e per i servizi, sulla scorta di quanto emerso dalle analisi.

In un dibattito pubblico spesso segnato da una rappresentazione che ha sminuito e stigmatizzato qualità e potenziale dell'edilizia residenziale pubblica e affollato di riflessioni che insistono sui finanziamenti insufficienti o sulle riforme che mancano, questo lavoro offre un punto di vista diverso. Il contributo di ricerca che offriamo, come si evince in modo evidente dagli estratti delle interviste, illustra come proprio nelle modalità di organizzazione e gestione dei servizi abitativi si configuri uno spazio di lavoro significativo e generativo che può aprire a prospettive rilevanti di sviluppo e qualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e ad un uso più attento delle leve che possono contribuire a contenere se non a ridurre le disuguaglianze nelle grandi città.

saggio fotografico
di Giovanni Hänninen

01. San Siro

























02. Stadera

















2. Gli inquilini di ALER Milano nel 2022: una fotografia della disuguaglianza

di Alberto Parmigiani ed Eleonora Perobelli

Le organizzazioni che gestiscono il patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) nel tempo hanno subito una trasformazione della propria missione, passando dall'essere enti costruttori di patrimonio immobiliare a enti gestori di servizi abitativi ai confini con il welfare (Fosti *et al.*, 2019; Saporito e Perobelli, 2021). Questa trasformazione si è accompagnata a un'evoluzione del profilo degli inquilini, divenuti nel tempo sempre più fragili e portatori di bisogni sociali articolati e complessi, mettendo in discussione i modelli di gestione in essere, come verrà descritto nei Capitoli 4 e seguenti. L'obiettivo di questo capitolo è di illustrare l'evoluzione dei destinatari dell'ERP attraverso i dati di una delle aziende casa più grandi d'Italia e d'Europa, ALER Milano¹, per offrire al dibattito evidenze primarie che possano guidare le politiche della casa.

I dati presentati sono riferiti all'anno 2022 e ci permettono di scattare una fotografia piuttosto dettagliata del profilo dei residenti negli alloggi locati a canone sociale nella zona di Milano e provincia, pari a 92.883 individui, divisi in 41.815 nuclei. La lettura dei dati permette di osservare nitidamente due fenomeni: *i*) la presenza di alcuni profili di vulnerabilità marcata; *ii*) una divaricazione tra il profilo dei nuovi assegnatari e gli inquilini storici, che presentano caratteristiche molto diverse sul piano anagrafico, etnico e reddituale. Coerentemente con l'impostazione della ricerca, questo capitolo si concentra in particolare sulla disuguaglianza legata alle differenze etniche² e reddituali che caratterizzano gli inquilini, soffermandosi inoltre sulle dimensioni che riguardano

¹ Ringraziamo ALER Milano per aver generosamente condiviso i dati sulla propria utenza e aver reso possibile questo lavoro.

² Utilizziamo il termine etnico consapevole della controversia aperta su questa parola, rifacendoci alla nomenclatura proposta nella letteratura internazionale sul tema (cfr. *infra*), e alle più aggiornate riflessioni offerte da Treccani, che alla voce *etnia* parla di «raggruppamento umano basato su caratteri culturali e linguistici». Il gruppo di lavoro si è a lungo interrogato sul termine da utilizzare, identificando infine questo come un

l'età e il profilo occupazionale. Questa analisi mette in luce come diverse dimensioni di fragilità agiscano contemporaneamente per quanto riguarda sia il reddito, sia le condizioni abitative.

Il capitolo è diviso in cinque sezioni: la prima illustra le ragioni che hanno portato a scegliere la dimensione reddituale ed etnica per analizzare i dati; la seconda espone le caratteristiche demografiche della popolazione ALER in termini di età e numero di componenti dei nuclei; la terza descrive il profilo occupazionale e reddituale; la quarta analizza le tipologie di alloggio e si concentra su due tipologie di inquilini estreme per quanto riguarda le condizioni abitative e reddituali. Infine, la quinta sezione offre alcune considerazioni conclusive.

2.1 Chiavi di lettura della disuguaglianza

Il dibattito sulle disuguaglianze sta scalando l'agenda del dibattito pubblico e delle politiche. Non si tratta certo di un tema nuovo, ma il dibattito più recente sta portando l'attenzione su almeno due elementi di novità, che sono alla base di questo studio. Il primo aspetto sottolinea come le politiche pubbliche possano sprecare il loro potenziale ruolo di argine alla disuguaglianza economica, in alcune occasioni creando, per quanto in modo non intenzionale, altre forme di iniquità (per esempio, Hacker *et al.*, 2005). Il secondo riguarda lo studio della disuguaglianza secondo parametri nuovi, come quello dell'intersezionalità (Walby *et al.*, 2012), ovvero di come il convergere sullo stesso gruppo sociale di più di un fattore di marginalizzazione renda il lavoro di contrasto delle disuguaglianze complesso e multidimensionale. Queste due prospettive offrono una vista interessante sul caso dell'abitare pubblico nelle grandi città: da un lato l'edilizia residenziale pubblica, concepita come strumento di emancipazione ed inclusione sociale, non di rado ha invece prodotto forme di segregazione, stigma sociale e sostanziale riproduzione delle disuguaglianze; dall'altro, i quartieri popolari non sono più solo il luogo dove si concentrano le fasce più povere della società, ma stanno diventando sempre di più i quartieri delle nuove immigrazioni internazionali. Per questa ragione, in questo capitolo si intende studiare la popolazione degli inquilini delle case popolari secondo questa doppia angolazione: di reddito e di origine, motivata sul piano teorico in questo paragrafo con riferimento alla Lombardia e a Milano.

La *disuguaglianza di reddito* descrive quanto sia disuguale la distribuzione del reddito in una determinata popolazione di interesse. Nel suo rapporto annuale sulla povertà, l'ISTAT (2023) afferma che nel 2022 il numero di famiglie

vocabolo in grado di individuare la disparità nelle condizioni tra chi ha la cittadinanza italiana e chi non la ha, consapevoli che non esaurisce la complessità del fenomeno oggetto di studio.

in povertà in Italia è di 2,18 milioni (8,3 percento del totale), in costante aumento dopo lo shock della pandemia da Covid-19. Tale aumento ha coinvolto anche la Lombardia: l'ISTAT non fornisce dati regionali, ma afferma che nel Nord-Ovest Italia la quota di famiglie in povertà è salita al 7,9 percento nel 2022, dal 6,1 dell'anno precedente.

I dati ISTAT ci informano anche del fatto che il 45 percento delle famiglie in povertà vive in affitto, quota molto più alta rispetto alla percentuale di inquilini nella popolazione generale (18 percento). La condizione abitativa e la povertà sono spesso valutate insieme, poiché le spese di una famiglia per l'alloggio di solito assorbono la parte più consistente del bilancio. In generale, più basso è il reddito disponibile³, maggiore è l'impatto delle spese correlate all'alloggio (per esempio: affitto, spese per le utenze, mutui, spese condominiali), il che a sua volta influisce sulla capacità degli individui di accedere ad altri servizi (per esempio, assistenza sanitaria, istruzione). Infatti, le famiglie che vivono nelle aree urbane con reddito minore della mediana sono sproporzionatamente colpite dai problemi di accessibilità e hanno una qualità della vita più bassa (Commissione europea, 2019). I dati di Eurostat mostrano anche che in media, per il 9 percento della popolazione che vive nelle città italiane, i costi totali dell'alloggio rappresentano più del 40 percento del reddito disponibile, contro il tasso di sostenibilità convenzionale fissato al 30 percento (si rimanda al Capitolo 3 per maggiori dettagli su questo). La centralità della accessibilità dell'alloggio è stata riconosciuta anche dalla Commissione europea, che ha lanciato l'iniziativa “*EU affordable housing*” per rendere le abitazioni più accessibili grazie alla loro ristrutturazione, e da Regione Lombardia e Comune di Milano, che hanno lanciato molteplici iniziative per contrastare i prezzi di affitto e vendita già citati, che sono schizzati verso l'alto negli ultimi anni. Nonostante i criteri di calcolo correlati al reddito, i problemi di accessibilità correlati alla disuguaglianza di reddito colpiscono anche gli inquilini degli alloggi pubblici (PoliS-Lombardia, 2021). Questo è principalmente dovuto al fatto che le spese non relative all'affitto (per esempio, spese condominiali, utenze) degli alloggi pubblici spesso sono maggiori del canone, a causa della vetustà delle costruzioni e di una scarsa manutenzione (*ibidem*).

Strettamente correlata alla disuguaglianza di reddito emerge la *disuguaglianza su base etnica*, ovvero come «differenza nella qualità della vita tra gruppi etnici, all'interno di un paese» (Alesina *et al.*, 2016; p. 429, trad. nostra). Le disparità di reddito tra etnie cui assistiamo «probabilmente porteranno a disuguaglianze politiche basate su base etnica, ad aumentare l'animosità tra i gruppi e a politiche discriminatorie di uno (o più) gruppi contro gli altri» (*ibidem*, p. 430).

³ In questo capitolo consideriamo il reddito disponibile netto familiare, dato dalla somma dei redditi netti da lavoro dipendente, autonomo e da pensione di tutti i singoli componenti. Ad essi vanno aggiunti eventuali trasferimenti e redditi netti da capitale reale e finanziario (Banca d'Italia).

Forniremo due esempi su *i*) l'intersezione tra la disuguaglianza di reddito ed etnica e *ii*) politiche discriminatorie basate sull'etnia. Innanzitutto, per quanto riguarda la relazione diacronica tra etnia e disuguaglianza di reddito, i dati ISTAT (2023) sulla povertà mostrano che la quota di famiglie che vivono in povertà assoluta è del 28,9 per cento tra quelle con almeno un componente con background migratorio, rispetto al 6,4 per cento di famiglie composte da soli italiani. La quota sale al 36,1 per cento per le famiglie straniere con minori, quasi cinque volte i valori delle famiglie italiane (7,8 per cento). Il 75 per cento delle famiglie in povertà con background migratorio vive in affitto, condividendo i problemi di accessibilità all'alloggio già menzionati. In secondo luogo, l'edilizia pubblica è un settore in cui in passato sono state individuate e sanzionate politiche discriminatorie basate sull'etnia. Nella sua prima versione, la Legge Regionale Lombarda 16/2016, che norma i criteri di accesso alle case popolari, richiedeva ai cittadini di dimostrare una residenza o un'attività lavorativa continua nella regione per i cinque anni precedenti la richiesta di una casa. La Corte Costituzionale Italiana ha definito tale criterio come «discriminatorio» con la sua Sentenza 44 del 2020, dichiarandolo illegittimo perché renderebbe «proporzionalmente più difficile l'accesso all'abitazione degli stranieri rispetto agli italiani, con conseguente violazione del principio di parità di trattamento tra i due gruppi sociali» (p. 5).

Infine, esemplifichiamo come l'interazione tra le dimensioni di disuguaglianza considerate possa essere dannosa per la società attraverso il caso dell'istruzione. Il ruolo dell'istruzione è cruciale nel migliorare lo status individuale (OCSE, 2021): tuttavia, un background migratorio tende ancora a influenzare i percorsi di apprendimento, e il tasso di completamento della scuola secondaria superiore degli immigrati di prima o seconda generazione è ancora inferiore a quello degli studenti senza un background migratorio. Inoltre, in Italia, due terzi dei figli di genitori senza un diploma di scuola superiore replicano il loro percorso, rispetto alla media dell'OCSE del 42 per cento (OCSE, 2018). Tali tendenze potrebbero avere effetti a lungo termine sulle competenze dei bambini e sulle carriere occupazionali delle famiglie immigrate, riducendo la mobilità sociale e creando opportunità disuguali (Guyon *et al.*, 2012; Brunello e Checchi, 2007).

Milano condivide questi dati e aggiunge ulteriori elementi di complessità. In primo luogo, la città è caratterizzata da tendenze alla segregazione scolastica che vedono anche in Italia processi affini a quello che negli Stati Uniti è stato definito come fenomeno del «white flight» (Pacchi e Ranci, 2017) nelle scuole primarie (6-10 anni). Dato che la scelta delle scuole pubbliche non è vincolata (cioè, alle famiglie non viene richiesto di frequentare la scuola del loro quartiere, come accade invece negli Stati Uniti), le famiglie italiane di classe media iscrivono i loro figli in scuole private o scuole pubbliche situate in altri quartieri,

generalmente in centro città, portando a una concentrazione di bambini più vulnerabili – in ampia misura di origine straniera – in alcune scuole, tipicamente in zone periferiche. Nel 2017, in media, il 20 per cento dei bambini a Milano aveva un background migratorio: tuttavia, in alcune scuole delle aree suburbane, la quota di studenti non nativi era fino al 40 per cento, contro percentuali vicine allo zero nelle scuole situate in centro. Nelle prime, le prestazioni degli studenti nel test nazionale INVALSI (uno schema di valutazione nazionale applicato annualmente a tutte le scuole) sono risultate al di sotto della media cittadina. Al contrario, le ultime hanno ottenuto punteggi superiori alla media cittadina, confermando il ruolo del contesto nella modellazione delle prestazioni. I due complessi residenziali pubblici selezionati per questo lavoro (San Siro e Stadera) sperimentano questo fenomeno, poiché sono tra le aree di Milano con la più alta quota di popolazione con background migratorio e bassi livelli di reddito, come si discuterà nel Capitolo 6.

In secondo luogo, un lavoro recente (Carlana *et al.*, 2022) ha mostrato che, rispetto ai nativi con competenze simili, le persone con background migratorio a Milano si iscrivono in misura sproporzionata nelle scuole secondarie superiori professionali, rispetto a quelle tecniche e orientate all'istruzione. Ciò deriva dall'indicazione da parte degli insegnanti di percorsi scolastici considerati più gestibili per gli studenti, anche se non correlati alle effettive capacità. Quindi, in città, la disparità nella scuola inizia dal ciclo primario per poi perpetuarsi, indipendentemente dalle capacità degli studenti. Una combinazione tra segregazione scolastica e influenza del background migratorio sui percorsi di apprendimento crea dunque un contesto in cui i bambini più vulnerabili sono esposti a una disuguaglianza crescente, con i servizi pubblici che paradossalmente perpetuano tali differenze, anziché favorire la mobilità sociale. In questo quadro, la presenza negli alloggi ALER di nuclei familiari con capofamiglia straniero con in media più bambini e ragazzi sotto i diciotto anni dei nuclei familiari con capofamiglia italiano (cfr. *infra*) vede nei caseggiati pubblici un luogo in cui possono concentrarsi e intrecciarsi diverse dimensioni di disuguaglianza.

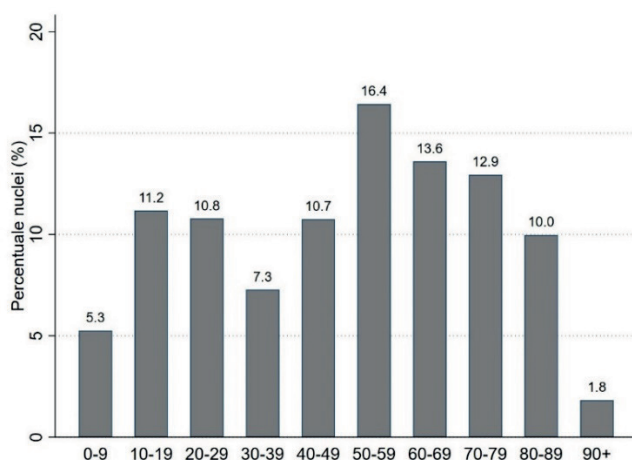
Questa breve panoramica chiarisce la rilevanza della disuguaglianza di reddito ed etnica a Milano e dei danni che l'intersezione tra le due possono creare, come accade di frequente nei caseggiati pubblici. Inoltre, mostra come le dimensioni considerate spesso vadano di pari passo con forme aggiuntive di disuguaglianza (per esempio, nell'istruzione), in un circolo vizioso che – se non considerato con le opportune chiavi di lettura – rischia di accrescere, in luogo di ridurre, le disuguaglianze.

2.2 Le caratteristiche demografiche dell'inquinato

Nel patrimonio residenziale di proprietà pubblica a Milano e provincia l'età media è di più di 49 anni e l'età mediana è di 53 anni. In altre parole, più della metà

di tutti gli individui nella nostra base dati ha più di cinquant'anni. Come si evince dalla Figura 2.1, analizzando gli inquilini per decili di età, i cinquantenni sono i più rappresentati (16,4 percento del totale), con i sessantenni e i settantenni a seguire (rispettivamente 13,6 e 12,9 percento del totale), mentre risultano meno rappresentati i bambini fino a 9 anni (5,3 percento) e i trentenni (7,3 percento).

Figura 2.1 Età della popolazione inquilini ALER 2022



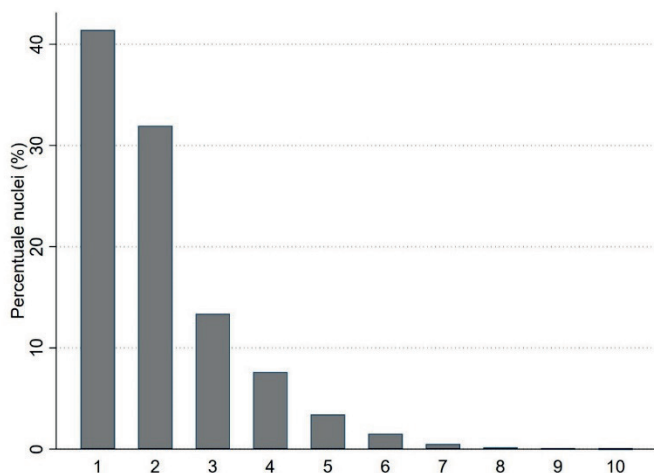
Nota: La figura mostra l'età della popolazione completa degli inquilini ALER nel 2022, in percentuale sul totale per decile di età, con le persone ultracentenarie comprese nella categoria degli over novanta.

Passiamo ora ad analizzare, dall'intera popolazione dell'inquilinato, i nuclei familiari, partendo dal numero dei componenti. Se i nuclei con una sola persona sono i più numerosi in tutta la popolazione, rappresentando circa il 40 percento del totale, occorre leggere questo dato alla luce della nazionalità del capofamiglia. I nuclei con capofamiglia italiano, che sono quasi l'80 percento del totale dei nuclei, tendono ad avere una composizione con non più di tre persone, con meno del 14 percento di famiglie con almeno quattro persone (Figura 2.2). Al contrario, i nuclei numerosi tra le famiglie straniere sono molto più comuni.

Come si evince chiaramente dalla Figura 2.3, più di metà dei nuclei con capofamiglia straniero hanno almeno tre componenti, e quasi un quarto dei nuclei ha almeno cinque componenti. Collegandosi all'importanza della dimensione dell'educazione nell'interazione tra diverse forme di disuguaglianza sottolineata nell'Introduzione, consideriamo ora il numero di bambini da uno a dieci anni e i minori di diciotto anni a seconda della composizione etnica dei nuclei. Se nelle famiglie con capofamiglia italiano avere almeno un bambino sotto i dieci anni in

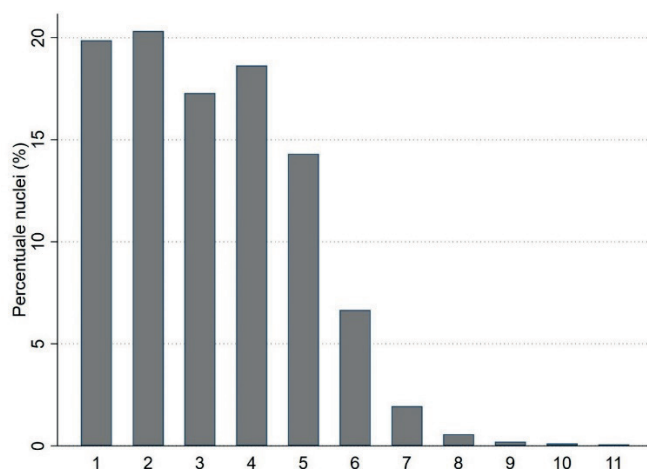
casa è un'eventualità piuttosto limitata (6,7 percento dei casi), per le famiglie con capofamiglia non italiano è molto più comune (27,8 percento dei casi).

Figura 2.2 Numero dei componenti del nucleo – Capofamiglia italiano



Nota: La figura mostra il numero dei componenti dei nuclei con capofamiglia italiano, in percentuale del totale dei nuclei.

Figura 2.3 Numero dei componenti del nucleo – Capofamiglia straniero



Nota: La figura mostra il numero dei componenti dei nuclei con capofamiglia non italiano, in percentuale del totale dei nuclei.

Considerando anche i ragazzi fino ai diciotto anni, la differenza rimane sostanziale, con rispettivamente il 14,1 e il 51,8 percento delle famiglie italiane e straniere con almeno un minore in casa. È significativo quindi evidenziare fin dal principio la differenza sostanziale dei nuclei con capofamiglia straniero che, pur rappresentando soltanto un 20 percento scarso del totale dei nuclei, presentano una popolazione più numerosa e più giovane degli altri nuclei.

2.3 Il profilo occupazionale e reddituale degli inquilini

Come mostrato nel precedente paragrafo, una grande parte degli inquilini ha un'età avanzata, con circa il 40 percento del totale di over sessanta. Non è quindi sorprendente che la categoria pensionati⁴ sia di gran lunga la più comune tra gli individui capifamiglia dei nuclei, pari a circa il 46 percento del totale (Figura 2.4). Soltanto un quarto dei capifamiglia è invece registrato come occupato, mentre quasi il 30 percento non è occupato o è registrato nella categoria residuale «Altro». Guardando invece all'intera popolazione degli inquilini ALER (e non solo i capifamiglia, come nel caso della Figura 2.4), le categorie casalinga e studente/ssa sono più comuni, con rispettivamente il 7 e il 14 percento del totale degli individui nella base dati (dati non mostrati in figura).

Se si considera la dimensione reddituale, la base dati fornisce il reddito annuale totale dichiarato di ogni inquilino e la variabile ISEE-ERP, ossia l'indicatore utilizzato tra i criteri di accesso, che considera la situazione economica complessiva e su cui si basa il calcolo del canone da pagare per gli alloggi. I dati reddituali dei nuclei mostrano le problematiche dei nuclei molto numerosi: il reddito per capita per ogni nucleo (ossia la somma del reddito totale di tutti i componenti diviso il loro numero) ammonta in media a circa 9.500 euro, con una mediana di circa 8.050 euro e circa il 7,5 percento di nuclei con reddito zero. La variabile ISEE-ERP, che considera oltre al reddito anche la dimensione patrimoniale, presenta valori leggermente più alti con una media di 10.400 euro, una mediana di 9.700 euro e circa il 9 percento del totale dei nuclei con ISEE-ERP uguale a zero.

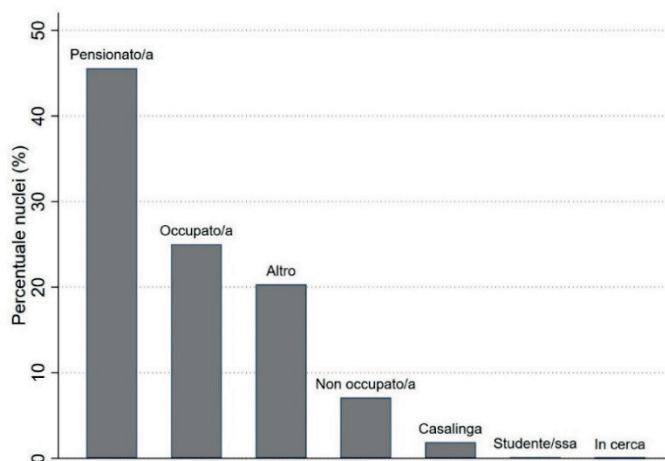
Ancora una volta, queste statistiche aggregate sottendono significative differenze reddituali tra gli inquilini, specialmente per quanto riguarda la dimensione etnica e occupazionale. La Figura 2.5 mostra che in media il reddito da lavoro assicura un reddito per capita inferiore a quello da pensione.

Inoltre, i nuclei con capofamiglia straniero pensionato o occupato dichiarano un reddito annuale in media di circa la metà di quelli con capofamiglia italiano per le stesse categorie (5.985 euro in meno quando il capofamiglia è pensionato, 5.332 euro in meno quando è occupato), mentre la differenza per

⁴ Le categorie riportate in questa sezione seguono la tassonomia proposta dai sistemi informativi ALER.

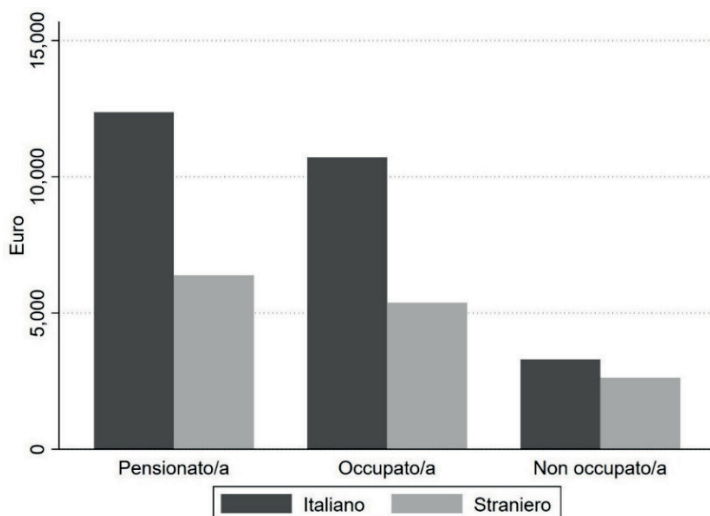
nazionalità risulta minore per i non occupati, che in entrambe le categorie presentano un reddito medio annuale molto basso, intorno ai tremila euro.

Figura 2.4 Occupazione del capofamiglia

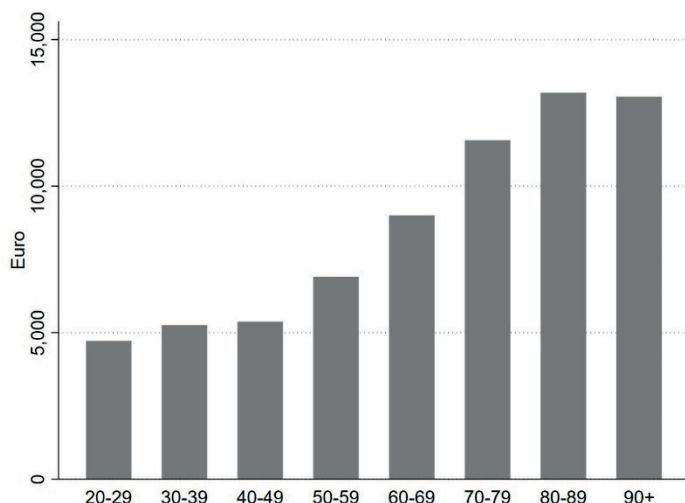


Nota: La figura mostra l'occupazione del capofamiglia, in percentuale del totale dei nuclei.

Figura 2.5 Reddito per capita per occupazione e nazionalità del capofamiglia



Nota: La figura mostra il reddito per capita di ogni componente del nucleo, diviso per occupazione e nazionalità del capofamiglia.

Figura 2.6 Reddito per capita del nucleo per età del capofamiglia

Nota: La figura mostra il reddito per capita di ogni componente del nucleo, diviso per decile di età del capofamiglia, con le persone ultracentenarie comprese nella categoria degli over novanta.

Un'altra dimensione interessante che la nostra base dati ci permette di investigare è la relazione tra reddito ed età del capofamiglia dei nuclei. Come abbiamo visto, le famiglie straniere tendono ad essere più numerose e, d'altra parte, i capifamiglia che percepiscono una pensione tendono ad avere un reddito più alto della media. La Figura 2.6 mostra una relazione lineare tra decile di età del capofamiglia e reddito per capita dei componenti del nucleo, evidenziando come le famiglie più in difficoltà dal punto di vista reddituale siano quelle più giovani, in linea con le rilevazioni ISTAT sulla popolazione generale (ISTAT, 2023), che da anni illustrano come siano i nuclei più giovani a risultare maggiormente esposti al rischio di povertà. Nei nuclei con capofamiglia tra i venti e i cinquanta anni il reddito per persona ammonta in media intorno ai cinquemila euro, mentre sopra i settanta il reddito annuale in media risulta intorno ai dodicimila euro. La stessa analisi con ISEE-ERP, non mostrata in figura, presenta valori molto simili.

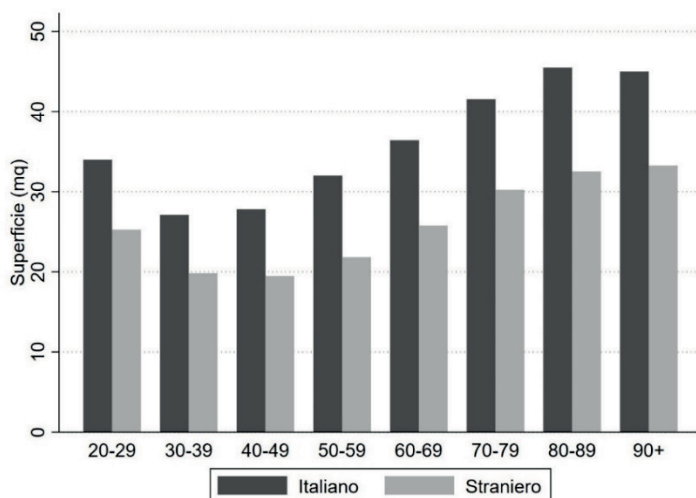
2.4 Tipologia di alloggi e dimensioni multiple di fragilità

La nostra base dati ci permette anche di analizzare la tipologia di alloggio di ogni nucleo, in termini di superficie e numero di stanze. In media gli alloggi hanno una metratura di circa 60 metri quadri e dispongono di quattro stanze (le mediane presentano valori molto simili). Come per il reddito, dividendo queste

variabili per il numero di componenti otteniamo la superficie e il numero di stanze per persona: le medie sono rispettivamente circa 36,5 metri quadri e 2,3 stanze per capita, ma entrambe queste variabili esibiscono deviazioni standard molto alte. Questo significa per esempio che il dieci per cento dei nuclei in condizioni abitative peggiori dispone di meno di 16 metri quadri per persona e non arriva ad avere una stanza per ogni componente⁵.

Utilizzando la variabile della superficie per capita, la Figura 2.7 mostra la relazione tra le caratteristiche dell'alloggio e le dimensioni demografiche di età e nazionalità del capofamiglia. Per prima cosa, i nuclei con capofamiglia straniero alloggiano in appartamenti con circa dieci metri quadri in meno a disposizione per persona dei nuclei con capofamiglia italiano.

Figura 2.7 Superficie per capita per età e nazionalità del capofamiglia



Nota: La figura mostra la superficie per capita di ogni componente del nucleo, diviso per decile di età e nazionalità del capofamiglia, con le persone ultracentenarie comprese nella categoria degli over novanta.

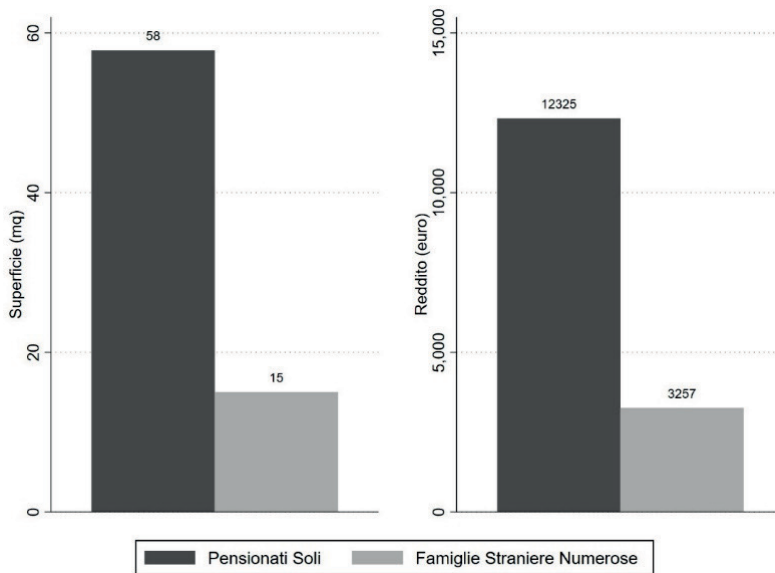
Questa disparità nelle condizioni abitative permane per tutti i decili di età del capofamiglia, con un leggero aumento all'aumentare dell'età. Inoltre, il grafico rivela come le famiglie con capofamiglia più anziano dispongano di più metri quadri per capita, con un aumento sostanzialmente lineare per i decili di età dai trenta ai novant'anni. Un nucleo con capofamiglia italiano tra 80 e 89 anni vive

⁵ Nel seguito dell'analisi, abbiamo privilegiato la variabile che riporta la superficie in metri quadri rispetto al numero di stanze, in quanto rappresenta un indicatore più significativo.

in media con 46 metri quadri per persona, mentre se il capofamiglia ha tra i 30 e i 39 anni il valore medio è di 27 metri quadri (poco più della metà). Questa dinamica può essere ricondotta alla difficoltà di implementare politiche di mobilità tra alloggi: gli anziani di oggi vivono nelle case in cui sono entrati decenni addietro con il proprio nucleo familiare (partner e figli), e il cambiamento della composizione del nucleo non è stato accompagnato da una modifica della soluzione abitativa.

Ricapitolando, queste analisi mostrano forti disuguaglianze di reddito e di condizioni abitative per le dimensioni etnica e demografica. In questo contesto, è importante evidenziare come oggi due tipologie di inquilini rappresentino di fatto due estremi: da una parte pensionati soli, dall'altra famiglie straniere molto numerose. La Figura 2.8 si propone di mostrare con un colpo d'occhio efficace questi due mondi diversi.

Figura 2.8 Due tipologie diverse di inquilini: superficie dell'alloggio e reddito per capita



Nota: La figura mostra la superficie di alloggio per capita (a sinistra) e il reddito disponibile per capita (a destra) di ogni componente del nucleo delle due categorie «Pensionati soli» – nuclei composti da una sola persona classificata come pensionata – e «Famiglie straniere numerose» – nuclei composti da almeno quattro persone con capofamiglia non italiano. Il reddito disponibile per capita è calcolato come la differenza del reddito totale meno il valore del canone in euro, diviso per il numero dei componenti del nucleo. Questo valore contiene dunque implicita l'assunzione che il canone venga effettivamente saldato.

Entrambe le categorie rappresentano una componente significativa del totale degli inquilini: circa il 10 per cento per i nuclei composti da una sola persona pensionata, circa il 13 per cento per i nuclei composti da almeno quattro persone e capofamiglia non italiano. Come si vede dal grafico, la sproporzione per quanto riguarda le condizioni abitative e reddituali è evidente e sostanziale. Per persona, gli utenti storici che percepiscono una pensione dispongono in media di circa quattro volte i metri quadri per persona rispetto alle famiglie straniere numerose (58 rispetto a 15 metri quadri). Lo stesso vale per il reddito per capita, che qui è calcolato come una sorta di reddito disponibile, ossia la differenza tra il reddito totale da ogni fonte meno il canone sociale ALER.

Il grafico di destra della Figura 2.8 mostra infatti che il reddito medio per persona al netto del canone è pari a 3.257 euro annui (271 euro mensili) per le famiglie straniere con almeno quattro componenti, una cifra evidentemente al di sotto di ogni possibile soglia di povertà nella città di Milano. Inoltre, questo valore medio comprende più di duecento famiglie straniere numerose con reddito disponibile negativo, ossia reddito totale minore dell'ammontare del canone. È ragionevole dunque pensare che questi nuclei siano beneficiari di contributi di sostegno al reddito o all'affitto.

2.5 Conclusioni

L'analisi in questo capitolo descrive la popolazione degli inquilini ALER a Milano e provincia per l'anno 2022 con un livello di granularità che rappresenta di per sé un contributo originale, in quanto utilizza dati prima d'oggi non analizzati con finalità statistiche.

L'analisi mostra in primo luogo che l'ipotesi alla base di questo studio è confermata: le evidenze mostrano forti disuguaglianze di reddito e di condizioni abitative lungo la dimensione etnica ed anagrafica. Le ragioni alla base del fenomeno emerso in questo studio sono numerose e questo lavoro non ha l'ambizione di ricostruire queste dinamiche. Allo stesso tempo, studiare le differenze all'interno del grande e variegato bacino dell'utenza di case popolari permette di evidenziare come di fatto oggi l'inquilinato ALER includa due tipologie di inquilini molto diverse tra loro: da una parte utenti storici che percepiscono una pensione e vivono in media in condizioni abitative e reddituali modeste ma dignitose, dall'altra nuclei molto numerosi con capofamiglia non italiano che si trovano in difficoltà molto maggiori sia sotto il profilo del reddito, sia del sovraffollamento.

Un limite di questo lavoro è la natura statica dell'indagine: l'indisponibilità delle serie storiche non ha consentito di osservare l'evoluzione dei profili di utenza nel tempo. Allo stesso tempo, la fotografia di oggi che questi dati ci restituiscono suggerisce un'interpretazione sulle cause di questa divaricazione progressiva del profilo di utenza. I nuclei monocomponente di pensionati sono il punto di arrivo di evoluzioni familiari, ma anche sociali ed economiche che

richiedono di essere lette attraverso i decenni. Gli anziani di oggi sono entrati nei loro appartamenti molti decenni fa, con nuclei familiari di dimensioni più ampie e criteri di assegnazione diversi da quelli attuali, perché diverso era il contesto, il bisogno e l'offerta di case popolari (Fosti *et al.*, 2019). A queste famiglie era stato assegnato un alloggio medio-grande, che è rimasto lo stesso anche al variare delle dimensioni del nucleo. Questa tipologia di utenza è la manifestazione contemporanea di una politica abitativa di un tempo e di un contesto sociale che non esiste più.

I nuclei di persone che non hanno la cittadinanza italiana rappresentano oggi una quota minoritaria del totale (circa il 20 per cento), destinata verosimilmente a crescere. Il fenomeno migratorio internazionale è un accadimento recente, che non esprimeva le case popolari a questo tipo di utenza in passato. Ciò nondimeno, oggi il basso turnover degli alloggi porta a garantire l'accesso alle persone con maggiori vulnerabilità, che come visto si concentrano tra la popolazione di nazionalità non italiana. In altre parole, l'evoluzione del profilo dell'utenza ALER non è solo il frutto delle trasformazioni sociali della città, ma anche inevitabilmente della stasi – se non contrazione – del sistema di offerta dell'abitare pubblico. Se da un lato le fasce di popolazione che sono escluse dal mercato privato della casa aumentano per via della dinamica immobiliare della città (OCA, 2024), dall'altro lo stock delle case popolari è rimasto sostanzialmente immutato, e pertanto le nuove assegnazioni finiscono col rivolgersi alle fasce di popolazioni che versano in situazioni di estrema marginalità (Saporito e Perobelli, 2021). In questa categoria una quota crescente è composta da stranieri con minori a carico.

L'evoluzione nel profilo dell'inquilinato crea una crescente polarizzazione delle condizioni individuali, che la granularità delle informazioni della base dati mostra in maniera cristallina. Se gli inquilini storici sono anziani soli o in coppia, con reddito da pensione, inseriti in alloggi di dimensioni medie, le famiglie straniere sono mediamente più giovani e più povere, con nuclei familiari numerosi concentrati in spazi ridotti, presentando una condizione socioeconomica molto più fragile rispetto alle famiglie italiane. Come si vedrà nel Capitolo 7, la distanza generazionale tra i profili di inquilini storici e recenti si trasforma spesso in conflitto.

Queste polarità tra i profili degli inquilini sottopongono l'ente gestore a problemi diversi: l'emergere di bisogni di non autosufficienza e cura tra gli anziani; vulnerabilità economica e rischio marginalizzazione sociale tra i nuclei di famiglie straniere. Entrambe le criticità richiedono di mettere in campo risorse e competenze che le Aziende casa oggi non riescono a sostenere da sole. Tuttavia, il contributo della ricerca presentata in questo volume è di illustrare come modelli di gestione diversi possano sostenere un approccio in grado di anticipare i bisogni sociali, attivando proattivamente partner sul territorio per sostenere gli inquilini, al posto di attuare interventi riparatori *ex post*, quando la situazione è ormai degenerata.

Bibliografia

- Alesina, A., Michalopoulos, S., Papaioannou, E. (2016). Ethnic inequality. *Journal of Political Economy*, 124(2), 428-488.
- Brunello, G., Checchi, D. (2007). Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence. *Economic Policy*, 22(52), 781-861.
- Carlana, M., La Ferrara, E., Pinotti, P. (2022). Goals and gaps: Educational careers of immigrant children. *Econometrica*, 90(1), 1-29.
- Commissione Europea (2019). *European Construction Sector Observatory. Housing affordability and sustainability in the EU. Analytical report.*
- Fosti, G., Perobelli, E., Saporito, R. (a cura di) (2019). *Il valore pubblico delle aziende casa: logiche di public management per il settore dell'ERP.* Milano, Egea.
- Guyon, N., Maurin, E., McNally, S. (2012). The Effect of Tracking Students by Ability Into Different Schools a Natural Experiment. *Journal of Human Resources*, 47(3), 684-721.
- Hacker, J.S., Mettler, S., Pinderhughes, D. (2005). Inequality and Public Policy. In *Inequality and American democracy: What we know and what we need to learn* (156-253). New York, Russel Sage Foundation.
- ISTAT (2023). *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2022.*
- OECD (2018). *A broken social elevator? How to promote social mobility.*
- OECD (2021). *Education at a glance 2021.*
- Osservatorio Casa Abbordabile (2024). *Report 2023. Non è una città per chi lavora. Costi abitativi, redditi e retribuzioni a Milano.* Primo rapporto di ricerca OCA sull'abbordabilità della casa.
- Pacchi, C., Ranci, C. (a cura di) (2017). *White flight a Milano: la segregazione sociale ed etnica nelle scuole dell'obbligo.* Milano, FrancoAngeli.
- PoliS-Lombardia (2021), *Supporto all'analisi e allo sviluppo delle politiche abitative ai fini del completamento della riforma dei servizi abitativi. Costo della locazione sociale.*
- Saporito, R., Perobelli, E. (a cura di) (2021). *Management dei servizi abitativi pubblici.* Milano, Egea.
- Walby, S., Armstrong, J., Strid, S. (2012). Intersectionality: Multiple inequalities in social theory. *Sociology*, 46(2), 224-240.

3. Il legame tra politiche per la casa e bisogno abitativo

di Vittoria Baglieri, Emanuele Belotti e Marco Peverini

Il presente capitolo mira a identificare i profili di bisogno abitativo cui le politiche abitative appaiono indirizzate, articolando l'analisi attorno a due assi.

Il primo asse riguarda l'analisi delle politiche abitative oggi. Ai fini del presente capitolo, sono state considerate unicamente le politiche abitative istituite a livello nazionale, regionale (Lombardia) e comunale (Milano) a sostegno dell'accesso e del mantenimento dell'abitazione in affitto o in proprietà agevolata. Sono escluse dall'analisi le politiche fiscali finalizzate a supportare la manutenzione del patrimonio abitativo piuttosto che l'accesso o il mantenimento della locazione da parte dei nuclei che vi risiedono (si pensi per esempio ai bonus fiscali per la ristrutturazione dell'abitazione). Sono esclusi anche programmi di finanziamento come il Prestito Edilizio, erogato da Cassa Depositi e Prestiti agli enti di edilizia residenziale pubblica (ERP) che ne facciano richiesta, in quanto rappresentano una fonte di finanziamento – ovvero un credito, seppur a condizioni più vantaggiose rispetto al resto del mercato – di un'altra misura pubblica (l'ERP appunto).

Il secondo asse attiene alla fotografia del bisogno abitativo, basata su un'analisi delle principali fonti nazionali e locali (tra queste, Istat, PoliS-Lombardia, la Direzione Casa del Comune di Milano) di dati relativi alle condizioni di deprivazione abitativa che ha consentito di identificare le principali fasce di popolazione esposte a difficoltà nell'accesso e nel mantenimento di una abitazione (par 3.3). Il capitolo, con riferimento al contesto di Milano, individua una serie di profili di bisogno abitativo, emersi in corrispondenza di trasformazioni demografiche, di flussi migratori, dell'aumento generalizzato dei prezzi degli immobili e degli affitti, e della precarizzazione del mercato del lavoro. L'analisi non ha invece preso in considerazione le oltre diecimila persone senza fissa dimora censite nella città metropolitana di Milano (PoliS-Lombardia, 2023), esposte a forme radicali di deprivazione socioeconomica e a cui sono indirizzate politiche pubbliche specifiche e di natura integrata, riconducibili a una dimensione «molto sociale» (Tosi, 2017) e distinte dalle politiche abitative in senso stretto.

Il capitolo è strutturato come segue. Il prossimo paragrafo (3.2) presenta una ricognizione di politiche e misure vigenti ai diversi livelli di governo e della platea dei beneficiari. Nel paragrafo successivo (3.3), è presentata un'analisi dei profili emergenti di bisogno. Alcune osservazioni conclusive (3.4 e 3.5) si confrontano con l'incrocio tra politiche e bisogni emergenti e segnalano indirizzi per un maggior allineamento tra destinatari delle politiche e bisogni abitativi.

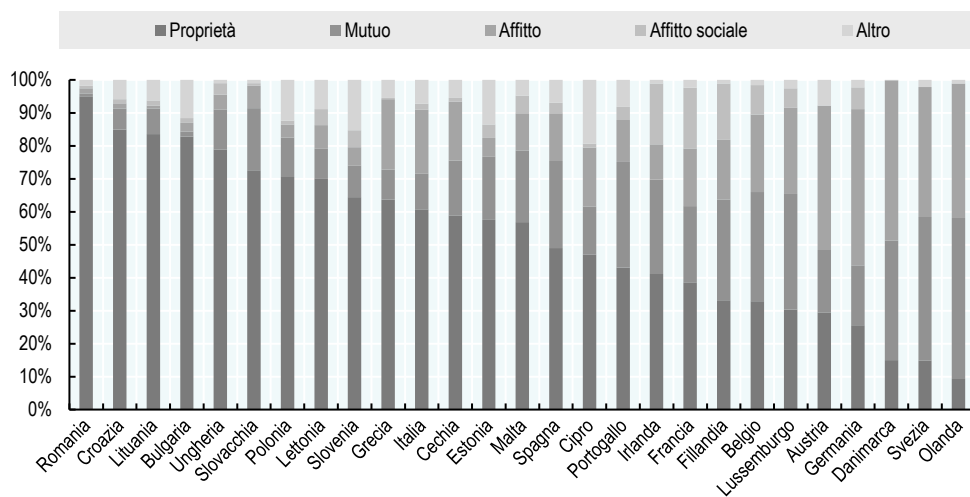
3.1 Le politiche abitative oggi: destinatari, strumenti, grandi assenti

3.1.1 Tratti del sistema abitativo italiano

L'assetto del sistema abitativo italiano si è sviluppato in correlazione al regime di welfare familistico, comune a diversi paesi dell'Europa meridionale (Allen *et al.*, 2004; Arbaci, 2019). Esso è storicamente connotato dalla frammentazione delle misure di protezione sociale, differenziate in funzione dello status lavorativo e su base categoriale (Castles e Ferrera, 1996), e dal residualismo delle politiche socioassistenziali, indirizzate prioritariamente alle famiglie e, più spesso, limitate alle componenti più deprivate. Le forme di sostegno al reddito, entro un assetto in cui le politiche sociali privilegiano i trasferimenti monetari ai servizi, ricalcano la struttura dualistica del mercato del lavoro, sbilanciato in favore di categorie chiave e della maggiore anzianità occupazionale (si pensi al sistema previdenziale). In tutti i casi, l'impianto delle politiche di protezione sociale risente di un orientamento tradizionalmente volto all'integrazione lavorativa del componente capofamiglia (storicamente uomo). In questo quadro, le politiche di assistenza sociale risultano residuali e frammentate, ed è istituzionalizzato il principio di sussidiarietà per cui l'accesso a beni e servizi di welfare – che includono per esempio la cura o il trasferimento di risorse cosiddette demeritate, tra cui la casa – avviene in gran parte nel contesto delle reti familiari (Naldini, 2003; Saraceno, 1994; Saraceno e Keck, 2010). Il sistema abitativo italiano, dunque le politiche abitative, riflettono le prerogative del regime di welfare familistico, caratterizzandosi per la percentuale dominante (ovvero il 61 per cento) di nuclei familiari residenti in abitazioni di proprietà, un dato significativo specie se guardato in ottica comparata (Figura 3.1). La rilevanza della proprietà si combina con la natura compressa e deregolamentata dell'affitto e un'offerta estremamente residuale di locazione sociale, separata dall'offerta di mercato e pubblica nella quasi totalità. In questo quadro, la quota preponderante di risorse pubbliche indirizzate all'abitare è stata storicamente orientata a favore dell'accesso alla proprietà abitativa e della sua valorizzazione, nell'ottica di fornire sostegno patrimoniale alle famiglie. L'affitto sociale e le politiche di sostegno ad accesso e permanenza in locazione, rivolte di preferenza alle componenti più marginali della popolazione (escluse dall'accesso alla proprietà abi-

tativa e sovra-rappresentate nel settore dell'affitto privato), sono invece residuali, raggiungendo, nei fatti, solo una quota limitata dei gruppi più deprivati e tendenzialmente attraverso misure economiche modeste per entità.

Figura 3.1 Distribuzione dei nuclei familiari per titolo di godimento nei paesi dell'Unione Europea



Fonte: elaborazione degli autori su dati OECD (2020)

3.1.2 Le misure a sostegno dell'abitare a Milano: le politiche abitative del governo locale, regionale e nazionale

La ricognizione delle politiche a sostegno di accesso e mantenimento dell'abitazione ha portato all'identificazione di 41 diverse misure, distribuite su tre livelli di governo: nazionale, regionale e comunale (a Milano). Ai fini della categorizzazione delle politiche e nei limiti della dotazione di dati e informazioni accessibili, per ciascuna misura sono state sistematicamente delineate alcune delle caratteristiche principali attinenti al disegno (e non alle fasi di implementazione o al risultato, come descritto a seguire) e ai criteri che, sulla base di attributi specifici, regolano e rendono prioritario l'accesso alla misura da parte di alcuni gruppi di beneficiari. Una prima distinzione riguarda, da un lato, le politiche a sostegno della domanda abitativa, finalizzate a facilitare l'accesso e il mantenimento dell'abitazione principale in affitto o in proprietà, e dall'altro, le politiche a sostegno dell'offerta, rivolte a chi offre alloggi per la locazione o la vendita.

La ricognizione delle politiche abitative così definite si è basata su una analisi documentale delle fonti legislative emanate ai tre livelli di governo considerati, restituendo un totale di 41 misure (Tabella 3.1). Ognuna di esse è stata analizzata e categorizzata in funzione dei seguenti parametri:

- livello di governo: nazionale, regionale, comunale;
- recepimento di una politica sovraordinata;
- tipo di supporto (alla domanda o all'offerta);
- tipo di intervento normativo (regolamentazione, finanziamento, sussidio, servizio abitativo);
- titolarità di godimento supportata (affitto, proprietà, patto di futura vendita, altro uso);
- patrimonio privato o pubblico;
- tipo di canone o contratto applicati (distinguendo, ove necessario, tra canoni concordato, sociale, agevolato e libero);
- criteri di accesso;
- criteri per la formazione delle graduatorie, ove presenti.

La classificazione proposta non restituisce informazioni esaustive e dettagliate circa l'entità finanziaria di ogni singola misura, data la frammentaria disponibilità dei relativi dati. È dunque necessario esplicitare che la tassonomia non è indicativa del peso finanziario delle singole misure e dell'orientamento generale delle politiche abitative.

La mappatura fotografa attributi e intenti espliciti delle misure. Tuttavia, a causa della generalizzata indisponibilità di dati completi, non ha potuto catturare l'effettiva capacità delle politiche di rispondere ai bisogni abitativi che esse intendono soddisfare, né tantomeno il grado di efficacia di tale risposta. Ciò costituisce una importante evidenza empirica di per sé. Emerge, infatti, l'urgenza di consolidare il sistema di conoscenza legato alle politiche abitative. In particolare, risulta necessario promuovere l'organizzazione sistematica e l'accessibilità digitale della base di dati già disponibili ai diversi livelli di governo, prerequisito per incrementare la capacità di programmazione basata sulle evidenze da parte dei governi locali e regionali, nonché la valutazione dell'efficacia delle singole misure da parte dell'amministrazione pubblica ma anche di attori terzi (enti di ricerca e università, *in primis*).

È stato comunque possibile operare alcune valutazioni in grado di caratterizzare i diversi tipi di strumenti che compongono il sistema delle politiche abitative, nonché di identificare i destinatari delle politiche abitative il cui ambito di applicazione è costituito dall'Italia, la Lombardia, o Milano. Il risultato è una ricognizione sistematica che fornisce agli attori pubblici, privati e non-profit del settore una visione di insieme delle politiche abitative e della regolazione dell'affitto, della gerarchia che intercorre tra i dispositivi dispiegati a diversi livelli di governo e della strumentazione indirizzata alle diverse componenti del bisogno abitativo.

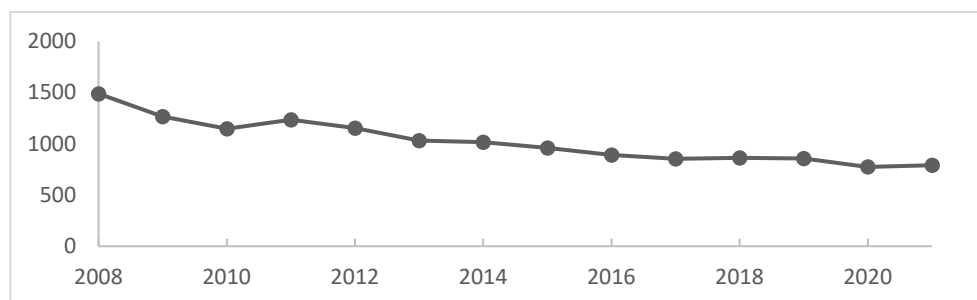
A prescindere dal numero delle misure rivolte a sostegno della locazione o della proprietà abitativa, l'impegno di finanza pubblica nell'ambito delle politiche abitative appare sostanzialmente sbilanciato a favore della seconda, con un impiego prevalente di strumenti di politica fiscale

Tabella 3.1 Mappatura delle politiche abitative, per funzione (sostegno alla domanda o all'offerta) e livello di governo

	Misure e dispositivi	
	<i>Sostegno alla domanda</i>	<i>Sostegno all'offerta</i>
<i>Nazionale</i>	• Agevolazioni prima casa under 36 • Assegno di inclusione • Canone concordato • Detrazione di interessi passivi per mutui su abitazione principale • Deduzione di rendita catastale dell'abitazione principale • Detrazioni affitto • Esenzione IMU su abitazione principale • Fondo morosità incolpevole • Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione • IVA agevolata per acquisto prima casa • Reddito di cittadinanza (fino al 2023)	• Definizione di alloggio sociale • Canone concordato • Cedolare secca • Fondo investimenti per l'abitare • Edilizia agevolata
<i>Regionale</i>	• Contributo di solidarietà ordinario per inquilini SAP • Contributo di solidarietà straordinario per inquilini SAP • Contributo morosità incolpevole • Misura premiale over 70 • Misura unica per l'affitto 2023	• Edilizia agevolata • Fondo Immobiliare Lombardia • Misura premiale per la locazione a canone concordato • Norma su Edilizia residenziale pubblica (ERS) del Piano di Governo del Territorio (PGT) • Servizi abitativi pubblici (SAP) • Servizi abitativi sociali (SAS) • Servizi abitativi a canone agevolato • Servizi abitativi temporanei • Servizi abitativi transitori (SAT) • Servizi residenziali universitari
<i>Comunale</i>	• Contributo ai pensionati per il pagamento affitto • Contributo Salvasfratti • Contributo sostegno affitto • Sostegno affitto genitori 2023	• Canone concordato • Case ai lavoratori • Contributo Superaffitto giovani e famiglie • Edilizia residenziale sociale (SAS) • Residenzialità sociale temporanea (RST) • Servizi abitativi pubblici (SAP) • Servizi abitativi transitori (SAT)

Le misure di sostegno alla proprietà abitativa appaiono, inoltre, sovente improntate a una logica premiale che assegna benefici tanto più generosi o convenienti quanto più elevato è il reddito del nucleo familiare – sebbene sia fatta variamente eccezione per immobili di particolare pregio. La natura regressiva di tale meccanismo è riscontrabile tanto sul versante della domanda di abitazione principale in proprietà quanto su quello dell’offerta di alloggi in locazione. Rientrano nel primo caso, per esempio, l’esenzione dal pagamento dell’IMU per abitazioni principali (più recentemente a esclusione di immobili di lusso), la detrazione del 19 per cento sugli interessi passivi del mutuo (inclusi oneri accessori) e la deduzione della rendita catastale sull’abitazione principale. Rientra nel secondo caso il dispositivo della cedolare secca, tanto più generoso quanto più elevato il reddito del conduttore e l’aliquota applicatavi. Si tenga presente che le misure in oggetto beneficiano chi possiede le credenziali per accedere al credito o già possiede immobili di proprietà. In generale, si tratta di misure che mirano al sostegno in particolare dei nuclei familiari di reddito medio o medio-basso, per i quali tali benefici acquisiscono una certa consistenza in ragione dell’entità del reddito complessivo. Esemplificativo il dato inerente all’ammontare complessivo e al peso nel bilancio dello stato degli oneri detraibili al 19 per cento (e fino ad un massimo di 4.000 euro) relativamente agli interessi passivi del mutuo per l’acquisto della prima casa (Figura 3.2), misura tra le più significative tra le forme di sostegno in accesso alla proprietà dell’abitazione principale – il valore della quota di interessi passivi detratta si è infatti attestato intorno ai 791 milioni di euro nel 2021, mentre era pari a quasi 1.500 milioni nel 2008.

Figura 3.2 Ammontare (in milioni di euro) della quota (pari al 19 %) di interessi passivi dei mutui per l’acquisto dell’abitazione principale detratta da persone fisiche tra il 2008 e il 2021 in Italia



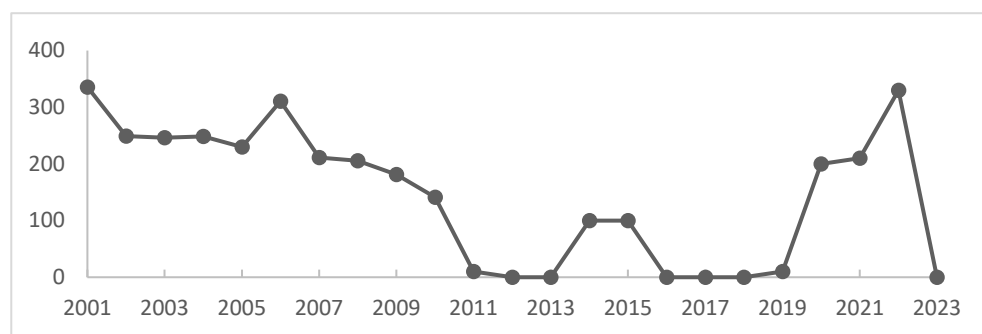
Fonte: elaborazione degli autori su dati MEF 2008-2021

Il confronto tra la consistenza finanziaria della misura e quella del Fondo Nazionale per il Sostegno alle Abitazioni in Locazione (Figura 3.3), che veicola i

fondi nazionali indirizzati alle misure per l'accesso e il mantenimento dell'abitazione principale in locazione, palesa lo sbilanciamento di spesa. A maggiore ragione, se si considera che alla prima misura è garantita annualmente piena copertura a soddisfacimento della totalità dei beneficiari, a prescindere dal reddito degli stessi.

Le misure che sostengono accesso e permanenza nell'abitazione principale in locazione, infatti, appaiono residuali per quanto concerne sia l'entità delle risorse – che, a differenza di quelle a favore della proprietà abitativa, sono generalmente contingentate – sia la platea dei destinatari, tipicamente individui indigenti o con reddito basso, e definiti da dati requisiti socio-economici. A differenza della detrazione sugli interessi passivi del mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, il Fondo Nazionale per il Sostegno alle Abitazioni in Locazione è rifinanziato aperiodicamente (Figura 3.3), in misura variabile e in funzione di contingenze di bilancio (via Legge Finanziaria), tramite stanziamenti modesti e ad esaurimento, di norma insufficienti a coprire l'intera platea dei beneficiari in condizioni di deprivazione socio-economica più o meno grave – come si osserva dal grafico, l'ammontare degli stanziamenti è stato massimo all'avvio del Fondo nel 2001, con circa 335 milioni di euro, e nullo per diversi anni, tra cui il 2023. Si tratta di un assetto che, tipicamente, caratterizza il regime di welfare familistico sudeuropeo, dove è privilegiato un principio di allocazione di beni e servizi di welfare che tende a riprodurre le differenze sociali.

Figura 3.3 Ammontare (in milioni di euro) degli stanziamenti su base annua indirizzati al Fondo Nazionale per il Sostegno alle Abitazioni in Locazione, dal 2001 (anno di istituzione) al 2023



Fonte: elaborazione degli autori su dati Corte dei Conti (2020); MIMS (2022)

Dall'analisi della mappatura emergono alcune caratteristiche che consentono di specificare ulteriormente l'assetto generale delle politiche abitative in Italia e Lombardia:

- delle misure osservate, 15 sono disegnate a livello nazionale, 14 a livello regionale, 12 a livello comunale. Tra quelle regionali e comunali, 7 recepiscono politiche abitative di livello superiore, e 4 recepiscono la definizione di alloggio sociale, intesa come strumento di indirizzo. Si osservi come, in virtù del rapporto gerarchico tra i diversi livelli di governo, il governo nazionale assolva alle funzioni di definizione di un inquadramento generale entro cui è vincolata la legislazione regionale (la definizione di alloggio sociale ne è un esempio), promulgazione e finanziamento di misure di natura fiscale che sostengono la proprietà abitativa, e allocazione delle risorse provenienti dalla fiscalità che finanziano le misure attuate ai livelli inferiori di governo e, in particolare, a scala regionale. D'altra parte, è utile segnalare come Regione Lombardia abbia fatto da apripista rispetto alla introduzione della nozione di «servizi abitativi», poi variamente ripresa nelle politiche e nel dibattito di livello nazionale.
- Le misure possono essere ripartite tra quelle che sostengono la domanda e quelle che sostengono l'offerta, di cui 20 a sostegno della domanda, più della metà di rango nazionale, e le restanti ripartite tra i due livelli inferiori. Delle 22 politiche che sostengono l'offerta, la maggior parte sono stabilite tra il livello regionale e comunale (Figura 3.4 e Figura 3.5), coerentemente alla Legge Costituzionale 3/2001, che ha trasferito responsabilità in materia di disegno e implementazione delle politiche abitative ai governi regionali.

Figura 3.4 Politiche analizzate, per titolarità supportata e livello di governo

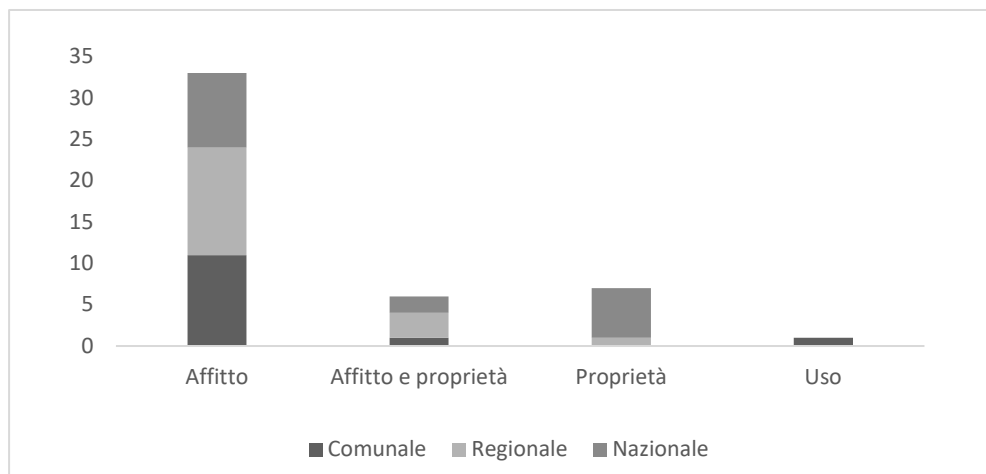
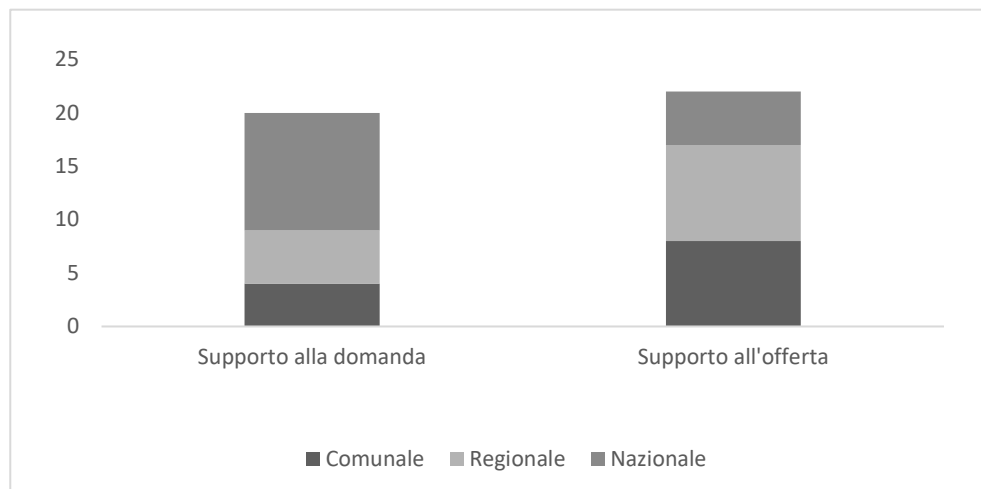
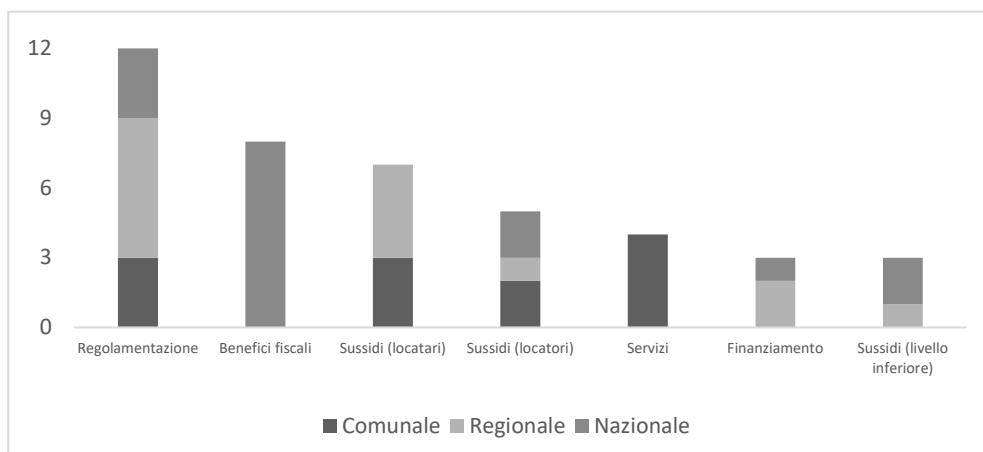


Figura 3.5 Politiche analizzate, per funzione e livello di governo

- La maggior parte delle politiche abitative mappate supporta l'accesso o il mantenimento di un'abitazione in locazione. Si tratta di 33 misure ripartite tra i tre principali livelli di governo: 9 a livello nazionale, 13 a livello regionale, 11 a livello comunale (Figura 3.4). Di queste, 5 supportano anche l'accesso agevolato alla proprietà dell'abitazione principale tramite il dispositivo della locazione con patto di futura vendita. Vi sono poi 7 misure, di cui 6 di rango nazionale, che supportano esclusivamente l'acquisto dell'abitazione principale. Il numero importante di misure a supporto alla locazione coesiste con l'entità modesta dei relativi stanziamenti, evidenziando come la residualità delle politiche abitative per la locazione si accompagni a una notevole frammentazione delle stesse, che segmenta la platea dei beneficiari potenziali riducendo inevitabilmente il grado di «navigabilità» dell'offerta di benefici.
- Poco meno di un terzo delle misure individuate (ovvero 12 su 41) rientra nella sfera della regolamentazione, cioè la definizione di standard (urbanistici), regole o servizi. La definizione di servizi a livello regionale riguarda 4 delle politiche di regolamentazione individuate (Figura 3.6). In 8 casi, poi, si tratta di benefici fiscali, totalmente concentrati al livello nazionale, e sussidi ai conduttori, che invece sono erogati dalla Regione (4 misure) e dal Comune (3 misure). Seguono i sussidi ai locatori, con 5 misure disciplinate ai tre diversi livelli di governo, e i servizi forniti dal Comune (4 misure). Ultime sono le politiche di finanziamento e i trasferimenti di risorse dal livello nazionale (2 misure) o regionale (1 misura) ai livelli inferiori di governo, e destinati in ultima istanza all'erogazione di sussidi a scala comunale. Mentre le politiche

abitative, finanziate in prevalenza dal governo nazionale, sono disegnate nei loro termini generali dal governo regionale (che, dunque, modula e vincola l'erogazione delle risorse recepite dal livello di governo superiore entro i limiti fissati dalla regolazione nazionale), ai governi locali, attraverso la programmazione di Ambito territoriale, compete il livello attuativo, secondo i bisogni abitativi peculiari che il territorio di competenza esprime.

Figura 3.6 Distribuzione di competenze e strumenti delle politiche per l'abitare



3.1.3 Destinatari delle politiche e criteri di accesso

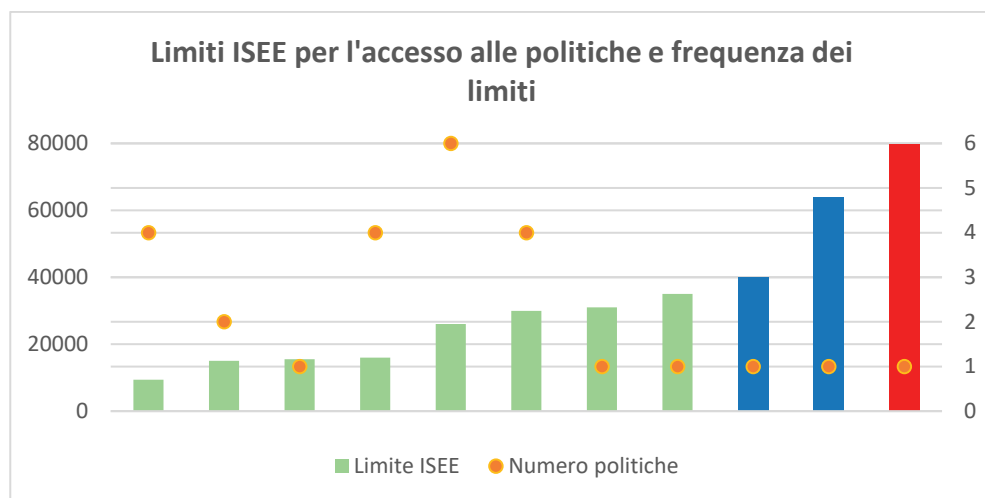
Dall'analisi dei requisiti per l'accesso alle politiche per la casa emerge che la maggior parte delle misure esistenti ha l'obiettivo di facilitare l'accesso o la permanenza nell'abitazione principale, in particolare nel settore della locazione. La condizione reddituale dei nuclei familiari, modulata sulla base dei parametri socioeconomici incorporati dall'indicatore ISEE, è definita come il requisito privilegiato di accesso alle misure, mentre un numero ridotto di politiche individua i propri target in base alla condizione abitativa. La cittadinanza straniera non è un fattore rilevante nell'allocazione di alcuna misura, figurando piuttosto, in alcuni casi, come fattore discriminante. Più in particolare:

- *Titolo di godimento già posseduto.* Delle 41 misure analizzate, 19 supportano i nuclei beneficiari nel mantenimento di una condizione abitativa esistente: 16 sono rivolte a nuclei già titolari di un contratto di locazione, e 3 a nuclei proprietari di un alloggio. Mentre le prime sono equamente ripartite tra livelli di governo, le seconde sono interamente normate a livello nazionale. Al contrario, per accedere alle restanti 23 politiche non

è necessario alcun titolo di godimento di alloggio preesistente. Per 14 di queste misure, la mancanza di diritto di godimento (che si tratti di proprietà, uso, o usufrutto) è anzi un requisito di accesso esplicito. Più della metà delle misure interrogate supportano la permanenza nell’abitazione di residenza di nuclei familiari in locazione.

- *Condizione socioeconomica-reddituale.* L’indicatore ISEE serve da parametro per la definizione del target di 30 delle misure considerate (Figura 3.5). Per 5 di queste (per esempio, servizi abitativi regolati a livello regionale), i limiti reddituali non sono espressi nella norma, ma la loro definizione è delegata alle singole convenzioni tra soggetti attuatori (spesso privati) e Regione o Comune. Le politiche di scala nazionale, che si è visto essere in prevalenza di natura fiscale e a supporto della proprietà, sono quelle che più raramente presentano requisiti di accesso basati sul reddito. Non esistono soglie di reddito univoche che si applichino trasversalmente alle politiche, laddove le soglie ISEE per l’accesso alle misure sono invece variabili – il livello in cui esiste maggiore omogeneità in tal senso è quello regionale (Figura 3.7). Poche misure hanno una soglia di accesso superiore ai 30.000 euro di ISEE. Per 10 misure, la condizione socioeconomica dei beneficiari è definita da requisiti aggiuntivi, che individuano categorie specifiche all’interno del più ampio segmento di popolazione definito dai parametri legati all’ISEE.

Figura 3.7 Distribuzione dei limiti di reddito per accedere alle politiche, per titolarità di godimento supportata (verde: locazione; blu: locazione e proprietà; rosso: proprietà)



- *Età*. Delle misure considerate, 9 definiscono il proprio target in base all'età. Si tratta di nuclei con componenti più giovani di 35 anni (4 misure), studenti (2 misure), pensionati o ultrasessantenni (2 misure), o un mix delle precedenti (1 misura).
- *Residenza*. La residenza nel territorio regionale o di Milano è un requisito nel caso dei SAP, SAT, e SAS, così come la residenza in Italia (per più di 5 anni, di cui gli ultimi 2 in modo continuativo) è un requisito per l'Assegno di inclusione. Si tratta qui di sbarramenti indirizzati a limitare la platea potenziale di nuclei con componenti stranieri.
- *Precarietà abitativa*. Solo 3 politiche si rivolgono a nuclei familiari in condizione di morosità incolpevole. Si tratta, peraltro, delle declinazioni tra diversi livelli della stessa misura (*i.e.*, Fondo morosità incolpevole), a cui per l'anno in corso non sono state destinate risorse dal livello nazionale. A queste si aggiunge una politica a sostegno di chi abbia rilasciato o debba rilasciare forzatamente l'alloggio.

3.2 I bisogni abitativi

Nel più ampio quadro del sistema abitativo nazionale, descritto nel precedente paragrafo, l'analisi dei profili di bisogno prevalenti nello specifico su scala regionale e locale ha combinato indicatori legati alla deprivazione abitativa con altri riconducibili alla condizione socio-economica: l'obiettivo è quello di fornire elementi di comprensione in grado di ovviare parzialmente alla mancanza di dati secondari utili alla misurazione dei livelli di difficoltà nell'accesso alla casa in forma sistematica. L'analisi dei dati reddituali è stata dunque corredata da osservazioni qualitative supportate dalla produzione scientifica esistente, laddove il regime di welfare e il sistema abitativo familistico italiano (connotati, come già detto, dal ruolo cruciale delle reti familiari) comportano che alcune dimensioni a volte occultate dal solo dato reddituale assumano una rilevanza strategica. È un esempio il patrimonio familiare (*in primis*, la dotazione di alloggi di proprietà), da cui derivano anche le chance individuali di accesso al credito (Allen, Barlow, Leal, Maloutas e Padovani, 2004; Arbaci, 2019; Filandri *et al.*, 2020).

Nel paragrafo seguente vengono tracciati i profili di alcuni segmenti di popolazione oggi particolarmente esposti al rischio di deprivazione abitativa, anche tramite il riferimento a dati quantitativi che illustrano il fenomeno della povertà abitativa tra le categorie in esame. Questa parte di analisi si riferisce, in particolare, al contesto di Milano. Laddove la natura dei dati secondari disponibili lo ha consentito, la descrizione dei profili di bisogno abitativo è stata arricchita da osservazioni sulla rilevanza di tali profili tra i nuclei che hanno inoltrato domanda per i Servizi Abitativi Pubblici (SAP) o che ne sono già benefi-

ciari. Costituendo i SAP il cuore dell'offerta di affitto sociale a Milano, indirizzata al segmento più fragile tra chi esprime domanda di casa in affitto, l'affondo analitico sui SAP getta luce su un segmento della popolazione particolarmente significativo nello studio dell'abbordabilità della casa a Milano.

In Lombardia, e soprattutto a Milano, si osserva l'emergere di nuovi fattori di tensione abitativa associati a trasformazioni demografiche, al mercato dell'affitto e del lavoro, che hanno condotto all'estensione della fascia di popolazione esposta al rischio di deprivazione abitativa.

A ciò concorre in misura significativa la crescita dei prezzi degli affitti e la perdurante inadeguatezza quantitativa e qualitativa di una offerta di alloggi in affitto che siano abbordabili per nuclei familiari con redditi bassi e medio-bassa, in presenza di redditi da lavoro dipendente compressi e stagnanti. A sperimentare condizioni di insicurezza abitativa sono oggi, in misura maggiore che in passato, anche lavoratori con redditi medio-bassi, specie se con contratti di lavoro a termine, nonché giovani che risiedono a Milano per motivi di lavoro e studio, o che accedono alla locazione in uscita dal nucleo familiare di origine (Bricocoli e Sabatinelli, 2016). Sulla quota di popolazione esposta al rischio di deprivazione abitativa incidono poi fattori di natura demografica, come l'incremento di nuclei monocomponente (che, nel caso di Milano, sono diventati di una maggioranza assoluta della popolazione residente) e l'invecchiamento della popolazione. All'interno di questi segmenti di popolazione, figurano fasce di residenti che faticano ad accedere o permanere in soluzioni abitative sostenibili nella locazione di mercato, ma, al contempo, non riescono ad accedere ai SAP – per mancanza di requisiti o in ragione della pressione sulle graduatorie. I SAP (come del resto la locazione in termini generali) non sono stati tradizionalmente pensati per lavoratori temporanei, quanto per la locazione a tempo indeterminato di nuclei con reddito stabile.

Secondo l'Osservatorio Casa Abbordabile di Milano Metropolitana (OCA, 2024), tra il 2015 e il 2021 i canoni medi di locazione a Milano sono cresciuti circa due volte più velocemente dei redditi medi, e ben sette volte più velocemente della retribuzione media «operaia» (che, secondo la categorizzazione INPS, riguarda oggi il 37,8 per cento di dipendenti del settore privato, con retribuzione mensile media di 1.410 euro) (Bricocoli e Peverini, 2024). L'aumento del costo degli affitti di mercato riguarda circa il 17,5 per cento dei nuclei familiari residenti, oltre che una componente di nuclei familiari e individui domiciliati a Milano ma non residenti e difficilmente stimabile (*ibidem*); solamente l'8 per cento circa dei nuclei residenti vive in alloggi SAP, relativamente protetto dalla crescita dei canoni. Secondo i dati OCA, un nucleo familiare con una retribuzione media «operaia» può permettersi a Milano – spendendo entro il 30 per cento del proprio reddito – un massimo di 32 metri quadri in locazione nei segmenti registrati ufficialmente da OMI, ovvero, 23 metri quadri in quelli registrati dai portali commerciali (comparativamente più costosi). Un nucleo con una retribuzione media da «impiegato»

(che, secondo la categorizzazione INPS, riguarda oggi il 47,8 percento di dipendenti del settore privato, con retribuzione mensile media di 2.435 euro al mese) può permettersi di affittare a Milano – spendendo entro il 30 percento del reddito in canone – un massimo di 42 metri quadri sui segmenti di locazione registrati da OMI, ovvero, 31 metri quadri in quelli registrati dai portali. In entrambi i casi, per accedere alla locazione, si deve accantonare una cifra anticipata di almeno 2.000 euro tra cauzione, affitti anticipati e provvigione (Bricocoli e Peverini, 2024). Tali dati (si tratta peraltro di metrature che raramente trovano riscontro nei tagli standard dell’offerta effettiva) indicano che l’abbordabilità di un alloggio in locazione, alle condizioni attuali, è possibile solo al costo di una riduzione dei parametri di appropriatezza e di localizzazione dell’alloggio o di un incremento della quota di reddito allocata (dove possibile) al soddisfacimento dei costi abitativi, con l’esito di ridurre il margine per l’acquisto di altri beni o servizi essenziali o erodere il risparmio (*ibidem*).

3.2.1 Redditi bassi e alloggio in locazione

Anche in Lombardia, a fronte dei caratteri compressi del comparto dell’affitto, emerge la significativa incidenza di nuclei familiari con redditi bassi e abitazione in locazione. Il 14,5 percento dei nuclei familiari in affitto è in condizioni di povertà assoluta, mentre i nuclei familiari in condizioni di povertà assoluta sono il 2,7 percento di quelli risiedenti in un alloggio di proprietà (Regione Lombardia, 2022). La «Nuova strategia per la Casa» promulgata dal Comune di Milano (2022, p. 49) fornisce una stima significativa dell’incidenza potenziale della povertà abitativa nella fascia di popolazione con redditi bassi:

Sono oltre 334.000 i contribuenti milanesi (il 35,5% del totale) che dichiarano un reddito annuo inferiore ai 15.000 euro, con una media, nella stessa classe di reddito, di 6.897 euro per contribuente. Assumendo una stima standard pari al 30% del reddito da dedicare al canone di affitto, risulta evidente la difficoltà da parte di una porzione rilevante delle famiglie milanesi ad accedere al mercato libero. Una difficoltà accentuata dal contestuale progressivo aumento di mono nuclei.

Alle fasce di popolazione con redditi bassi e medio-bassi che faticano ad accedere e permanere nel settore dell’affitto agli attuali valori di mercato, si associa una quota non secondaria di popolazione con reddito basso, se non in condizioni di indigenza, che preme sulle graduatorie per l’accesso ai SAP, e per la quale la stessa offerta di affitto sociale – ovvero, di Servizi Abitativi Sociali

(SAS) – risulta non sempre sostenibile economicamente (*ibidem*). La ricerca condotta da Nomisma per una rete di attori del comparto dell'affitto a Milano¹ nel 2021 ha stimato l'esistenza nel Comune di circa 146.000 nuclei familiari con reddito compreso tra 1.000 e 1.500 euro al mese (ovvero un nucleo ogni cinque), per i quali l'offerta di SAS, oltre che insufficiente in termini numerici, risulta inaccessibile in termini economici (Nomisma, 2021). Vi è, inoltre, una quota consistente di nuclei familiari che premono sulle graduatorie SAP e per le quali la combinazione tra canone di locazione e spese abitative appare difficilmente sostenibile ancorché assai contenuto. Nel 2021, il 46,6 per cento dei nuclei che ha fatto domanda per un alloggio SAP aveva un reddito ISEE compreso tra i 3.000 e gli 8.000 euro, mentre il 40 per cento presentava un reddito ISEE inferiore ai 3.000 euro (Regione Lombardia, 2022).

La combinazione tra reddito basso e alloggio in locazione, inoltre, è un fattore che espone maggiormente alla possibilità di morosità e perdita dell'abitazione, specie in presenza di congiunture economiche critiche (come la crisi finanziaria del 2008 e la successiva recessione economica, o, più recentemente, la pandemia) che ricadono in prima istanza sulle posizioni lavorative meno tutelate e i nuclei familiari con reddito più basso. I dati del Ministero dell'Interno (2021) segnalano come, nel 2021, nella Città Metropolitana di Milano siano stati emessi 5.778 provvedimenti di sfratto, 5.059 provvedimenti sono stati richiesti all'Ufficiale Giudiziario, e 1.358 sono stati eseguiti. Nello stesso anno, contrariamente a quanto avvenuto negli anni immediatamente precedenti, l'incidenza del numero di provvedimenti di sfratto emessi per abitante nella Città Metropolitana di Milano è stata ben più elevata di quella nazionale, laddove l'onda lunga della pandemia ha indotto un incremento consistente del numero degli stessi in valori assoluti, pari al 48 per cento.

3.2.2 Nuclei con almeno un componente straniero

Secondo i dati ISTAT, 467.969 stranieri risiedevano nella città metropolitana di Milano all'inizio del 2023 – di cui 287.954 (il 62 per cento) nel solo Comune di Milano (SiSI). Come nel resto d'Italia, i nuclei familiari composti da almeno una persona con background migratorio hanno maggiore probabilità di sperimentare condizioni di povertà dei nuclei composti da soli cittadini italiani.

Nel 2016, il valore medio del reddito equivalente variava da 28.106 euro per i nuclei familiari composti interamente da cittadini italiani a 13.432 nel caso di nuclei di cui almeno un componente non era cittadino italiano (PoliS-Lombardia, 2016). Nel 2019, oltre un quarto delle famiglie con componenti stranieri

¹ Si tratta di una iniziativa promossa da Compagnia delle Opere, Confcooperative Habitat, Fondazione Housing Sociale, Fondazione Welfare Ambrosiano, Fondazione Cariplo, Legacoop Lombardia e Redo Sgr.

che risiedeva in Lombardia era in condizioni di povertà assoluta (Regione Lombardia, 2022).

La condizione media reddituale di tali nuclei, combinata con la correlazione tra reddito e residenza in affitto già illustrata sopra, è alla base della concentrazione dei nuclei con componenti stranieri tra chi risiede in alloggi locati. A livello nazionale, il 68,5 per cento delle famiglie composte da almeno uno straniero (e il 73,8 per cento di quelle composte da soli stranieri) vive in affitto (ISTAT, 2021). ISTAT (2018, p. 312) riporta che

Al crescere della permanenza in Italia aumenta, infatti, la quota di famiglie straniere che vivono in una casa propria, arrivando ad essere il 35,3% tra quelle che hanno una anzianità di residenza in Italia superiore agli undici anni. La situazione è diversa per le famiglie straniere presenti in Italia da meno di due anni, che vivono una su tre in un'abitazione a titolo gratuito e in una condizione in cui l'abitazione, in quasi la metà dei casi, non è il luogo preposto alla gestione della vita familiare, ma si presenta come un continuum con l'ambiente di lavoro.

La cittadinanza straniera si accompagna infatti con maggiore frequenza a condizioni di deprivazione economica, traducendosi in condizioni di precarietà abitativa:

Lo scarto nell'incidenza della povertà assoluta si amplia quando si distingue rispetto alla cittadinanza dei componenti: per le famiglie italiane l'incidenza è pari al 7,5% fra i nuclei in affitto e al 2,5% fra gli altri; per le straniere i valori sono rispettivamente pari al 28,7% e al 20,1% (Regione Lombardia, 2022).

Ne consegue una significativa esposizione dei nuclei familiari stranieri a condizioni di inadeguatezza abitativa: a livello nazionale, il 48,1 per cento vive infatti in un'abitazione sovraffollata – mentre la percentuale è del 17,3 per cento per le famiglie composte solo da cittadini italiani, sempre secondo i dati ISTAT. Evidenze indicano che i cittadini stranieri, specie in fase di accesso al sistema abitativo, sperimentino peggiori e più onerose condizioni di ingresso e permanenza nel settore dell'affitto, tali da suggerire l'esistenza di un sotto-mercato locativo ad essi riservato in via prioritaria (Alietti e Riniolo, 2011). Nel contesto lombardo, nel quadro di una dinamica di graduale stabilizzazione abitativa, tipicamente coincidente, nel caso di Milano, con l'approdo alla proprietà e lo spostamento tendenziale verso l'area metropolitana, la popolazione migrante tende ad accedere al sistema abitativo per mezzo di soluzioni variamente inadeguate e insicure (Tosi, 2010). Tali soluzioni spaziano da sistemazioni di fortuna a occupazioni informali non autorizzate (Belotti e Annunziata, 2018), dall'ospitalità

di parenti, o sul luogo di lavoro, alla coabitazione (sovente sovraffollata e in subaffitto), fino alla locazione di alloggi sotto-standard, se non del tutto sprovvisti di requisiti di abitabilità (*ibidem*). Anche quando il reddito disponibile del nucleo familiare appare adeguato, le condizioni di accesso alla locazione per i cittadini stranieri sembrano essere complicate da diffidenze e pregiudizi sul lato dell'offerta (Alietti e Riniolo, 2011), nonché da limitatezza o assenza di reti sociali spesso decisive per la conoscenza e circolazione di informazioni su attori, funzionamenti e opportunità (Peverini e Tagliaferri, 2020).

Il fenomeno si riflette chiaramente anche nella composizione delle liste di chi ha inoltrato domanda per i SAP. Nel 2021, il 55 per cento delle domande è stata inviata da cittadini stranieri, ma solo il 39 per cento delle assegnazioni ha coinvolto tali nuclei. Il differenziale si deve principalmente ai criteri di formazione delle graduatorie, entro i quali la Legge Regionale 16/2016, oltre a riproporre lo sbarramento per nuclei familiari residenti da meno di cinque anni in Lombardia, ha inteso assegnare punteggio premiale all'anzianità di residenza su scala regionale nel Comune di pertinenza (Regione Lombardia, 2022) – il peso del fattore «anzianità di residenza» è stato poi parzialmente «alleggerito» (con la soppressione dello sbarramento dei cinque anni di residenza) a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale.

3.2.3 Nuclei numerosi e con minori

Il 7,4 per cento delle coppie con figli e l'8,7 per cento dei nuclei monogenitoriali in Lombardia si trovano in condizione di povertà assoluta (contro una media del 5,9 per cento della popolazione totale) (PoliS-Lombardia, 2023).

La combinazione tra maggiore ampiezza del nucleo familiare e presenza di componenti stranieri accresce plausibilmente il rischio di deprivazione abitativa. Guardando, per esempio, alle domande per i SAP presentate nell'anno 2021, si nota una correlazione tra il numero dei componenti del nucleo richiedente e le quote di domande provenienti da stranieri extracomunitari: questi diventano prevalenti tra i nuclei richiedenti con più di tre componenti, con picchi del 67 per cento tra i nuclei con più di quattro componenti (Regione Lombardia, 2022). Inoltre, in Lombardia, i nuclei familiari stranieri con sette o più componenti hanno in media un reddito equivalente lordo annuo inferiore ai 10 mila euro (PoliS-Lombardia, 2016). L'ampiezza del nucleo familiare impatta anche sulla abbordabilità della casa: non solo perché nuclei numerosi hanno necessità di un più consistente «reddito residuo» (quota di reddito disponibile al netto dei costi abitativi), ma anche perché, al crescere dell'ampiezza del nucleo, cresce inevitabilmente il fabbisogno in termini di dimensioni dell'alloggio, e dunque il rischio di sovraffollamento. Si tenga presente che l'adeguatezza dimensionale e di standard dell'alloggio costituisce un requisito per il rinnovo del permesso di soggiorno, che varia a seconda dell'ampiezza del nucleo (nella misura di circa 14 metri quadri di superficie abitabile per ogni

abitante fino al quarto componente, e di 10 metri quadri aggiuntivi per i successivi). Si tratta di un requisito che, pure se posto a garanzia della qualità abitativa dell'inquilinato, può paradossalmente costituire, alle attuali condizioni del mercato locativo, causa di complicazione amministrativa lungo il percorso di radicamento di nuclei familiari numerosi di origine straniera (Bricocoli e Peverini, 2024).

3.2.4 Giovani: studenti, lavoratori e lavoratrici

Tra il 2013 e il 2023, il Comune di Milano ha registrato un incremento del 16,9 per cento della popolazione di età compresa tra 25 e 35 anni – per un totale di oltre 27.000 soggetti, che ha portato il totale a quota 187.724 (dato SiSI), in controtendenza rispetto alla dinamica demografica nazionale. Il fenomeno si deve all'attrattività di Milano per studenti, lavoratori e lavoratrici provenienti sia dal resto del paese sia dall'estero. La crescita della popolazione giovane si riflette anche sulla crescita in valore assoluto dei nuclei monocomponenti, formati soprattutto da giovani tra 19 e 34 anni, a cui si affiancano, in ragione del tendenziale invecchiamento della popolazione storica, quelli, anche essi in aumento, formati da anziani ultrasessantacinquenni (Comune di Milano, 2022). L'aumento di consistenza di tale popolazione giovane che approda a Milano per studiare o lavorare (non di rado su base temporanea) ha determinato l'insorgere di nuovi bisogni abitativi, quali, per esempio, l'aumento della domanda di soluzioni abitative in affitto a medio termine, spesso per studenti o lavoratori con contratti a termine. La dinamica, al netto delle peculiarità del caso di Milano e della capacità attrattiva del capoluogo lombardo, è almeno in parte riconducibile al fenomeno più esteso della cosiddetta «generation rent», ovvero, dell'emergere di coorti demografiche che sperimentano nuove difficoltà di accesso alla proprietà (Billari, 2023; Bricocoli e Peverini, 2024).

La popolazione giovane di Milano, insieme a migranti e donne, è maggiormente rappresentata nel segmento del mercato del lavoro meno tutelato. Ciò, in ragione della tradizionale struttura dualistica del sistema occupazionale italiano (Ferrera e Gualmini, 2004, p. 44), dove le posizioni meno tutelate e remunerate, oltre che nei segmenti a bassa qualifica o di lavoro informale, tendono a concentrarsi nella fase di accesso. Non sorprende che, in coincidenza delle trasformazioni intercorse nel mercato del lavoro negli ultimi tre decenni, la povertà tra i giovani italiani sia aumentata. Sulla base dei dati dell'Indagine sui Bilanci delle famiglie di Banca d'Italia, Filandri e Tucci (2023) riportano che la percentuale dei nuclei di giovani (ovvero composti da individui tra i 18 e i 35 anni) in condizioni di povertà e in affitto è passata dal 20 per cento al 68 per cento nel periodo 1991-2020 – mentre quella dei proprietari è salita dall'8 per cento al 26 per cento. Di nuovo, è bene ricordare che, se le ragioni del disagio economico e abitativo di questo segmento di popolazione vanno in parte ricercate nelle trasformazioni del mercato del lavoro, altrettanto rilevanti sono quelle che hanno investito il mercato delle

locazioni. Sempre i dati della Banca d'Italia mostrano che nei centri urbani con più di 200.000 abitanti, la spesa media mensile dei giovani per l'affitto è aumentata nel periodo 1991-2021 di tre volte e mezzo, arrivando a impegnare oltre il 60 per cento del reddito medio individuale. Nello stesso periodo, è aumentato di 21,6 punti percentuali (dal 16,6 per cento del 1991 al 38,3 per cento del 2020) il numero di nuclei giovani che spendono più del 30 per cento del reddito familiare disponibile per il canone di affitto, con una conseguente riduzione dei consumi e della qualità delle condizioni di vita materiali. Sono le condizioni così delineate a fare dell'Italia uno dei paesi europei con l'età media più elevata di uscita dalla casa del nucleo di provenienza e, dunque, di emancipazione da quest'ultimo.

3.2.5 *Persone ultrasessantacinquenni*

Da un questionario realizzato dall'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano (IRS), in collaborazione con i sindacati dei pensionati della Lombardia (Pasquini *et al.*, 2022), è emerso che circa il 15 per cento degli anziani lombardi vive in affitto, e che il 10 per cento di questi usufruisce di un canone agevolato. La percentuale di affittuari sale oltre il 20 per cento nei Comuni di grandi dimensioni, incluso Milano. Anche in questo caso, si osserva una significativa concentrazione della popolazione anziana di reddito basso nel settore dell'affitto: vive in affitto il 42 per cento degli ultrasessantacinquenni che dichiarano di percepire redditi insufficienti a sostenere le proprie esigenze.

La ricerca IRS evidenzia, inoltre, come gli anziani lombardi tendano a vivere nella propria abitazione di proprietà anche quando poco adatta a rispondere ai loro bisogni, laddove l'invecchiamento si associa con una intuibile minore propensione alla ricerca di soluzioni abitative alternative:

Quasi un anziano su tre riporta infatti la presenza di ostacoli, anche lievi – come i gradini o le porte strette – che rendono difficoltosa la deambulazione a casa propria; e uno su due riferisce di barriere architettoniche (es: assenza di ascensori o rampe) che ne rendono invece problematico l'accesso [...] Inoltre, a parità di età, il problema delle barriere architettoniche è sentito maggiormente da parte degli anziani più poveri. Ad esempio, tra gli ultraottantenni, il 64 per cento di chi può contare su redditi più elevati dichiara l'assenza di barriere architettoniche a casa propria (*ibidem*, pp. 14-15).

Un fenomeno emergente è poi quello dei cosiddetti «house rich, cash poor», ovvero di coloro che presentano condizioni reddituali relativamente critiche, ma possiedono un patrimonio immobiliare. Tale fenomeno risulta maggiormente diffuso tra i nuclei anziani (Fondazione Cariplo, 2017). Vi si ravvisa, non a caso, l'emergere di pratiche di vendita della «nuda proprietà» (ovvero, la vendita

dell'immobile di residenza da parte dell'anziano, in cui l'acquirente entra in possesso del secondo solo a fronte del decesso del primo) come forma di investimento immobiliare finalizzato ad acquisire liquidità.

3.3 L'incrocio tra profili di bisogno e politiche abitative

Le soglie ISEE, fissate su base reddituale ma ponderate ad alcune caratteristiche socio-sanitarie del nucleo familiare, sono assunte come mezzo prioritario di regolazione dell'accesso per la maggioranza delle misure di politica abitativa per la locazione, operante nella direzione di una distribuzione delle risorse destinate al sostegno di una platea di beneficiari potenziali marginale, e connotata da deprivazione socio-economica più o meno grave (anche in ragione dell'ampiezza del nucleo familiare e della presenza di minori nello stesso).

Studenti, nuclei monoparentali, e nuclei giovani figurano come target di alcune misure: la possibilità di usufruire di queste ultime, però, come per le altre misure indirizzate al sostegno all'accesso e alla permanenza nel settore dell'affitto, è vincolata alla stessa residualità delle risorse che caratterizza trasversalmente le politiche per la locazione.

I nuclei anziani, come target specifico, sono variamente avvantaggiati rispetto ad altri gruppi sociali, anche in ragione della frequente rilevante anzianità di residenza e del ricorso al riconoscimento di percentuali elevate di invalidità, che, in alcuni casi (come nell'accesso a SAP e SAT), costituiscono criteri premiali nelle graduatorie di accesso alle misure. Ciò riconosce lo specifico profilo di vulnerabilità che, aldilà del mero indicatore di reddito, caratterizza questo gruppo sociale.

La popolazione anziana è l'esplicito target di due misure. La prima è il sussidio alla locazione per inquilini ALER (da almeno 10 anni) in Lombardia, con reddito basso (ISEE-ERP inferiore a 9.000). La seconda misura, istituita dal Comune di Milano, si rivolge a nuclei in affanno con il pagamento del canone di locazione qualora questo incida per più del 20 percento sul reddito, che a sua volta deve provenire unicamente da una pensione che non superi i 15.000 euro annui. A queste due misure, va poi aggiunto l'Assegno di Inclusione per nuclei di reddito basso e socialmente fragili – condizione di fragilità che è determinata, tra gli altri criteri, dalla presenza di un membro anziano. Nondimeno, non sempre le misure pensate per la locazione sembrano contemplare le esigenze peculiari delle persone anziane in condizioni di parziale autonomia, più spesso demandate, nella prassi, alla sfera della (semi-)residenzialità, se non proprio della residenzialità socio-sanitaria, spesso presso strutture del privato sociale.

I nuclei con componenti di origine straniera, quali destinatari esposti a peculiari criticità nell'accesso al sistema abitativo in ragione del profilo e del grado di anzianità migratori, sono assenti dalle politiche per l'abitare, se non addirittura, come osservato, discriminati da criteri quali l'anzianità di residenza.

La popolazione straniera mostra nel contesto lombardo condizioni di deprivazione abitativa comparativamente più acute del resto della popolazione, esito di maggiori difficoltà di accesso al sistema abitativo, un posizionamento più vulnerabile nel mercato del lavoro, mancanza di solidità patrimoniale e limitata rete sociale di supporto. Le misure di natura provvisoria e spesso emergenziale connesse alla residenzialità dei richiedenti asilo – e non incluse nella presente analisi – sono di fatto l'unica politica abitativa finalizzata espressamente all'integrazione della popolazione straniera di recente approdo.

Anche i nuclei familiari numerosi, pure essendo avvantaggiati dai criteri di ponderazione del reddito contemplati dall'indicatore ISEE, sono un gruppo sociale a cui le politiche abitative non si rivolgono in maniera esplicita: la dimensione del nucleo è un criterio di formazione delle graduatorie solo per il sussidio ai locatari (Contributo sostegno affitto del Comune di Milano). La condizione di nucleo monogenitoriale, che ne riconosce il profilo vulnerabile aldilà della mera dimensione reddituale, è criterio rilevante nella definizione, in via prioritaria, dei beneficiari dello stesso contributo, e dei SAT. La presenza di minori (a prescindere dal numero, o dal numero di adulti nel nucleo), invece, è un criterio che ricorre più frequentemente: è tra le condizioni esplicite che – insieme al disagio economico – dà diritto all'Assegno di inclusione, e figura tra i criteri che determinano l'accesso ai SAP e alla misura per la morosità incolpevole. Infine, il Comune di Milano ha recentemente introdotto una misura (Sostegno affitto genitori 2023) per i nuclei con un componente nato o adottato nell'anno in corso ed entro la soglia ISEE dei 30.000 euro, la quale, tuttavia, sembra piuttosto configurare la misura come forma di promozione della natalità. Tutte le misure menzionate (ad eccezione dell'Assegno di Inclusione) hanno portata limitata, prevedono l'allocatione delle risorse via graduatoria e fino a esaurimento fondi. Si tratta di una caratteristica che esse condividono anche con le altre misure introdotte dalla Legge Regionale 16/2016 e sottoposte a sperimentazione negli ultimi anni, come la Misura Unica e quella Complementare, e il Contributo di Solidarietà – che, nel contesto di Milano, non si sono rivelate in grado finora di coprire l'intera platea dei beneficiari potenziali (per una analisi approfondita circa l'efficacia di tali misure, si rimanda a: Belotti, Bricocoli, Sabatinelli e Savoldi, 2023) – ma anche con i SAP e SAT, la cui disponibilità resta ampiamente inferiore alla domanda.

Un discorso a parte merita la questione dell'accesso alla locazione dei giovani, la quale, nel regime di welfare familistico italiano, caratterizzato dalla centralità della proprietà abitativa come ammortizzatore di welfare, si intreccia con il tema dei più accidentati e protratti percorsi di autonomia economica ed emancipazione dal nucleo di origine da parte delle giovani generazioni. Tra le politiche analizzate, sono state individuate due misure volte a favorire l'abitare dei giovani studenti. La prima è la detrazione per l'affitto, stabilita a livello nazionale: si applica a studenti universitari fuori sede (ovvero, che vivono nel Comune dove è

ubicata l'università di iscrizione o in uno limitrofo, purché questo sia ad almeno 100 km di distanza dal proprio Comune di origine) con reddito basso (inferiore a 15.500 euro). Sebbene tali detrazioni siano tese a supportare la mobilità per motivi di studio di giovani provenienti da nuclei di reddito basso, e garantire così un più ampio (ancorché ancora non generalizzato) accesso al diritto allo studio, la misura riproduce la natura residuale già osservata nella grande maggioranza di misure di sostegno all'inquinato. Inoltre, trascurando pendolari e studenti «in sede», lascia inevaso il tema della protratta se non forzata permanenza presso l'abitazione della famiglia di origine di una quota di giovani (specie se di reddito basso). Ciò è vero a maggiore ragione considerato che il quadro italiano continua a essere caratterizzato dalla strutturale carenza di posti letto a prezzi accessibili in studentato che tutelino le componenti di reddito basso.

La popolazione giovane in generale è poi il target di 4 misure tra quelle analizzate. Il Comune di Milano ha destinato un terzo delle risorse stanziare per il «Contributo Superaffitto per giovani e famiglie» a nuclei i cui componenti abbiano meno di 35 anni e un ISEE inferiore ai 30.000 euro. Gli stessi criteri in termini di età e di reddito si applicano al contributo alla locazione per famiglie con nuovi nati. A livello nazionale, invece, l'età è un requisito di definizione di due target. Il primo è quello delle detrazioni per l'affitto: nel caso il richiedente abbia meno di 30 anni, la soglia ISEE per accedere al beneficio fiscale è fissata a circa 15.500 euro, mentre, per chi ha più di 30 anni, essa si aggira intorno ai 31.000 euro. Sono, infine, concesse specifiche agevolazioni fiscali per l'acquisto della prima casa a individui con meno di 36 anni e un indicatore ISEE inferiore ai 40.000, a conferma delle «maglie più larghe» per aspiranti proprietari. Ad ogni modo, l'accesso alle misure elencate comporta il possesso di requisiti sostanziali (oltre che formali) non scontati, a cominciare da un contratto di affitto già in essere. Per sottoscrivere un contratto di locazione sono infatti generalmente richiesti *i*) la presenza di contratti di lavoro stabili o di un garante; *ii*) il versamento di una caparra, che comporta un anticipo di cassa che, sommato al canone di affitto, può essere proibitivo per nuclei a basso reddito; *iii*) il riconoscimento di provvigioni elevate a compensazione dell'attività di intermediazione immobiliare. Ad oggi, anche a Milano, ad eccezione di una disponibilità di SAS espressamente destinati a giovani di età inferiore ai 35 anni promettente ma ancora quantitativamente trascurabile, mancano politiche specificatamente rivolte a supportare percorsi di emancipazione dalla famiglia di origine.

La Tabella 3.2 riassume gli esiti della presente analisi, illustrando quali strumenti di policy sono impiegati nelle misure indirizzate (in maniera più o meno esplicita) a ciascuno dei segmenti di popolazione qui discussi.

Tabella 3.2 Strumenti di policy impiegati nelle politiche abitative, per target designato da requisiti e criteri di accesso

	Definizione della categoria (ai fini della policy)	Politiche per cui sono target esplicito (ovvero criterio di accesso)	Politiche per cui sono target implicito (ovvero criterio per graduatorie)
Nuclei economicamente vulnerabili, con minori e numerosi	Soglie ISEE varie	• Regolamentazione • Benefici fiscali • Finanziamento • Sussidi (locatori, e locatari) • Servizi	• Regolamentazione • Finanziamenti • Sussidi (locatori, e locatari) • Servizi
Nuclei con cittadinanza straniera	N/a	Nessuna	Nessuna
Giovani studenti e lavoratori	Età inferiore a 35 anni	• Benefici fiscali • Sussidi (locatori) • Servizi	Nessuna
Nuclei e individui anziani	Età superiore a 70 anni, o pensione quale unica fonte di reddito	Sussidi (locatori e locatari)	• Sussidi (locatari) • Servizi

In generale, in presenza di misure per la locazione estremamente residuali, la targettizzazione o il vantaggio accordato a specifici gruppi sociali ha raramente effetti sensibili, contribuendo piuttosto alla forte segmentazione delle platee di beneficiari potenziali, in assenza di misure risolutive rivolte all'insieme dei nuclei familiari esposti a condizioni di insicurezza abitativa nel settore dell'affitto.

3.4 Conclusioni

Sulla base dei risultati di una mappatura che si è concentrata in particolare sul contesto regionale lombardo e sulla città di Milano è possibile trarre alcune note interpretative di sintesi che possono essere estese ad alimentare lo sguardo e la riflessione in una più ampia prospettiva nazionale.

Innanzitutto, mentre le misure per la locazione sono ben più numerose di quelle per la proprietà abitativa, le seconde sono più consistenti quanto a dotazione finanziaria, generalmente senza tetto massimo di spesa, e rivolte a una platea non delimitata tramite requisiti di reddito (o, in una minoranza di casi, definita da requisiti socioeconomici ISEE comparativamente più generosi di quelli fissati per le misure rivolte alla locazione).

Ciò rispecchia la più volte richiamata vocazione residuale delle politiche sociali nel regime di welfare familistico italiano. A orientamenti di natura universalistica a sostegno della locazione accessibile sono privilegiate forme di redistribuzione a sostegno della proprietà abitativa miranti a rafforzare le risorse patrimoniali alla base del principio di sussidiarietà che delega alla famiglia il soddisfacimento di bisogni di cura e assistenza. Se, però, le politiche a favore della proprietà abitativa, più spesso in forma di politica fiscale, non presentano soglie reddituali o requisiti socioeconomici in accesso, non per questo esse si configurano come politiche universalistiche. Esse sono infatti implicitamente subordinate alla disponibilità patrimoniale o di reddito, o alla capacità di accedere al credito, da parte del beneficiario potenziale. Ciò esclude di fatto la porzione più economicamente deprivata della popolazione, per cui l'affitto è dunque spesso una opzione obbligata.

Le politiche di sostegno alla locazione sono di carattere fortemente residuale per entità degli stanziamenti, e indirizzate conseguentemente alle fasce di inquinato di reddito più basso. Poiché disponibili fino ad esaurimento delle risorse, le misure sono generalmente sottoposte al doppio filtro dei requisiti di ammissibilità e di criteri che fissano l'ordine di priorità tra i beneficiari potenziali ammessi alle graduatorie. Esse, tipicamente, non sono in grado di coprire l'intera platea a cui si rivolgono. In questo quadro, la delimitazione di un target operata da alcune di esse, in modo esplicito o in funzione dei criteri che presiedono alla formulazione delle graduatorie, pure quando si rivolgono a gruppi sociali effettivamente più esposti a condizioni di vulnerabilità, faticano a produrre esiti sensibili.

La priorità accordata ad alcuni gruppi sociali (come anziani, giovani, nuclei monoparentali o con minori) al fine di istituire un ordine di urgenza finisce per accrescere frammentazione e complessità, senza garantire necessariamente la copertura della platea potenziale. In un contesto caratterizzato dalla penuria di risorse destinate alle politiche per l'affitto abbordabile (che pure possono avere benefici redistributivi sostanziali) a vantaggio di misure che favoriscono rendita e proprietà (con conseguenze distributive regressive), il rischio è che la frammentazione delle politiche per la locazione finisca per legittimare il bisogno abitativo di alcuni segmenti ma non di altri in egual misura svantaggiati (si pensi, fra le altre, alle persone con background migratorio). Nel quadro del regime familistico italiano, la proprietà abitativa diffusa, così come la familiarizzazione del lavoro di cura e protezione sociale (di cui la proprietà abitativa stessa costituisce risorsa patrimoniale), fungono da ammortizzatore sociale per fasce di popolazione con peculiari profili di bisogno e lasciate «scoperte» dalle politiche abitative, come i giovani in accesso al mercato del lavoro, anziani in condizioni di semi-autonomia e nuclei monoparentali, magari con minori a carico. Tuttavia, come osservato, ciò lascia inevase questioni sostanziali come il ritardo e l'affanno nei percorsi di autonomia dei giovani, oltre a consegnare i bisogni abitativi di profili quali i nuclei di origine straniera (spesso inseriti in reti sociali

fragili e, come osservato, sovente apertamente discriminati nell'accesso alle misure) a formule di residenzialità esterne alle politiche abitative e non sempre rispondenti alle esigenze reali.

La promozione dell'offerta, infine, si articola attorno alla messa a disposizione di patrimonio pubblico residuo, spesso obsoleto e quantitativamente residuale – appannaggio, proprio poiché residuale, della popolazione più vulnerabile socialmente ed economicamente (come nel caso dei SAP e dei SAT) – nonché alla regolamentazione di altri servizi abitativi erogati da enti pubblici o da privati tramite convenzioni e a prezzi di quasi-mercato non sempre sostenibili socialmente (come i servizi abitativi temporanei, universitari, o i SAS). E se al disimpegno finanziario sostanziale verso i SAP è seguita, più di recente, l'introduzione di politiche di edilizia sociale in regime di co-finanziamento e la mobilitazione di risorse pubbliche a questo scopo, tali iniziative non sembrano sempre capaci di rispondere alla domanda di politiche abitative «sociali» nella sostanza, considerata l'assenza di requisiti chiari di accreditamento e forme effettive di regia pubblica (Belotti, 2018, 2021a, 2021b).

Le misure fiscali di supporto all'offerta privata di canone concordato, infine, appaiono ancora poco appetibili nella città di Milano (Agenzia delle Entrate, 2023), specie in ragione dell'accelerazione dei prezzi di mercato intercorsa negli ultimi decenni.

Bibliografia

- Alietti, A., Riniolo, V. (2011). Analisi e prospettive dei processi di insediamento abitativo dei migranti in Lombardia. In Agustoni, A., Alietti, A. (a cura di). *Migrazioni, politiche urbane e abitative: dalla dimensione europea alla dimensione locale* (103-118). Milano, Fondazione Ismu.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe* (Vol. 610). Oxford, Blackwell.
- Arbaci, S. (2019). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*. New York, John Wiley & Sons.
- Belotti, E. (2018). L'importazione delle politiche di mix sociale nel contesto Italiano: il caso di Bergamo. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 122(2), 10-33.
- Belotti, E. (2021a). Socializzazione della finanza o finanziarizzazione del sociale? La mercatizzazione dell'edilizia sociale in Lombardia e il caso del Sistema Integrato di Fondi. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3, 637-669.
- Belotti, E., Arbaci, S. (2021b). From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), 414-433.

- Belotti E., Bricocoli M., Sabatinelli S., Savoldi P. (2023). *Le risposte locali ai bisogni abitativi. Report della Missione Valutativa 31/2022 per il Consiglio Regionale Lombardo*.
- Bricocoli, M., Sabatinelli, S. (2016). House sharing amongst young adults in the context of Mediterranean welfare: The case of Milan. *International Journal of Housing Policy*, 16(2), 184-200.
- Bricocoli M., Peverini M. (2024). *Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile*. Siracusa, Letteraventidue.
- Castles, F.G., Ferrera, M. (1996). Home ownership and the welfare state: Is Southern Europe different? *South European Society and Politics*, 1(2), 163-185.
- Comune di Milano (2022). *Una nuova strategia per la casa*.
- Ferrera, M., Gualmini, E. (2004). *Rescued by Europe?: Social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Fondazione Cariplo (2017). *House rich, cash poor*.
- ISTAT (2018). *Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia*.
- ISTAT (2021a). *Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*.
- ISTAT (2021b). *Senza tetto e senza fissa dimora*.
- NOMISMA (2021). *Milano inclusiva. La produzione di case in locazione a costi accessibili*.
- Pasquinelli, S., Assirelli, G., Pozzoli, F. (2022). *Più fragili dopo la tempesta?*
- Peverini, M., Tagliaferri, A. (2020). *Inclusione abitativa post-accoglienza: numeri, aspetti, criticità. Uno sguardo al fenomeno e ai contesti del FAMI A.L.I., Report di ricerca "FAMI A.L.I."*.
- PoliS-Lombardia (2021). *Vecchie e nuove povertà. Un welfare che cambia*.
- PoliS-Lombardia (2023). *La povertà in Lombardia*.
- Tosi A. (2017). *Le case dei poveri: è ancora possibile pensare un welfare abitativo?*. Milano, Mimesis.
- Regione Lombardia (2022). *Piano Regionale dei Servizi Abitativi 2022-2024*.

4. Il modello di servizio come chiave di lettura dell'abitare pubblico

di Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito

Se il precedente capitolo è stato dedicato ad analizzare in che modo gli strumenti di policy, nella loro variegata articolazione, rispondono al bisogno abitativo, da questo capitolo in avanti l'attenzione si sposta dalle policy alla gestione dei servizi abitativi. Come si è già visto (cfr. Capitolo 3), il sistema di offerta di casa pubblica a canoni inferiori a quelli di mercato e commisurati alle capacità di reddito degli inquilini è diventato uno strumento sempre più residuale nel panorama delle politiche dell'abitare. Proprio sulla scorta di questa consapevolezza, assume centralità nel presente lavoro lo studio di come la gestione di questa risorsa (sempre più scarsa) sia in grado (o meno) di rispondere ai bisogni abitativi (crescenti) dei più fragili. Infatti, un tema che si è imposto nel dibattito pubblico ed accademico (Tosi, 2017) riguarda il rischio che il sistema di offerta di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), invece di essere una parte della soluzione di problemi sociali più ampi e complessi, diventi paradossalmente strumento di riproduzione di disegualianze ed emarginazione. Occorre, pertanto, comprendere se si tratta di un rischio comprimibile o di un destino ineluttabile: possiamo, infatti, immaginare che il modo di gestire gli aspetti di servizio abitativo, a parità di patrimonio residenziale, possa avere esiti diversi e più generativi sul piano della promozione sociale?

La prospettiva assunta in questo studio, e descritta in questo capitolo, nota in letteratura come *Public Service Logic* (PSL) (Osborne, 2018), consente, infatti, di leggere il patrimonio ERP non tanto come un insieme di unità abitative in un certo territorio, messe a disposizione di un'utenza sempre più fragile, ma: porta il nostro sguardo sull'*esperienza abitativa* di chi abita le case pubbliche; consente di analizzare *quanto questa esperienza crei o distrugga valore, per gli inquilini*, ma anche *per l'azienda di gestione e per la collettività stessa*; aiuta ad indentificare quali *elementi del modello di offerta del servizio favoriscono la creazione di valore*.

Nel presente capitolo si propone la chiave di lettura con cui è affrontato lo studio dei servizi abitativi. In particolare, nel paragrafo 4.1 si presenta il framework della PSL che è alla base dell'interpretazione dell'intero studio e che ha guidato nella scelta del disegno di ricerca, del metodo di indagine e della selezione del campione per la componente empirica; nel paragrafo 4.2 si descrive il costrutto della creazione di valore nei servizi, campo di indagine al quale questo studio intende portare un contributo originale; nel paragrafo 4.3 si affronta il tema della disuguaglianza dei servizi secondo la prospettiva PSL e di creazione di valore, al fine di proporre una chiave interpretativa solida per interpretare il contesto empirico di riferimento. Infine, nel paragrafo delle conclusioni, si sintetizzano gli obiettivi della seconda parte della ricerca e si introducono i capitoli successivi.

4.1 La *Public Service Logic* (PSL) come lente per studiare i servizi abitativi

La *Public Service Logic* (PSL) (Osborne, 2018) è una teoria che nasce all'incrocio degli studi di marketing dei servizi in generale (Vargo e Lusch, 2008) e di *public management* (Osborne *et al.*, 2013), allo scopo di meglio comprendere il funzionamento dei servizi pubblici e la loro capacità di creare valore.

In particolare, gli studi sulla progettazione e gestione dei servizi in ambito di mercato¹ hanno mostrato la sostanziale differenza tra la produzione di beni industriali e l'erogazione di servizi, sotto una molteplicità di aspetti. Passando dal paradigma industriale a quello del servizio, cambia in primo luogo l'oggetto della produzione: beni tangibili i primi (e che pertanto possono essere osservati, standardizzati e stoccati, considerati difettosi e quindi scartati e non distribuiti), immateriali i secondi (e pertanto osservabili solo attraverso l'esperienza di chi partecipa al processo di produzione e più difficilmente standardizzabili, in quanto prodotti dentro un'interazione che è per definizione variabile e dove la produzione è sempre contestuale al consumo). Il focus sulla dimensione dell'esperienza, in luogo del prodotto materiale, ha aperto una più ampia riflessione nello studio dei servizi sull'*esperienza di chi* fosse rilevante osservare: l'esperienza di chi i servizi li produce o di chi li utilizza? Il principale contributo degli studi sulla gestione strategica dei servizi è probabilmente quello del cambio di sguardo sull'utente, visto non più come passivo consumatore di un bene, ma parte attiva nel processo di co-creazione del servizio, al punto da assumere la definizione di «prosumer», come crasi tra produttore e consumatore, o, più diffusamente, di «co-producer», come attore che collabora alla produzione. Questo cambio di prospettiva richiede anche un cambio di metriche nella concezione del valore del servizio, che non può essere definito solo sulla base dei costi di produzione, ma richiede di essere incorniciato dentro l'esperienza dell'utente nel

¹ Filone della *service dominant logic*, in Vargo e Lusch (2008).

servizio. In questa prospettiva, i servizi si basano sul concetto di *valore aggiunto* per un cliente, inteso come contributo migliorativo alla propria esistenza. In virtù di queste caratteristiche, i servizi sono configurati quali luoghi di creazione di valore (Vargo e Lusch, 2016) dentro un processo, come si è detto, collaborativo tra chi eroga il servizio e il suo beneficiario, di cui meglio si dirà nel paragrafo successivo.

Questa prospettiva è stata nel tempo adattata e riformulata anche per il settore pubblico, dove i principali processi di produzione sono per la quasi totalità centrati solo sui servizi (i beni materiali prodotti nel settore pubblico sono piuttosto modesti), fino a trovare una più compiuta formulazione nel framework della PSL. Tra le prime versioni di questa proposta (Osborne *et al.*, 2013), uno degli argomenti più convincenti offerti riguardava proprio l'osservazione di quanto al settore pubblico, storicamente e tradizionalmente dominato da servizi, fossero state applicate per decenni logiche di gestione di matrice industriale, al punto da poter rinvenire in questo vizio originario una delle ragioni dello stesso fallimento delle proposte del *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991). Il NPM è un paradigma di gestione delle amministrazioni pubbliche che tra gli anni Ottanta e i primi anni Duemila ha portato, tra gli altri, a una forte riduzione delle dimensioni degli apparati pubblici (*downsizing*) e alla privatizzazione parziale o totale di interi settori, oltre che alla profonda riorganizzazione delle modalità di gestione dei servizi rimasti entro il perimetro pubblico. Quest'ultima è stata perseguita introducendo logiche e pratiche mutate dal settore privato, considerato aprioristicamente più efficiente, promuovendo più alti livelli di managerializzazione, orientamento al risultato e valutazione delle performance². La mancata riflessione del NPM sulle specificità della gestione dei servizi rispetto al settore dell'industria ha favorito una progressiva perdita del focus strategico del servizio pubblico stesso. Per orientamento strategico in un'organizzazione pubblica si intende la capacità di comprendere i bisogni e le aspettative dei cittadini e degli utenti, sia presenti sia futuri (Sofaer e Firminger, 2005).

La prospettiva della PSL, infatti, consente di recuperare una dimensione strategica della gestione del servizio, che può essere articolata in quattro variabili principali di seguito illustrate. La prima variabile di interesse è l'*oggetto dell'offerta* (la *proposta di valore*, volendo usare il lessico del marketing): nella concezione che potremmo definire «gestione standard», l'approccio è *product-based*, tipico del *New Public Management*. L'oggetto dello scambio è dunque fisico, tangibile: si perde il senso immateriale della dimensione del servizio e prevalgono letture che tendono a sovrapporre la prestazione col servizio stesso. Un esempio è il servizio sanitario, proposto e descritto in termini di numero di pre-

² Per approfondimenti, si veda Capitolo 4 in Cucciniello *et al.*, *Manuale di management pubblico*, Milano, Egea, 2024.

stazioni erogate, in luogo agli esiti di salute. Oppure, un servizio educativo concepito solamente in termini di ore erogate in un piano formativo, in luogo dell'apprendimento generato. O un servizio di trasporti descritto in termini di frequenza di corse o distanze percorse, in luogo di metriche centrate sull'ampiezza e numerosità della movimentazione di persone. Con riferimento al settore dell'ERP, tale distinzione appare ancora più forte, perché proprio la natura materiale del patrimonio trasforma questo nell'oggetto stesso della gestione: si perde così di vista la dimensione di servizio (come già illustrato in Saporito e Perobelli, 2021). Al contrario, la gestione strategica fa propria la definizione dei servizi in ottica PSL, riconoscendo la natura del servizio e qualificando l'esperienza individuale e i relativi bisogni come elemento distintivo per la creazione di valore.

Tabella 4.1 Gestione standard vs gestione strategica: principali distinzioni

Variabili	Gestione standard	Gestione strategica
Proposta di valore (cosa offre):	Un prodotto	Un servizio diversificato per tipologia di bisogno
Destinatari:	Utenti, indistintamente	Co-producer del servizio
Modalità di interazione con i destinatari:	Bassa interazione o interazione «riparatoria»	Alta interazione o interazione «anticipatoria»
Tipologia di personale di contatto:	Specializzato su questioni puntuali	Allenato a comprendere e decodificare bisogni trasversali degli utenti, oltre la singola procedura

Fonte: elaborazione degli autori

La seconda variabile riguarda i *destinatari del servizio*, che nella gestione standard sono indistintamente utenti (inquilini, nel settore oggetto dello studio) visti come controparte in una relazione contrattuale. Nella gestione strategica, invece, l'utente è visto secondo una chiave più complessa. In primo luogo l'utente è considerato parte stessa del processo di creazione di valore nel servizio, in quanto con le sue scelte e comportamenti, con le sue interazioni con gli operatori del servizio stesso compartecipa a soddisfare (o meno) il suo bisogno. Un paziente che prende la terapia, uno studente che segue attento e fa domande, un inquilino che si prende cura della sua abitazione e magari anche degli spazi comuni, sono utenti che partecipano a creare valore nel servizio di cui sono protagonisti. Ma proprio perché l'utente è concepito come protagonista del processo di creazione di valore nel servizio, occorre riconoscere un secondo aspetto, ov-

vero che questo processo può variare al variare dei bisogni e delle risorse individuali disponibili, da cui può dipendere l'efficacia stessa del servizio. L'esito di una terapia, per esempio, dipende anche da quanto incontra le capacità (o le risorse, come la presenza di un caregiver) del paziente di seguirla. Ancora, l'apprendimento di uno scolaro dipende anche dalla presenza di genitori o altre figure adulte che ne orientano e stimolano lo studio fuori dalla scuola. Nell'ERP, questa prospettiva richiede di considerare, per esempio, che per alcuni inquilini rispondere alla richiesta di aggiornamento anagrafico è fuori dalla loro portata cognitiva, anche se questo comportamento mette a rischio la loro posizione contrattuale. Questo aspetto appare focale nel presente studio, perché aiuta a comprendere perché servizi pubblici «uguali per tutti» (appunto, standardizzati) rischino, invece, di essere iniqui, come si dirà nel paragrafo 4.5.

Il modo con cui sono inquadrati i destinatari influenza anche la terza variabile, che riguarda la *modalità di interazione tra erogatore e destinatari*: nella gestione standard, l'interazione è concepita come una componente onerosa del servizio, sia in termini di costo, sia perché per gli operatori l'esposizione all'utenza – tanto più se fragile – è considerata una fonte di stress. Pertanto, i servizi sono sempre più disegnati al fine di ridurre al minimo i momenti di interazione e questa innovazione è considerata una misura di efficienza. Le tecnologie hanno peraltro favorito e ampliato le possibilità di riduzione al minimo del contatto tra operatore e utente: le diagnosi telefoniche o le prescrizioni via email, la didattica online, le comunicazioni affidate prima alla posta e oggi ad un messaggio WhatsApp, sono strumenti che hanno ampliato le possibilità di accesso e di risposta. Ma, ancora una volta, la capacità di trovare valore in queste modalità di interazione dipende per una certa misura dalle caratteristiche dell'utenza. Inoltre, questa concezione della relazione tra operatori e utenza tende a relegare il momento del contatto diretto alla gestione di una anomalia dopo che è avvenuta, secondo una concezione che potremmo definire «riparatoria»: si accede allo sportello per risolvere richieste e criticità sollevate dall'utenza. Questa prospettiva «attendista», nella gestione strategica si ribalta: all'interazione viene attribuito un alto valore, perché è quello che consente di anticipare le eventuali criticità e ridurre la gestione delle anomalie *ex post*. Nei servizi abitativi, questo può essere osservato nella presenza di operatori nei quartieri (si pensi anche alla sola figura del custode) finalizzata non solo ad offrire una risposta di primo livello a piccole questioni quotidiane, ma anche ad assicurare un monitoraggio costante rispetto ad eventuali criticità e, nel caso, anticiparle.

A questo si collega la quarta variabile, la leva fondamentale del *personale di contatto*, che nella gestione strategica non si limita ad assicurare una risposta puntuale alle singole questioni, sulla base del proprio sapere specialistico, ma è capace di comprendere il bisogno dell'utenza ed offrire risposte oppure orientare le domande per ottenere le risposte più appropriate. Nel settore dell'ERP,

questo approccio si osserva nel presidio del territorio e nella presenza di competenze del personale di contatto funzionali a decodificare i bisogni degli inquilini per costruire risposte organizzative o di rete. Al contrario, nella gestione tradizionale, il personale è prevalentemente concentrato o negli uffici amministrativi con competenze tecnico-specialistiche per risolvere questioni burocratiche ma meno allenate alla gestione delle situazioni di vulnerabilità, oppure nella figura specializzata del tecnico sul territorio, che tuttavia ha un perimetro di intervento limitato agli interventi manutentivi.

Occorre precisare, infine, che la declinazione del paradigma della “service-logic” per i servizi *pubblici* ha richiesto una riflessione più approfondita e consapevole rispetto alle specificità del contesto. Tra queste, si può citare, per esempio, la presenza di servizi la cui fruizione non è volontaria (es. carcere, scuola dell’obbligo, trattamenti sanitari obbligatori ecc.) o l’assenza di alternative per l’utente, in presenza di monopolio dell’offerta, come non di rado accade per i servizi pubblici (si pensi ad alcune prestazioni sanitarie o alla sicurezza urbana): caratteristiche che richiedono di ripensare completamente la dimensione di esperienza dell’utente nel servizio. Oppure, ancora, l’assenza di prezzo, che nel mercato rappresenta un dispositivo di coordinamento tra domanda e offerta ed è assunto a proxy del valore del servizio stesso.

In assenza di prezzo, servizi ceduti senza un corrispettivo economico o a fronte di una tariffa che in genere non copre nemmeno i costi della singola prestazione (dal ticket sanitario al biglietto del trasporto urbano) che valore hanno? Cosa ne indica il valore percepito? E cosa, ancora di più, il valore generato? Non deve stupire, infatti, se è proprio nel campo dei servizi pubblici che la riflessione su cosa sia la creazione di valore ha trovato un campo di indagine d’elezione.

4.2 La creazione di valore nei servizi

«Valore» è un termine che è stato associato ai servizi pubblici solo a partire dagli anni Ottanta del Novecento, ben più tardi rispetto alla lunga tradizione di utilizzo e studio di questo vocabolo in riferimento alla produzione in contesti di mercato. L’accostamento del termine ai servizi pubblici si deve al già citato *New Public Management*, che ha proposto (anche politicamente, si pensi ai mandati di Ronald Reagan negli Stati Uniti e di Margaret Thatcher nel Regno Unito) l’introduzione di logiche e strumenti mutuati dal settore privato, compresa la nozione di «valore» quale asse fondamentale del proprio impianto ideologico, tanto da essere oggetto di diverse politiche (per esempio, *Best Value initiatives* e *Value for the money* nel Regno Unito).

I critici del NPM sostengono che in questo paradigma il concetto di «valore» fosse utilizzato come sinonimo di «costo», promuovendo come obiettivo strategico la capacità di minimizzare gli oneri per la finanza pubblica e utiliz-

zando questo indicatore quale metrica principale di valutazione della performance delle organizzazioni (Kloot e Martin, 2000). Di conseguenza, molte politiche e pratiche ispirate dal NPM si sono focalizzate prevalentemente sulla dimensione economico-finanziaria dei servizi, perdendo di vista la componente non economica, fondamentale in ambito pubblico. In altre parole, in alcuni casi la scelta di perseguire politiche di NPM non ha tenuto conto delle implicazioni di queste decisioni su indicatori diversi da quelli economico-finanziari nei servizi pubblici, inclusa la capacità di tutelare l'equità complessiva dei sistemi (Cepiku e Mastrodascio, 2021). I rischi di questo approccio sono ben visibili anche nel caso dell'aziendalizzazione degli enti gestori del patrimonio abitativo pubblico in Italia perseguita dagli anni Novanta in poi, che ha portato alla nascita di aziende il cui business model è oggi ontologicamente sbilanciato, poiché si fonda sul raggiungimento della sostenibilità economico-finanziaria in maniera autonoma grazie alla riscossione di canoni ben al di sotto dei valori di mercato³.

In risposta ai limiti del NPM si sono affermati tre filoni di letteratura rilevanti ai fini del presente lavoro. Il primo fonda le sue radici nella tradizione dell'*economia aziendale italiana* applicata alle amministrazioni pubbliche, in particolare negli studi del Professor Borgonovi (1978). Al cuore di questo contributo c'è il riconoscimento del fatto che ogni decisione pubblica è sottoposta a tre tensori contestualmente: quello politico, guidato dalla fisiologica ricerca del consenso tra il proprio elettorato; quello legale, ossia delle norme che definiscono il perimetro di regole entro il quale si esercita qualsiasi funzione pubblica; quello economico-aziendale, che impone il presidio dei contributi richiesti alla collettività e i benefici a essa garantiti. È proprio il riconoscimento di quest'ultimo tensore a segnare il contributo dirompente dell'economia aziendale: in un'epoca in cui il dibattito pubblico e accademico era concentrato prettamente sul ruolo della politica e delle norme, questo filone di studi ha avuto il merito di affiancare a questi, con pari dignità, la dimensione economico-aziendale. Se, prima degli anni Ottanta, la dimensione economico-finanziaria risultava scarsamente presidiata, con l'avvento del NPM questa assumeva una centralità assoluta. Tuttavia, lo faceva perdendo di vista gli altri due tensori, che costituiscono invece gli assi portanti di qualsiasi decisione. La critica di questo filone di studi è pertanto di aver reso la ricerca dell'efficienza e degli equilibri economico-finanziari il fine ultimo della gestione, e non un mezzo che – assieme alla ricerca del consenso e al rispetto delle norme – orienta qualsiasi decisione pubblica.

Un secondo filone si basa sul lavoro pionieristico di Moore (1995), che ha introdotto il concetto di *valore pubblico*, che può essere declinato in tre accezioni (Bryson *et al.*, 2017): ciò a cui i cittadini attribuiscono un valore; ciò che ag-

³ Per approfondimenti, si rimanda a Saporito e Perobelli, *Management dei servizi abitativi pubblici*, Milano, Egea, 2021.

giunge valore alla sfera pubblica; ciò che riflette dei valori pubblici predeterminati. Nell'opinione di Moore e degli studiosi che si rivedono in questa impostazione, i manager pubblici dovrebbero ambire primariamente al perseguimento del valore pubblico (e non del valore come costo, come nel NPM), garantendo la legittimità politica delle azioni e la loro fattibilità operativa.

Il terzo filone si focalizza sulle peculiarità dei servizi pubblici in contrapposizione all'approccio *product-based* promosso dal NPM, promuovendo la centralità dei beneficiari dei servizi stessi nei processi di creazione di valore e si riconosce nella già citata *Public Service Logic*. Nell'opinione degli studiosi della PSL, nei servizi pubblici non ha senso parlare di valore di scambio, identificato dal prezzo di mercato. Al contrario, si possono identificare diverse dimensioni di valore generato (o distrutto) nei servizi pubblici. Il primo è il valore nella produzione (*value in production*), derivato *i)* dall'esperienza di coinvolgimento degli utenti nel disegno o nella co-produzione di un servizio e *ii)* dal valore aggiunto generato dal miglioramento dei processi di erogazione. Un esempio è il coinvolgimento attivo di genitori e discenti nella progettazione di un'iniziativa extra-didattica, per renderla più aderente alle loro esigenze e cogliere i loro spunti al riguardo. Vi è poi il valore in uso (*value in use*), risultante dall'esperienza di utilizzo di un servizio pubblico da parte di un utente, sia in relazione agli effetti di breve/medio periodo, sia nel medio/lungo periodo. Seguendo sull'esempio scolastico, è il caso di un discente che trae beneficio dall'apprendimento, sia grazie all'aumento delle proprie conoscenze nel breve periodo, sia grazie alla possibilità di utilizzare quelle stesse conoscenze in fasi della vita successive (es. lavorative). Ciascun servizio si inserisce in un'esperienza di vita e su aspettative di cui ciascun beneficiario è portatore, qualificando la dimensione di valore nel contesto (*value in context*), definito dal modo in cui un servizio pubblico impatta sul contesto individuale. Ancora sulla scuola, è il caso di persone che provengono da contesti a rischio marginalità, per cui l'istruzione può sostenere la mobilità sociale. Infine, il valore nella società (*value in society*) risulta dal modo in cui il servizio pubblico abilita l'espressione e/o il raggiungimento di valori democratici, la fornitura di beni pubblici, e/o gli impatti diretti e indiretti dei servizi sulla società. Un capitale umano più formato è oggi fattore di competitività per interi paesi, poiché sostengono la produttività e le capacità di innovazione. La presenza di servizi educativi capillari ed efficaci sostiene dunque l'avanzamento della comunità nel suo insieme, oltre i singoli utilizzatori.

Complessivamente, si è visto come la PSL sia centrata sul valore generato o distrutto per i destinatari quale fondamento del funzionamento dei servizi. Dall'altro lato, il framework del *public value* mantiene una cornice più ampia, esplorando il modo in cui i servizi pubblici contribuiscono alla collettività nel suo insieme.

Per riconciliare l'aspetto individuale e collettivo, è utile richiamare il concetto di *public service ecosystem* proposto recentemente nella letteratura di *public management* (Osborne *et al.*, 2022). Questo approccio ha l'ambizione di esplorare le complessità dei servizi pubblici e i meccanismi di creazione di valore a livello sociale, organizzativo e individuale, basandosi sulle risultanze di anni di studi su *public value* e su PSL.

Il framework si articola su tre livelli⁴: uno istituzionale (macro), che identifica l'impatto di norme, regole e valori sociali sulla creazione di valore. Si pensi al caso di tematiche polarizzanti a livello politico come l'immigrazione: la posizione dominante in un certo momento storico influenzerà l'approccio e il modo con cui saranno gestiti i servizi di accoglienza e di integrazione sociale. Segue il livello organizzativo, focalizzato sull'impatto che le organizzazioni (con le loro persone, regole, norme) hanno sui processi di creazione del valore, anche grazie alla capacità di agire in rete. Inevitabilmente, la dotazione di competenze, risorse economiche e strumentali e di partnership più o meno solide sul territorio fa la differenza rispetto alla capacità di costruire proposte di valore (cfr. *supra*) coerenti con le esigenze dei destinatari. Infine, vi è il livello individuale, che si concentra sull'impatto delle convinzioni individuali o professionali sul processo di creazione del valore. La fiducia o riluttanza di un cittadino o di un professionista sanitario verso la vaccinazione incide profondamente sull'efficacia di una campagna vaccinale, come visto nel caso della pandemia da Covid-19.

A fronte di un dibattito consolidato sulla centralità dei percorsi di co-creazione di valore, recentemente la letteratura di *public management* ha aperto importanti riflessioni circa il rischio che questi percorsi in certi contesti possano distruggere, invece di creare, valore per destinatari e organizzazioni, come illustrato nel paragrafo seguente.

4.3 La creazione di valore come terreno di intersezione tra *public management* e studi abitativi

La teoria della *Public Service Logic* (PSL) introdotta nel filone disciplinare del *public management* trova ampi spazi di convergenza con il cosiddetto approccio relazionale mutuato dalla letteratura in studi abitativi. In particolare, con la metodologia proposta da David Clapham (1997; 2005) nello studio della «costruzione sociale» della gestione abitativa.

⁴ Gli autori del framework propongono anche un livello sub-micro che considera i valori individuali e/o professionali che cittadini, beneficiari e personale portano nei servizi. Questa dimensione è al di fuori del perimetro di interesse della ricerca, quindi riportata unicamente per completezza.

L'approccio di Clapham all'analisi delle politiche abitative (Clapham, 2005) e dei modelli di gestione dell'affitto sociale (Clapham, 1997) muove dalla critica agli approcci dominanti negli studi Abitativi Comparatistici, dove l'attenzione prevalente è tradizionalmente rivolta ai diversi assetti istituzionali e agli esiti strutturali associati allo sviluppo dei Welfare State in Europa. Per l'autore, l'eccessivo focus sull'esercizio del potere statale alla scala nazionale avrebbe, infatti, occultato la posizione rivestita dagli altri autori nella produzione e riproduzione dell'azione pubblica nella sfera dell'abitare. L'autore propone l'impiego di un approccio metodologico teso ad osservare dispiegarsi e impatto delle politiche abitative in funzione del modo in cui i loro destinatari, soggettivamente, recepiscono e reagiscono ad opportunità e limiti che esse implicano. Clapham suggerisce, dunque, di valutarne l'impatto analizzando tanto il modo in cui fattori strutturali (ovvero, per esempio, i servizi abitativi) impattano sull'esperienza abitativa degli individui (ovvero, dell'inquilinato), quanto il modo in cui questi ultimi reagiscono a tali fattori strutturali, co-determinandone il dispiegarsi nella quotidianità e nella loro materialità.

L'approccio di Clapham ha trovato applicazione, per esempio, nella valutazione delle politiche rivolte alle persone senza fissa dimora attraverso l'impiego della nozione di *housing pathway*, quale strumento per identificare i modelli di interazione sociale e pratiche mutevoli nel tempo e nello spazio che caratterizzano l'esperienza abitativa individuale in senso dinamico. Questa prospettiva epistemologica è informata dalle teorizzazioni del costruttivismo sociale, per cui la società e le sue istituzioni (in senso sociologico) sono (ri-)prodotte costantemente dagli individui attraverso le interazioni sociali, dove il linguaggio occupa una posizione centrale nella definizione significativa di sé e della realtà sociale. Nondimeno, l'approccio di Clapham ha incorporato anche elementi mutuati dalla «teoria della strutturazione» di Anthony Giddens (1984) e dall'approccio relazionale al potere concepito da Stewart Clegg, al fine di superare i limiti di un eccessivo focus sulle interazioni sociali di livello «micro» nello studio e nell'interpretazione dei fenomeni sociali, variamente contestato al costruttivismo sociale.

Giddens, in particolare, aveva tentato di superare il dualismo epistemologico tra agency e struttura elaborando una teoria in grado di integrare fattori tanto di livello micro quanto di livello macro. Essa assumeva che le strutture sociali non possedessero esistenza propria; piuttosto, erano continuamente (ri)prodotte dalle interazioni sociali, sia alla scala dell'esperienza individuale (per esempio, dei destinatari delle politiche abitative) sia a quella istituzionale (ovvero, nell'apparato statale o nelle organizzazioni preposte alla formulazione e implementazione delle politiche abitative). La prospettiva di Clapham combina l'intuizione di Giddens con le teorizzazioni di Clegg sulla natura relazionale del potere nelle organizzazioni. L'autore propone, infatti, di concen-

trarsi sulle pratiche sociali che gli individui, ad ogni livello, adottano nel quotidiano, considerando però esse non solo esito esclusivo dell'agency individuale, ma anche effetto di struttura, ovvero, di «regole del gioco» (*ibidem*) che vincolano pratiche e interazioni. L'oggetto di analisi, perciò, diventano quei modelli condivisi di interazione che pervadono la realtà sociale e che, indirizzando (e venendo indirizzati da forme di accordo o resistenza che qualificano) l'agire individuale e collettivo, sono preconditione per la riproduzione delle strutture sociali.

Il focus analitico di Clapham sulle pratiche sociali, ricondotte tanto a norme, regole e valori sociali a livello istituzionale (le «regole del gioco») quanto alle interazioni sociali a livello organizzativo e individuale che concorrono alla riproduzione delle politiche abitative, è dunque eccezionalmente funzionale all'analisi dei processi connessi alla creazione e distruzione di valore nei servizi pubblici analizzati. È questa lente «mista» che ha permesso alla ricerca di indagare, per esempio, il modo in cui l'esperienza abitativa dei destinatari dei servizi abitativi contribuisca al dispiegarsi di tali processi, come verrà discusso nel Capitolo 7.

4.4 Servizi pubblici, distruzione di valore e disuguaglianze

Se si assume una prospettiva di co-creazione di valore (ovvero di valore generato per l'utente attraverso un processo di collaborazione tra utente e operatore del servizio) coerente con il paradigma PSL, appare evidente che la diversa distribuzione di risorse e abilità tra utenti determina esiti diversi quanto a valore generato o distrutto, a parità di condizioni del servizio offerto.

A questo proposito, la letteratura di *public management* ha recentemente cominciato a esplorare come e quando il valore invece di essere creato possa essere distrutto nei servizi. Alcuni studiosi hanno introdotto il concetto di dis/valore (Cluley *et al.*, 2021), un termine ombrello che identifica le esperienze di servizio non riconducibili alla percezione generale che la co-creazione di valore sia a priori un processo positivo. Gli studiosi di questo concetto (per esempio, Cui e Osborne, 2023; Engen *et al.*, 2021) mettono in guardia dal rischio di adottare un approccio troppo retorico a questi temi, ignorando le esperienze più controverse che possono portare alla distruzione di valore. Tale rischio è più acuto per alcune fasce di popolazione, tra cui (Cluley e Radnor, 2021):

- soggetti che faticano a «*navigate the state*» (orientarsi nello stato), ossia a identificare i servizi di cui possono avere bisogno, oppure a districarsi tra le diverse richieste amministrative di accesso e/o permanenza nei servizi. È il caso tipicamente di chi presenta ridotte capacità cognitive, competenze, capitale sociale, o ancora ha difficoltà a muoversi, o vive in condizioni di salute fisica o mentale precarie;

- soggetti «*rejected by the state*» (rigettati dallo stato), che sono indirettamente o direttamente esclusi da molti servizi pubblici, come nel caso dei richiedenti asilo o di persone a cui è stato negato il diritto di accesso a prestazioni di welfare, rispettivamente.

La fragilità di queste categorie chiama infatti in causa il ruolo dei soggetti erogatori quali facilitatori all'accesso e al presidio della fruizione del servizio, per evitare che questo diventi fonte di distruzione e non di creazione di valore. Il rischio, altrimenti, è che i servizi pubblici diventino luoghi in cui si alimentano fenomeni di marginalizzazione e riproduzione di disuguaglianze.

Parimenti, una recente revisione della letteratura sull'equità dei servizi pubblici (Cepiku e Mastrodascio, 2021) ha sottolineato come una delle dimensioni che ha ricevuto una certa attenzione, per quanto non sistematica, riguarda in che modo il paradigma della co-produzione possa essere all'origine di alcune forme di iniquità nei servizi pubblici: secondo alcuni studi, per esempio, la partecipazione degli utenti alla produzione del servizio può accentuare o generare nuove disuguaglianze (Rosentraub e Sharp, 1981). Più in generale, gli studi che hanno contribuito maggiormente ad esplorare la relazione tra co-produzione nei servizi pubblici e disuguaglianze hanno, per esempio, esplorato se il disegno di servizi orientato a favorire una maggiore partecipazione non portasse, come conseguenza negativa, a sfavorire sistematicamente alcune fasce di popolazione più svantaggiate (identificate per esempio per gruppo etnico o livello di istruzione).

Se però si assume una prospettiva coerente col paradigma della PSL, i servizi pubblici sono per loro stessa natura co-prodotti. Il processo di creazione di valore non può che essere frutto di una collaborazione tra le parti. Pertanto, secondo questa prospettiva, studiare quale dose di co-produzione è più o meno iniqua appare meno rilevante rispetto ad esplorare come a fronte di una distribuzione di risorse iniqua tra gli utenti, i modelli o le componenti del servizio sono in grado di consentire una più equa co-creazione di valore.

4.5 Conclusioni: applicare queste chiavi di lettura all'abitare pubblico

La teoria della PSL, proposta in questo capitolo, permette di apprezzare i diversi luoghi e momenti in cui il valore può essere generato nei servizi, unendo la prospettiva individuale a quella collettiva. In sintesi, questa proposta interpretativa permette di identificare alcuni punti di attenzione:

- La creazione o distruzione di valore nei servizi pubblici è determinata dal modo con cui i beneficiari del servizio ne fanno esperienza.

- La relazione tra erogatore e beneficiario si inserisce in un ecosistema che si articola su più livelli e in cui il valore generato può essere enucleato in diverse dimensioni, spaziando dalla sfera individuale a quella collettiva.
- In questo contesto, l'erogatore di servizio può incidere su questa esperienza allestendo proposte di valore in grado di facilitare (o rendere più complesso) l'accesso e la fruizione per categorie di utenza con risorse differenziate, lavorando sulle caratteristiche del servizio.
- Tale funzione è tanto più rilevante quanto più marcata è la fragilità dei beneficiari, che in assenza di accorgimenti rischiano di rimanere esclusi dal circuito dei servizi oppure di entrare in una relazione che distrugge, invece di aggiungere, valore.
- L'effetto di contrasto o amplificazione di forme di disegualianza dipende dagli elementi di disegno del servizio e di come questi compensano l'assenza di risorse critiche dell'utenza nel processo di co-creazione di valore.

Tali spunti appaiono di cruciale importanza per comprendere ed analizzare il funzionamento dell'offerta abitativa pubblica. In particolar modo, concepire l'ERP non già come un mero insieme di asset immobiliari, ma come l'infrastruttura lungo cui si articola un servizio pubblico che ambisce ad una finalità sociale è un cambio di prospettiva piuttosto significativo. Inoltre, la prospettiva della PSL e della co-creazione di valore consente di meglio comprendere le seguenti domande, che fanno da guida all'intero studio:

- Quale valore genera o distrugge l'abitare pubblico, se inteso come servizio?
- In che modo il modello di gestione del servizio abitativo sostiene la creazione o distruzione di valore?

Tali domande permettono di perseguire due ordini di obiettivi: da un lato, consentono di meglio esplorare la nozione di valore nei servizi, ad oggi ancora largamente relegata ad una concezione talvolta un po' astratta e retorica; dall'altro, consentono di offrire ai manager pubblici piste operative su come ripensare il disegno dei propri servizi, a partire da quelli abitativi.

Bibliografia

- Borgonovi, E. (1978). *L'economia aziendale negli Istituti Pubblici territoriali*. Milano, Giuffrè.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public management review*, 19(5), 640-654.
- Clapham, D. (1997). The social construction of housing management research. *Urban Studies*, 34(5-6), 761-774.
- Clapham, D. (2005). *The meaning of housing: A pathways approach*. Bristol, Policy Press.
- Cepiku, D., Mastrodascio, M. (2021). Equity in public services: A systematic literature review. *Public Administration Review*, 81(6), 1019-1032.
- Cluley, V., Parker, S., Radnor, Z. (2021). New development: Expanding public service value to include dis/value. *Public Money & Management*, 41(8), 656-659.
- Cluley, V., Radnor, Z. (2021). Rethinking co-creation: the fluid and relational process of value co-creation in public service organizations. *Public Money & Management*, 41(7), 563-572.
- Cui, T., Osborne, S.P. (2023). Unpacking value destruction at the intersection between public and private value. *Public Administration*, 101(4), 1207-1226.
- Engen, M., Fransson, M., Quist, J., Skålen, P. (2021). Continuing the development of the public service logic: a study of value co-destruction in public services. *Public Management Review*, 23(6), 886-905.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley, University of California Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Kloot, L., Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management accounting research*, 11(2), 231-251.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard, Harvard University Press.
- Osborne, S.P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?. *Public Management Review*, 20(2), 225-231.

- Osborne, S.P., Powell, M., Cui, T., Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634-645.
- Osborne, S.P., Radnor, Z., Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Rosentraub, M.S., Sharp, E.B. (1981). Consumers as producers of social services: Coproduction and the level of social services. *Southern Review of Public Administration*, 502-539.
- Sofaer, S., Firminger, K. (2005). Patient perceptions of the quality of health services. *Annu. Rev. Public Health*, 26, 513-559.
- Vargo, S.L., Lusch, R.F. (2016). Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of marketing Science*, 44, 5-23.
- Vargo, S.L., Lusch, R.F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of marketing Science*, 36, 1-10.

5. Dalla gestione sociale alla gestione strategica

di Massimo Bricocoli, Marco Peverini e Raffaella Saporito

La Legge Regionale Lombarda n. 16 del 2016 introduce esplicitamente il concetto di *servizio abitativo*. Tale nozione acquisisce e dà conto di alcuni avanzamenti di un dibattito ormai maturo che, a partire dal contributo di Antonio Tosi, ha condiviso una lettura della casa entro la più ampia prospettiva dell'abitare (Tosi, 1994) e al contempo colloca l'edilizia residenziale sociale nell'alveo della pianificazione dei servizi, assumendo gli ambiti dei piani di zona quali perimetri entro cui si disegnano le politiche abitative regionali e locali, e il piano dei servizi quale dispositivo del piano di governo del territorio di riferimento. Più nel dettaglio, la legge regionale propone la distinzione tra *Servizi Abitativi Pubblici* (SAP) e *Servizi Abitativi Sociali* (SAS), che fa seguito all'adeguamento alla normativa europea sui Servizi di Interesse Generale (Decisione della Commissione, del 28 novembre 2005) e al Decreto 22 aprile 2008 del Ministero delle Infrastrutture «Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea», che aveva introdotto una definizione di «alloggio sociale», particolarmente estensiva¹ (Tosi, 2017), quale «elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie» (comma 2). Nel sistema di normative urbanistiche italiane, poi, questa ridefinizione dell'edilizia residenziale come servizio è stata funzionale ad annoverare a pieno titolo l'edilizia residenziale sociale quale standard urbanistico – e pionieristico in tal senso è stato il caso lombardo. L'estensione della definizione di standard urbanistico all'edilizia residenziale, che precedentemente ne era tassativamente esclusa, non ha tuttavia significato l'introduzione di dotazioni minime di riferimento – presenti, per esempio, nel caso francese – in un contesto di riconfigurazione del sistema

¹ Secondo il comma 3 «Rientrano nella definizione [di alloggio sociale] gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà».

delle politiche abitative segnato da una netta diminuzione del ruolo del pubblico come *provider* (Bricocoli e Sabatinelli, 2019).

In questo contesto di ridefinizione, nel quadro normativo, dell'edilizia residenziale (almeno per quanto concerne le politiche pubbliche) da bene e prodotto a servizio pubblico, la nozione di *gestione* assume un ruolo di primo piano.

Il termine «gestione», in campo immobiliare, si riferisce a tutte quelle attività di carattere economico-finanziario, amministrativo, pratico-manutentivo e di relazione con gli utenti e regolazione degli usi di spazi e manufatti necessari al funzionamento di un bene immobile. La componente più «tecnica» riguarda quelle attività relative a interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di ristrutturazione e adeguamento degli alloggi ed è dunque fortemente connessa al ciclo di vita degli edifici (Priemus, 2012; Costarelli, 2022). Una componente amministrativa è invece relativa alla gestione della locazione e del patrimonio e agli aspetti finanziari. La dimensione «sociale» fa invece più direttamente riferimento all'abitare nel suo complesso e dunque alle relazioni tra le persone e a quelle tra le persone e i servizi che in vario modo sono presenti nel contesto abitativo o che sono in relazione con gli abitanti (Bifulco, 2022). In riferimento all'edilizia residenziale sociale, si riconosce la peculiarità di un contesto abitativo in cui l'esperienza relazionale, i modelli abitativi e la dimensione collettiva assumono particolare rilievo in una prospettiva – ottimista e positiva – in cui l'alloggio è visto nella sua dimensione di bene d'uso e di infrastruttura fondamentale per la vita quotidiana (Bricocoli *et al.*, 2022; Bifulco, 2022). La nozione di gestione sociale in un certo senso potenzia e dà rilievo al ruolo dell'edilizia residenziale sociale da semplice bene/prodotto a servizio (Bricocoli e Sabatinelli, 2019).

Quello della *gestione «sociale»* è un campo di riflessione e azione che ha attratto crescente attenzione ed è stato oggetto di considerevoli investimenti, numerose e varieghe sperimentazioni, approfondimenti e ricerca nell'ambito delle scienze sociali, a partire dal contributo di Anne Power, che già nel 1998 pubblicava un manuale a supporto dell'affermazione e dell'apprendimento di modelli di gestione (e di auto-gestione) delle case popolari nel Regno Unito, diretto sia agli amministratori sia agli inquilini (Power, 1998). In Italia, un riferimento di rilievo è quello raccolto nel volume a cura di Lavinia Bifulco e Carlotta Mozzana, che bene esprime la dimensione ampia e articolata in cui la gestione sociale può essere un veicolo per valorizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica in una prospettiva di welfare locale e di «capacitazione» degli abitanti (Bifulco e Mozzana, 2022). Quando poi gli abitanti sono riconosciuti come portatori di fragilità sociali e/o economiche, sempre più si ravvisa la necessità che la gestione di questo servizio debba trascendere i confini standard della gestione immobiliare residenziale per entrare in un dominio «sociale» (Bifulco e Mozzana, 2022).

Nonostante questo ambito di studi sia ormai consolidato, il concetto di gestione «sociale» è però di incerta definizione: si tratta di un cappello molto

ampio, sotto il quale rientrano questioni varie, e di cui questo capitolo tenta di tracciare i connotati tutt'altro che netti e definiti. Non di rado, inoltre, la nozione di gestione sociale è stata usata per enucleare un insieme di attività separate e distinte dagli altri domini del gestire (la gestione tecnica, la gestione amministrativa). Insulare questa componente della gestione *tout court*, se da un lato ha il merito di sottolinearne l'importanza, dall'altra rischia di proporre una concezione della gestione sociale come un set di attività che si aggiungono, in luogo di costituire un approccio, una chiave di lettura che deve attraversare ogni aspetto della gestione (Fosti e Perobelli, 2019; Saporito e Perobelli, 2021).

In particolare, l'ambizione di questo capitolo è illustrare nella pratica come la gestione del servizio nel suo complesso possa non solo entrare nel dominio «sociale» (Bifulco e Mozzana, 2022), bensì spingersi oltre, riconoscendo la natura ontologicamente sociale della gestione stessa dell'abitare pubblico. Infatti, come già illustrato nel Capitolo 4, i servizi si caratterizzano per il contributo fondamentale dei beneficiari nella co-costruzione (o co-distruzione) di valore: là dove i beneficiari sono portatori di bisogni sociali complessi e multidimensionali, interiorizzare un approccio che riconosca il dominio «sociale» nella relazione è una presa di consapevolezza, più che una scelta. Questa consapevolezza è essenziale per evitare di interpretare la gestione sociale come qualcosa di aggiuntivo, periferico, legato ad attività di socialità e animazione, rispetto alla gestione ordinaria. Non si tratta, dunque, di chiedersi se la gestione possa o debba essere sociale, quanto riconoscere la natura sociale della gestione di un servizio pubblico a vocazione intrinsecamente sociale come quello dell'abitare. Questo è il motivo che ci porta a parlare di *gestione strategica* in questo libro (cfr. Capitolo 4), ossia una gestione che interiorizza l'orientamento ai bisogni dei destinatari nella sua impostazione e allestisce un sistema di gestione del servizio coerente con queste finalità pubbliche.

Per illustrare questa distinzione, il presente testo illustra in prima battuta alcune esperienze che, in ambito lombardo, hanno in qualche misura aperto e articolato un terreno di azione che sconfina oltre le procedure amministrative standardizzate e di rito (l'ordinaria amministrazione, per così dire) del servizio abitativo. Successivamente (paragrafo 5.2) verranno presentate due esperienze che rispondono alla definizione di gestione strategica dei servizi abitativi (Capitolo 4): i Community Manager introdotti da ALER Milano e l'esperienza delle Quattro Corti a Stadera, che sono state successivamente oggetto di analisi empirica (Capitolo 7).

5.1 Una ricognizione dei progetti a supporto dei servizi abitativi in Lombardia

Il presente paragrafo si basa sull'analisi qualitativa di otto esperienze emerse durante un workshop di formazione tenuto nel novembre del 2022 con quadri e funzionari delle ALER lombarde e della Direzione Casa e Housing Sociale di

Regione Lombardia². L'analisi qui elaborata si basa sugli esiti del confronto e delle discussioni sviluppate con i partecipanti al workshop a partire dalla una selezione e presentazione di alcuni casi studio. L'obiettivo della ricognizione era di sistematizzare esperienze di gestione sociale presenti sul territorio lombardo, per analizzare piste di lavoro in corso, nonché le caratteristiche che queste avevano in comune.

La maggior parte delle esperienze riportate fa riferimento ai finanziamenti del POR FSE 2014-2020 (Progettare la gestione sociale dei quartieri ERP in Lombardia), Asse 2, inclusione sociale, azioni 9.1.3, 9.4.2, e fa riferimento alla Legge Regionale 16/2016, che recita:

Gli operatori accreditati, i Comuni e le ALER, oltre a garantire l'amministrazione dei quartieri o dei singoli edifici, devono assicurare un monitoraggio sulla conduzione degli alloggi sociali, garantendo forme di partecipazione sociale, mediazione e prevenzione dei conflitti, valorizzando le relazioni tra i residenti e il coinvolgimento degli inquilini degli alloggi di edilizia pubblica nella gestione e cura degli alloggi e degli spazi comuni [...] L'obiettivo della Regione, in attuazione delle previsioni della legge è quello di sostenere l'attuazione di progetti per la diffusione di una cultura della gestione sociale degli alloggi di edilizia pubblica, per la sperimentazione di nuovi modelli di gestione sociale, come elemento comune che concorra al miglioramento dell'offerta dei servizi abitativi pubblici.

Dalla ricognizione, le otto esperienze emerse a supporto della gestione sociale, possono essere riassunte in tre categorie principali, descritte nei paragrafi seguenti: servizi di custodia e portierato sociale; laboratori di quartiere; piani di mobilità degli inquilini e programmi di accompagnamento sociale dei progetti (2).

5.1.1 Servizi di custodia e portierato sociale

La Legge Regionale 16/2016 introduce il portierato sociale come servizio obbligatorio (art. 4, comma 5), pur non definendo esattamente contenuti e caratteristiche di tale servizio. In qualche misura, il riferimento alla funzione di portierato richiama alla memoria i tempi in cui negli immobili IACP i portieri svolge-

² Il workshop è stato concepito e gestito congiuntamente da un gruppo di lavoro della SDA Bocconi School of Management (Niccolò Cusumano, Alessandro Furnari, Raffaella Saporito, Eleonora Perobelli) e del DASTU Politecnico di Milano (Massimo Briccoli e Marco Peverini) nell'ambito di un percorso formativo sulle Politiche abitative realizzato in collaborazione con PoliS e la Direzione Casa e Housing sociale di Regione Lombardia.

vano insieme un ruolo di presidio, di servizio di custodia, ma anche di riscossione dei canoni, con forti implicazioni in termini di controllo sociale diretto sugli inquilini e di raccordo con l'Istituto. A valle di una estesa riflessione sugli esiti generati dall'eliminazione generalizzata dei servizi di portierato, a favore di una esternalizzazione dei servizi di pulizia e gestione puntuale, il portierato – nella sua declinazione esplicitamente sociale – viene sperimentato in una nuova veste. Tre esperienze esemplari riportate nel workshop – relative ai territori di Brescia, Bergamo e Milano – ci permettono di contestualizzare il modo in cui si viene definendo il ruolo del portiere sociale e di comprendere l'evoluzione di questo servizio e la sua organizzazione (gestione diretta, esternalizzazione, soggetti coinvolti, forme della contrattualizzazione, trattamenti differenziati nei diversi contesti).

Il primo caso studio riguarda un corso di formazione rivolto ai custodi che operano per ALER Milano³, con l'obiettivo dichiarato di «riconvertire la figura del Custode tradizionale in Portiere Sociale, al fine di raccogliere informazioni importanti atte a prevenire il disagio sociale tra le fasce deboli dell'utenza» e «promuovere rapporti sociali di solidarietà». Il corso includeva tra i contenuti una «formazione di ruolo» (definizione del ruolo; comunicazione e relazione; simulazione di ruolo e giochi di simulazione comportamentali) e una «formazione sociale» (conoscenza delle cosiddette «fasce deboli»; servizi territoriali e modalità di accesso).

Il secondo caso riguarda il servizio di «portierato sociale» di ALER Bergamo⁴, attivato in alcuni quartieri della città e operato da un consorzio del terzo settore su un orizzonte temporale definito. Le finalità del servizio includono «l'accompagnamento del singolo assegnatario e Portierato sociale» e lo sviluppo di relazioni con molteplici realtà in ogni quartiere. Sulla base della relazione finale, le attività maggiormente espletate nel contesto del servizio riguardano la «rilevazione dei bisogni e delle richieste dei residenti» e il «filtro delle segnalazioni manutentive a carico del conduttore», l'«orientamento al comportamento idoneo inquilini» e il «controllo dell'uso degli ascensori e rispetto dei regolamenti», e la «segnalazione di situazioni anomale o comportamenti pericolosi (anche occupazioni abusive e uso improprio cantine)». In alcuni casi, il servizio si è esteso alla «facilitazione e mediazione linguistica e tra culture diverse» e alla «animazione di iniziative di scambio e conoscenza del territorio e delle persone». Invece, il previsto «accompagnamento ai nuovi inquilini (primo contatto e appuntamento)» non è stato possibile in quanto, secondo la relazione, gli elenchi

³ Si tratta del corso «Il custode sociale. Un amico fidato. Corso di formazione per portieri sociali», con circa 350 partecipanti da ALER Milano (articolato in 9 incontri di 4 ore).

⁴ Si tratta del servizio di portierato sociale svolto a Bergamo a partire dal novembre 2020, nei quartieri Monterosso, Clementina, Malpensata, Carnovali, Villaggio Sposi, Longuelo, Loreto, dal Consorzio Solco Città Aperta.

relativi ai nuovi destinatari delle assegnazioni non erano condivisi con gli operatori.

Il terzo caso riguarda un servizio simile attivato nel 2016 dal Comune di Brescia (sia per il patrimonio ALER sia per quello comunale) presso alcuni fabbricati definiti «da semaforo rosso» – di volta in volta individuati sulla base di particolari criticità – e affidato a operatori privati tramite appalto integrato. Un servizio dunque inteso per un numero definito di quartieri – e non dunque per l'intero patrimonio ALER della città – e il cui perimetro di applicazione viene ridefinito sulla base dell'evoluzione della situazione di criticità degli stabili coinvolti. I servizi erogati sono simili a quelli del caso bergamasco, con una particolare enfasi pedagogica sulla natura di «servizio temporaneo» dell'alloggio SAP («far comprendere all'assegnatario che il beneficio dell'assegnazione di alloggio ERP non è per sempre, non è incondizionato» ecc.). Il servizio è erogato attraverso una sede operativa centrale, sedi di portineria fisse e un «portierato sociale mobile» (coordinato dall'Area Sociale e Settore Polizia Locale), con ampi orari di apertura e un servizio di emergenza attivabile al di fuori degli orari in caso di necessità. Nel servizio è coinvolto un mix di figure professionali tecniche, di guardiania e di assistenza sociale/educativa. Per quanto riguarda il rapporto con i singoli nuclei, il servizio prevede la «presa in carico di nuclei segnalati» dal Settore Casa e la «predisposizione di un progetto mirato» con «apertura di un fascicolo familiare con diario visite e rendicontazione periodica». La presa in carico riguarda la verifica degli «oneri locativi» (pagamento utenze, canoni e spese condominiali), del «corretto utilizzo della struttura abitativa [...] (incluso accoglienza impropria di persone non autorizzate)» e del «(sotto)utilizzo dell'alloggio con proposta di spostamento in altro alloggio». Per quanto riguarda i fabbricati, il servizio include il «pionteramento diurno e/o notturno di guardie giurate» e la segnalazione di «possibili irregolarità (es. sovraffollamento) o abusivismo, [attività] illecite o abbandoni» e di «criticità manutentive e rapporto con amministratori condominiali», anche in collaborazione con i Servizi Sociali per i casi più problematici.

La pur parziale ricognizione effettuata, insieme alla discussione e condivisione con i referenti delle ALER lombarde, consente di individuare e mettere a fuoco alcune questioni nodali. Nelle esperienze di portierato/custodi sociali, il tema della disponibilità straordinaria di risorse per il finanziamento delle attività risulta centrale, in quanto si tratta appunto di attività e servizi aggiuntivi rispetto a quelli standard, con la previsione di un budget addizionale rispetto ai bilanci delle aziende casa. In questo senso, però, il finanziamento pur cospicuo ma «a progetto» esaspera il carattere «straordinario» e a tempo definito delle iniziative, secondo un'impronta delle politiche per progetti che ha segnato il carattere di molti dispositivi di politiche pubbliche orientate alla sperimentazione, a scapito di una loro possibile scalabilità e consolidamento (Boltanski e Chiapello, 1999). Un altro importante punto di tensione riguarda le competenze e il

ruolo del portiere. Secondo alcuni funzionari, le esperienze maturate evidenziano un valore aggiunto laddove la figura del portiere è quella di un «referente tecnico che sa dare risposte sul lato amministrativo ma anche di tipo tecnico e del vivere quotidiano, oltre che di rete. Se la risposta è limitata a una sola dimensione allora risulta fallimentare». E ancora:

Li chiamiamo in vari modi, ma tra la complessità amministrativa e la complessità dei contesti, se c'è una figura che deve essere formata è quella [*il portiere sociale*, N.d.R.], per assorbire la complessità tecnica e dialogare con gli abitanti. Non deve fare il tecnico, le figure professionali le abbiamo, ma deve comprendere. Ora sono gli inquilini che vengono, ma se ci fosse una figura di riferimento strutturata e riconosciuta la nostra attività sarebbe più efficace.

Dunque, cosa si può chiedere al «portiere sociale»? In alcuni casi, l'attività dei portieri sociali ha rappresentato una criticità per l'azienda:

L'attività ha moltiplicato i fronti e implicato un *overload* di richieste per ALER, in quanto il portiere sociale portava istanze che si sovrapponevano alle richieste dei singoli senza che ci fosse una struttura dedicata alla relazione con il portiere sociale e dunque senza capacità di rispondere efficacemente. I portieri non erano formati quindi, nonostante le attività fossero apprezzate, abbiamo passato un anno complicato. E anche per questo, l'attività non è stata rinnovata. Oggi dopo l'esperienza del COVID riconosciamo l'emergere di una accresciuta conflittualità nei quartieri che richiede attività di ascolto e di mediazione ma non abbiamo i portieri in azione... si tratta di una figura che, a valle delle esperienze maturate, dovremmo reinventare. Sono state introdotte le Case di Comunità ma sono altra cosa. La nostra priorità è portare negli uffici aziendali competenze che non ci sono.

Il tema del «ritorno» per l'ALER (cosa impara l'azienda e cosa rimane come informazioni e competenze) risulta dunque centrale, come riporta un'altra testimonianza:

Nella nostra esperienza alcuni laboratori finanziati con POR FSE sono stati ripetuti per più annualità, ma finito il periodo di attività intensa in quartiere, ogni realtà torna alla sua vita e senza un diretto ritorno sotto il nostro profilo. D'altra parte, per l'azienda e per il quartier un ritorno indiretto c'è stato perché qualunque attività che usa i nostri locali commerciali li sottrae a possibili usi impropri.

Dal dibattito e dalle testimonianze riportate durante il workshop, è emerso un quadro in cui le risorse e i finanziamenti a supporto del portierato sociale hanno portato benefici essenzialmente indiretti, senza ricadute operative e organizzative sull'azienda, senza che fossero generati effetti trasformativi nelle pratiche gestionali a partire dalle conoscenze maturate «sul campo» dai portieri.

In termini aziendali, nei casi in cui questa funzione è stata esternalizzata si è di fatto spostato all'esterno una funzione *core* delle ALER (il rapporto con i destinatari), inquadrando come costo un fattore che invece genera valore.

Più complessivamente, la ricognizione di queste esperienze fa sorgere un quesito provocatorio: il portiere «diventa» sociale, oppure è una funzione sociale in sé, in virtù dell'utenza con cui si rapporta quotidianamente? Le esperienze qui riportate sembrano propendere per la prima opzione, che tuttavia richiede un impiego ulteriore di risorse, mentre le evidenze di questo Rapporto (si veda Capitolo 7) sostengono come il ruolo del custode sia intrinsecamente orientato ai destinatari (ossia, sociale), qualificandosi come il filtro di primo livello nei rapporti inquilini-azienda, vettore fondamentale nel processo di creazione di valore.

5.1.2 Laboratori di Quartiere

I «laboratori di quartiere» si sono configurati come iniziative concernenti l'attivazione di attività sociali e aggregative *in loco* nei quartieri di edilizia pubblica. In Italia, i laboratori di quartiere sono stati principalmente sperimentati nel contesto dei Contratti di Quartiere, avviati negli anni Novanta, quali programmi complessi e *multipartner*, finalizzati alla riqualificazione di quartieri pubblici⁵. Negli intenti di amministratori e funzionari, le attività dei laboratori di quartiere erano intese a complemento dell'intervento fisico di recupero del patrimonio e delle infrastrutture, e prevedevano una sostanziale attività di accompagnamento sociale del progetto in forte relazione con gli abitanti. Nei fatti, lo sviluppo dei laboratori di quartiere è stato piuttosto vario e legato alle specificità delle diverse esperienze locali e delle necessità del quartiere (Marchigiani, 2008; Bricocoli *et al.*, 2018). Come nel caso del portierato sociale, le attività dei laboratori di quartiere sono spesso esternalizzate a soggetti privati (normalmente facenti parte del terzo settore e in particolare della cooperazione sociale) sulla base di bandi elaborati per l'allocazione di finanziamenti a breve termine, in un clima di incertezza circa le evoluzioni e prospettive di lavoro.

⁵ I Contratti di Quartiere si configurano come programmi «maturi» di intervento nei quartieri di edilizia residenziale pubblica, preceduti nel tempo dalle esperienze dei Programmi di Recupero Urbano (PRU), e seguiti dai Programmi di Recupero Urbano e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) e più di recente dal Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQUA).

All'interno del workshop sono state segnalate alcune esperienze riconducibili al POR FSE 2014-2020 ASSE II – INCLUSIONE SOCIALE – AZIONI 9.4.2 e 9.1.3⁶ e fanno riferimento:

- alla promozione di laboratori sociali (sub-progetto «Laboratorio sociale» a valere sull'azione 9.4.2) per la promozione di modelli innovativi sociali e abitativi; il laboratorio sociale è inteso come «servizio di prossimità e di presidio territoriale locale», volto a promuovere azioni di inclusione sociale, a sostegno dei nuclei familiari caratterizzati da fragilità sociale;
- all'inclusione lavorativa per il superamento della temporanea difficoltà economica di soggetti in condizione di vulnerabilità economica e sociale (sub-progetto «Inclusione attiva» a valere sull'azione 9.1.3).

Nei sei anni del programma sono stati finanziati 33 progetti presentati da Comuni e ALER, con un contributo di circa 250 mila euro a progetto per uno stanziamento complessivo di circa 7,8 milioni di euro. I benefici previsti dal finanziamento hanno incluso «la riduzione del disagio abitativo, la prevenzione e riduzione della morosità, il miglioramento della qualità dell'abitare quotidiano, mediante responsabilizzazione dei nuclei familiari alla cura dell'alloggio e parti comuni come “bene comune”, l'avvio di un processo di recupero o creazione della appartenenza ad una “comunità di abitanti” e l'avvio di un cambiamento culturale, finalizzato a modificare l'approccio alla fruizione della casa pubblica, quale leva su cui innestare un circolo virtuoso che contribuisca a contrastare la fragilità familiare».

Nell'ambito del workshop, sono state analizzate principalmente tre esperienze di laboratori di quartiere con riferimento al quartiere Lorenteggio (Milano), al Comune di Bollate e ai quartieri di San Polo e Sanpolino a Brescia.

Il laboratorio sociale «MILO.Lab» è stato avviato nel 2019 nel quartiere Milanese di Lorenteggio, promosso da ALER Milano e finanziato con un importo complessivo di 950.000 euro tramite risorse europee (Azione 9.4.2 - POR FSE). Inteso come punto di incontro e confronto tra attori istituzionali e abitanti e come spazio di mediazione culturale e inclusione, il laboratorio è situato in un locale al piano terra messo a disposizione di ALER. Partendo dal processo complessivo di rigenerazione urbana che il quartiere sta attraversando, il progetto prevedeva vari servizi di accompagnamento agli abitanti, volti a fornire supporto, informazioni e orientamento. Al di là di ciò, i servizi offerti includevano la mediazione sociale e linguistica, nonché l'accompagnamento culturale;

⁶ L'Avviso, approvato con decreto 14207 del 15 novembre 2017, finanzia progetti integrati per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia, ciascuno dei quali si compone obbligatoriamente di due sub-progetti finalizzati.

la promozione della partecipazione attiva degli abitanti e dei soggetti locali alle scelte di trasformazione del quartiere; il sostegno al miglioramento dei rapporti di vicinato, di collaborazione e di reciproco aiuto fra gli abitanti; e il supporto al processo di mobilità degli inquilini e accompagnamento nel percorso di inserimento delle famiglie residenti e/o dei nuovi nuclei familiari negli alloggi recuperati e/o di nuova costruzione. Partner attuatore è stata l'Associazione Temporanea d'Imprese (ATI), composta da diverse associazioni e cooperative sociali (Spazio Aperto Servizi Società Cooperativa Sociale, KCity S.r.l., Associazione per la Ricerca Sociale, A&I Società Cooperativa Sociale Onlus, Dike Cooperativa per la Mediazione dei Conflitti Cooperativa Sociale Onlus) (Milolab, 2022).

Nel Comune di Bollate, confinante a nord con Milano, il laboratorio sociale di quartiere «QR-Lab» è stato istituito nell'anno 2021, sempre in occasione di un progetto di riqualificazione urbana di un quartiere di edilizia residenziale pubblica (nella zona compresa tra le vie Verdi, Veneto, Repubblica e Trento). L'iniziativa è stata attuata sulla base di un accordo di programma tra il Comune di Bollate, la Regione Lombardia e ALER Milano, finanziata tramite fondi POR FSE 2014-2020, e gestita dall'impresa sociale Coop Spazio Giovani. I servizi comprendevano uno sportello di quartiere che forniva ai residenti informazioni su vari temi di natura amministrativa (come, per esempio, i contributi scolastici o il pagamento delle utenze di gas e luce) e supporto nell'accesso nella gestione di pratiche burocratiche, ma anche ascolto, orientamento e accompagnamento ai servizi e opportunità del territorio. A questo si aggiungevano attività settimanali, tra cui programmi di doposcuola indirizzati a bambini e bambine del quartiere (supporto compiti ecc.) e uno sportello «itinerante», in cui gli operatori si rapportavano con gli abitanti del quartiere fuori dello spazio del laboratorio.

Il progetto «Un ponte sul blu: percorsi verso l'autonomia», sempre finanziato attraverso fondi europei (POR FSE 2014-2020), è stato promosso e coordinato da ALER Brescia Cremona Mantova, e realizzato in cooperazione con il Comune di Brescia, le cooperative Elefanti Volanti e La Rete, le Associazioni «Amici degli Elefanti Volanti», «La Rete una dimora per l'emarginazione» e il consorzio il Sol.co Brescia. A differenza delle precedenti, l'iniziativa non è rivolta all'intera popolazione residente di un quartiere, ma ad abitanti in condizione di vulnerabilità economica, in due quartieri di edilizia residenziale pubblica a Brescia, San Polo e Sanpolino. Più nello specifico, il progetto coinvolgeva circa 60 famiglie con morosità non elevate.

Facendo leva su relazioni di fiducia, costruite con famiglie attraverso il contatto diretto e ascolto attivo, il progetto si proponeva di responsabilizzare gli inquilini riguardo alla propria situazione debitoria, stimolare percorsi di *empowerment* nella gestione del bilancio familiare, e di supportare l'autonomia e l'avviamento di percorsi di inclusione lavorativa e sociale. A tal fine sono state

adottate diverse misure, tra cui l'organizzazione di laboratori sociali, feste di quartiere, eventi di animazione e occasioni di decoro e pulizia collettiva degli stabili. Il progetto ha portato a risultati positivi in termini di contenimento della morosità, permettendo di prevenire situazioni debitorie gravi, e ha stimolato lo sviluppo di reti di supporto informali favorendo il contatto tra nuclei in condizioni simili. A prescindere dal singolo caso, il progetto ha consentito di creare un modello di intervento che potesse essere trasferito anche ad altri contesti abitativi pubblici (ALER Brescia-Cremona-Mantova, 2019).

Le esperienze prese in considerazione evidenziano come le finalità promosse dai bandi comunali riguardano spesso servizi di accompagnamento per specifici quartieri e gruppi di quartieri, con un'enfasi sugli «abitanti in condizioni di vulnerabilità economica». Emerge un tema relativo alla composizione e alle relazioni tra gli attori, nonché di *governance* frammentata tra amministrazioni comunali e ALER. Una delle criticità chiave è che i laboratori di quartiere sono spesso promossi e organizzati dai Comuni, e nel caso in cui la proprietà e la gestione del patrimonio ERP è di un ente diverso dal Comune (come nel caso delle ALER) le sinergie con le attività ordinarie e di gestione sono limitate. In particolare, viene riportato che l'attività è prevalentemente di tipo comunicativo (con attenzione ai passaggi strategici dei processi di rigenerazione) e di accompagnamento agli utenti. La strutturazione leggera e la configurazione multi-attore orizzontale hanno segnato fortemente le attività «sociali» dei laboratori di quartiere nella principale direzione di attività di animazione e aggregazione, o al limite di informazione. L'enfasi sulla dimensione comunicativa e la separazione della regia dei quartieri rispetto ai soggetti gestori del patrimonio residenziale sono stati segnalati nella discussione sulle esperienze quali limiti rispetto al potenziale contributo a innovare e innervare le modalità di gestione ordinaria con una maggiore prossimità agli abitanti-inquilini. In generale, i laboratori di quartiere nella loro più recente attuazione riportata nei quartieri gestiti dalle ALER lombarde hanno evidenziato e fatto emergere la necessità di una relazione più stretta tra aziende casa e inquilini-abitanti che difficilmente si riesce a costruire con le normali procedure gestionali – soprattutto nel caso in cui sussistano particolari progettualità (piani di intervento, mobilità ecc.). Tuttavia, le finalità e modalità che hanno segnato la strutturazione delle iniziative (in particolare nel caso dei bandi comunali), l'assegnazione della regia a organizzazioni del terzo settore estranee agli enti gestori, e gli orizzonti temporali piuttosto ristretti hanno avuto un impatto limitato sull'innovazione delle modalità di gestione. Altra criticità evidenziata è la strutturazione «a progetto» dei programmi, con una certa dispersione nell'attività a termine del terzo settore – complici anche le modalità di rendicontazione quantitative e standardizzate – con limitate ricadute all'interno degli enti gestori sui processi decisionali e gestionali.

5.1.3 I piani di mobilità e accompagnamento sociale

Gli ultimi due casi studio sono esempi di come una gestione definita «sociale» possa essere impiegata nello sviluppo di piani di mobilità e accompagnamento sociale che coinvolgono l'inquilinato dell'edilizia residenziale pubblica. La Legge Regionale Lombarda 4/2017 (art. 22, comma 1, lettera d) prevede infatti che gli enti proprietari o gestori procedano alla mobilità degli assegnatari delle unità abitative situate nell'ambito territoriale del piano di zona di riferimento nel caso di «interventi di manutenzione straordinaria, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, sicurezza pubblica e degrado ambientale, con assunzione degli oneri derivanti dal trasferimento dell'assegnatario in un'unità abitativa adeguata». La stessa normativa (art. 22, comma 5) prevede inoltre che in simili casi

l'ente proprietario o gestore assicura che il trasferimento avvenga in un'unità abitativa localizzata preferibilmente all'interno del medesimo Comune o municipio e adeguato alla composizione del nucleo familiare, con la possibilità per l'assegnatario, ove questi ne faccia richiesta, di rientrare nell'unità abitativa alla conclusione degli interventi [...] Limitatamente ai casi di mobilità forzata, le spese per il primo trasloco possono essere sostenute dall'ente proprietario, che può disporre la corresponsione di contributi graduati in funzione della condizione economica per le spese inerenti il trasferimento.

Il primo esempio qui riportato di gestione «sociale» della mobilità forzata è stato messo in atto da ALER Bergamo nella città di Lecco, che ha avviato nel 2022 un processo di trasferimento degli assegnatari residenti in uno stabile per cui è in programma la ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione edilizia, finanziate da risorse PNRR. Il fabbricato era composto da 38 alloggi, di cui 30 occupati regolarmente e 2 destinati ad attività commerciali. ALER Bergamo ha agito notificando l'inquilinato della mobilità forzata, e stabilendo degli incontri informali che coinvolgessero tutte e tutti i residenti coinvolti, al fine di definire le modalità operative in maniera condivisa. Agli incontri è seguita la convocazione degli assegnatari per la scelta dei nuovi alloggi da occupare, sulla base di un criterio che ha privilegiato cronologicamente nella selezione i nuclei in posizione regolare. Alle fasi di sopralluogo ed eventuale accettazione del nuovo alloggio sono poi seguite la corresponsione del contributo di copertura dei costi del trasloco (tra i 300 e i 1600 euro), gli allacciamenti alle forniture di gas ed elettricità, e l'installazione di un boiler.

Il secondo caso di rilievo è quello del «Programma Mobilità» per il quartiere Lorenteggio, messo in atto da ALER Milano. Allo scopo di elaborare il programma, avviato nel 2016, è stata in primo luogo attivata una task force, costituita da rappresentanti designati dai soggetti sottoscrittori dell'Accordo di Programma. Sono poi stati censiti da ALER gli utenti interessati dalla mobilità

e divisi per categorie sulla base della propria posizione amministrativa: tale operazione ha consentito di agire, contestualmente al processo di mobilità, sul contenimento e recupero della morosità dell'inquilinato in posizione debitoria. Per gli assegnatari con morosità incolpevole è stato previsto il congelamento del debito e un accordo di recupero; per quelli in posizione di morosità incolpevole un piano di rientro a cui assolvere, pena lo sfratto.

Il censimento dei residenti coinvolti dalla mobilità ha inoltre consentito di definire, caso per caso, la ricollocazione dei nuclei proprietari, di quelli occupanti senza titolo da prima del 2016 – in questo caso in accordo con la Prefettura e i Servizi Sociali, vista la necessità per legge di esclusione dall'ERP e trasferimento per escomio – e delle attività commerciali. Per gli inquilini che non hanno voluto aderire al Programma di Mobilità è stato previsto il rilasciato forzoso dell'alloggio.

Il Programma, il cui punto di forza è stato il contatto individuale con gli utenti coinvolti, è proseguito con l'abbinamento tra utenti e alloggi e la relativa contrattualizzazione. Per i traslochi sono stati corrisposti rimborsi tra i 375 e i 2000 euro, grazie a una dotazione di 4.220.000 euro messa a disposizione per l'attuazione del Piano da Regione Lombardia (DGR n. X/4818 del 15/02/2016).

I casi in esame sono rilevanti in quanto dimostrano come sia possibile coniugare l'adesione alla legislazione di riferimento con un approccio centrato sugli individui, in virtù dell'ingaggio attivo e dell'ascolto dell'inquilinato, al fine di valutare situazioni ed esigenze individuali. Precisamente l'approccio alla mobilità quale fenomeno influenzato da relazioni e dinamiche sociali esistenti tra l'inquilinato e con il territorio, e capace di generarne di nuove, è ciò che qualifica i due casi qui trattati come esempi di gestione «sociale». Un altro aspetto interessante, evidente specie nel caso di Milano, è stata la decisione di utilizzare la mobilità forzata come occasione per agire sulla morosità pregressa, con il duplice obiettivo di favorirne il rientro – a beneficio dell'azienda – e di offrire la possibilità di congelamento del debito ai nuclei in condizione di cosiddetta incolpevolezza.

5.2 Il passaggio dalla gestione «sociale» a quella «strategica»

Come suggeriscono le esperienze descritte, un limite cruciale della gestione sociale nelle formule che sono state sperimentate nel contesto lombardo è il carattere puntuale e temporaneo improntato su dispositivi «a progetto» e il ruolo centrale giocato da soggetti di intermediazione esterni tanto alle amministrazioni comunali che alle aziende casa. D'altra parte, la sequenza di esperienze eterogenee ha fornito un campo di sperimentazione assai ricco che ha via via consentito di profilare e consolidare alcuni profili di competenza che hanno alimentato nel tempo il dibattito sulla strutturazione dei servizi abitativi al limitare

del campo dei servizi sociali. In un'ottica di ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico, l'integrazione di competenze di mediazione e intermediazione nei meccanismi operativi quotidiani delle amministrazioni pubbliche è una prospettiva di rilievo su cui è maturato un investimento per una sperimentazione che investe con maggior rilievo la dimensione organizzativa di ALER Milano. Con il riferimento alla dimensione strategica, intendiamo mettere in evidenza una integrazione più stretta degli operatori e del modello di gestione rispetto ai processi amministrativi, tecnici e informativi, comprendendo, tra gli altri, l'accesso ai dati completi degli inquilini.

Nei paragrafi che seguono sono presentate due diverse esperienze che, rispondono alla definizione di gestione strategica definita nel Capitolo 4, in cui l'orientamento al beneficiario è integrato come parametro essenziale nella gestione quotidiana e nelle logiche di azione pubblica. Si tratta di due esperienze che consideriamo emblematiche e di grande interesse, e la cui osservazione ha guidato in parte la formulazione stessa del progetto di ricerca che è restituito in questo volume.

La prima esperienza, resa possibile grazie al trasferimento di una porzione di patrimonio pubblico dai Servizi abitativi pubblici ai Servizi abitativi sociali e all'affidamento della relativa gestione a due cooperative, è stata realizzata nell'ambito di Programma di rigenerazione urbana nel quartiere Stadera (Bricocoli *et al.*, 2021). La seconda esperienza è maturata nel contesto di una riflessione a favore di una più efficace attuazione della legge 16/2016 di Regione Lombardia con riferimento alla natura dei servizi abitativi e all'ambito dei SAP, ed è relativa alla sperimentazione del progetto C.A.S.A. ALER (Centro Aler Servizi Abitativi) e della figura dei Community Manager (CM) in cinque quartieri della città di Milano.

5.2.1 Gestione tramite cooperative: l'esperimento delle Quattro Corti

Nel 1999, ALER e il Comune di Milano elaborano per il quartiere Stadera a Milano un Piano di Recupero Urbano (PRU) che comprende quindici iniziative di intervento su singoli lotti, principalmente con opere di manutenzione e di adeguamento alla normativa secondo una logica prevalentemente tecnico-edilizia priva di misure e azioni a sostegno degli abitanti del quartiere. Diversamente, per le quattro palazzine a corte chiusa note come le «Quattro Corti», costituite prevalentemente da alloggi sottosoglia – ovvero da alloggi privi della superficie minima per l'abitabilità, non assegnabili tramite graduatoria pubblica e i cui abitanti erano stati ricollocati in altri alloggi –, disabitate da anni e i cui tramezzi interni erano stati demoliti per disincentivarne l'occupazione, viene immaginata una prospettiva di intervento diversa (Bricocoli *et al.*, 2021). Il PRU prevede

il coinvolgimento di soggetti privati qualificati [...] che acquisiscano tramite atto di comodato l'usufrutto a medio-lungo termine di parti della proprietà ALER e provvedano con fondi ed organizzazione propri ai costi di risanamento ed alla gestione degli immobili residenziali. Gli alloggi così ottenuti andranno a costituire un nuovo stock di edilizia residenziale in locazione a prezzi convenzionati (ALER, 1999, p. 4).

Si tratta di una modalità di intervento inedita che, attraverso una sinergia tra l'ente pubblico e il privato, permette di ristrutturare gli alloggi sgravando l'ente pubblico dei costi di manutenzione, pur mantenendo la proprietà pubblica. L'iniziativa è esito di una serie di tavoli che riuniscono i sindacati degli inquilini e alcuni attori privati con l'obiettivo di valutare se fosse possibile una collaborazione per favorire l'accesso alla casa in locazione⁷ e, nello specifico, di individuare dei soggetti interessati ad operare nelle Quattro Corti.

Nel 2001 si arriva a una Convenzione Quadro, con cui Regione Lombardia provvede a escludere dalla disciplina ERP le Quattro Corti; ALER si impegna a coordinare la progettazione e l'intervento costruttivo dell'intero comparto di alloggi da assegnare in locazione convenzionata, e mantiene in gestione due delle corti; le cooperative ottengono in gestione le altre due per venticinque anni, a patto che ristrutturino e gestiscano le stesse con risorse proprie e riconoscano il 5 per cento dell'importo lordo degli affitti all'ALER a partire dal sesto anno di esercizio (di cui il 40 per cento destinato ad attività di aggregazione sociale e il 60 per cento a copertura dei costi di gestione comuni) (Peverini *et al.*, 2023). Soluzioni simili, ma destinate a categorie specifiche, interessano altri due edifici di case ultrapopolari del quartiere (un terzo viene demolito per far posto a un parcheggio sotterraneo) che vengono destinati a studentato e residenza sanitaria assistenziale.

Dal 2004, le due cooperative affittano i novantasette alloggi (principalmente bilocali) a canone convenzionato ai soci che hanno un reddito inferiore al limite massimo fissato dalla Regione per la concessione in godimento di alloggio. Attualmente il costo a carico dei soci è di circa 60 euro/mq annui per l'affitto, ai quali si aggiungono le spese condominiali; in questo modo è possibile abitare un bilocale pagando un canone di circa 300 euro al mese. Si tratta di una soluzione economicamente accessibile in una zona relativamente centrale di Milano. Simili condizioni riguardano gli alloggi SAS gestiti da ALER a Stadera.

Ciò che qualifica le Quattro Corti come un'esperienza di gestione strategica è l'approccio proposto dalle cooperative, che fin dal principio hanno integrato gli aspetti tecnici ed amministrativi della gestione immobiliare con un pre-

⁷ Nel 1998 viene abolito l'«equo canone», e nel 1999 viene costituita a Milano l'Agenzia per il rilancio dell'affitto che riunisce le tre centrali cooperative (AGCI, ALCAB e Federabitazione) e i tre sindacati degli inquilini (Sicet, Sunia e Uniat).

sidio costante della relazione con i beneficiari, sia promuovendo l'organizzazione di iniziative sociali e la collaborazione con le realtà del territorio, sia mettendo in campo una squadra di operatori fisicamente presente nei quartieri (per esempio, la sede amministrativa di DAR=Casa, una delle cooperative, si trova all'interno delle Quattro Corti) e organizzando un servizio di portineria particolarmente qualificato (in tema di piccole manutenzioni ma anche di dialogo con gli inquilini), per presidiare le relazioni di vicinato e il rapporto individuale con gli assegnatari. La relazione tra inquilino e gestore è improntata alla prossimità, grazie al ruolo degli operatori presenti nei cortili, dotati di competenze a forte *imprinting* sociale.

5.2.2 Il progetto C.A.S.A. con l'introduzione dei Community Manager

A partire da una prima disponibilità dei fondi POR FSE 2014-2020, in ALER Milano è stata promossa una sperimentazione espressamente mirata ad aumentare l'efficacia delle risposte ai bisogni dell'utenza, attraverso l'integrazione tra politiche di welfare e politiche abitative, con l'obiettivo di rafforzare la qualità, il profilo e l'efficacia della presenza dei servizi abitativi attraverso una logica di prossimità, alla scala di quartiere (Belotti *et al.*, 2023). Il progetto, denominato C.A.S.A., Centro ALER Servizi Abitativi, è stato avviato inizialmente nel 2021 nei quartieri di Corvetto, Molise Calvaire, Gratosoglio e San Siro, e poi nel 2022 nella UOG 2. Questo servizio si basa sulla combinazione di nuovi spazi e nuove professionalità.

Rispetto ai primi, il progetto è partito dagli spazi del patrimonio ERP dismessi: ex portinerie, ex locali comuni, luoghi abbandonati a illustrazione del degrado dei quartieri ERP. Questi spazi, adeguatamente riprogettati e riattati, sono stati trasformati nella sede di C.A.S.A. del quartiere: luoghi di ascolto, richiesta informazioni, accoglienza, animazione sociale, ma anche di promozione della protezione dalla violenza domestica e della salute territoriale, grazie all'accordo con le aziende sanitarie del territorio e il terzo settore.

Insieme all'identificazione di nuovi spazi, a ridosso dei cortili delle case popolari, è stata introdotta una nuova figura professionale, prima assente nella dotazione ALER: giovani laureati in discipline sociali o urbanistica e architettura, hanno seguito un corso di formazione *ad hoc* realizzato a cura dell'Università di Milano Bicocca propedeutico all'ingresso in azienda. Successivamente, attraverso un percorso di accompagnamento all'inserimento, grazie al supporto di un gruppo di ricercatori misto di SDA Bocconi School of Management e Politecnico di Milano si è proceduto all'analisi del ruolo e alla codifica delle funzioni, al fine di consentire all'azienda una prima valutazione dell'efficacia dell'esperienza insieme agli strumenti organizzativi necessari per consentirne il suo effettivo consolidamento nel funzionamento aziendale. Queste figure sono state, infatti, inserite nell'organico permanente dell'azienda col *job title* di Community Manager (CM) e stabilizzati a tempo indeterminato.

I nuovi assunti sono stati impiegati nei diversi uffici territoriali dei quartieri sede della sperimentazione e assegnati ad alcune emergenze amministrative, tra cui l'aggiornamento porta a porta dell'anagrafe dell'utenza, che molti inquilini si dimenticano di aggiornare, causando improvvise impennate del loro canone e conseguenti interruzioni nella regolarità dei pagamenti. I CM sono stati impegnati, tra le altre cose, anche nell'ascolto dei bisogni e delle paure degli inquilini interessati da procedure di mobilità forzata, e nella gestione attiva dei colloqui con i nuovi assegnatari, momento di importanza cruciale per costruire la relazione di fiducia con l'utenza e per anticipare bisogni, esigenze specifiche e richieste frequenti tra i nuovi assegnatari.

L'analisi del ruolo ha mostrato che le attività che prendevano più tempo (e più energia emotiva) ai dipendenti «storici» dell'azienda, quelle che per far fronte ai tagli al personale erano state forzatamente ridimensionate, sono diventate il terreno in cui i CM hanno costruito, facendo leva su un certo margine di autonomia, il loro spazio di intervento, al punto da far assomigliare questo servizio ad una sorta di start-up sociale dentro ALER (Saporito, 2022). Nel momento in cui si scrive, i CM sono 16 e prestano servizio in almeno quattro sedi territoriali.

5.3 Conclusioni

Le discussioni e i confronti di esperienze maturati nell'ambito del ciclo di workshop condotto con le aziende casa lombarde, che ci hanno guidato nell'individuare casi studio ed esperienze, hanno consentito di mettere in evidenza e in sequenza i diversi piani sui quali si è giocata una riarticolazione delle azioni in ambito gestionale a valle di un periodo in cui i quartieri pubblici esistenti hanno visto una progressiva sottrazione e scomparsa di servizi. Se l'esternalizzazione dei servizi di portierato è stata attuata – estensivamente in Italia – in nome di un contenimento dei costi e di presunta maggiore efficienza dei servizi, nel corso degli anni l'assenza di un presidio *in loco* da parte di una figura riconosciuta e di riferimento ha segnato processi di rapido decadimento della qualità minima degli spazi e la perdita di contatto quotidiano e diretto con la gestione da parte dell'azienda. Ma ancora è da evidenziare che contemporaneamente, molti quartieri – in particolare quelli storici – sono stati caratterizzati da una perdita progressiva di quei servizi – sedi dei partiti politici e dei sindacati, circoli, ambulatori, associazioni di categoria, negozi di prossimità – che storicamente avevano costituito fattori importanti di integrazione e socializzazione.

I diversi programmi complessi di rigenerazione dei quartieri che si sono succeduti a partire dagli anni Novanta e, in particolare, i Contratti di quartiere hanno riconosciuto questa criticità spesso proprio in corrispondenza della necessità di attuare interventi di ristrutturazione pesante che richiedevano una mobilità degli inquilini la cui gestione è risultata immediatamente critica, a partire

dall'assenza di una conoscenza diretta ed esaustiva del profilo degli abitanti e dello stato reale di manutenzione dei singoli alloggi. La reintroduzione della figura del custode o del portiere – spesso accompagnata da un appellativo che ne qualifica espressamente il ruolo «sociale» – è avvenuta proprio a partire dal riconoscimento di ciò che si era perso. Le esperienze hanno spesso faticato a trovare una giusta definizione del ruolo di questa figura, laddove esplicitarne il ruolo sociale ha spesso prodotto una sovrapposizione con competenze e ruoli più propriamente afferenti ai servizi sociali. I laboratori di quartiere, d'altra parte, sono stati avviati spesso nella prospettiva di «accompagnare» con azioni e interventi «immateriali» l'attuazione degli interventi di ristrutturazione fisica dei quartieri, ma si sono configurati al contempo come esperienze «a tempo», proprio per la natura dei finanziamenti che li hanno alimentati ed estranee al funzionamento vero e proprio delle aziende, perché la loro gestione è stata generalmente esternalizzata e appaltata ad attori del terzo settore. Sia pure giocando un ruolo importante di animazione e di sviluppo di reti di relazione e di mediazione dei conflitti, di fatto i laboratori di quartiere non hanno inciso sulle modalità di funzionamento e di gestione delle aziende.

Gli interventi di ristrutturazione di stabili e quartieri pubblici che richiedono forzatamente lo spostamento degli abitanti sono stati e continuano ad essere emblematici sia delle sfide che si prospettano per la necessaria cura e qualificazione di un patrimonio consistente e che richiederà costantemente interventi di manutenzione e adeguamento, sia della complessità dei fattori che sottendono la gestione degli alloggi di edilizia pubblica. Discutere e negoziare la possibilità della mobilità degli inquilini in un quartiere di edilizia residenziale pubblica oggetto di importanti interventi di ristrutturazione è un'operazione che richiede una forte sensibilità per il fatto che l'alloggio in uso si configura nelle diverse vite di singoli e famiglie come uno dei pochi punti saldi in una vita in cui molte altre dimensioni si sono fatte liquide. Per chi ha a disposizione risorse personali limitate, lasciare la casa dove si ha abitato per anni e trasferirsi, anche solo in una scala diversa da quella di partenza, rappresenta un trauma e il trasloco comporta costi imprevisti e non sempre facili da sostenere.

In questo, le esperienze di gestione della mobilità degli inquilini hanno mostrato quanto è rilevante disporre nelle aziende casa competenze all'incrocio tra dimensione sociale (nella gestione delle relazioni con gli inquilini ma anche con la rete di servizi più propriamente sociali e sanitari che sono presenti nel territorio e cui vanno demandate specifiche responsabilità) e dimensione tecnica (nella cura delle criticità e delle questioni che attengono alla qualità, manutenzione, funzionamento delle abitazioni nella loro materialità).

L'esperienza lombarda è di grande interesse su questo fronte, proprio perché l'assimilazione dell'edilizia sociale a servizio (elaborata in corrispondenza di una sperimentazione che ha interessato la città di Milano a partire dal 2004) insieme all'introduzione della definizione di «servizi abitativi» acquisiti quale

riferimento primario dalla Legge Regionale 16/2016 esplicitano in modo chiaro quanto siano mutate missione e prospettive di azione delle aziende casa alle prese con un patrimonio abitato. Esperienze pionieristiche – come quella del progetto Quattro Corti a Stadera – e lo sviluppo e la moltiplicazione di competenze nella gestione dei servizi abitativi da parte di soggetti del terzo settore che hanno iniziato a lavorare stabilmente e in modo integrato con la componente pubblica dell’offerta abitativa hanno portato a maturare proposte e programmi che letteralmente sostanziano e danno forma concreta ai contenuti della legge 16. In questo la scelta di allocare risorse prima alla sperimentazione poi al consolidamento del progetto CASA e alla definizione delle figure di Community Manager assume e riconosce quale strategico il ruolo che la gestione dei servizi può avere qualora sia effettivamente operata internalizzando nelle aziende le competenze necessarie e profilando con cura i perimetri di azione con un fuoco sulla dimensione dell’abitare. Una sfida importante infatti rimane quella relativa alla integrazione su base territoriale delle azioni riferite alla dimensione abitativa con la gamma più ampia di servizi che variamente possono contribuire a contenere e ridurre le disuguaglianze.

Bibliografia

- Aler Brescia-Cremona-Mantova (2019). *Un ponte sul blu*. <https://www.unpontesulblu.it/>.
- Belotti, E., Bricocoli, M., Sabatinelli, S., Savoldi, P. (2023). Le risposte locali ai bisogni abitativi, *Report della missione valutativa per il Consiglio Regionale Lombardo*, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano. <https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/valutazione-studi-e-ricerche/DettaglioApprofondimento/analisi/2022-mv-servizi-abitativi>.
- Bifulco, L. (2022). La gestione sociale dell’edilizia residenziale pubblica: approcci, problemi e possibilità. In Bifulco, L., Mozzana, C. (a cura di) (2022). *La gestione sociale dell’abitare. Approcci, strumenti, esperienze* (15-36). Roma, Carocci.
- Bifulco, L., Bricocoli, M., Monteleone, R. (2008). Welfare locale e istituzioni riflessive. Processi di attivazione in Friuli-Venezia Giulia. *La Rivista della Politiche Sociali*, (3), 367-386.
- Bifulco, L., Mozzana, C. (a cura di) (2022). *La gestione sociale dell’abitare. Approcci, strumenti, esperienze*. Roma, Carocci.
- Boltanski, L., Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Gallimard.

- Bricocoli, M., Calafati, L., Cois, E., De Vidovich, L., Filandri, M., Peverini, M., Salento, A., Tonetta, M., Tosi, S., Viganò, F. (2022). Abitare. Estrazione di rendita e spazio urbano. In Dagnes, J., Salento, A. (a cura di). *Prima i fondamentali. L'economia della vita quotidiana tra profitto e benessere* (301-348). Feltrinelli, Milano.
- Bricocoli, M., Gnan, E., Marani, B. (2018). Quartieri immobili. Carriere abitative e gestione dell'edilizia residenziale pubblica: riflessioni a partire da un caso studio. *Polis*, 1, 105-130.
- Bricocoli, M., Peverini, M., Tagliaferri, A. (2021). *Cooperative e case popolari. Il caso delle Quattro Corti a Milano*. Padova, Il Poligrafo.
- Bricocoli, M., Sabatinelli, S. (2017). Progettare il cambiamento del welfare locale. Il caso WeMi a Milano. *Territorio*, 83, 68-80.
- Bricocoli, M., Sabatinelli, S. (2019). La casa come servizio, la casa come standard? Riflessioni da Milano, Lombardia. *Territorio*, 90(3), 46-49.
- Costarelli, I. (2022). I modelli di gestione sociale in Europa. In Bifulco, L., Mozzana, C. (a cura di) (2022). *La gestione sociale dell'abitare. Approcci, strumenti, esperienze* (73-90). Roma, Carocci.
- de Leonardis, O., Monteleone, R. (2007). Dai luoghi di cura alla cura dei luoghi a Trieste e dintorni. In Monteleone, R. (a cura di). *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*. Roma, Officina edizioni.
- Fosti, G., Perobelli, E. (2019). Dalla prestazione al servizio: logiche di service management. In Fosti, G., Perobelli, E., Saporito, R. (2019). *Il valore pubblico delle aziende casa*. Milano, Egea.
- Marchigiani, E. (2008). Raccontare esperienze, immaginare micro trasformazioni. Cronache da un Laboratorio di quartiere a Trieste. In Carlini, L., Di Biagi, P., Saffred, L. (eds.). *Arte e città* (34-39). Trieste, EUT-Edizioni Università di Trieste.
- Marchigiani, E. (2009). Habitat, Microaree e oltre. Esperienze di rigenerazione delle periferie pubbliche e di empowerment delle comunità locali. In Piroddi, E., Cappuccitti, N. (a cura di). *Il nuovo manuale di urbanistica. Lo stato della pianificazione urbana in Italia 20 città a confronto*, Vol. 3. vol. 3, p. 114. Roma, Mancosu editore.
- Milolab (2022). *Cos'è Milolab?* <https://www.milolab.org/>.
- Priemus, H. (2012). Managing social housing. In D. Capham, W. Clark, K. Gibb (eds.). *The Sage Handbook of Housing Studies* (461-483). London, Sage.
- Saporito, R. (2022). Innovare significa destrutturare?. In *Valore Pubblico*, Blog di SDA Bocconi School of Management.

- Saporito, R., Perobelli, E. (2021). *Management dei servizi abitativi*. Milano, Egea.
- Tosi, A. (1994). *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*. Bologna, Il Mulino.
- Tosi, A. (2017) *Le case dei poveri: è ancora possibile pensare un welfare abitativo?*. Milano, Mimesis.

6. Disegno e contesto empirico della ricerca

di Marco Peverini, Constanze Wolfgring e Vittoria Baglieri

L'ambizione della ricerca presentata in questo volume è di indagare il valore generato (o distrutto) nei servizi abitativi, e il modo con cui i modelli di gestione incidono sul percorso di creazione di valore. Data la natura esplorativa dei quesiti, si è scelto di procedere tramite un disegno di ricerca di tipo qualitativo basato sul lavoro sul campo, ovvero nei quartieri dove l'esperienza di abitare pubblico si produce. Nello specifico, il metodo adottato si basa su casi di studio multipli, con una metodologia diversificata con scopo confermativo (Seawright e Gerring, 2008), in cui la selezione intende rappresentare una gamma di possibilità che caratterizzano tutte le variabili rilevanti. Per coprire le configurazioni più ampie possibili, il lavoro è organizzato in una logica di «confronto e contrasto» ma anche un «*tracing across*» di casi e confronti (Bartlett e Vavrus, 2017). Pertanto, le variabili considerate nella scelta dei quartieri sono state tre: la tipologia di servizio abitativo, distinguendo tra servizi abitativi pubblici (SAP) e a servizi abitativi sociali (SAS) (descritti nel paragrafo 6.2); il quartiere e, ovviamente, il modello di gestione per osservare esperienze di gestione strategica e di gestione tradizionale (come descritte nel Capitolo 4). L'incrocio tra queste variabili, unita alla disponibilità degli enti gestori coinvolti nello Strategic Steering Committee di progetto (Capitolo 1), ha portato a identificare quattro civici siti nei quartieri di San Siro e Stadera, emblematici delle diverse esperienze di gestione possibili in ambito SAP e SAS.

L'obiettivo di questo capitolo è dunque di descrivere i luoghi della ricerca, ossia i quartieri e i civici individuati come contesto empirico di riferimento in cui ascoltare la prospettiva di inquilini e operatori. I quartieri, infatti, rappresentano una variabile rilevante per qualificare l'esperienza abitativa: la comprensione del contesto urbano non è solo un elemento di background, quanto una preconditione per abilitare l'osservazione. I quartieri sono illustrati nei paragrafi 6.3 dedicato a San Siro e 6.4 dedicato a Stadera. Successivamente, verranno approfondite (par. 6.5) le caratteristiche dei quattro civici inclusi nella ricerca, individuati perché rappresentativi dell'applicazione di modelli di gestione tradizionale e strategica, come descritto nella Tabella 6.1. In particolare,

i residenti in Via Albertinelli, 5 a San Siro sono stati esposti all'intervento dei Community Manager di ALER Milano, mentre parte dei residenti nelle Quattro Corti a Stadera fruisce del servizio erogato dalle cooperative DAR=Casa e CCL. Per maggiori dettagli su queste esperienze di gestione, si rimanda al Capitolo 5. Poiché è il tema della gestione ad assumere rilevanza cruciale all'interno della cornice delineata dal diverso disegno di ciascuno di questi casi, questi non sono pensati per essere paragonati tra di loro. Il capitolo si conclude (par. 6.6) con una descrizione dettagliata della metodologia impiegata per l'analisi sul campo.

Tabella 6.1 Panoramica dei casi inclusi nell'analisi

Quartiere	Tipologia di servizio	Tipologia di gestione	Civici inclusi
San Siro	SAP	Tradizionale	Via Preneste, 8
		Strategica	Via Albertinelli, 5
Stadera	SAS	Tradizionale	Via Palmieri 18, Via Barrili 21
		Strategica	Via Palmieri 22, Via Barrili 17

6.1 Tipi di servizio dell'edilizia pubblica in Lombardia: SAP e SAS

L'edilizia pubblica in Lombardia, in base alle definizioni operative della Legge Regionale 16/2016, è organizzata in due diverse tipologie di servizio, già citati nel Capitolo 3 e approfonditi in questa sede.

I Servizi Abitativi Pubblici (SAP) abbracciano l'offerta abitativa di alloggi di proprietà pubblica delle ALER e dei Comuni, che vengono concesse in locazione a canone sociale (cioè, significativamente inferiore al prezzo di mercato e legato direttamente alla condizione socio-economica del nucleo familiare assegnatario) a persone qualificate come aventi diritto – in base ai requisiti definiti dal legislatore regionale. In altre regioni italiane si fa riferimento a quest'offerta come Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). L'idoneità degli assegnatari viene valutata attraverso bandi rilasciati regolarmente dai Comuni, sulla base dei quali viene creata una graduatoria che regola la priorità di accesso in funzione di criteri socio-economici.

I Servizi Abitativi Sociali (SAS) racchiudono un'offerta abitativa di alloggi di proprietà pubblica e privata che vengono concessi in locazione a canoni inferiori a quelli di mercato, ma superiori a quelli SAP – es. Canone concordato, canone convenzionato. In altre regioni italiane si fa riferimento a quest'offerta come Edilizia Residenziale Sociale (ERS). L'allocazione degli alloggi si svolge sulla base di bandi specifici e/o su richiesta e iscrizione alle cooperative coinvolte

nella gestione. Rientrano nella definizione una molteplicità di tipologie di canoni e soluzioni abitative, in assenza della implementazione di un sistema di accreditamento regionale basato su criteri delimitati.

Oggi, il patrimonio di alloggi pubblici destinati a SAP nella città di Milano ammonta a 58.506 unità, di cui 26.489 in proprietà del Comune di Milano, gestito dalla società partecipata MM SpA, e 32.017 di proprietà di ALER Milano. A questo stock, si aggiungono 1.985 unità in regime SAS, di cui 1.859 di proprietà ALER e 126 comunali (Comune di Milano, 2023), oltre ad un numero non noto di alloggi destinati a SAS posseduti e/o gestiti da attori privati e non-profit¹. Tra le 60.491 unità di proprietà pubblica, la maggior parte (96,7 per cento) è quindi attribuibile al segmento dei SAP, mentre i SAS, con 3,3 per cento, costituiscono una quota residuale. Oltre a SAP e SAS vi è inoltre una ancora modesta porzione di alloggi destinati a Servizi Abitativi Transitori (SAT)² – il Comune di Milano pianificava di assegnarne 170 nel Piano annuale dell’offerta dei servizi abitativi e sociali per l’anno 2023 –, rivolti a persone in condizioni di emergenza abitativa e assegnati in forma temporanea, di norma, per 36 mesi².

La domanda di SAP emerge dal numero di richieste pervenute a seguito di bandi rilasciati dal Comune e dalle ALER. Negli ultimi anni sono stati pubblicati tre bandi, uno nel 2021 e due nel 2022, che hanno avuto riscontro in un numero complessivo di 46.169 richieste (il numero comprende anche coloro che non soddisfano i requisiti legali, che ammontano a oltre il 30 per cento delle candidature) (*ibidem*). Il requisito principale riguarda la condizione socio-economica e, in particolare, il reddito dei nuclei familiari candidati, il cui Indicatore ISEE non deve eccedere i 16.000 euro annui. Va comunque considerato che il numero di alloggi messi a disposizione attraverso i bandi, essendo sostanzialmente inferiore al numero di richieste ammissibili, soddisfa solo una porzione residuale della domanda espressa, e si può ipotizzare che siano numerosi i nuclei con reddito medio-basso (inferiore al limite ma non bassissimo) che non fanno domanda in considerazione della bassa probabilità di assegnazione.

6.2 Il quartiere San Siro

Il quartiere Milite Ignoto-Baracca, meglio noto come San Siro o «quadrilatero di San Siro», fu costruito dall’Istituto Case Popolari di Milano (IACP) in un lasso di tempo di vent’anni, dal 1932 al 1952 (Pugliese, 2005), in un’area della

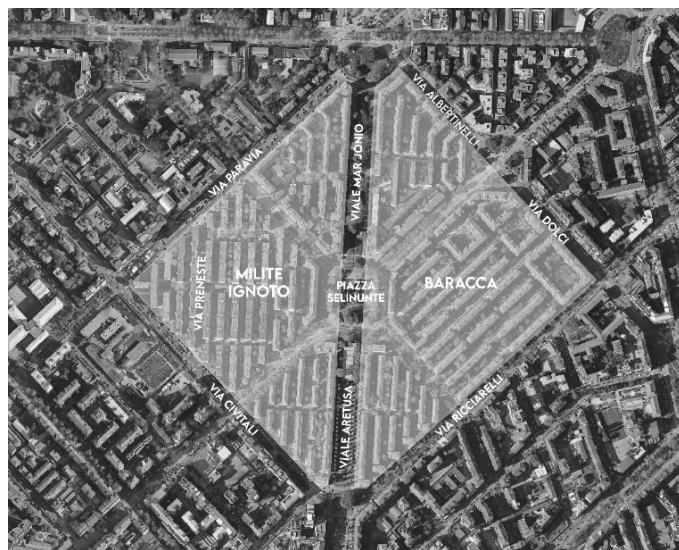
¹ Per dare un’idea, secondo un censimento di Nomisma (2022), nelle convenzioni stipulate tra il 2010 e il 2022 nel Comune di Milano risultano circa 2.200 alloggi convenzionati in locazione (a fronte di oltre 5.000 convenzionati in vendita).

² Si tratta di un servizio che, di fatto, sostituisce il precedente meccanismo delle «assegnazioni in deroga» di alloggi ERP/SAP per fornire una soluzione abitativa in tempi rapidi a nuclei in grave emergenza abitativa, attraverso un’allocazione diversa dalla normale graduatoria.

città all'epoca periferica e ad uso agricolo, all'ovest della circonvallazione esterna che fino al secondo dopoguerra ha definito il limite di espansione della città. Il quartiere, realizzato a forma di quadrilatero con lati di lunghezza pressoché uguale, era – e continua ad essere – uno dei più grandi e popolosi complessi di edilizia residenziale pubblica nella città di Milano. I quasi 6.000 alloggi ospitano una popolazione di circa 10.000 persone (Cognetti e Maranghi, 2019) su un'area di circa 0,3 km², risultando in una densità elevata di circa 33,333 persone per km², più di quattro volte la densità media di 7,726 persone per km² (Rossi *et al.*, 2019) registrata all'interno del Comune di Milano. Ciò fa di San Siro il quartiere di edilizia pubblica più densamente popolato della città (Donaggio, 2005).

La forma caratteristica di quadrilatero a lotti interni rettangolari e triangolari deriva da un disegno generale, risultato della lottizzazione derivante dalla rete stradale – con piazza Selinunte al centro e viale Mar Jonio e viale Aretusa quali asse centrale – prevista nel piano urbanistico di Pavia-Masera del 1912. Il quartiere è diviso in due parti (Figura 6.1): Milite Ignoto, la parte ad ovest dell'asse centrale (che comprende 2.925 alloggi), e Baracca, la parte ad est (3.208 alloggi) (Cognetti, 2015).

Figura 6.1 Il quartiere San Siro



A prima vista e nella sua interezza, il quadrilatero risulta molto compiuto e fisicamente chiuso, se non altro per la sua griglia urbanistica rigida e ortogonale. Essa crea chiare linee di demarcazione tra interno ed esterno, trasformando il quartiere in un'«isola autonoma rispetto al resto del contesto urbano» (Donaggio, 2005, p. 25), distinguibile nettamente dall'ambiente circostante. Il quartiere

si è sviluppato attraverso varie fasi, e nella progettazione furono coinvolti numerosi architetti, alcuni dei quali molto noti. Per questa ragione, nonostante l'impressione di uniformità d'insieme, le varie parti rappresentano ulteriori compartimenti autonomi, che mostrano qualità e sfumature architettoniche e spaziali differenti, nonché tipi edilizi diversi. Tanti degli alloggi costruiti (in particolare nel quadrante a ovest) erano in origine di natura cosiddetta «ultrapopolare», cioè di superficie assai ridotta, nelle varianti di 25, 33, 44 o 55 metri quadri (Pugliese, 2005) e, nel corso del tempo, diverse unità sono state spesso accorpate.

Dati pubblicati nell'anno 2021 rivelano che una parte del patrimonio pubblico nel quartiere (composto attualmente da 5.996 alloggi) è stata alienata: si tratta di 1.416 alloggi, pari al 23,6 percento del totale. Alla presenza pubblica (rappresentata da ALER Milano), si aggiunge quindi una presenza rilevante di proprietari privati: in buona parte precedenti inquilini che hanno acquisito la proprietà attraverso i bandi di alienazione, i loro discendenti o compratori successivi. Gli alloggi di proprietà ALER vengono per la maggiore parte (ovvero, 3.991 alloggi, il 66,5 percento dello stock totale) affittati in regime SAP (quindi a canone sociale), mentre una quota residuale (295 alloggi, circa il 5 percento) è affittata attraverso assegnazioni in deroga (cosiddette «fuori ERP») o come SAS, gestiti da ALER direttamente o affidati alla gestione di operatori non-profit. Vi sono poi 785 alloggi che, all'interno del patrimonio di ALER, risultano occupati abusivamente (13 percento), 572 in manutenzione (9,5 percento) e 101 (1,7 percento) sfitti e non riassegnabili (ALER Milano *et al.*, 2021).

Per quanto riguarda l'inserimento del quartiere e i rapporti con il più ampio contesto urbano, San Siro può essere interpretato come un esempio paradigmatico del cambiamento concettuale della relazione tra centro e periferia, da un'accezione territoriale della nozione di periferia verso una accezione relativa legata piuttosto a fattori sociali ed economici. Costruito in una zona all'epoca periferica e rurale, il quartiere è oggi completamente inglobato nel tessuto urbano denso della città, appare ben servito dai mezzi pubblici e dai servizi urbani, e ha perso dunque le caratteristiche proprie della perifericità in senso geografico.

D'altra parte, San Siro costituisce una periferia interna (Aernouts *et al.*, 2020), a cui si lega un forte stigma alimentato da vari fattori. Il primo fattore riguarda la concentrazione di una popolazione residente in condizione di deprivazione economica e sociale – il 44 percento dei nuclei che vivono negli alloggi pubblici di San Siro ha un ISEE medio di 7.319 euro, e il tasso di morosità tra i nuclei ammonta al 49 percento (Nuvolati e Terenzi, 2021). La popolazione del quartiere è inoltre caratterizzata da un marcato processo di invecchiamento: il 28,1 percento della popolazione di San Siro ha più di 70 anni (*ibidem*), rispetto alla media della città metropolitana di 16,5 percento (ISTAT, 2023). Un terzo fattore concerne la concentrazione di residenti con background migratorio, che rappresenta circa il 40 percento della popolazione del quartiere, rispetto a una

media del 20 per cento tra i residenti nel Comune di Milano (Cognetti e Padovani, 2015). Il quartiere è poi caratterizzato da una presenza significativa di persone che scontano misure detentive domiciliari presso un alloggio di edilizia pubblica (in alcuni casi, anche occupando lo stesso abusivamente con il proprio nucleo familiare), nonché di individui con problemi di salute mentale (*ibidem*). Lo stigma da cui è afflitto il quartiere risente anche di un tasso eccezionalmente alto di occupazioni abusive, il più elevato del contesto urbano e metropolitano. La percentuale di alloggi occupati ammontava a circa il 9 per cento dello stock del quartiere già nel 2002 (Mezzetti *et al.*, 2003), e non ha subito variazioni sostanziali nei due decenni seguenti. Come sottolineano Cognetti e Padovani (2015), l'occupazione abusiva è un fenomeno che ha una lunga storia nel quartiere, ma che si è intensificato nell'ultimo decennio. A tale esito ha contribuito anche il carente stato manutentivo dello stock, il quale, al contempo e unitamente alle condizioni di forte trascuratezza degli spazi aperti, è alla base della percezione di degrado associata al quartiere.

Allo stesso tempo, una particolarità del quartiere è la sua vicinanza con aree residenziali di classe medio-alta (come Wagner e De Angeli, a est), aree di prestigio caratterizzate dalla presenza di ville unifamiliari, sedi consolari (a nord) e porzioni di città interessate da importanti dinamiche di sviluppo immobiliare (come City Life, a nordest). Questo contrasto tra ambiti urbani dai tratti socio-economici e architettonici significativamente diversi e pur spazialmente contigui enfatizza la percezione che San Siro costituisca un'enclave fragile nel contesto urbano: una «nicchia territoriale» di disagio concentrato (Pasqui, 2021).

Comunemente a quanto avvenuto in altri quartieri di edilizia pubblica di Milano – inclusa Stadera, come vedremo – il quadrilatero di San Siro si è sviluppato in ragione di successivi interventi edificatori tesi a fornire una risposta abitativa a lavoratori e lavoratrici che, specie nel dopoguerra, giungevano nel capoluogo lombardo sulla scia del rapido processo di industrializzazione. Gli anni Ottanta, segnati dalla crisi industriale e dalla transizione di Milano verso un'economia post-fordista, furono una fase spartiacque per il quartiere. Come in altre aree residenziali destinate alla classe lavoratrice, la sua popolazione conobbe una fase di declino socio-economico associata alla ristrutturazione economica, mentre una grave crisi sociale colpiva la popolazione giovane del quartiere in concomitanza con la pervasività dell'uso di stupefacenti che segnò drammaticamente gli anni Ottanta. Contestualmente, il tramonto della stagione espansiva dell'edilizia pubblica in Italia, con il congelamento del Fondo Gescal dai primi anni Novanta, aprì una fase di profondo deterioramento del patrimonio residenziale del quadrilatero, che, nonostante gli interventi intercorsi negli anni Duemila, è proseguito sino a oggi. Tra gli anni Novanta e il decennio seguente, anche in ragione della presenza di porzioni di stock rimaste sfitte per carenze manutentive e lacune gestionali da parte di ALER, il quartiere divenne

terminale di migrazioni intercontinentali, provenienti in particolare dal Nord Africa (San Siro ospita oggi una quota rilevante della popolazione di origine egiziana residente a Milano). Migranti di recente approdo o ancora in fase di radicamento trovarono nelle porzioni di stock in condizioni di abbandono alloggi abitabili in via informale e, dunque, l'opportunità di risiedere a Milano e sopravvivere anche in assenza di una posizione amministrativa regolare e un'occupazione stabile. In questo quadro, non solo San Siro divenne uno dei quartieri con la maggiore incidenza di popolazione di origine straniera, ma anche il quartiere di edilizia pubblica con la percentuale più elevata di alloggi occupati senza autorizzazione, non senza che vi si radicassero dinamiche di cessione illecita di alloggi occupati, anche ad opera di gruppi criminali. Sebbene il principale di questi ultimi sia stato colpito da una operazione di polizia intercorsa nella seconda metà dello scorso decennio, la gestione informale del patrimonio residenziale pubblico del quartiere, insieme al grave deterioramento dello stock, continuano ad essere un fenomeno rilevante all'interno del quadrilatero. Se il fenomeno ha ottenuto notevole visibilità pubblica negli anni immediatamente successivi allo scoppio della crisi finanziaria del 2007, quando la fase di recessione economica indusse una perdurante crisi dell'affitto, ad oggi San Siro continua a svolgere tale funzione di ricezione informale di migranti di recente approdo, nonché a ospitare un consistente porzione dell'inquilinato informale del patrimonio di edilizia pubblica a Milano.

Dall'inizio degli anni Duemila in poi, il quartiere di San Siro è stato oggetto di progetti di rigenerazione (come il Contratto di Quartiere) che hanno coinvolto un'ampia gamma di attori pubblici, privati e non-profit locali. Il fatto che il quartiere sia stato fatto oggetto a più riprese di tentativi più o meno fortunati di rigenerazione urbana è il risultato non solo della diffusa percezione di San Siro come «quartiere problematico», ma anche del fatto che esistono reti di attori locali (associazioni, comitati di quartiere ecc.) attive da tempo nella promozione di iniziative di riqualificazione urbana dal basso.

Tra i programmi di intervento di maggior rilievo realizzati in passato si segnalano:

- Il PRU (Programma di Recupero Urbano) San Siro, approvato nel 2002, finanziato attraverso un investimento di 11,4 milioni di euro. I PRU sono programmi istituiti e finanziati dallo Stato negli anni Novanta per far fronte alle carenze manutentive e all'obsolescenza del patrimonio costruito di proprietà pubblica, nel più ampio contesto dei programmi *place-based* e degli interventi urbanistici di tipo negoziale. Il programma era incentrato sul lotto triangolare nord-occidentale (tra via Zamagna, via Paravia e viale Mar Jonio), prevedeva il finanziamento di interventi di manutenzione straordinaria su alcuni edifici e la costru-

zione di una torre residenziale a canone convenzionato di forma cilindrica (la «Torrazza»), con un ampio locale ad uso commerciale al piano terra in piazzale Segesta (Commisso e Raineri, 2016; Fianchini, 2011). Si è trattato di un progetto di limitata estensione spaziale, con un focus sostanzialmente esclusivo su interventi fisici, che ha lasciato per molti versi irrisolto il problema fondamentale dello svantaggio sociale della sua popolazione (Zajczyk *et al.*, 2005).

- Il progetto «Abita», risultato di un protocollo d'intesa concluso nel 2001 tra ALER, governo regionale e Federcasa, si è svolto dal 2002 al 2003. Il progetto riguardava la riqualificazione di due complessi residenziali pubblici per un numero di 450 alloggi (in piazza Falterona 1/3 e via Maratta 3). Inoltre, esso comprendeva l'istituzione di un laboratorio partecipativo, curato e coordinato dal dipartimento BEST del Politecnico di Milano, mirante al coinvolgimento di inquilinato e associazioni locali nella programmazione della riqualificazione urbana degli spazi aperti (Zajczyk, 2005).
- Il Contratto di Quartiere II, che prevedeva una serie di strategie di intervento su vari fronti (sociali, strutturali, economici) per incrementare la qualità di vita nel quartiere. Il progetto, tuttavia, ha raggiunto solo parzialmente gli obiettivi dichiarati. Nei fatti, esso si è concretizzato principalmente in interventi di manutenzione straordinaria, messa in sicurezza di balconi e impianti, e lavori su alcune aree esterne (Fianchini, 2011).
- Mapping San Siro (DASStU, Polimi) (si veda per esempio DASStU, 2024), progetto di ricerca-azione promosso dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, promosso e coordinato da Francesca Cognetti e avviato dal 2013 a seguito di un workshop didattico. Si tratta di una iniziativa che ha posto le basi per un progetto di presenza continuativa del Politecnico di Milano all'interno del quartiere, attraverso l'apertura di una sede dedicata – denominata «Off campus» – ospitata da uno spazio commerciale nei pressi di piazza Selinunte, intesa come «porta sul quartiere e ponte tra il quartiere e la città» (Mapping San Siro, s.d.), e che svolge una intensa attività di terza missione universitaria in chiave di ricerca azione e di animazione sociale e culturale.

Recentemente il progetto PINQuA «Move IN San Siro - Muovere gli immobili, integrare i servizi», proposto dal Comune di Milano in collaborazione con ALER, è stato ammesso al finanziamento, comportando un investimento di 15 milioni di euro. Il progetto prevede interventi strutturali (ristrutturazione edilizia, efficientemente energetico, recupero di alloggi sfitti e frazionamento di unità abitative), la trasformazione della sede attuale di ALER (in via Newton) in un

«hub per la residenza temporanea» (ALER *et al.*, 2021), e la messa a disposizione di alcuni alloggi attualmente sfiti per la realizzazione di un servizio abitativo inteso a facilitare percorsi di uscita dai SAP, attraverso servizi di accompagnamento sociale verso l'autonomia abitativa (MIMS, 2022). Il progetto è stato oggetto di successive revisioni e si trova in fase di progressiva attuazione.

6.3 Il quartiere Stadera³

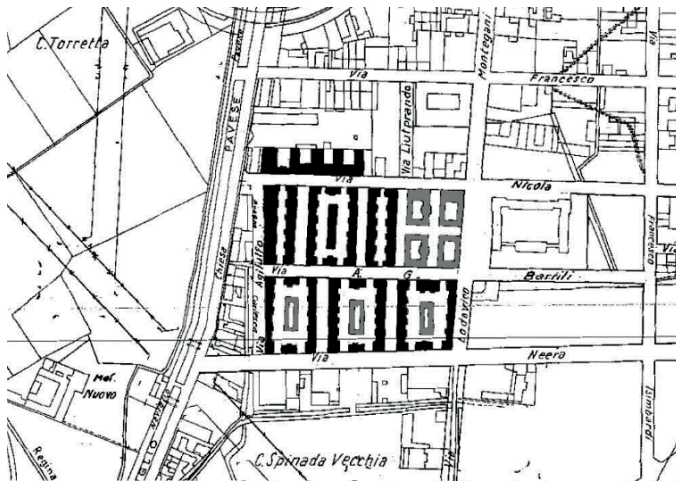
Stadera nasce come quartiere di edilizia residenziale pubblica costruito dall'Istituto Autonomo Case Popolari di Milano alla fine degli anni Venti al margine sud della città di Milano, in una zona al tempo prevalentemente agricola. Viene realizzato tra il 1927 e il 1929 su progetto dell'Ufficio Tecnico dello IACP, allora diretto dall'architetto Giovanni Broglio. Il quartiere viene concepito come un mix di alloggi «popolari» (o meglio «economici», nella nomenclatura in uso al tempo) destinati alle classi lavoratrici vicine al regime e di alloggi «ultrapopolari». Questi ultimi erano alloggi di dimensioni molto piccole (sovente monocali) che, insieme alle cosiddette «case minime», venivano destinati ad alloggiare prevalentemente le famiglie sfrattate in occasione delle demolizioni dei quartieri centrali portate avanti durante il fascismo (Zenoni, 2022). In totale, il quartiere è composto di 1.866 alloggi, di cui 523 monocali, 638 bilocali, 697 trilocali e solo 8 quadrilocali, per un numero di abitanti compreso tra 3.000 e 4.000 (IACP, 1993). In quel periodo, a Milano, insediamenti di questo tipo sorgono nei quartieri di Solari, Mazzini (al tempo Regina Elena) e Stadera (al tempo XXVIII Ottobre). Negli anni Trenta Stadera è una meta ambita per chi fa domanda per una casa popolare. Rispetto al periodo storico in cui vengono realizzati, gli alloggi dello IACP risultano più che dignitosi, con dotazioni, quali i servizi igienici interni agli alloggi, che la maggior parte delle abitazioni in affitto nel mercato privato non possiede. Gli edifici si inseriscono nella maglia viaria del quartiere quasi a mimetizzarsi nella griglia urbana, e le loro facciate imitano i modelli figurativi propri dell'edilizia borghese, rendendo gli alloggi popolari poco identificabili dall'esterno. All'interno, la dimensione privata dell'abitare si arricchisce di un orizzonte collettivo che ha modo di esprimersi nel contesto semipubblico dei cortili e nei numerosi spazi associativi.

Nel dopoguerra, Milano e le sue industrie sono un polo attrattivo, e gli assegnatari del quartiere sono soprattutto lavoratori migranti dalle regioni del Sud Italia. Il quartiere è per molti un luogo di condivisione e socializzazione. Così come in altre zone della città, a Stadera sono numerosi i centri culturali e le sezioni dei partiti che rappresentano importanti punti di ritrovo. Un ricambio limitato degli inquilini favorisce lo sviluppo di legami tra gli abitanti e di un senso di identificazione con il quartiere.

³ Parte della ricostruzione è ripresa da Bricocoli *et al.* (2021).

Con l'espandersi della città di Milano, Stadera viene incorporato nel tessuto urbano e diventa un'area facilmente raggiungibile grazie alla linea 2 della metropolitana (il cui capolinea è nella vicina piazza Abbiategrasso) e al tram numero 3, che, partendo da piazza Duomo, attraversa Stadera per terminare nel quartiere Gratosoglio.

Figura 6.2 Il quartiere Stadera all'epoca della sua costruzione. In nero gli edifici destinati a case popolari, in grigio quelli ultrapopolari



Fonte: Zenoni (2022)

Negli anni seguenti, gli effetti della crisi industriale e del profondo cambiamento delle condizioni di lavoro, insieme alla progressiva riduzione della disponibilità di alloggi di edilizia residenziale pubblica, segnano un progressivo cambiamento di quell'identità proletaria e operaia che nel quartiere aveva generato una certa forma di solidarietà di classe (Alietti *et al.*, 1998). Il quartiere diventa permeabile ai fenomeni di micro e macrocriminalità diffusi a Milano: la *ligéra* milanese ha a Stadera i suoi esponenti⁴, e gli edifici popolari diventano sfondo dei loro traffici.

Secondo la ricostruzione dell'allora funzionaria dell'Ufficio di Presidenza dello IACP, a Stadera

il momento del degrado, la svolta, è stato proprio tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, quando la malavita organizzata ha realiz-

⁴ Tra cui Carlo Pinto, noto come «Pinto due pistole», figlio di una assegnataria dello IACP.

zato che esistevano particolari caratteristiche nella gestione dell'edilizia residenziale pubblica che rendevano facile e quindi appetibile l'insediamento nei quartieri popolari [...]. Un fattore importante nella perdita di controllo delle assegnazioni di alloggi è riconducibile alla legge che in quegli anni ha affidato ai Comuni la funzione di assegnazione degli alloggi popolari, separandola da quella di gestione che è rimasta allo IACP. Questo ha significato attribuire ad un ente esterno, nuovo, la funzione di assegnare gli alloggi che rimanevano di volta in volta sfitti, senza che questo nuovo ente assumesse, nella pratica quotidiana, il senso di responsabilità che ormai era cultura consolidata dell'Istituto⁵.

All'inizio degli anni Ottanta, a Stadera sono numerosi gli alloggi che, per il mancato adeguamento agli standard igienico-sanitari previsti dalla legge, non possono più essere assegnati. Come riportato nel cosiddetto «Libro Bianco», nel 1991 Stadera era il quartiere pubblico di Milano con la più grande quota di alloggi non occupati (ben 241 su 1.866) e di «utenti non censiti o abusivi» (il 29,7 per cento).

Gruppi criminali riconoscono nella gestione delle occupazioni abusive di alloggi popolari un'occasione di facile guadagno con scarso rischio (data la fase di disinvestimento istituzionale e di riduzione progressiva delle risorse economiche) che permette di inserirsi in un tessuto socialmente debole, caratterizzato da diffuse situazioni di marginalità e di fragilità economica. Alcuni alloggi diventano sede di commercio di sostanze illegali, altri finiscono per alimentare un vero e proprio racket. Gli appartamenti vengono subaffittati a chi non può permettersi un affitto a Milano e a chi – tipicamente la popolazione immigrante che stava in quegli anni aumentando significativamente – non ha titolo nella richiesta di un alloggio pubblico. Numerosi sono i casi in cui si procede a cessione illecita di unità abitative.

Il nesso tra gestione e infiltrazione criminale diventa di dominio pubblico nel 1991, quando il *Corriere della Sera* avvia un'inchiesta sui quartieri popolari milanesi e viene registrata la prima denuncia contro un nucleo di persone sospettate dell'organizzazione del racket degli alloggi a Stadera. Da quel momento, la presenza criminale nei quartieri di edilizia residenziale pubblica diviene oggetto di tavoli di lavoro che vedono il coinvolgimento congiunto di Comune, IACP e Prefettura di Milano, i quali avviano una progettualità congiunta sul quartiere. Nel 1992 il Consiglio di Amministrazione dello IACP di Milano costituisce un comitato tecnico-scientifico incaricato di analizzare alcuni quartieri popolari storici (tra cui Stadera e San Siro). Il lavoro viene pubblicato nel 1993 nel cosiddetto «Libro Bianco» (ALER, 1993); dall'analisi dei dati sugli inquilini emerge che Stadera è il quartiere con la più alta percentuale di occupanti

⁵ Intervistata nel 1996 da G. Colussi e G. Nicosia. La trascrizione dell'intervista fa parte dei materiali della ricerca di Martina Gerosa riportati in Bricocoli *et al.* (2021).

senza titolo e di inquilini non censiti. Viene avviata una stretta collaborazione con le forze dell'ordine e un'azione capillare – civico per civico – di indagine sui singoli immobili e di sfratto selettivo degli occupanti senza titolo. Dal novembre 1992 al maggio 1994 si svolgono le operazioni «Baia del re», «Aranea» e «Ariete», che conducono all'arresto detentivo di esponenti criminali del quartiere. Gli alloggi sgomberati vengono temporaneamente affidati in comodato di guardiania ad agenti della Polizia Locale della Polizia di Stato. Inoltre, nel quartiere viene aperta una sede distaccata della Polizia Municipale, il Presidio di via Palmieri. La maggior parte degli agenti distaccati a operare presso il Presidio di Stadera ha una certa esperienza di lavoro nell'area; il comparto viene integrato da una studentessa della scuola per assistenti sociali dell'Università Statale di Milano. Agli agenti viene dato l'ordine di non intraprendere azioni di repressione e di non intervenire se non strettamente necessario: nei quattro anni di esistenza del presidio, la presenza degli agenti viene percepita dagli abitanti come un tramite con le istituzioni, orientato all'ascolto e al supporto anche solo nelle ordinarie questioni di vita quotidiana; attraverso di loro, lo IACP approfondisce la conoscenza dei problemi e delle questioni del quartiere.

6.4 I luoghi della ricerca

6.4.1 I caseggiati del quartiere San Siro: via Preneste, 8 e via Albertinelli, 5

La dinamica di concentrazione socio-spaziale menzionata nella descrizione del quartiere emerge chiaramente dall'analisi delle due porzioni di quartiere in cui si trovano i due complessi di edilizia pubblica selezionati dalla ricerca nel contesto di San Siro in corrispondenza dei civici di via Preneste 8 e via Albertinelli 5.

Il complesso residenziale di via Preneste 8 è ubicato all'interno del quadrante ovest di San Siro (tra via Zamagna, via Paravia, via Civitali e via Morgantini), che in passato portava il nome di «quartiere Gabriele d'Annunzio». Questa porzione di quartiere è stata disegnata dagli architetti Franco Albini, Renato Camus e Giancarlo Palanti (a seguito di un concorso bandito dall'Istituto Fascista Case Popolari) e costruita tra il 1938 e il 1941 (Poli e Venegoni, s.d.). Di impronta razionalista, l'ambito si compone di una serie di stecche parallele a quattro o cinque piani, disposte in dodici file, con facciate uniformi e non decorate, e logge derivanti da rientranze. Per motivi di ottimizzazione delle risorse limitate dell'epoca, la densità è stata aumentata rispetto ai piani originali dei progettisti, preservando in ogni caso una buona proporzione di spazi aperti di pertinenza. Assieme ad altri fattori, questi tratti strutturali e le qualità di proporzioni modeste danno al quadrante un'«aria di burocratica povertà» (Pagano, 1942, cit. da Poli e Venegoni, s.d.).

Al numero civico 8 di via Preneste appartengono tre edifici a linea di lunghezza variabile, con quattro piani ciascuno. Gli spazi verdi tra gli edifici, che si

alternano ad una pavimentazione irregolare e danneggiata, non appaiono mantenuti uniformemente e sempre in maniera adeguata. All'ingresso del cortile, che è separato dalla strada da una cancellata con ingresso pedonale cancellato annesso, si trova una portineria a singolo piano, che è inattiva vuota da anni, ovvero da quando la custode è andata in pensione.

Figura 6.3 Il civico di Via Preneste, 8



Il triangolo a nordest invece (tra via Albertinelli, via Maratta e viale Mar Jonio), in cui si trova il complesso residenziale di via Albertinelli 5, mostra un linguaggio architettonico e urbanistico meno razionalista e ortogonale, se comparato con il caso precedente. Questo ambito, precedentemente denominato «Padre Reginaldo Giuliano», fu costruito negli anni 1937-1942, basandosi su un progetto dei fratelli Cesare e Maurizio Mazzocchi e Vincenzo Colombo (Pugliese, 2005). In questo caso, la disposizione degli edifici (che non appaiono tutti paralleli tra loro) crea degli spazi di cortile che sembrano ridurre l'effetto della densità del costruito. Gli edifici a quattro piani presentano facciate con balconi sospesi (invece di logge), con linee leggermente sfalsate ed elementi decorativi discreti, che conferiscono un aspetto meno rigido alla struttura nel suo insieme.

Oltre alle evidenti differenze nella disposizione degli spazi e nella loro qualità, i due complessi residenziali presentano alcune similarità e differenze.

In entrambi i casi, il numero degli abitanti ammonta a circa 100, distribuiti in circa 50 alloggi. Sia in via Preneste sia in via Albertinelli, gli alloggi sono prevalentemente affittati in regime di canone sociale, a cui si aggiungono alcuni proprietari privati che hanno riscattato i loro alloggi e una presenza a macchia di leopardo di attori non-profit. Entrambi i complessi residenziali mostrano poi la necessità di riqualificazione, anche se in misura maggiore in via Preneste.

Figura 6.4 Il civico di Via Albertinelli, 5



Figura 6.5 Carta Tecnica Comunale, Milano 1930 (sinistra) e 1946 (destra)⁶



Diversamente da via Preneste, nei caseggiati di via Albertinelli è presente una custode part-time. Oltre a questo, il caseggiato di via Albertinelli fa parte del radius del progetto C.A.S.A. ed è quindi esposto ad una gestione strategica degli edifici e dei rapporti con l'inquilinato per mezzo dei Community Manager. In entrambi i caseggiati sono presenti alloggi occupati abusivamente, anche se in misura più contenuta in via Albertinelli.

⁶ Fonte:

<https://geoportale.comune.milano.it/portal/home/webmap/viewer.html?webmap=3ab1a1ca20add41418c01fe8f55d08cec>

6.4.2 I caseggiati delle Quattro Corti

Il caseggiato di Stadera era in condizioni molto critiche fino agli anni Novanta ma è stato ristrutturato nel 2004, ha una posizione relativamente centrale ed è stata oggetto di un programma di rigenerazione urbana basato sul territorio all'inizio del XXI secolo. Il cosiddetto progetto «Quattro Corti», ampiamente descritto nel Capitolo 5, ha compreso il caso pionieristico di una partnership tra ALER Milano e due cooperative edilizie, che ha dato vita a una forma senza precedenti di collaborazione ibrida per la rigenerazione e la gestione di edifici di edilizia residenziale pubblica (Bricocoli *et al.*, 2021). I caseggiati di Stadera, così come gli edifici nel territorio di San Siro, comprendono circa 50 alloggi ciascuno e sono abitati da 100 persone. Gli edifici sono stati ristrutturati nel 2004 e sono locati a canone moderato (con diversi meccanismi di cessione). Uno è gestito da ALER Milano in modalità tradizionale, mentre i due rimanenti sono gestiti dal Consorzio Cooperative Lavoratori di Milano (CCL) e dalla cooperativa Dar-Casa con un approccio di gestione strategica.

6.5 L'analisi empirica sul campo

Il capitolo ha sin qui descritto i quartieri e i civici selezionati per rispondere alle domande di ricerca e le ragioni per cui rappresentano un contesto adeguato a tal fine. In questa parte conclusiva, viene illustrato il modo con cui è stata condotta la ricerca sul campo, mentre il successivo Capitolo 7 illustra nel dettaglio le evidenze emerse dall'ascolto di inquiline, inquilini, operatori e operatrici.

La ricerca sul campo, ovvero la raccolta di dati empirici e originali, ha avuto luogo tra settembre e novembre 2023, durante 15 giorni non consecutivi di presenza nei civici. Un gruppo interdisciplinare, composto da tre ricercatrici di SDA Bocconi School of Management e quattro ricercatori e ricercatrici del DASTU, ha condotto un totale di 95 interviste a inquilini e inquiline dei civici selezionati che hanno accettato l'invito a partecipare – in principio rivolto a tutto l'inquilinato. 49 interviste si riferiscono ai casi di SAP e 46 a quelli di SAS, con un sostanziale equilibrio tra i civici in ogni quartiere (Tabella 6.2). Poco più della metà delle persone intervistate sono donne (56 per cento), e quasi la metà ha dichiarato di avere una cittadinanza diversa da quella italiana (47 per cento); la maggior parte vive in un nucleo familiare composto da una (31 per cento) o due (24 per cento) persone.

Tabella 6.2 Distribuzione delle interviste per quartiere e modello di gestione

Quartiere	Tipologia di servizio	Tipologia di gestione	Civici inclusi	Numero interviste
San Siro	SAP	Tradizionale	Via Preneste, 8	27 inquiline e inquilini
		Strategica	Via Albertinelli, 5	• 22 inquiline e inquilini • 4 CM
Stadera	SAS	Tradizionale	Via Palmieri 18, Via Barrili 21	17 inquiline e inquilini
		Strategica	Via Palmieri 22, Via Barrili 17	• 29 inquiline e inquilini • 2 operatori/operatrici

Le interviste sono state condotte di persona, nei cortili degli stabili, da una coppia di intervistatori composta in ogni caso da un membro di ciascuna delle due università coinvolte nel progetto. La durata media è stata di circa 19 minuti. La collaborazione del personale dei tre enti di gestione ha reso possibile l'accesso del gruppo di ricerca agli stabili, nonché la diffusione tra l'inquilinato delle informazioni relative all'intervista e dell'invito a partecipare al progetto. Nella pratica, intervistatori e intervistatrici si sono recati nei civici selezionati in giornate concordate con gli enti gestori, posizionandosi nei luoghi di passaggio (i cortili), proponendo a chi passava di dedicare del tempo a un'intervista per raccontare la propria esperienza abitativa. Non è stata offerta alcuna forma di compensazione per la partecipazione all'incontro. I numeri delle persone intervistate sono fonte di grande soddisfazione per la ricchezza e la qualità dei contributi portati; al contempo restituiscono un segnale potente circa la disponibilità che le persone dimostrano quando ritengono che venga loro offerto uno spazio di ascolto protetto e qualificato.

Le interviste sono state basate su un protocollo semi-strutturato che prevedeva in ogni caso, almeno le seguenti tre domande: 1) Come è cambiata la sua situazione da quanto le è stato assegnato un alloggio SAP o SAS?; 2) Quali sono le occasioni in cui cerca un contatto con l'ente gestore, su quali oggetti e tramite quali canali?; 3) Quali sono i momenti in cui l'ente gestore cerca un contatto con lei, su quali oggetti e tramite quali canali?

Sono inoltre state condotte sette interviste semi-strutturate a operatori e operatrici coinvolti in esperienze di gestione strategica, sia in ALER Milano (Community Manager) sia presso DAR=Casa. Queste interviste, della durata media di 58 minuti, si sono basate parimenti su un protocollo di intervista semi-strutturata composto da nove domande base che vertevano sul tema della gestione del servizio, delle modalità di intervento di operatori e operatrici, e delle occasioni di contatto con l'inquilinato.

Tutte le 101 interviste (95 all'inquilinato e 6 al personale) sono state registrate in formato audio, previa la firma di un modulo di consenso informato da parte degli intervistati e delle intervistate. Tutti i dati raccolti e poi conservati sono stati resi anonimi. Le modalità di raccolta ed elaborazione sono state sottoposte e approvate dai Comitati Etici dell'Università Bocconi e del Politecnico di Milano – che hanno giudicato che la ricerca non rappresentasse una fonte di pericolo per nessuna delle persone coinvolte. In totale sono stati registrati 2.032 minuti di conversazione (c.a. 34 ore), trascritti in 601 pagine di materiale *verbatim*.

L'analisi dei dati raccolti tramite le interviste si è ispirato al metodo Gioia (Gioia *et al.*, 2012), un approccio sistematico di analisi qualitativa, orientato allo sviluppo di nuovi concetti teorici a partire dalle evidenze empiriche. Il metodo Gioia prevede due diverse fasi o livelli di analisi ed elaborazione dei dati empirici, allo scopo di rispondere a una data domanda di ricerca. In una prima fase, dal materiale empirico vengono selezionati dati (ovvero periodi o termini) considerati rilevanti e forniti dagli stessi intervistatori, con l'obiettivo di preservarne le prospettive e le interpretazioni originali. A un secondo livello, i ricercatori e le ricercatrici reinterpretano i dati, potenzialmente sulla base di conoscenza teorica pregressa: le categorie individuate nella prima fase vengono così raggruppate in categorie di secondo livello, caratterizzate da un più alto grado di astrazione e dal tentativo di esprimere le implicazioni teoriche del fenomeno in analisi. Queste categorie di secondo livello vengono poi ulteriormente raggruppate, a formare delle «dimensioni aggregate».

Sulla base dell'approccio prescritto dal metodo Gioia, le interviste sono quindi state elaborate tramite un processo di *coding* aperto e iterativo, con l'ambizione di rispondere alle due domande di ricerca anticipate nel Capitolo 4: «Quale valore genera o distrugge l'abitare pubblico, se inteso come servizio?» e «In che modo il modello di gestione del servizio abitativo sostiene la creazione o distruzione di valore?». Un gruppo composto da cinque ricercatori e ricercatrici provenienti dai due atenei ha selezionato un totale di 649 elementi di interesse (*i.e.*, periodi) dalle interviste all'inquilinato e 158 dalle interviste a operatori e operatrici. A ciascuno di questi sono stati assegnati tre codici che ne delimitassero l'oggetto, e fino a tre che ne descrivessero la percezione veicolata dagli intervistati (ovvero codici di primo livello). Tra questi ultimi, sono emersi un totale di 181 codici univoci attraverso un processo di codifica iterativo. I codici di primo livello sono successivamente stati ricondotti a codici di secondo livello e dimensioni aggregate – questa seconda parte è stata realizzata da tre ricercatrici, in costante dialogo con il resto del gruppo. L'esito di questo lavoro è descritto nel Capitolo 7.

Bibliografia

- Aernouts, N., Maranghi, E., Ryckewaert, M. (eds.) (2020). *The regeneration of large-scale Social Housing estates. Spatial, territorial, institutional and planning dimensions*, Brussels, Soholab.
- ALER (1993). *Recupero dei quartieri storici di Milano. Libro Bianco, analisi e proposte*. Milano, Società editrice Edilizia Popolare.
- Alietti, A., Cabras, M., Lorenzoni, D., Verardi, R. (1998). *Milano, Stadera. Abitare i luoghi delle differenze*. Milano, FrancoAngeli.
- Bricocoli, M., Peverini, M., Tagliaferri, A. (2021). *Cooperative e case popolari. Il caso delle Quattro Corti a Milano*. Padova, Il Poligrafo.
- Cognetti, F. (2015). Dal progetto disegnato al progetto abitato. Abitare al 'San Siro'. *Territorio*, Fascicolo 71/2014, 112-120.
- Cognetti, F., Maranghi, E. (2019). *Adapting the Urban Living Lab approach to marginal contexts and urban regeneration: the case of Mapping San Siro Lab. Proceedings of the OpenLivingLab Days Conference*. Belgium, ENoLL Office.
- Commisso, S., Raineri, S. (2016). *Shrinking San Siro. I vuoti come risorsa per un futuro possibile*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Comune di Milano (2023). *Una nuova strategia per la casa*. <https://www.comune.milano.it/documents/20126/409775564/20230320+Una+nuova+strategia+per+la+casa.pdf/cf53af81-c775-7b9e-0480-d8d0ba0be74e?t=1679320868607>.
- DASU (2024). *Abitare San Siro. Una co-ricerca sulle condizioni abitative e le reti di gestione dell'ERP*. Milano, DASU.
- Donaggio, E. (2005). San Siro. Sul terreno della convivenza: attivare spazi di relazione. *Territorio*, 33, 25-29.
- Gioia, D.A., Corley, K.G., Hamilton, A.L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16(1), 15-31.
- IACP (1993). *Recupero dei quartieri storici di Milano. Libro Bianco, analisi e proposte*, Milano, Società editrice Edilizia Popolare.
- Mapping San Siro (s.d.). <https://www.mappingsansiro.polimi.it/2-mapping-san-siro/30metriquadri/>
- Mezzetti, P., Mugnano, S., Zajczyk, F. (2003). *Large housing estates in Italy. Overview of developments and problems in Milan. Restate report 2d*. Utrecht, Utrecht University.
- MIMS (2022). *PINQUA. Progetti e prime evidenze*. [https://www.mit.gov.it/nfsmgov/files/media/notizia/2022-06/Report percento20PINQuA.pdf](https://www.mit.gov.it/nfsmgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf)

- Nomisma (2022). *Osservatorio Milano Inclusiva. Strumento conoscitivo a servizio della città, realizzato da operatori dell'ERS. 2 report, anno 2022*. <https://www.forumabitaremilano.it/wp-content/uploads/2023/03/Report-Osservatorio-Milano-Inclusiva-Marzo23.pdf>
- Nuvolati, G., Terenzi, A. (2021). *Qualità della vita nel quartiere di San Siro, Milano. Atlante 02*. Milano, Ledizioni.
- Pasqui, G. (2021). Periferie tra spazio e società: un problema «maligno». In Fontanella, E. (a cura di). *Rigenerare periferie fragili. Posizioni sul progetto per le periferie urbane* (102-111). Siracusa, Letteraventidue
- Peverini, M., Bricocoli, M., Tagliaferri, A. (2023). Investigating alternatives to privatization of public housing: an analysis based on the Quattro Corti project in Italy. *City, Territory and Architecture*, Special Issue «Housing between Policies and Design».
- Poli, S., Venegoni, S. (s.d.). *Franco Albini e Milano. Itineari di architettura milanese. L'architettura moderna come descrizione della città*. Fondazione dell'Ordine degli Architetti P.P.C. della provincia di Milano.
- Pugliese, R. (a cura di) (2005). *La casa popolare in Lombardia. 1903-2003*. Milano, Edizioni Unicopoli.
- Rossi, R., Brand, F., Valtorta, M. (2019). *Milano e i suoi quartieri. Anno 2020*. Milano, Comune di Milano.
- Zajczyk, F., Mugnano, S., Borlini, B., Memo, F., Mezzetti, P. (2005). *Large housing estates in Italy. Policies and Practices. Restate report 3d I*. Utrecht, Utrecht University.
- Zenoni, E. (2022). *L'abitare necessario fra le due guerre. Vite e destini delle case popolari e popolarissime dall'IACP a Milano*, tesi di dottorato. Politecnico di Milano. <https://www.politesi.polimi.it/handle/10589/186017>

7. Il valore dell'abitare e il ruolo della gestione

di Eleonora Perobelli, Raffaella Saporito, Vittoria Baglieri, Massimo Bricocoli, Marco Peverini e Constanze Wolfgring

Il lavoro sul campo offre opportunità di osservazione e spunti di interpretazione dei fenomeni ricchi e sorprendenti. Una ricerca, come quella presente, che ha fatto dei luoghi non solo un elemento di contesto ma oggetto stesso di analisi, ha tratto enorme beneficio dalla possibilità di poter svolgere le interviste in un team composito e multidisciplinare e di incontrare gli abitanti direttamente nei cortili dei caseggiati dei due quartieri oggetto dello studio. Talvolta anche nelle loro case. All'ascolto delle storie degli inquilini, si è unita la preziosa opportunità di osservare l'abitare per come si dispiega, negli spazi comuni e in quelli privati, l'interazione tra gli abitanti e quella degli abitanti con il personale dei servizi abitativi (custodi, Community Manager e figure correlate). Questo è stato possibile grazie al fatto che per la ricerca sul campo sono stati allestiti tavoli e sedie nei cortili, che hanno attratto molte persone che hanno scelto di fermarsi per raccontarci un pezzo della loro storia, consentendoci di raggiungere l'ambizioso obiettivo di svolgere 100 interviste. La presenza per circa due mesi di un piccolo gruppo di ricercatori nei quattro cortili ha dunque consentito una conoscenza dei luoghi che ha arricchito e ispirato l'analisi delle interviste.

Inoltre, l'ascolto offerto – per quanto guidato da un protocollo di intervista semi-strutturata – è stato ricevuto non di rado dagli abitati incontrati come occasione di ampio racconto di sé: d'altra parte, esplorare l'esperienza abitativa significa inevitabilmente addentrarsi in una dimensione intima e diacronica della vita delle persone. Le storie delle case nelle vite di tutti si intrecciano a quelle affettive, a quelle dei trasferimenti, delle separazioni, delle riunioni, delle malattie, dei lutti¹.

Cercare nelle parole degli intervistati le tracce del valore generato dal loro abitare nelle case pubbliche significa anche incontrare percorsi esistenziali – sovente simili tra loro – di persone la cui esperienza con servizi pubblici diversi (sociali, sanitari, scolastici, securitari) non di rado è stata intensa, difficile

¹ Come in Clapham (2005) (cfr. Capitolo 4).

e conflittuale. Prima la conduzione delle interviste, poi l'analisi del materiale trascritto e degli appunti dell'osservazione sul campo sono attività che hanno entrambe richiesto un'attenta capacità di lettura del contesto, ascolto consapevole ed esame attento del materiale raccolto.

Con il procedere delle interviste e della conoscenza del contesto, infatti, le domande si sono affinate allo scopo di consentire alle persone incontrate di condividere le loro riflessioni sull'esperienza del loro abitare in quel luogo, in quell'alloggio, in quel quartiere. Così l'analisi delle trascrizioni è stata orientata a rispondere alle domande della ricerca a partire dalle parole degli intervistati, su cui il lavoro interpretativo è stato finalizzato a individuare significati di sintesi, che consentissero di trovare elementi comuni tra vissuti diversi.

In questo capitolo sono pertanto presentati i risultati della estesa analisi del materiale raccolto nel contesto dei quartieri di San Siro e Stadera a Milano (cfr. Capitolo 6) in riferimento alle esperienze di gestione tradizionale e strategica illustrate nel Capitolo 5, sulla base delle domande di ricerca emerse dall'analisi della letteratura e illustrate nel Capitolo 4.

Quale valore genera (o distrugge) l'abitare pubblico, inteso come servizio? Per rispondere a questa prima domanda di ricerca, le risposte offerte dagli inquilini sono state codificate discernendo via via le accezioni positive e quelle negative. Nei paragrafi seguenti sono presentate le dimensioni aggregate emerse dall'analisi dei tracciati delle interviste per quanto riguarda il valore generato (par. 7.1) e il valore distrutto (par. 7.2).

In che modo il modello di gestione del servizio abitativo sostiene (o distrugge) la creazione di valore? Per rispondere a questa seconda domanda, si è cercato di identificare quali elementi contribuiscono alla generazione di valore sia nelle risposte degli inquilini, sia in quelle degli operatori abitativi, raccolte tramite interviste e focus group di approfondimento. Le analisi realizzate conducono a una fotografia solo in parte convergente delle due prospettive che, pertanto, sono tenute separate nella trattazione nei paragrafi 7.2 e 7.3 (inquilini) e 7.4 (operatori).

Infine, gli esiti complessivamente emersi dal lavoro sul campo e dalle interviste sono discussi nel paragrafo 7.5, mettendo in dialogo gli esiti di questa ricerca con il dibattito – accademico e non – sul valore dei servizi abitativi pubblici, provando a connettere il concetto di creazione di valore in chiave sistemica, con riferimento non solo agli inquilini, ma anche all'azienda casa e alle prospettive di evoluzione più generali del contesto sociale e urbano della città.

7.1 Il valore creato nella prospettiva degli inquilini

Esplorare il valore percepito dell'abitare pubblico nella prospettiva degli inquilini ha significato talvolta aprire la conversazione con un corto circuito: la radicata convinzione, stereotipata o meno, che i quartieri popolari – dove ci sono le

«case ALER» – siano dei contesti problematici, che godono di cattiva fama, disagiati, di cui lamentarsi, rimane spiazzata davanti a domande che chiedono invece di raccontare qual è il valore di questa esperienza. Per molti, rispondere a questa domanda ha significato chiedersi – e provare a condividere con l'intervistatore o l'intervistatrice – *perché sono qui. O perché resto qui invece di andare altrove, di trovare un'altra casa, un altro quartiere, un altro posto.*

La risposta a questa domanda ha preso varie strade nelle parole degli inquilini. In generale, la domanda ha aperto al racconto di intere storie di vita, con un'attenzione particolare sui vari eventi e fattori che hanno condizionato le proprie scelte in campo abitativo. In molti hanno ripreso, in tutta la sua complessità, la propria storia personale, arrivando a descrivere poi il momento esatto (e le ragioni) del loro trasferimento nell'alloggio pubblico. Nel lavoro di analisi dei testi, sono state codificate come rappresentazioni di valore creato (e non distrutto) le descrizioni di come l'esperienza abitativa avesse migliorato la condizione di vita propria o del proprio nucleo familiare.

Dall'analisi delle trascrizioni emergono tre dimensioni aggregate di valore, discusse più estesamente a seguire: *inclusione, socialità, dignità.*

7.1.1 Inclusione

Nelle parole degli inquilini l'abitare pubblico assume un valore esplicito di *inclusione* per persone che – senza questa opportunità – resterebbero confinate in contesti di disagio, oppure costrette ad allontanarsi dalla città verso contesti più periferici dove il costo dell'abitare è più accessibile, oppure rassegnate a vivere in soluzioni abitative inadeguate. In particolare, la dimensione di «inclusione» può essere ricondotta all'idea di poter beneficiare di *un riparo, a Milano.*

L'immagine con cui nel gruppo di ricerca si è preso a riferirsi al messaggio che con più forza e frequenza emergeva dalle interviste era quello di chi è riuscito a *mettersi al riparo su uno scoglio mentre il mare è in tempesta.* Il mare in tempesta è quello dei ben noti trend di un mercato del lavoro sempre più precario e informale, che non fornisce le garanzie necessarie per accedere al mercato degli affitti privati (cfr. Capitolo 3); di un processo di disgregazione dei legami sociali, a partire da quelli familiari e affettivi che portano a forme diverse, ma sempre più frequenti, di solitudine; di una città che è da sempre polo di attrazione di migrazioni interne ed internazionali, ma che non riesce ad offrire soluzioni abitative adeguate ed accessibili a fronte di condizioni giuridiche (relative ai diritti di cittadinanza), lavorative e socio-demografiche sempre più precarie; di un mercato immobiliare che – in assenza di interventi regolatori significativi – si assesta su canoni sempre più inaccessibili.

Dall'analisi delle trascrizioni emerge che vedersi assegnata una casa pubblica, a canone ERP o ERS, è una preziosa chance per uscire da una condizione di disagio abitativo, talvolta anche grave.

Soddisfatto? Cxxxo sì, stavo in un box prima. Provo gratitudine, io a quelli dell'ALER gli voglio bene (42_EBVB)².

La casa pubblica nell'esperienza di chi ci abita ha un chiaro valore di protezione sociale soprattutto come risposta a situazioni di crisi, al pari di altri strumenti di welfare, come il sussidio di disoccupazione per chi perde il lavoro o la pensione per chi resta invalido. Infatti, il valore di protezione emerge soprattutto dalle parole delle persone che raccontano esperienze di sfratto, senza possibilità alcuna di rientrare nel mercato degli affitti privati.

Dico la verità, ho perso il lavoro, il mio reddito da 25/26.000 euro è passato a 7.000, così. [...] Una volta che è terminato il Covid siamo stati i primi nella lista ad essere sfrattati (26_CWEP).

Poi mi sono ammalata, non potevo più lavorare [...] Comunque sia, dandomi lo sfratto, cosa è successo? [...] Ovviamente con uno sfratto di morosità me l'hanno data subito (21_MBRS).

Il valore della protezione emerge sovente nelle parole delle donne, per cui essere assegnatarie di una casa pubblica in alcuni casi può significare anche avere la possibilità di emanciparsi da una situazione di coabitazione violenta o oppressiva, che sia con la famiglia di origine o col partner.

Sì, non avevo particolari aspettative, nel senso che comunque il mio bisogno di andare via dalla mia abitazione era comunque impellente, no? Anche se io e mio marito... siamo ancora sposati, abbiamo buoni rapporti, ma quando la convivenza diventa pesante [...] Quindi non dico che mi sarei accontentata di qualsiasi cosa, avevo molto timore, però sono rimasta assolutamente soddisfattissima (21_CWEP).

Questa è mia: cioè fuori c'è scritto [cognome dell'intervistata], ma sul contratto c'è scritto [nome e cognome dell'intervistata], non c'è scritto un altro nome [*il nome di un altro membro della famiglia di origine*, N.d.R.]. Capito? Per cui per me è un qualcosa di mio, finché ce la faccio (5_VB).

... praticamente questa qui è stata la mia... la mia prima casa. [...] la mia autostima di avere una casa mia personale (31_CWVB).

² Per garantire l'anonimato alle persone intervistate, tutte le citazioni riportate in questo capitolo sono identificate dal codice univoco dell'intervista, riportato tra parentesi al termine della citazione.

Il riparo, inteso come protezione in risposta a un'interruzione, in genere involontaria, della continuità abitativa per crisi legate all'occupazione, alla salute, a fattori relazionali o altro, illustra un aspetto della dimensione della casa pubblica come strumento di inclusione e di argine all'emarginazione sociale. Può sembrare inappropriato che questo tipo di valore venga ricondotto all'offerta abitativa dei SAP o SAS, laddove la casa come protezione nel sistema di welfare pubblico è in genere ricondotta, quanto meno nel modello lombardo, ai cosiddetti SAT, ovvero Servizi Abitativi Transitori: soluzioni abitative pensate per rispondere a un bisogno insorgente per un tempo limitato, idealmente corrispondente al persistere delle intervenute limitazioni all'autonomia abitativa. Nei fatti, il confine tra servizi abitativi pubblici e transitori appare ben più sfumato, sia dal punto di vista dei requisiti di accesso, sia in termini di durata effettiva della permanenza nel perimetro dell'abitare pubblico.

La seconda accezione legata alla dimensione di «inclusione» è relativa alla *permanenza a Milano*, in un contesto urbano che è preda di forze segreganti, in larga misura prodotte dalla rapida evoluzione del mercato immobiliare. La possibilità di accedere all'abitare pubblico consente di non essere espulsi dalla città, anche quando situazioni di sopraggiunta fragilità minano la stabilità abitativa, ovvero la possibilità di continuare a vivere in affitto in un'abitazione privata.

Diciamo che a Milano, con gli stipendi che ci sono ora, a trovarti una casa in affitto in una zona diciamo abbastanza ... cioè come qua ... non ce la fai. Se tu hai uno stipendio di 1.200 euro, non ce la fai a prenderti case qua. Pagarti otto, novecento euro d'affitto, spese ... Come fai? Dopo cosa mangi? (9_EPEB).

Come si è già detto, una riflessione che spesso ha guidato le risposte degli intervistati rispetto al valore percepito dell'abitare pubblico riguarda le alternative: se non abitassi qui, dove potrei abitare? L'abitare pubblico resta l'unica soluzione per non spostarsi da Milano.

Però ci piacerebbe avere una stanza in più perché tutti e quattro dormono ... [*nella stessa stanza, con riferimenti ai figli*, N.d.R.]. Però non troveremo mai questa soluzione, pagando lo stesso affitto che paghiamo qua. Lavorando solo mio marito, cioè è impossibile (11_EPEB).

Andare fuori Milano vuol dire che bisogna accompagnare mia figlia avanti e indietro, avanti e indietro. Poi una volta che esci da Milano e torni a casa, non esci più. [...] Perché la differenza tra Milano e almeno... i paesi vicino, è tanta (29_MBVB).

Il valore d'uso ha una connotazione economica anche rispetto al risparmio associato al costo dei trasporti, aspetto che segnala anche un effetto indiretto di redistribuzione della ricchezza dato dalla messa a disposizione di soluzioni abitative pubbliche in contesti ben connessi.

Anche perché abitando qua io risparmio. [*Mia figlia*] prende i mezzi ... o va a piedi. Perciò come mezzi pubblici, cioè, spendiamo pochissimo. Per il gas per andare al San Carlo [*ospedale*, N.d.R.] sono 6 km (29_MBVB).

Eppure, raramente gli intervistati parlano di Milano come di un confine urbano definito, rispetto al quale è chiaramente identificato un dentro o un fuori. Più sovente il valore di abitare in città è definito rispetto alla prossimità al sistema di rete sociale in cui si è immersi, come il lavoro, la scuola dei figli, le reti affettive, nonché di servizi di prossimità e trasporto pubblico.

C'è il supermercato, c'è la farmacia, più supermercati. Nel senso, il quartiere è anche bello volendo. Quindi ... ci sono un sacco di scuole, poi io andavo qua dalle suore in Via Zamagna, quindi ... c'è anche quella realtà che è molto bella (6_EPEB).

Per chi proviene da un'esperienza abitativa di lungo corso nelle case pubbliche, magari a seguito di subentri nel contratto dei propri genitori o altri familiari, restare nel quartiere assume un valore legato al radicamento nel contesto.

Abbiamo i parenti che abitano in via Inganni [*limitrofa al quartiere San Siro*, N.d.R.], quindi mia mamma da qua non si muove. «Che se ne vadano gli altri, ma io da qua non mi muovo» (48_CWRS).

Quindi qui è vicino a casa di mia mamma, che vive in una casa ALER, dove io ho vissuto da quando sono nata. E quindi ero vicino a mia mamma, che è sola (37_CWVB).

Occorre, allo stesso tempo, riconoscere che l'effetto di radicamento c'è per tutti gli abitanti di lungo corso, anche quelli con background migratorio, come ci dice una donna egiziana di quasi 70 anni, da 19 nella casa popolare a San Siro:

Non lo so, perché sono abituata a stare qua. Per me ... mi sento bene ... sento che questo è il mio paese, qua. [...] Bello, quando arrivo qua, quando scendo alla fermata xxx, dico che sono a casa, dalla fermata. Un bel sentimento per me (7_CWVB).

Il valore della prossimità alla propria rete (lavoro, scuola, affetti) è emerso al di là delle aspettative e del senso comune, soprattutto in relazione a situazioni di fragilità che non contemplano una varietà di opzioni alternative e che rendono l'alloggio pubblico l'unica via percorribile in grado di garantire tali condizioni. Quanto più questa prossimità si consolida nel tempo, tanto più soluzioni transitorie che si basano su un'idea di mobilità (intesa come un trasferimento) rischiano di essere distruttive di valore e di avere effetti dirompenti sull'equilibrio affettivo delle persone. Inoltre, assicurare spazi abitativi pubblici in contesti con un buon livello di dotazioni urbane e di infrastrutture sociali (scuole, mezzi pubblici, servizi sanitari...), oltre che di offerta lavorativa, significa garantire una funzione redistributiva spaziale che può contrastare forme di segregazione urbana altrimenti destinate a crescere rapidamente.

7.1.2 Socialità

Con una connessione al radicamento che contraddistingue l'abitare, dall'analisi delle interviste emerge il valore della socialità: crea valore trovare e coltivare nel tempo, nel contesto abitativo o nel proprio quartiere, *una rete di legami stabili e affidabili*. Il forte radicamento nel contesto ha permesso nel tempo di creare una rete di legami che qualificano l'abitare e ne fanno un'esperienza necessariamente collettiva e complementare – o sostitutiva di – a quella delle reti familiari più consuete.

Devo dire che è stato molto bello, molto piacevole, perché io dopo settanta anni mi sono allontanata dalla famiglia. Quindi per me questa era una casa nuova, una nuova vita. Avevo smesso di lavorare ed ero venuta ad abitare qui da sola. Il resto della mia famiglia, cioè un fratello con sua figlia sono, o meglio erano, dall'altra parte di Milano, adesso sono andati verso Monza. E quindi è stato molto piacevole per me, mi sono sentita meno sola e tutte queste cose. E ho partecipato sempre con molto piacere a tutte le cose (5_VB).

Ho conosciuto quella signora lì, che è meravigliosa. E un'altra signora che abita al terzo piano. [...] E siamo... non dico amiche, però c'è un bel rapporto (39_VB).

[*riferendosi a cambiamenti sopravvenuti con il trasferimento nella casa pubblica*, N.d.R.] La condivisione, no? La condivisione degli spazi. È quella più evidente. Da un contesto completamente isolato, con la propria famiglia, si arriva invece in un contesto completamente diverso... anche proprio per le dinamiche interne. Però è piacevole, [*per*, N.d.R.] quello che posso dire è assolutamente piacevole. [...] Il fatto di aver passato tanto tempo qui dentro, e il fatto che tutti sapessero che comunque io ero a casa, potenzialmente

con un fabbisogno alto [*l'intervistata è a una persona con ridotta mobilità a seguito di un incidente*, N.d.R.]... anche lì, ancora una volta, il senso di protezione, perché non mi sentivo mai sola. Sapevo che, comunque, facendo una chiamata potevo avere comunque una protezione (12_CWEP).

L'esperienza di vicinato è spesso un fattore che qualifica l'esperienza abitativa al di là del perimetro e delle condizioni dell'alloggio assegnato. Non stupisce, pertanto, che le storie abitative nella loro dimensione temporale costituiscano una variabile rilevante da leggere in controluce: essere arrivati insieme, in un tempo passato e più facile, quando ci si assomigliava di più, sono elementi che hanno favorito la creazione di un legame. Non sempre questo stesso legame include chi arriva dopo.

Mi trovo bene ... con anche gli inquilini, siamo proprio una famiglia. Con [*nome 1*, N.d.R.], con la signora [*nome 2*, N.d.R.]... quelli che abbiamo iniziato insieme. Però gli altri sono cambiati ... Ci sono alcuni che non conosco, sono arrivati anche dopo (7_CWVB).

Per quanto ne so, tanti sono arrivati qui [*nel civico oggetto di analisi*, N.d.R.] insieme, quindi hanno avuto un'esperienza che li ha uniti ... essendo arrivata dopo, diciamo [*che*, N.d.R.] conosco poco ancora i miei vicini, tranne qualcuno ... Anche perché ripeto, io vabbè lavoro, quindi vado via il mattino presto e torno alla sera, non è che sono in casa (2_CWEB).

Non di rado, infatti, questo valore della socialità è più attribuito all'esperienza passata che a quella presente.

Ci credevi al contesto pubblico in cui li abitavi, ecco al contesto sociale, le cose che succedevano, no? Cioè mio padre diceva: se io andavo nel cortile di fianco e facevo una marachella, il tempo di tornare a casa e ho finito, cioè già c'era ... Non c'erano i telefoni, ma già lo sapevo ... per dire (3_CWRS).

Non mancano, tra gli inquilini di lunga data, riferimenti nostalgici a un passato che viene rappresentato come caratterizzato da relazioni interpersonali più «facili». In queste considerazioni si può leggere una reazione quasi difensiva nei confronti di un presente che per gli inquilini dell'edilizia pubblica è spesso caratterizzato da insicurezza e paura nei confronti di ciò che viene percepito come più instabile (per esempio una posizione lavorativa fragile, condizioni fatiscenti degli immobili, povertà e disagio sociale in crescita e maggiormente visibili, timori per la propria sicurezza e la capacità della propria casa di offrirne).

Alcune iniziative di gestione strategica – come quelle promosse da DAR=Casa – lavorano attivamente per promuovere queste connessioni, come meglio evidente nel paragrafo 7.4. Laddove questo accade, l'esperienza del contatto e delle interazioni con gli altri inquilini generano valore, mentre altrove è invece fonte di scontro. Il caso dei bambini è paradigmatico: in alcuni stabili sono fonte primaria di irritazione e conflitto (*Questo perché i condomini cambiano e subentrano problemi, specialmente di rumore. I bambini giocano, si fa rumore fino a tardi*, lamentano in molti), altrove vengono visti invece come segnale di vitalità.

Io vedo comunque alle quattro, quando escono i ragazzini, qua è pieno di vita. Cioè ci sono ragazzini ovunque che giocano, si divertono. Mentre magari se vai in altri posti non vedo ... non vedo vita, non vedo persone, non vedo bambini, non vedo ragazzi (8_EPMP).

È interessante rilevare che un aspetto di solito ricondotto ad un peggioramento della propria qualità abitativa, come i conflitti tra abitanti con background culturali diversi di cui meglio si dice nel paragrafo 7.2, possa diventare un elemento di valore nei contesti in cui l'esperienza di convivenza multi-etnica è accompagnata dal gestore e dalle altre istituzioni del territorio, Ciò si rileva nell'esperienza delle Quattro Corti a Stadera.

E poi il quartiere in sé, secondo me un quartiere molto carino, multietnico sicuramente [...] Ha le solite problematiche di un quartiere multietnico, semiperiferico perché ormai non si può dire che sia periferico totalmente, cioè le periferie sono altre (3_CWRS).

Questa scuola già ci lavorava 20 anni fa sull'inclusione, quindi quando siamo venuti qua ha solo elevato alla potenza già delle capacità... C'erano le insegnanti che già si stavano formando da mo' [...] (46_MBVB).

E un progetto ben riuscito è un progetto che cresce figli consapevoli, contenti... e appunto, nel mio caso, di fronte alle differenze... per quanto io sia una donna bianca, italiana, so di avere una mentalità diversa da ragazze della mia età. Perché appunto ho avuto un'esperienza diversa. Quindi secondo me sono importanti questi progetti, soprattutto nei quartieri popolari, dove comunque c'è più difficoltà. Proprio per dare una speranza ai bambini. Cioè per non farli finire o nella strada a fare cose che... cioè, perdersi dietro stronzate. E [*neanche*, N.d.R.] finire come l'italiano medio con il pregiudizio in testa (15_CWEP, *con legame di parentela con* 46_MBVB).

7.1.3 Dignità

Crea valore abitare in una casa decorosa, dignitosa. La casa come vettore di dignità sociale si ritrova nelle parole degli inquilini, anche se può riferirsi a componenti diverse: *le caratteristiche dell'alloggio, la condizione dell'immobile e degli spazi comuni, la condizione complessiva del quartiere.*

L'alloggio restituisce dignità quando sono presenti quelle condizioni legate agli spazi, alla loro piacevolezza e funzionalità che qualificano l'esperienza abitativa del nucleo familiare. Un elemento che torna di frequente riguarda le dimensioni: le persone che ottengono una casa pubblica non di rado arrivano da situazioni abitative di sovra-affollamento, in condivisione con più nuclei familiari. Pertanto una casa più grande rende più agevole la vita familiare. Oltre alle dimensioni, sono evidenziate anche altre qualità e caratteristiche che non sarebbero accessibili nel mercato privato e che possono rendere un alloggio pubblico prezioso, come un piano alto con balcone durante la pandemia.

Quando... noi abbiamo... sembra un nulla, però quando c'è stata la pandemia, era una roba spettacolare. Pensavo alla gente che aveva solo le finestre, io c'avevo il balcone. È una roba perfetta. Poi... cioè... io sono al terzo piano, perciò vedo il cielo, vedo gli aerei. Perciò molte volte mi perdo... è bello, perché non è male il fatto di avere una vista lontano in un punto... cioè in una casa, è molto bello (28_MBVB).

In aggiunta alle caratteristiche dell'alloggio, a fare la differenza è anche la qualità dello stabile e degli spazi comuni. Anche nello stesso quartiere, la possibilità di spostarsi da uno stabile all'altro può cambiare in modo significativo l'esperienza abitativa.

Qui [*in Via Albertinelli*, N.d.R.] è diverso, dove stavo prima era molto sporco. Era via Preneste. Qui è più tranquillo, più pulito, tutto è meglio qui. Le case sono piccole, ma belle. Non c'è umido (32_CWEP).

Infine, un aspetto che contribuisce ad assegnare un valore positivo all'esperienza dell'abitare pubblico è la qualità non solo dell'alloggio e dello stabile (o dello specifico numero civico), quanto anche dello stesso quartiere. E gli elementi che creano valore nel quartiere sono in genere la sicurezza e la connessione con i servizi pubblici.

Questa è la storia di questo condominio. Che non è male. Che non è male, secondo me. Anzi, a me hanno scelto, dicevo che dovevano riqualificare la zona. E io gli ho detto a [*nome moglie*, N.d.R.] «Ti devi sentire onorata. Che Milano ti ha scelto per riqualificare la zona». Però è bella, perché è come un piccolo Soho, che c'è un[*a*] multirazzial[*ità*, N.d.R.]. Cioè ci sono

i nomadi che abitano negli appartamenti. Cioè non è brutto, perché... io dimentico tranquillamente di lasciare la macchina aperta. Nessuno ti tocca niente (29_MBVB).

La zona è ben collegata con i mezzi, anche con le scuole. Quando siamo arrivati qua avevo una bambina che doveva entrare all'asilo. L'avevo già iscritta di là, perché non eravamo ancora arrivati qui, però son dovuta venire qua a iscrivere lei all'asilo di via Barrili, qua. Una zona bellissima. Per me è stata bellissima. Anche comoda: la scuola davanti casa, la scuola Palmieri ... l'asilo ... anche la scuola media, è stata sempre vicina. Mio figlio andava a scuola qua, dietro Gemelli, andava anche a piedi. Anche le superiori ... (7_CWVB).

In sintesi, i resoconti delle interviste illustrano come l'accesso e la permanenza in un alloggio pubblico possano contribuire a generare un valore positivo nei percorsi delle persone che vi abitano, assicurando la possibilità di abitare e rimanere a Milano (*inclusione*), vicino ai propri affetti e relazioni, con la possibilità di crearne di nuovi (*socialità*) in un contesto dove emanciparsi dalla propria storia spesso problematica e costruire il proprio radicamento, coltivando e rinfanciando la propria dignità personale (*dignità*).

La Tabella 7.1 sintetizza le dimensioni di valore generato dai servizi abitativi nella prospettiva degli inquilini, riportando alcune citazioni esemplificative per ciascuna.

Tabella 7.1 Il valore generato nei servizi abitativi nella prospettiva degli inquilini

Dimensioni di valore generato	Citazioni esemplificative
Inclusione: • Protezione • Permanenza in città • Radicamento	Questa è mia: cioè fuori c'è scritto [<i>cognome dell'intervistata</i> , N.d.R.], ma sul contratto c'è scritto [<i>nome e cognome dell'intervistata</i> , N.d.R.], non c'è scritto un altro nome [<i>il nome di un altro membro della famiglia di origine</i> , N.d.R.]. Capito? Per cui per me è un qualcosa di mio, finché ce la faccio (5_VB)
Socialità: • Luogo di relazioni sociali spontanee • Luogo di esperienze di socializzazione	Mi trovo bene ... con anche gli inquilini, siamo proprio una famiglia (7_CWVB)
Dignità: • Nella propria casa • Negli spazi comuni • Nel quartiere	Qui è più tranquillo, più pulito, tutto è meglio qui. Le case sono piccole, ma belle. Non c'è umido (32_CWEP)

7.2 Il valore distrutto nella prospettiva degli inquilini

Le parole degli inquilini restituiscono una fotografia altrettanto nitida del modo in cui l'esperienza nella casa pubblica può portare a distruggere valore, qualificandosi come un'esperienza che può ridurre il proprio benessere e/o quello del nucleo familiare. L'ascolto e la rilettura di questi fattori ci ha portato a identificare tre macro-dimensioni: la casa come *trappola*; la sensazione di *degrado e abbandono*; l'*iniquità percepita*.

7.2.1 In una trappola

Se da un lato la casa pubblica offre un riparo e la possibilità di continuare ad abitare a Milano, dall'altro, per alcuni inquilini l'alloggio assegnato diventa una condizione forzata, in cui rimanere anche se questo non corrisponde (più) alla propria volontà e alle proprie esigenze o è diventata nel tempo un'esperienza abitativa difficile, insoddisfacente, disagiata, portando alla sensazione di sentirsi in *trappola*. Le motivazioni possono essere differenti. Da un lato, la consapevolezza che è impossibile potersi permettere economicamente un'opzione alternativa in un contesto a forte tensione abitativa come Milano, là dove la prosimità al lavoro e i servizi in città sono condizione necessaria per la sopravvivenza, come emerso anche nel paragrafo precedente.

Per affittare è difficile, guarda ... ci ho provato. [...] Poi dove ho cercato io è sempre fuori Milano. Paghi 800 euro. Ma io, una mamma, una madre, con due figli, lavoro a Milano centro, cioè non posso andare fuori. Devi essere sempre qua a Milano. È difficile, guarda, trovare l'affitto fuori. Anche a Milano è difficile, difficilissimo. Ho cercato per tanti anni l'affitto (19_MPVB).

Sì, abbiamo pensato [*di andare via*, N.d.R.], ma è difficile accedere al mercato ... Cioè, io ho pensato anche di comprare casa, però con le garanzie che ci sono ... cioè, scusami, con le richieste che ti fanno fuori, di avere ... devi avere un gruzzoletto da poter investire, devi, devi, devi avere... il lavoro vabbè ce l'abbiamo, per carità, però non sono mai garanzie sufficienti per le banche (3_CWRS).

Dall'altro lato, le spese sostenute a proprio carico per adeguare la casa alle proprie esigenze – come nel caso di una persona con disabilità – diventano un deterrente a spostarsi, poiché una nuova sistemazione porterebbe a perdere quanto fatto e a dover sostenere nuove spese difficilmente affrontabili, vincolando gli inquilini alla situazione presente.

[*Noi ci abbiamo pensato*, N.d.R.] Di andar fuori, sì. Ma una persona disabile non la sposti. Anche perché in casa abbiamo aggiustato tutto, nuovo, a spese

nostre. Quattro locali, perché abbiamo unito due case. E non si riesce a spostare... (47_CWRS).

Vivo da solo, cosa faccio? [*Avevo pensato di andarmene*, N.d.R.] Ma non mi conviene. Ormai avevo messo a posto l'appartamento (49_CWRS).

Abbiamo speso tantissimi soldi, quindi è inutile lasciarla così e andare via (47_CWRS).

7.2.2 Sensazione di degrado e abbandono

Un secondo elemento che, nella percezione degli inquilini, distrugge valore nella propria esperienza è la *sensazione di degrado*, che assume una connotazione sia fisica (tipicamente, lo stato di degrado degli spazi comuni) sia istituzionale (la mancanza di presidio da parte delle istituzioni). La sensazione di degrado in genere non riguarda l'interno della propria abitazione, se non in caso di problemi puntuali come, per esempio, di guasti (*il riscaldamento, per esempio, funziona in certe camere, non funziona in altre, non lo aprono tutto, c'è sempre una continuità di disagio nell'inverno* (1_EPEB)), ma si manifesta principalmente all'esterno su due livelli che richiamano i diversi confini spaziali dell'abitare: il civico e gli spazi comuni, e il quartiere. Dall'analisi delle interviste l'alloggio emerge molto raramente quale ambito in cui si distrugge valore, quasi ci fosse una scissione tra lo spazio individuale, che emerge prevalentemente come fonte di autonomia e fattore di valore (cfr. *supra*), e lo spazio condiviso con gli altri condomini o con il resto del quartiere, vissuto in maniera conflittuale e, non di rado, con disprezzo. Le citazioni seguenti riportano alcuni esempi evocativi della percezione di degrado nei civici e nel quartiere, che si manifesta soprattutto nell'incuria degli spazi.

Ho chiesto il trasferimento. «Questo fa schifo» ho detto. La scala non si pulisce, tanti scarafaggi ... Gli scarafaggi, lascio stare. Pieno di scarafaggi (10_EPMP).

È uno schifo, cioè se tu vedi anche le cantine sono messe malissimo, adesso sono tra virgolette pulite. Perché c'è stata una disinfestazione, ma [*per*, N.d.R.] il resto diciamo che non vivi una situazione decente come persona, e anche come dignità [...] Vedi la schifezza. Guarda questo, ci sono i topi, c'è tutto, c'è di tutto e di più. Dimmi tu se è vivere questo (46_CWRS).

L'affitto basso è l'unica cosa [*che mi trattiene qua*, N.d.R.], cioè sicuramente non la zona, la zona fa c****e. Scusate, fa c****e, sì, fa c****e (44_CWRS).

Nell'immaginario di alcuni rispondenti le causa del degrado sono da ricondurre ai comportamenti di incuria di altri inquilini. Non è inusuale, nei racconti degli abitanti, che il conflitto di vicinato venga ricondotto, specialmente tra gli inquilini «storici» (italiani, bianchi, con età media avanzata, cfr. Capitolo 2) a un elemento etnico, ascrivendo il peggioramento percepito della propria situazione abitativa a un cambiamento nel profilo dell'utenza. Il tema è ricorrente anche in relazione all'iniquità percepita, come si descriverà di seguito.

L'immondizia è una problematica. Perché vabbè [...] una grande percentuale di stranieri che sanno l'italiano, adesso non so fino a che punto... ma il cartello, presumo lo sappiano leggere [...]. Non rispettano, per cui gestire tutto questo è complicato (1_MBEP).

Ma negli ultimi anni la presenza di numerose famiglie peruviane ha creato qualche malcontento. [...] Poi questi qua, non le dico... cucine, feste. Quindi, non ci fossero questi, staremmo proprio alla grande (35_EBMP).

Molti inquilini riportano una sensazione di *assenza di presidio*, da parte degli enti gestori nel tutelare gli spazi comuni, e da parte delle istituzioni (specialmente in relazione alla sicurezza) nel quartiere. Con riferimento al primo caso, un elemento ricorrente è la percezione che manchi un dispositivo per tutelare le regole condominiali, portando a una situazione di disordine percepito. Un esempio ricorrente si manifesta laddove la distanza generazionale tra bambini e inquilini più anziani si traduce in un conflitto (i giochi negli spazi comuni dei primi «fuori orario» sono tra le cause di dissidi più ricorrenti) che viene spesso caratterizzato dagli intervistati come «etnico» proprio perché le famiglie con bambini condividono spesso un background migratorio.

Io gliel'ho detto duemila volte, li ho incontrati su, li ho incontrati ... «Per cortesia dovete rispettare gli orari». I bambini non possono stare fuori tutto il giorno, urlano, sbraitano, strepitano, usano la canna dell'acqua, usano ... come se fosse il prolungamento di casa loro [...] Poi i bambini non potrebbero giocare a palla, a pallone. Giocano lì. E allora ho detto «Ragazzi, già non potreste giocare, va bene, giocate, ma state per favore sul cemento». Niente. Infatti lì l'erba non cresce perché a furia di pestarla è chiaro che non esce. È un disastro. I genitori sono ... alla sera, alle 10, alle 11, io ho provato a venir fuori a mezzanotte per dire «Per favore, basta, andate a casa» (3_MBVB).

Solo c'è qualcuno che vive al terzo piano che da un anno disturba. Abbiamo reclamato tante volte, ma non abbiamo trovato qualche soluzione (39_CWEP).

Più la percezione di degrado si sposta fuori dagli spazi abitativi comuni e verso il quartiere, più il tema emergente riguarda la sicurezza. Dalle parole degli inquilini traspare anche un senso di abbandono più complessivo dalle altre istituzioni, ricondotta a una percezione di insicurezza, specialmente nel quartiere.

C'è di tutto. Non sono neanche solo immigrati per intenderci. C'è proprio di tutto, però non c'è tanto controllo, [...] per esempio questo periodo, vedi spesso le macchinette della polizia che arrivano, altri periodi che non c'è nessuno cioè ... e lì è un posto dimenticato da Dio di sera (27_CWEP).

Quindi siamo tranquilli, viviamo bene. A parte questa gente lì del parco. Che non dormiamo, che urlano tutta la notte. Mettono la musica al fondo. [...] Ma i poliziotti quando vengono cosa fanno? Vengono, li controllano loro, e vanno via. Invece loro disturbano. Sa che uno che ha lavorato la notte deve dormire [...] (44_CWRS).

Avevo chiamato l'ALER per dirgli «Guarda che ci sono le persone, c'è la bombola, è pericolosa», mi dicono «Chiama la polizia». Chiami la polizia, la polizia ti dice «No, devi chiamare l'ALER».

Alla sensazione di disattenzione da parte delle istituzioni, in casi estremi segue la legittimazione da parte di alcuni inquilini ad usare la violenza a scopo di presidio degli spazi del proprio contesto, considerati violati in assenza di controllo.

Nella mia scala non ti dico, il via vai di spaccio, via vai di donne... uomini [...]. E ho dovuto ribellarmi, uscire con il coltello, in mezzo alla scala, a farli andare via. «Via, andate via!». Perché dieci anni fa sono venuti a buttare giù due appartamenti, con il piede di porco, incappucciati, egiziani, e sono ancora tutt'ora abusivi, e anche peruviani (21_MBRs).

7.2.3 *Iniquità percepita*

Il terzo e ultimo fattore che distrugge valore nei servizi abitativi è riferibile a dimensioni di *iniquità percepita*, rispetto alle scelte dell'ente e ai comportamenti degli inquilini. In relazione all'ente, gli inquilini e le inquiline riportano un senso di insoddisfazione e di frustrazione rispetto ad alcune dinamiche del servizio, che sentono di non capire e/o di non essere sostenuti a comprendere. È, per esempio, il caso di aumenti del canone, che fanno mettere in discussione la vocazione «sociale» dell'alloggio, oppure di assenza di servizi in corrispondenza del canone pagato (es. l'indisponibilità delle cantine, nei casi in cui queste siano

inagibili o insicure). Si tratta di elementi per cui gli inquilini, a fronte di un disallineamento tra le loro aspettative e ciò che accade internamente al servizio, montano crescente disaffezione verso l'ente gestore.

L'affitto è sempre aumentato ogni due tre anni, ad esempio per l'adeguamento ISTAT. Però a me da 420 a 570 euro in 20 anni sembra esagerato. [...] Se continui ad aumentare non è più una casa popolare, è un'altra cosa (8_EPMP).

I miei colleghi di lavoro hanno mutui che pagano 590 euro, 610. Altri pagano anche 400 e qualcosa. Hai visto? E invece qua buttiamo i soldi. Prima, questa casa, quando l'abbiamo presa, [negli, N.d.R.] anni passati, abbiamo iniziato a 290 [...] Ma solo che il canone... loro [lo, N.d.R.] chiamano sociale, deve rimanere sociale. A 600 euro non è più sociale (45_VB).

La sensazione di iniquità del trattamento si manifesta anche in termini comparativi in relazione agli altri inquilini, principalmente in riferimento a due aspetti. In primo luogo, rispetto alla dicotomia che segna le condizioni abitative di inquilini titolari di regolare assegnazione e inquilini occupanti. Molti inquilini esprimono riprovazione davanti alla convinzione che la propria quota di spese condominiali sia maggiore laddove ci siano occupanti abusivi nel palazzo – che non partecipano alla ripartizione di alcune spese fisse (come la pulizia delle scale o i consumi delle aree comuni) – di quanto sarebbe se gli alloggi fossero occupati regolarmente.

Qui c'è gente che è vent'anni che è abusiva: 15, vent'anni e in più sono con bambini. Prendono reddito, prendono tutto, sono sempre vestiti bene, però l'affitto non lo pagano e pure tutte le spese. Alla fine, per fare la somma li paghiamo noi (23_CWEP).

Ma noi stiamo pagando anche per gli abusivi? La pattumiera, il casino ... distruggono i cancelli, distruggono il portone. [...] Perché così non funziona. Che noi paghiamo anche per gli abusivi. Ogni cosa che si rompe ... che rompono! ... sull'affitto, arrivano le spese. Quindi? Bello così! Allora sistemiamo, facciamo una legge un po' come si deve (21_MBRs).

Sono subentrati gli abusivi. Che quelli che sono qua sono quasi sono tutti abusivi. Nella mia scala sette abusivi ci sono. E purtroppo noi paghiamo le spese. Io prendo 585 euro di pensione. E mi manda ... l'ALER mi manda 300, 320 da pagare al mese, secondo loro. Di affitto sono ... prima erano 57, adesso sono 67, 65 ... di affitto. Le altre sono le spese (4_MBMP).

La spazzatura è piena, io pago, non so quanta spazzatura pago, degli altri però ... Non si capisce più niente, prima non era così. Che schifo. Se non avessi aggiustata la casa avrei fatto il cambio alloggio (19_EBMP).

Nell'ultima citazione, si nota come la questione dei lavori di sistemazione realizzati nel proprio alloggio torni come elemento che mina la possibilità di considerare opzioni abitative alternative, come già discusso in precedenza. Il tema delle occupazioni abusive è spesso vissuto nell'esperienza degli abitanti paganti come una forma di ingiustizia a proprio danno.

In secondo luogo, oltre all'abusivismo, il tema dell'equità viene ricondotto ancora una volta a un conflitto etnico, evocando una disparità di trattamento tra persone italiane rispetto a chi ha un background migratorio.

Allora a noi, un italiano, lo sfrattano. Ma questi che sono qui da ben vent'anni, che si godono la vita, vanno ai loro paesi, hanno la vita nei loro paesi, hanno i macchinoni. Eh, io non sono razzista. Attenzione, non sono razzista per niente. Io amo tutta la gente, io sono una persona solare, amo tutti. Proprio mi piace dialogare, parlare, giocare, scherzare. Però trovo un'ingiustizia in Italia, tante ingiustizie (23_CWEP).

Come detto, quando i nuclei familiari con bambini sono stranieri e gli abitanti più anziani disturbati dal rumore sono italiani, un conflitto che potrebbe essere letto come «generazionale» viene incorniciato come un conflitto etnico. Quando gli «irregolari» (abusivi, o morosi, e in genere anche lavoratori in nero) sono stranieri, mentre i regolari sono gli italiani, il conflitto tra fasce sociali a pochi gradi di distanza di fragilità viene letto nell'esperienza degli abitanti come etnico.

In altre parole, la distruzione di valore sembra non solo produrre diffidenza verso le istituzioni (siano queste ALER o le forze di polizia o più genericamente le istituzioni pubbliche) e conflitto nei quartieri, ma alimentare rappresentazioni e interpretazioni razziste dei conflitti sociali che nascono in contesti in cui l'esperienza di convivenza non è mediata e dove si è persa la memoria della difficoltà di integrare i nuovi arrivati, quale che sia la loro origine geografica e culturale.

Era una reggia qua. Qui si stava... sì, arrivavano i meridionali però non erano come questi mau mau qua. E... quindi loro si sono integrati, si sono fatti... Però si stava da Dio, era un quartiere favoloso. Adesso... (49_CWRS).

La Tabella 7.2 riepiloga gli elementi di valore generato e distrutto nei servizi sulla base delle evidenze raccolte nella ricerca.

Tabella 7.2 Il valore distrutto nei servizi abitativi nella prospettiva degli inquilini

Dimensioni di valore distrutto	Citazioni esemplificative
La casa come trappola • Impossibilità di permettersi soluzioni alternative • Investimenti sull'alloggio che andrebbero persi (e non sarebbero replicabili) in altro contesto	Sì, abbiamo pensato [di andare via, N.d.R.], ma è difficile accedere al mercato ... Cioè, io ho pensato anche di comprare casa, però con le garanzie che ci sono ... cioè scusami con le richieste che ti fanno fuori di avere ... devi avere un gruzzoletto da poter investire, devi, devi, devi avere... il lavoro vabbè ce l'abbiamo per carità, però non sono mai garanzie sufficienti per le banche (3_CWRS)
La sensazione di degrado e abbandono • Incuria degli spazi comuni dei civici • Insicurezza nei quartieri	Ho chiesto il trasferimento. «Questo fa schifo» ho detto. La scala non si pulisce, tanti scarafaggi ... Gli scarafaggi, lascio stare. Pieno di scarafaggi (10_EPMP)
L'iniquinà percepita • Nelle scelte dell'ente gestore relative ai contributi richiesti • Nei confronti degli altri inquilini	La spazzatura è piena, io pago, non so quanta spazzatura pago, degli altri però ... Non si capisce più niente, prima non era così. Che schifo. Se non avessi aggiustata la casa avrei fatto il cambio alloggio (19_EBMP)

Il paragrafo seguente illustra quali fattori relativi ai modelli di gestione influenzano la capacità dei servizi di generare o distruggere valore.

7.3 Come si genera (o distrugge) valore nei servizi abitativi? La prospettiva degli inquilini

Cosa fa la differenza nel processo di creazione di valore? Se il valore generato nei servizi non può che essere rilevato attraverso l'esperienza degli utenti, il suo processo di creazione, invece, è frutto di un'interazione tra utenti e operatori dei servizi, come ampiamente descritto nel Capitolo 4. Coerentemente con questa impostazione teorica, gli elementi che consentono di generare (o distruggere) valore sono stati esplorati nella prospettiva degli inquilini, descritta in questo paragrafo, e degli operatori, illustrata nel successivo paragrafo 7.5.

Rispetto alle componenti del servizio che abilitano la percezione di valore creato, nelle risposte degli inquilini si riscontrano tre classi di fattori: *l'accessibilità nella relazione*; *la qualità della relazione* di servizio; *l'orientamento ai bisogni* (o user-centricity).

7.3.1 Come si genera valore nella prospettiva degli inquilini

Accessibilità nella relazione

Un servizio accessibile è un servizio *prossimo*, ovvero disegnato in modo tale che sia possibile poter esprimere un bisogno (e auspicabilmente trovare una risposta) senza dover prima superare ostacoli fisici o procedurali. Nella percezione degli inquilini intervistati, il servizio abitativo è accessibile quando è disintermediato in modo facile per l'utenza (per esempio, il gruppo di WhatsApp dello stabile, dove passano le informazioni che riguardano tutti), ma ancora di più quando è mediato da figure prossime.

Un elemento di accessibilità, infatti, è la presenza fisica e frequente di personale di contatto: custodi e Community Manager. Nei civici dove sono stati sperimentati modelli di gestione strategica del servizio, gli inquilini riconoscono come elemento positivo del servizio la facilità di contatto col personale e, in entrambi i casi, la principale porta di accesso al servizio è senza dubbio il/la custode, spesso invocato/a con il nome proprio (Elias a Stadera, Ivana a San Siro). A questo proposito, è utile ricordare che nel caso delle Quattro Corti a Stadera il custode serve tutti i civici, a prescindere dal gestore. Per questo motivo, le citazioni riferite a lui sono indicate genericamente come riferite al quartiere Stadera, senza rimandi alla tipologia di gestione. Si tratta di un ulteriore elemento di interesse del caso delle Quattro Corti (cfr. Capitolo 5). Per tutti gli altri casi, in questo paragrafo e nel successivo per ogni citazione verranno segnalate tra parentesi i casi di gestione analizzata, distinguendo tra³: San Siro Gestione Strategica (GS) (Via Albertinelli 5) e San Siro Tradizionale (Via Preneste 8); Stadera GS (Via Palmieri 22 e Via Barrili 17) e Stadera Tradizionale (Via Palmieri 18 e Via Barrili 21).

E infatti grazie a Dio che c'è lui [*Elias*, N.d.R.]. Sì, sì. Lui secondo me va anche oltre le sue competenze (Stadera, 3_CWRS).

Ci riferiamo totalmente con la custode (San Siro GS, 26_CWEP).

Il/la custode è la figura che assicura un presidio costante e che per l'utenza incarna il primo volto dell'azienda. Non è solo responsabile della cura delle parti comuni, ma svolge una prima funzione di mediazione della relazione tra inquilini e tra questi e l'azienda, sia quando la richiesta è dell'azienda per l'utente (assicurandosi che le informazioni, come lettere o raccomandate, arrivino all'utente: talvolta è il custode stesso a leggerle e spiegarle) sia il contrario. In particolare, quella del/la custode è la figura che offre un primo livello di risposta a bisogni di base. In uno dei due stabili a gestione strategica il custode è anche la persona che interviene direttamente per piccole manutenzioni su richiesta degli inquilini (*Quando c'è*

³ Per maggiori dettagli sui diversi modelli di gestione in esame, si rimanda al Capitolo 5.

qualcosa che non va, glielo dico a lui [Elias, N.d.R.]. Poi lui, insomma, le fa quando ... [...] O non ci sono le luci, o non si accendono diciamo. Lui ... quando c'ha tempo le cambia [...] Si presta, diciamo - Sì, [le] cose tecniche di solito ce le sbrighiamo sempre col portinaio che è tuttofare, 46_MBVB). Nell'altro stabile, a San Siro, invece, la custode svolge un ruolo di ascolto (*Ci fermavamo lì a chiacchierare, sai, dire, fare ... [...] io parlavo di me, della mia vita privata. Piangevo ... cioè era una confidenza con la custode; 21_MBRs).* Questo ruolo è riconosciuto anche dagli abitanti del civico a gestione tradizionale a San Siro (Via Preneste 8), che lamentano fortemente la mancanza di un custode e attribuiscono a questa assenza un elemento di disservizio, sia dal punto di vista della cura degli spazi comuni, sia della funzione di accompagnamento della convivenza:

Guarda lì, che schifezza. È solo questo pezzo qua, altri cortili non è mica così. Manca il custode. Il custode sarebbe da mettere. [...] ti dico la verità, di là era più ordinato, era più curato tutto (San Siro tradizionale, 10_EPMP).

All'inizio si stava bene, eh. Comunque veniva seguito, avevamo una custode che curava il cortile, i bambini fuori con la palla come li vedi adesso non avrebbero giocato, sennò li prendeva con la scopa. È andata in pensione la custode, e ciao (San Siro tradizionale, 9_EPEB).

Non stupisce, quindi, che in entrambi i quartieri il/la custode finisca con svolgere informalmente una funzione di riferimento anche per gli abitanti di altri civici.

Ma se il/la custode è la porta di primo accesso, per trovare risposta a bisogni più complessi un elemento che genera valore nel servizio è la facilità di contatto col personale dell'azienda che si occupa della gestione dei servizi abitativi: nel caso San Siro i Community Manager (CM), nel caso di Stadera i referenti sociali, Mauro e Victoria.

Abbiamo la portineria, Elias [...] è molto, molto bravo, sempre disponibile. [e poi] c'è ... come si chiama Victoria, che è sempre disponibile ... ti dico, non puoi immaginare (Stadera GS, 18_MPVB).

Allora, intanto, secondo me la cosa più importante è avere una portineria. [Poi, N.d.R.] ci sono due o tre addetti molto bravi, disponibili, competenti [riferendosi ai Community Manager, N.d.R.]. Se hai bisogno, ti danno una mano, cioè... anche per cose molto minute, per cui magari chiami l'ALER, dici guarda... ti dicono «È a carico tuo questa riparazione, o a carico dell'ALER». Quindi quello è l'aspetto positivo (San Siro GS, 35_EBMB).

In entrambi i quartieri emerge un *modello di accesso al servizio a doppio livello*, dove il primo è quello assicurato dal portiere che svolge una funzione di primo

contatto; il secondo è assicurato dal personale deputato alla gestione della relazione con l'utenza, che in maniera più formalizzata e competente, ma anche con un livello di intensità minore, assicura accesso a risposte tempestive e certe, anche quando negative.

Ma loro, poverine, escono ... io alla Rosy [una *Community Manager*, N.d.R.], son sempre andata a rompere le scatole. Però, più di tanto non possono fare. È inutile che ... son brave. Sono persone che, poverine ... però se quelli dicono no, loro non possono fare niente. Però poi come prima presenza sono sempre loro che la gente si gira male (San Siro GS, 24_MBRS).

Dalle interviste emerge che l'accessibilità al servizio passa attraverso la relazione con il personale di contatto. Questa relazione si costruisce attraverso la prossimità e frequenza. Un aspetto interessante che riguarda il caso di San Siro è che la presenza di un nuovo sportello fisico dei Community Manager in un luogo relativamente prossimo agli stabili indagati non rappresenta di per sé un fattore di accessibilità incrementata, come invece succede nel caso della presenza di queste figure direttamente nei cortili.

La qualità della relazione

Se l'accessibilità al servizio passa attraverso la relazione, la *qualità della relazione* è quindi un vettore di creazione di valore. Nelle interviste emergono i comportamenti che sostengono la qualità della relazione e che possono essere ricondotti a quattro caratteristiche:

- proattività;
- ascolto;
- affidabilità;
- collaborazione.

Una differenza che emerge in maniera significativa nei civici dove non c'è personale di contatto (custode e/o CM) è che le comunicazioni con l'azienda sono in genere ridotte all'osso, e gli utenti sono rintracciati in genere in via formale per segnalare un problema (tipicamente un ritardo nel pagamento). Questo stile comunicativo allunga le distanze tra utente e azienda.

Ci hanno mandato una lettera di sollecito, per non mi ricordo quale motivo. Era una cosa tipo ... non lo so, una cosa da ... cioè una cosa vecchia, che noi non abbiamo pagato. E mio marito non l'ha digerita. Non è che non l'ha digerita perché hanno sollecitato giustamente, ma il modo di scrivere la lettera era proprio brutto (Stadera tradizionale, 11_EPEB).

Non chiamano per niente. Ad esempio, chiama l'avvocato, quando ti deve dire ... due anni fa mi ha chiamato l'avvocato ... mi ha mandato la lettera ... di pagare perché sennò ... allora gli ho telefonato e gli ho detto «Scusi? Ma lei mi manda lettera di pagare ... come faccio a pagare, se devo pagare l'affitto ...». Mi dice «Signora, stia tranquilla», mi ha detto. Mi ero agitata, no? Mi fa «Lei, stia tranquilla, io le devo mandare per forza queste lettere» m'ha detto (San Siro tradizionale, 4_MBMP).

Al contrario, quando il problema è affrontato in maniera proattiva, la comunicazione del problema avviene prima per via informale, non è affidata ad una raccomandata, ma veicolata a voce, in modo collaborativo.

Sì, [*DAR=Casa ti contatta*, N.d.R.] quando rimani troppo indietro con gli affitti. Certo. Ti chiedono «Che sta succedendo?». Sì, certo. Rimani molto in contatto, sì, sì (Stadera GS, 46_MBVB).

[...] mi hanno chiamato, mi ha chiamata Mauro [*parte del personale DAR=Casa*, N.d.R.], ha detto «Guarda che ti devo parlare» ... bene veramente. E questa cosa è successa per le spese ... sono aumentate perché sai, con la guerra che c'è, anche loro non se l'aspettavano. Si vedeva che a loro dispiaceva. Cosa dobbiamo fare? Capito? (Stadera GS, 18_MPVB).

La disponibilità non è solo descritta in termini di gentilezza (*molto disponibile, molto carina, gentilissima; bravi, disponibili, competenti*), ma soprattutto in termini di tempo e attenzione rivolta per l'ascolto:

Lei [*parte del personale DAR=Casa*, N.d.R.] ti dà sempre tempo. Diciamo che ti danno [*in DAR=Casa*, N.d.R.] tempo. Una cosa che non tutti possono ... hai capito? Tu vai lì ... Loro ti danno proprio ... tempo loro. E ti fanno sentire ... diciamo che mi trovo tanto bene (Stadera GS, 18_MPVB).

Oltre all'ascolto, il personale di contatto si qualifica come affidabile agli occhi dell'utenza quando è capace di offrire risposte comprensibili e chiare:

anche i loro impiegati di là [*si riferisce ai referenti sociali nell'ufficio dentro il cortile*, N.d.R.], quando vado: mi rispondono bene, parlano bene, spiegano bene. Alcune volte hanno anche pazienza nel fare le cose (Stadera GS, 7_CWVB).

Infine, sempre con riferimento alle modalità di comunicazione, in presenza di un canale aperto col personale è più facile che si attivino comportamenti collaborativi con l'utenza, che partecipa alla creazione di valore.

Io li contatto [*i referenti ALER*, N.d.R.] se vedo delle persone abusive, subito li contatto. E mi è già capitato perché anche nella mia scala l'hanno cercati, infatti li contatto subito, li abbiamo sbattuti fuori. Anzi, ti dico, sono io che aiuto l'ALER! Perché quando c'è qualche abusivo faccio casino (San Siro GS, 23_CWEP).

La prossimità assicura delle forme di collaborazione anche molto basiche, ma che consentono di valorizzare le competenze dell'utenza o la qualità della rete sociale. Infine, in presenza di un clima collaborativo, l'utenza è disposta a contribuire alla cura e alla manutenzione anche degli spazi comuni.

Loro cercano noi quando hanno bisogno... Come una volta [*che*] DAR=Casa [*ha*] cercato me, perché loro aveva un foglio che bisognava tradurre in francese. Ecco, [*siccome*] io lo conosco [*il*] francese, mi ha mandato [*per*] e-mail, io ho fatto [*la*] traduzione (Stadera GS, 46_VB).

[*contatto da DAR=Casa*, N.d.R.] Loro mi chiedono aiuto, tipo «È morto [*nome*, N.d.R.]. [*Nome dell'intervistata*, N.d.R.] fai tu il giro? Lo dici tu a...». L'altro ieri ho fatto il giro delle mie vecchiette, qua. Cose così (Stadera GS, 46_MBVB).

L'orientamento ai bisogni

L'orientamento ai bisogni è un'altra caratteristica del servizio che favorisce la creazione di valore. Dalle interviste si possono enucleare diverse tipologie di interventi che sono finalizzate a rispondere in maniera efficace a bisogni di natura ed intensità diversa. In particolare, si possono individuare diverse tipologie di bisogni emergenti relativi a quattro dimensioni diverse: manutenzione; emergere di situazioni personali critiche; convivenza con altri inquilini; bisogni sociali ulteriori rispetto a quelli abitativi.

Con riferimento a ciascuna di queste, gli elementi che caratterizzano un servizio orientato ai bisogni sono:

- la tempestività della risposta;
- la personalizzazione della soluzione;
- la mediazione dell'esperienza di convivenza;
- il supporto alla cittadinanza.

Un servizio capace di creare valore si basa in primo luogo sulla capacità di rispondere in maniera tempestiva a problemi legati all'alloggio o agli spazi comuni. Tipicamente può essere il caso di un problema col riscaldamento, con un'infiltrazione, con qualcosa che si rompe, non funziona e minaccia la serenità dell'abitare.

Allora, se ho bisogno di qualcosa... ad esempio un intervento sulla casa, un rubinetto che perde, piuttosto che la caldaia eccetera... Non ho mai avuto la sensazione di sentirmi completamente, insomma, abbandonata o sola. Nonostante io non conoscessi nessuno (Stadera GS, 12_CWEP).

Ma se questi sono fattori comuni a qualunque esperienza abitativa, un aspetto che caratterizza l'abitare sociale è la frequenza di situazioni personali di disagio economico – transitorie o permanenti – che richiedono una revisione del patto abitativo. Per esempio, una crisi lavorativa può dare luogo all'impossibilità temporanea di pagare il canone, oppure alla richiesta di trovare un alloggio più piccolo con costi più bassi o di rivedere la fascia di canone da applicare, aggiornata al nuovo status sociale del nucleo che vi abita. In tutti questi casi, l'elemento distintivo del servizio che crea valore è la flessibilità, intesa come capacità di adattare i termini del servizio ai sopraggiunti bisogni dell'utente: che si tratti di un nuovo alloggio o di un nuovo canone, o anche solo di una sospensione del canone (e accesso a programmi di tutela sociale), la risposta più efficace è quella che si disegna sui bisogni specifici dell'utente (*personalizzazione*).

No, quando vado in difficoltà gli dico «Dovete aspettarmi un mese, due mesi, e poi vi pago tranquillamente» e loro capiscono la situazione (Stadera tradizionale, 11_EPEB).

Cioè, io ho avuto un momento che, diciamo, non potevo pagare tutto l'affitto. Con lei [*una Community Manager*, N.d.R.] e un'altra sua collega abbiamo risolto tutto (San Siro GS, 30_CWEP).

Se tu dimostravi di avere avuto un decadimento del reddito superiore a una certa percentuale, ed eri in regola con i pagamenti dei canoni, praticamente da che facevi la richiesta di entrare nella Edilizia Residenziale Pubblica, cioè di avere la casa popolare, tu rimanevi qui... (Stadera tradizionale, 31_CWVB).

C'era una signora che ha chiesto il cambio alloggio perché non riusciva più a pagarlo. Ha lasciato un appartamento come il mio, e gli hanno dato un monolocale in piazza Tirana. Cioè comunque diciamo che ti vengono incontro su certe cose (San Siro tradizionale, 9_EPEB).

Un terzo elemento che caratterizza l'abitare nei quartieri popolari, come si è già visto, è la presenza di un'alta percentuale di persone con background migratorio. Le differenze, siano esse culturali, generazionali o di composizione del nucleo, sono spesso percepite come centrali nel determinare situazioni conflittuali negli stabili. Come si è già visto, la chiave «etnica» è quella che più di sovente

viene utilizzata per interpretare le ragioni di un conflitto di convivenza e, pertanto, lo stesso conflitto imputabile ad altre motivazioni (persone anziane infastidite dalla presenza di bambini rumorosi) produce forme di diffidenza interraziale (che distrugge valore). Nella prospettiva degli inquilini, questo conflitto è gestito o anticipato se l'esperienza di convivenza problematica è riconosciuta o mediata dal provider.

Se c'è un problema in condominio, si interpella DAR=casa, si fa presente. Loro sono sempre molto presenti quindi la si risolve, si risolve o cerchiamo di risolverlo nel più quieto modo possibile (Stadera GS, 6_CW).

In particolar modo, questa caratteristica sembra essere estensivamente riconosciuta soprattutto a Stadera, dove il condominio viene raccontato dagli intervistati come un «progetto di abitare sociale» che, come descritto nel Capitolo 5, aveva esplicitamente una vocazione multiculturale. Non stupisce, infatti, il riferimento diretto ad un «patto di convivenza».

In questo contesto di patto di convivenza ... perché noi quando siamo entrati abbiamo fatto questo patto di convivenza, c'è stata questa forma di ... con DAR=Casa, questa forma di aiuto reciproco. Di rispetto totale delle persone. Quindi essendoci sette etnie diverse, l'approccio è stato abbastanza ... l'abbiamo presa con molta umiltà e leggerezza, quindi propensi allo scambio di cultura, allo scambio di idee, allo scambio di feste (Stadera GS, 6_CW).

Nell'esperienza di gestione strategica a San Siro, la gestione del conflitto sembra piuttosto affidata alla presenza di una comunità di abitanti radicata nel tempo, con relazioni consolidate e abituata a collaborare, a partire dalla gestione degli spazi comuni.

La zona e come viene gestito il condominio, la pulizia, il verde che io non me lo aspettavo. La prima volta quando sono entrato ho detto «Ma esiste?». Perché non sapevo ... all'interno del piazzale Cuoco [*dove abitava prima in edilizia temporanea, prima dell'assegnazione in Albertinelli, N.d.R.*] secondo me sono tutte case belle così. Purtroppo cambia sempre chi abita quello spazio. Per cui le persone qua ci tengono (San Siro GS, 26_CWEP).

Infine, l'orientamento dei servizi ai bisogni si manifesta anche nel supporto offerto oltre l'aspetto abitativo in senso stretto, e orientato ai più ampi bisogni di cittadinanza. Per esempio, in Via Albertinelli incontriamo una donna con problemi psichiatrici e cardiologici, aiutata dalla CM di riferimento dello stabile ad avere accesso ai servizi sociali e sanitari. Altrove, gli inquilini raccontano direttamente le loro esperienze di aiuto.

Tre mesi fa mi hanno aiutato per rifare il permesso di soggiorno, non capivo i documenti e mi hanno aiutato a compilare. Gli mandavo le foto per telefono e li ho chiamati e loro mi hanno detto «sezione A1» metti questo (Stadera GS, 17_CWEP).

Hanno fatto questo per aiutare le donne. Ogni tanto andavamo lì, a perdere tempo, a imparare a cucire. Come me ... io non sapevo niente [*di*, N.d.R.] cucito. Ho imparato di là (Stadera GS, 45_VB).

È capitato di chiamare, chiedere informazioni su... sempre su dei documenti da fare per quanto riguarda... per esempio, mi ricordo, per la residenza. Sono stati molto gentili (Stadera GS, 16_CWEP).

La Tabella 7.3 riepiloga le modalità con cui la modalità di gestione del servizio porta alla creazione di valore, nella prospettiva degli inquilini.

Tabella 7.3 Come si crea valore nella gestione, nella prospettiva degli inquilini

Modalità con cui si crea valore	Citazioni esemplificative
Accessibilità nella relazione: • Presenza fisica • Doppio livello: custode + personale di contatto con l'utenza	Allora, intanto, secondo me la cosa più importante è avere una portineria. [Poi] ci sono due o tre addetti molto bravi, disponibili, competenti. Se hai bisogno, ti danno una mano, cioè... anche per cose molto minute (San Siro GS, 35_EBMB)
Comunicazione col personale di contatto: • Proattività • Ascolto • Affidabilità • Collaborazione	Lei ti dà sempre tempo. Diciamo che ti danno tempo. Una cosa che non tutti possono ... hai capito? Tu vai lì ... Loro ti danno proprio ... tempo loro. E ti fanno sentire ... diciamo che mi trovo tanto bene (Stadera GS, 18_MPVB)
Orientamento ai bisogni (o user-centricity): • La tempestività della risposta • La personalizzazione della soluzione • La mediazione dell'esperienza di convivenza • Il supporto alla cittadinanza	Tre mesi fa mi hanno aiutato per rifare il permesso di soggiorno, non capivo i documenti e mi hanno aiutato a compilare. Gli mandavo le foto per telefono e li ho chiamati e loro mi hanno detto sezione A1 metti questo (Stadera GS, 17_CWEP)

7.3.2 Cosa distrugge valore nella prospettiva degli inquilini

Dall'analisi delle interviste emerge che gli elementi del servizio che distruggono valore sono quelli specularmente all'opposto di quelli che generano valore. In particolare: *l'inaccessibilità della relazione*; *un'esperienza di contatto negativa* e *la violazione del patto di servizio* abitativo. Tutti questi elementi sono descritti nel dettaglio nei paragrafi seguenti.

Inaccessibilità della relazione

In assenza di personale di contatto prossimo (o, come definito precedentemente, di primo livello), l'accessibilità al servizio risulta meno agevole. Nel civico di gestione tradizionale a San Siro (via Preneste 8), gli intervistati con maggiore anzianità abitativa riscontrano una differenza rispetto a quando vi era il custode.

Vabbè, prima c'era il ... come si chiama ... il custode? Quindi c'era un po' più di contatto, di controllo, quant'altro. Poi da quando non lavorano più i custodi ... non so se sono stati mandati via ... comunque diciamo ... il contatto è nullo, nel senso ti arriva l'affitto, e quant'altro, però ... (San Siro tradizionale, 6_EPEB).

Nonostante ALER abbia codificato le modalità di accesso da parte del pubblico sia nelle sedi territoriali (UOG e sede C.A.S.A. ALER di San Siro) sia nella sede centrale (Viale Romagna), nella percezione dell'utenza che non entra in contatto con personale di prossimità (custode o CM) l'accesso al servizio viene presentato come impegnativo o disagiata.

Tante volte sono riuscito a parlare, adesso non si può più neanche parlare con l'ALER, bisogna mandare una mail. Io l'ho mandata già due volte qua, l'ho mandata in Romagna. Silenzio di tomba [...] che mettessero un ufficio ... perché io ho provato ad andare lì, mi fa «Eh no deve far la mail, perché per questo deve parlare con una tal persona ... cioè per ogni problema con una persona diversa». Come cavolo si fa? Cioè non si può, quindi devi mandare la mail, non si riesce a parlare con 'sta gente (San Siro tradizionale, 3_MBVB).

Il problema è che devi andare in viale Romagna ... (San Siro tradizionale, 9_EPEB).

Ci vogliono tre mesi per avere l'appuntamento (San Siro tradizionale, 19_EPEB).

Lo stesso problema si riscontra anche nelle case «fuori ERP» di Stadera che ALER gestisce direttamente: in questo caso a rendere più difficile le comunicazioni con l'azienda non è solo l'assenza di un presidio diretto o di una figura di contatto prossima, ma la scarsa chiarezza rispetto a quale debba essere il riferimento amministrativo per l'utenza di alloggi che rappresentano un modello di gestione minoritario per l'azienda.

Chiamo l'ufficio fuori ERP, che è questo ufficio ERP che si dovrebbe occupare dei nostri alloggi. Che però di solito ci fa rimbalzare sull'amministratore, l'amministratore è questo ... questa entità boh ... È un'entità, lì. L'amministratore di solito non risponde mai. Che poi è una cooperativa, no? Però quando risponde: «No, dovete far riferimento ad ALER». ALER: «No, dovete far riferimento...». Cioè, non si sa mai ... c'è sempre un ufficio preposto, il famoso ufficio preposto che nessuno conosce. [...] Cioè lì, io capisco che ci siano magari tre o quattro uffici che si occupano ... Cioè nel senso che lei [*un'impiegata dell'azienda*, N.d.R.] si occupa della gestione, però chi calcola i consumi è un altro ufficio, chi fa la fatturazione di questi consumi è un altro ufficio, okay? Chi però dà i consumi all'ufficio magari è l'amministratore condominiale, che però magari non lo dà lui direttamente lui, ma passa per DAR Casa che ... Cioè, c'è tutto un giro che non si riesce ... (Stadera tradizionale, 3_CWRS).

Allora, il fuori ERP ha qualche pecca nella gestione, secondo me. Dalla parte amministrativa, no, perché praticamente sai l'ufficio preposto qual è, e dove hai ubicato, e hai i contatti anche. Ma dalla parte tecnica, no. Perché praticamente qui la gestione delle parti comuni è della... lo gestisce la cooperativa. Però altre cose no. E non sa a chi rivolgerti in ALER (Stadera tradizionale, 31_CWVB).

A Stadera, nello stesso civico dove sono presenti unità abitative fuori ERP gestite da ALER abitano alcuni studenti stranieri in scambio a Milano: l'azienda ha fatto un bando per allocare alcuni alloggi via via disponibili (in questo civico e altrove) per questa nuova tipologia di utenza, in risposta ad una crescente domanda di alloggi da parte delle università e di studenti stranieri che transitano a Milano per un semestre o due. Le testimonianze dei giovani intervistati sono interessanti, perché a fronte di una enorme facilità di accesso per ottenere la casa (*I [got] this apartment very [quickly]. [I was looking] just for two days, and I just moved in*, 32_CWMP⁴), la gestione di eventuali imprevisti risulta altrettanto critica come per il resto dell'utenza del civico interessato.

⁴ Traducibile in «Ho ottenuto questo appartamento molto velocemente, l'ho cercato un paio di giorni e poi mi sono trasferito».

And before [the] summer I stayed here like two months, and then I [went] back to my country. And then everything changed, because everyone in the office is changing. And if I have problems, and I contact [someone] through the agency, they won't help⁵ (Stadera, 32_CWMP)⁶.

Il caso degli studenti aiuta a mettere meglio a fuoco che la qualità dell'accessibilità al servizio non riguarda soltanto la facilità o meno con cui l'alloggio è assegnato, ma più complessivamente l'esperienza di contatto con il gestore con riferimento alle necessità legate all'abitare.

Nei civici dove viene offerta una gestione tradizionale, l'assenza di personale di contatto prossimo rende la relazione con l'azienda di gestione impersonale, più difficile da stabilire, frammentata e, in ultima analisi, insoddisfacente.

Esperienza di contatto negativa

Tre sono gli elementi che rendono negativa l'esperienza di contatto:

- lo scopo sanzionatorio della comunicazione;
- il canale formale del contatto;
- il conflitto col personale di contatto.

Nei civici a gestione amministrativa di impianto più tradizionale, sono molti gli inquilini che dicono di non essere stati mai contattati dall'azienda, se non in caso di mancati pagamenti. L'inquilino si sente cercato solo se inadempiente e potenzialmente soggetto a sanzione.

Il contatto è stato quando me l'hanno assegnata, e questa volta qua che mi ha fatto il censimento. Basta (San Siro tradizionale, 28_CWEP).

[*Ci cercano*, N.d.R.] solo quando devono chiedere soldi. Cioè se c'è un recupero crediti da fare, velocissimi. Anzi non ti chiamano, ti mandano una lettera in cui ti danno già l'appuntamento loro, ovviamente al mattino perché non lavora nessuno secondo loro (Stadera tradizionale, 3_CWRS).

Non chiamano per niente. Ad esempio, chiama l'avvocato, quando ti deve dire ... due anni fa mi ha chiamato l'avvocato ... mi ha mandato la lettera ... di pagare perché sennò ... (San Siro tradizionale, 4_MBMP).

⁵ Traducibile in «Prima dell'estate sono rimasto qui circa due mesi, poi sono tornato nel mio Paese. E poi tutto è cambiato, perché cambiano tutte le persone dell'ufficio. Se ho problemi e contatto qualcuno tramite l'agenzia, non ottengo supporto».

⁶ Questa citazione si inserisce nel contesto di alcuni alloggi che ALER ha dato in gestione a un'agenzia specializzata che affitta gli alloggi a studenti internazionali.

In genere, la comunicazione è affidata a un canale formale (lettera), che può essere percepita come inappropriata non solo perché mezzo impersonale e che non aiuta a costruire una relazione di fiducia, ma anche perché talvolta inadeguato in quanto non conforme alle competenze dell'utenza, in assenza di una figura di mediazione, linguistica e non solo, del messaggio.

[*Quando ALER deve inviarmi comunicazioni*, N.d.R.] manda lettere, però se non ho chi mi legge subito dopo questa lettera [*l'intervistato è ipovedente*, N.d.R.], possono passare dei giorni (San Siro GS, 36_EBVB).

Ci hanno mandato una lettera di sollecito, per non mi ricordo quale motivo. Era una cosa tipo ... non lo so, una cosa da ... cioè una cosa vecchia, che noi non abbiamo pagato. E mio marito non l'ha digerita. Non è che non l'ha digerita perché hanno sollecitato giustamente, ma il modo di scrivere la lettera era proprio brutto. Cioè non siamo abituati a questo lessico, a questo modo di parlare (Stadera tradizionale, 11_EPEB).

Cioè a noi adesso ci hanno mandato la diffida, perché mia moglie quando è stata incinta ha preso la NASPI, e quel foglio non ... cioè per sbaglio non l'abbiamo portato ... Ci hanno mandato la diffida. Che potevi dirmelo tranquillamente «Guarda che manca un foglio» (San Siro tradizionale, 9_EPEB).

A rendere negativa l'esperienza di contatto è la mancanza di una relazione collaborativa, per via di un difetto di comunicazione.

Diciamo che sono un po'... duri, ecco, quando magari si chiama. Sono un po' duri quando si chiama. Adesso non so se magari è una mia impressione oppure no, ecco (San Siro GS, 37_EBVB).

Questa «durezza» può sfociare nel conflitto o nella sensazione di umiliazione per l'utenza, come per una donna che riporta di essersi sentita dire: «*Questa straniera fa troppi figli e poi vuole un altro alloggio*».

Sono andata non so quante volte in quel posto malefico... [*sportello*, N.d.R.] Ma era un posto dove io proprio mi sentivo umiliata (Stadera tradizionale, 39_VB).

Violazione del patto di servizio

Un aspetto che sembra un antecedente della sensazione di iniquità, considerata una dimensione del valore distrutto (par. 7.3.3), è il mancato rispetto del patto di servizio tra azienda e inquilini. Pagare il canone regolarmente, rispettare gli spazi comuni e la pace degli altri inquilini sono comportamenti incorniciati

dall'utenza che li agisce come l'adempimento alla propria parte del contratto. La percezione di una mancata simmetria nel rispetto del patto da parte del gestore emerge come un aspetto che contribuisce alla distruzione di valore.

In particolare, gli inquilini raccontano due tipologie di violazioni del patto:

- quando il gestore non offre quello che promette all'inquilino stesso;
- quando il gestore non sanziona chi non rispetta le regole.

Vedersi imputati dei costi per servizi che non sono offerti (la gestione carente della spazzatura), non beneficiare di spazi cui si avrebbe diritto (le cantine inagibili) oppure assistere a lunghi ritardi negli interventi di manutenzione straordinaria, in capo al gestore (come nel caso dei problemi di riscaldamento o della pavimentazione del cortile) sono considerati non solo disservizi, ma forme di inaffidabilità da parte del gestore, manifestazioni di un patto violato.

La cantina che ... tu la paghi ... cioè ce l'ho nelle spese, ma non la puoi usare. [...] quando ti danno la casa, ti danno anche la cantina. Solo che non si possono usare (9_EPEB).

Siccome io ho mandato la lettera scritta che «Non vi pago una lira di affitto, di canone, finché non mi mettete a posto l'appartamento e non regolarizzate la contabilità». Allora loro mi avevano fatto lo sfratto. Io ho fatto bloccare lo sfratto e ho fatto «morosità incolpevole» (San Siro GS, 33_CWEP).

Ma l'aspetto che forse più di altri offre la misura del senso di «tradimento» da parte del gestore nella prospettiva degli inquilini che si sentono regolari è la mancanza di misure prese verso i comportamenti di *free-riding* degli altri inquilini.

Cioè più sei regolare, più se la prendono con te. Che non mi sembra giusto (San Siro tradizionale, 9_EPEB).

La sensazione di patto violato si acuisce quando a una richiesta di intervento non segue una risposta.

Rimbalzano la palla alla polizia o ai carabinieri. Questo. Su questo non credo che aiutino, non mi è mai stato detto per i problemi disciplinari di rivolgermi a loro. Per i problemi funzionali, cioè per i problemi così va bene, ma per altri no. [...] Tecnici sì. Qualcosa di gestione proprio ... che ti cade ... non so, ti cade il muro. Il resto non vogliono saperne. Credo che ne abbiano già di loro (San Siro GS, 26_CWEP).

Ci sono alcuni lì dentro [*in ALER*, N.d.R.] che conosco da vent'anni, e se ho bisogno, escono, guardano, vedono un po', ma non possono fare niente. Perché se tu parli col tuo capo e quel tuo capo se ne frega, cioè praticamente è come se non avessi fatto niente, allora non puoi dare la colpa a una persona, perché lui si interessa (*San Siro tradizionale*, 46_CWRS).

La Tabella 7.4 sintetizza le principali modalità con cui si distrugge valore nella gestione dei servizi, nella prospettiva degli inquilini.

Tabella 7.4 Come si distrugge valore nella gestione dei servizi abitativi, nella prospettiva degli inquilini

Modalità con cui si distrugge valore	Citazioni esemplificative
Inaccessibilità • Barriere fisiche o tecnologiche • Assenza di personale di contatto	Tante volte sono riuscito a parlare, adesso non si può più neanche parlare con l'ALER, bisogna mandare una mail. Io l'ho mandata già due volte qua, l'ho mangiata in Romagna. Silenzio di tomba [...] che mettessero un ufficio ... perché io ho provato ad andare lì, mi fa «Eh no deve far la mail, perché per questo deve parlare con una tal persona ... cioè per ogni problema con una persona diversa». Come cavolo si fa? Cioè non si può, quindi devi mandare la mail, non si riesce a parlare con 'sta gente. (3_MBVB)
Esperienza di contatto negativa: • Lo scopo sanzionatorio della comunicazione • Il canale formale del contatto • Il conflitto col personale di contatto	Ci hanno mandato una lettera di sollecito, per non mi ricordo quale motivo. Era una cosa tipo ... non lo so, una cosa da ... cioè una cosa vecchia, che noi non abbiamo pagato. E mio marito non l'ha digerita. Non è che non l'ha digerita perché hanno sollecitato giustamente, ma il modo di scrivere la lettera era proprio brutto. Cioè non siamo abituati a questo lessico, a questo modo di parlare (11_EPEB)
Violazione del patto di servizio: • quando il gestore non offre quello che promette all'inquilino stesso; • quando il gestore non sanziona chi non rispetta le regole.	Rimbalzano la palla alla polizia o ai carabinieri. Questo. Su questo non credo che aiutino, non mi è mai stato detto per i problemi disciplinari di rivolgermi a loro. Per i problemi funzionali, cioè per i problemi così va bene, ma per altri no. [...] Tecnici sì. Qualcosa di gestione proprio ... che ti cade ... non so, ti cade il muro. Il resto non vogliono saperne. Credo che ne abbiano già di loro (<i>San Siro GS</i> , 26_CWEP)

La sezione successiva introduce una nuova prospettiva nel capitolo, quella degli operatori dei servizi coinvolti in esperienze di gestione strategica.

7.4 Come si genera valore nei servizi abitativi? La prospettiva degli operatori

Come più volte ricordato, tra gli elementi che caratterizzano i servizi vi è la contestualità tra erogazione e fruizione. Questo rende sia il personale di contatto sia i beneficiari attori centrali del processo di creazione o distruzione di valore. Pertanto, la prospettiva degli inquilini circa il modo in cui si crea o distrugge valore nella gestione è integrata dalla voce diretta del personale «di secondo livello», ossia quello deputato a rispondere a bisogni più complessi rispetto a quelli legati alla gestione della quotidianità nel civico, tipicamente riportati al custode (ove presente, cfr. *supra*). Il focus di analisi è sulle esperienze di gestione strategica maturate dai Community Manager (ALER) a San Siro e dagli operatori sociali di DAR=Casa a Stadera, per enucleare gli elementi che contraddistinguono questo approccio. Dalle interviste con operatori e operatrici sono emersi tre fattori che contribuiscono a creare valore, che ricalcano diversi livelli in cui si articola la gestione: *i)* adottare un *approccio di iniziativa* nella programmazione delle attività (attività di back-office); *ii)* costruire una *relazione di fiducia* con i beneficiari (attività di front-office); *iii)* *ricomporre e integrare le risposte inter- e intra-organizzative* (costruzione di rete).

7.4.1 Approccio di iniziativa (back office)

L'approccio di iniziativa attiene alla definizione di priorità di intervento e di programmazione conseguente delle attività, basata su una conoscenza solida dei bisogni nel territorio. In presenza di un inquilinato che di frequente presenta bisogni articolati e complessi, operatori e operatrici si dotano di un metodo per orientare il proprio lavoro di back-office, a partire dalle leve in proprio possesso: su tutte, le procedure amministrative. Questo significa chiedersi per esempio se dietro comportamenti indesiderati degli inquilini (es. morosità) possa celarsi un bisogno sociale più complesso; ovvero, se gli inquilini siano effettivamente consapevoli delle misure di supporto messe in campo dal gestore e dalla rete di welfare per le situazioni di marginalità, e siano in grado di accedervi.

Se la persona tu la incontri per una pratica amministrativa, e ti rendi conto che ha dei mezzi limitati di qualsiasi genere, sei tu che puoi offrirgli... La pratica di morosità incolpevole è la più... bella, in questo senso. È la più... diciamo, quella che ti mette più in condizione di approfondire la situazione familiare di una persona. Perché tu inizi praticamente facendo le prime domande sulla parte reddituale. Quindi, vai a chiedere... fotografi il momento attuale, chiedi tutta la documentazione a oggi dei redditi del nucleo familiare. E poi devi andare a capire perché il debito è stato maturato. Per capire la

motivazione per cui è stato maturato il debito devi fare una serie di domande (CM_2).

Ci muoviamo [...] da ricerche che noi da bilancio, da nostri sistemi, dalla nostra plancia, cioè, tiriamo fuori. Banalmente chi è in area di protezione ha dei debiti alti. Non so come dire... E noi lo contattiamo per dire «Tu hai detto un debito alto, sei in grado di rientrare?». «No, non sono in grado di rientrare». «Va bene, facciamo partire la pratica del congelamento» (CM_3).

Questa impostazione parte dunque da una lettura dei comportamenti ancorata al profilo dell'utenza e ai bisogni di cui può risultare portatrice, attivandosi proattivamente per costruire delle soluzioni, invece che intervenire indistintamente in maniera sanzionatoria.

7.4.2 Costruire una relazione di fiducia (*front-office*)

Un secondo elemento di valore riconosciuto è la capacità di costruire una relazione di fiducia, quale fattore abilitante al mantenimento di un rapporto trasparente e rispettoso tra le parti.

Allora, cosa la rende più facile [*la relazione con gli inquilini*, N.d.R.]? Secondo me... è che c'è una fiducia reciproca. Quella è la cosa che mi rende più facile la gestione, il rapporto con loro. Potergli dire qualsiasi cosa, sapendo che loro sanno che l'intento della cooperativa è sempre quello di venire [*loro*, N.d.R.] incontro, quello del... fammi passare il termine, che non c'è la fregatura dietro. E quella è la fiducia che si è creata con la relazione (Stadera 1).

La fiducia reciproca permette di entrare nella dimensione più intima degli inquilini, aprendo varchi per affrontare situazioni critiche che altrimenti rischierebbero di alimentare circoli viziosi che danneggerebbero sia l'azienda sia l'inquilino:

Sentirsi nella condizione, anche [*in una*, N.d.R.] relazione [*tale da*, N.d.R.] poter dire «Ma cos'è questo? Non ho capito». Dire a una persona «Non ho capito», soprattutto [*per*, N.d.R.] queste famiglie qua non è facile. Non è facile per loro alzare il telefono e chiederti «Non ho capito questa cosa. Cosa vuol dire questi 20 euro in più? Questi 10 euro?». Non è facile. Non è facile aprirsi per loro. Lo rendi facile se tu li metti nella condizione di poter fare la domanda. [...] Per questo ti dico, mi rendo conto che per loro non è facile

trovarsi davanti a qualcuno e chiedere delle cose, chiedere anche solo chiarezza. Non ti sto chiedendo niente, non ti sto dicendo «Mi serve, ho bisogno di... Ma mi serve chiarezza» (Stadera_1).

Il rapporto di fiducia è sostenuto da tre caratteristiche:

- la presenza di competenze relazionali (es. di ascolto, empatia);
- la riconoscibilità del ruolo e la disponibilità dei punti di riferimento;
- l'esercizio del ruolo di «garante» del patto di servizio.

Questi elementi sono per molti versi speculari a quanto riferito dagli inquilini in relazione all'accessibilità della relazione e la comunicazione con il personale di contatto. Ciò che gli inquilini percepiscono come intermediazione della relazione e attitudine propositiva degli operatori e operatrici deriva da una postura specifica adottata da questi ultimi, consapevoli che la presenza/assenza di fiducia impatta direttamente sul proprio operato.

Non lo so, allo sportello io metto in atto un'altra tipologia di comportamento. Nel senso che dietro a uno sportello ... ovviamente delle volte lo facciamo, anche qua ... sono un po' più professionale. E quando entro a casa di un inquilino sto entrando nel suo mondo. Quindi devo anche entrare un po' in empatia, ecco. Quindi quella è una caratteristica fondamentale (CM_3).

Nel senso che ascoltare, partire con un ascolto, è sicuramente sempre favorevole a instaurare il dialogo. Poi però, cosa succede? Che magari le aspettative dell'utente vengono deluse dal fatto che tu non riesci a raggiungere... non riesci a coprire la necessità di cui lui aveva bisogno. Però la cosa che ti aiuta poi a mantenere il rapporto... Cioè a me tante volte mi chiamano e mi mandano a quel paese. Poi io chiudo e il giorno dopo mi richiama. Perché comunque rimani, magari, forse l'unica persona che ascolta lo stesso (CM_2).

Quest'ultima citazione introduce il terzo elemento che sostiene il rapporto di fiducia, ossia il fatto di essere garanti del patto di servizio: soggetti in grado di rispondere alle esigenze degli utenti in relazione al servizio abitativo di cui beneficiano. La cosa interessante è che rispondere non è da intendersi tanto e solo come capacità di risolvere un determinato problema. Dalle parole degli intervistati emerge anche l'importanza di chiarire ed esplicitare ciò che il gestore può o non può fare (come nella citazione qui sopra). Il tema che emerge come elemento che consente la creazione di valore non è essere in grado di rispondere ad

ogni richiesta – cosa non sempre possibile perché non tutte le richieste sono legittime e anche di fronte a richieste legittime non sempre ci sono le risorse necessarie – quanto garantire un’interlocuzione chiara in grado di prendere in carico quanto di propria competenza, e di orientare verso altre soluzioni altrimenti. Questo elemento rispecchia quanto già riportato nella prospettiva degli inquilini, riportata nei paragrafi precedenti.

Questo è molto apprezzato. Cioè, secondo me questo è importante. Anche se non fai niente, però mi rispondi a tutto ciò che ti chiedo. Ti dico che devi chiamare il numero X per la richiesta di intervento tecnico, poi ti spiego cosa succede. Ti posso ritirare la richiesta danni, assicurazione, eccetera. Ti spiego cosa succede, poi a me non mi vedi più, però ti ricordi di me che te l’ho spiegato e ti ho aiutato a compilare (CM_3).

7.4.3 Ricomporre e integrare le risposte (costruzione di rete)

Infine, la terza modalità con cui si genera valore nella gestione nella prospettiva degli operatori e delle operatrici è la capacità di ricomporre le risposte sia interne sia esterne all’organizzazione per rispondere in maniera efficace ai bisogni degli inquilini. Con riferimento alle risposte interne, viene segnalato un doppio binario che ricalca quanto già descritto in precedenza: una parte di bisogni viene colta in prima battuta dai custodi (primo livello) o dai tecnici sul territorio:

Beh, il custode è ovviamente il primo [*filtro per il bisogno*, N.d.R.], la prima sentinella che vede qualunque cosa sul territorio (CM_3).

Sì, [*la custode*, N.d.R.] ci chiamava. E soprattutto su quelli che conoscevamo noi, diceva «Guarda che, cioè, siamo di nuovo [*punto e*, N.d.R.] a capo sullo stesso problema, cosa facciamo?» (CM_1).

Per i bisogni più complessi, sono gli operatori e le operatrici a costruire le risposte dialogando con i diversi uffici amministrativi dell’ente gestore, e con i tecnici sul territorio, con un posizionamento chiaro rispetto ai ruoli reciproci.

Rimaniamo secondo me un po’ una cerniera, un ponte, quella figura che ha fatto avvicinare, secondo me, gli inquilini... anzi, soprattutto l’azienda, agli inquilini, al territorio (CM_1).

Il tecnico esce per il patrimonio, quindi comunque la problematica nasce sempre dal problema all’interno dell’alloggio [...]. Quindi, vado a bussare. I nostri colleghi... secondo me il punto forte di questa UOG, magari anche delle altre, parlo della mia perché non ho lavorato nelle altre... è che hanno

capito molto bene la nostra funzione. Per cui quando notano che ci sono problemi di tipo, chiamiamolo sociale, quindi anche problemi banalmente di comunicazione, di lingua... o annotano che la persona fa un accumulo seriale all'interno dell'alloggio, è un anziano, magari molto trasandato, che non riesce neanche a pagare la spesa... ci chiama e ci dice «Guardate ragazzi noi non facciamo niente perché non si riesce a lavorare qua dentro, perché è troppo sporco. Non posso mandare la ditta. Fate qualcosa. Capite se è seguito con qualcuno, perché io non ci riesco a parlare con questa persona. Intervenite». Quindi, primo intervento tendenzialmente con i nostri colleghi del tecnico. Insieme mi spiegano loro cosa avrebbero bisogno di fare dentro l'alloggio. E io in quel modo parlo con la persona, la tranquillizzo anche un attimino rispetto a quello che sta succedendo e gli dico «Okay, cerchiamo... Lo fai da solo? C'è qualcuno che ti aiuta?». Cerchiamo un po' di rilevare i bisogni se ci sono (CM_1).

Questa ultima citazione illustra in maniera plastica le competenze richieste ai gestori di ERP dinanzi all'evoluzione del profilo della loro utenza: se, da un lato, permane la funzione più tradizionale di occuparsi della manutenzione del patrimonio, dall'altro lato, la capacità di intervento è spesso mediata dalla vulnerabilità degli inquilini, che richiedono un linguaggio e delle competenze differenti per agevolare il lavoro più prettamente tecnico-manutentivo. Al contempo, nel caso di ALER aiuta a distinguere chiaramente il ruolo dei CM rispetto agli sportelli amministrativi dislocati sul territorio:

Nel senso che non volevamo replicare la filiale, non volevamo replicare gli sportelli amministrativi. Quindi abbiamo cercato, per quanto possibile, di dare un taglio legato soltanto all'orientamento per quasi tutte le pratiche. E poi lo spazio CASA viene utilizzato ... per esempio, hanno organizzato adesso i colleghi che sono sul Lorenteggio un kit di benvenuto. Quindi stanno convocando i nuovi assegnatari, li faranno venire qui e gli spiegheranno la parte di regolamento che li riguarda e insomma tutte queste prime informazioni, no? Quindi ovviamente è uno spazio a cui abbiamo cercato di dare una connotazione differente (CM_3).

La costruzione delle risposte non passa solo per l'integrazione delle risposte interne, quanto anche di quelle esterne nella rete territoriale. Le due dimensioni, inoltre, non di rado si presentano simultaneamente:

Lui non era assolutamente seguito da nessuno. Ma perché non voleva, si vergognava. Non vi dico che fatica per entrare in questa casa, si vergognava da morire. E quindi il primo step è stato quello... in realtà, col suo permesso, siamo ritornati con i tecnici, con i nostri del nostro settore tecnico. Abbiamo

messo subito a norma l'impianto elettrico perché era completamente fuori norma. Abbiamo guardato la perdita e l'abbiamo chiusa per quello al piano di sotto. E poi a quel punto è iniziata la parte un po' più sociale. Quindi abbiamo contattato i servizi sociali perché lui non aveva redditi. Zero totale: non aveva pensione, non aveva Reddito di Cittadinanza, non aveva niente. Non so come mangiasse, credo lo aiutasse il fratello all'epoca. Quindi abbiamo attivato i servizi sociali, insieme siamo andati e... Reddito di Cittadinanza, aveva diritto. Dopodiché, cosa abbiamo fatto? Per quanto riguarda noi, insieme a loro abbiamo fatto la morosità incolpevole. Quindi gli abbiamo fatto fare tutte le pratiche per congelare questo debito enorme, e fare la domanda di cambio (CM_1).

Queste qui, soprattutto relative alla salute, prima di tutto cerchiamo gli assistenti sociali. Segnaliamo al comune. E spesso vengono a fare sopralluogo con noi, il primo, conoscitivo. Così ci siamo già noi, e individuiamo... [...] Quindi insieme capiamo quali potrebbero essere i bisogni maggiori, e si cerca di intervenire. Il comune in questo spesso, diciamo, è attento. Quindi poi attiva veramente... e anche [di, N.d.R.] questo noi ce ne rendiamo conto. Perché se torno a casa due mesi dopo e vedo tutto in ordine perché è iniziato il servizio di pulizia, non ho bisogno di risentirmi con l'assistente sociale. Vado a casa e vedo che è cambiato l'aspetto della casa, sono contenta (CM_1).

Al contempo, operatori e operatrici attivano la rete sul territorio per sostenere gli inquilini sul piano economico e sociale, per tutelare la loro situazione e al contempo garantire continuità nei pagamenti al gestore:

La rete QuBi veramente ci ha permesso di poter condividere delle situazioni. E attivare velocemente il servizio più adatto, diciamo, a risolvere il problema della famiglia. Negli altri casi, ti dirò, ho avuto delle famiglie che ho dovuto accompagnare proprio al CAF (Stadera_1).

Sono stati veramente rari i casi delle nuove segnalazioni [ai servizi, N.d.R.]. Erano tendenzialmente persone che non venivano seguite, [e, N.d.R.] grazie al nostro approccio di una, due, tre, quattro volte a casa siamo riusciti a far entrare in casa una persona esterna. Che fosse appunto un custode sociale, un educatore, un'assistente sociale. Che grazie, diciamo, al nostro... Ci avevano conosciuto, erano entrati un po' in fiducia con noi... (CM_1).

La Tabella 7.5 sintetizza le modalità con cui si genera valore nella gestione strategica, nella prospettiva di operatori e operatrici

Tabella 7.5 Come si genera valore nella gestione strategica, nella prospettiva di operatori e operatrici

Modi con cui si genera valore	Citazioni rappresentative
Approccio di iniziativa (back-office): • Rilevare i bisogni • Definire le priorità • Partire dalle procedure	Se la persona tu la incontri per una pratica amministrativa, e ti rendi conto che ha dei mezzi limitati di qualsiasi genere, sei tu che puoi offrirgli... La pratica di morosità incolpevole è la più... bella, in questo senso. È la più... diciamo, quella che ti mette più in condizione di approfondire la situazione familiare di una persona [...].
Costruire una relazione di fiducia: • Competenze relazionali • Riconoscibilità e disponibilità dei punti di riferimento • Ruolo di «garante» del patto di servizio	C'è una fiducia reciproca. Quella è la cosa che mi rende più facile la gestione, il rapporto con loro. Potergli dire qualsiasi cosa, sapendo che loro sanno che l'intento della cooperativa è sempre quello di venire [loro, N.d.R.] incontro, quello del... fammi passare il termine, che non ce la fregatura dietro
Ricomporre e integrare le risposte • Intra-organizzative • Inter-organizzative	Rimaniamo secondo me un po' una cerniera, un ponte, quella figura che ha fatto avvicinare, secondo me, gli inquilini... anzi, soprattutto l'azienda, agli inquilini, al territorio

7.5 Conclusioni

L'analisi delle parole degli inquilini richiede all'osservatore lo sforzo di fare un viaggio dentro il sistema di percezioni, narrazioni e spiegazioni prodotte nell'ambito dell'esperienza abitativa. La frequenza con cui emergono rappresentazioni stereotipate – gli «stranieri», per fare un esempio usando i termini di un inquilino, che rovinano l'ordine sociale che prima regnava – segnala quanto l'esperienza abitativa sia un luogo di potenziale costruzione di conflitto sociale. Allo stesso tempo, da questa analisi emerge con forza che si tratta di contesti dove è possibile depotenziare i fattori di possibile conflitto, individuare le leve sulle quali agire e generare valore assumendo che questo valore si produce laddove la gestione è orientata ai bisogni dell'utente in modo sistemico.

Più nel dettaglio, un primo contributo di questa analisi è aver messo a fuoco quali aspetti dell'esperienza abitativa costituiscono elementi di valore nella prospettiva dell'utenza. L'inclusione, intesa come effetto di protezione sociale da eventi della vita che rischiano di avere un effetto di marginalizzazione, la socialità che si produce e radica nei cortili e nei quartieri, ma anche la dignità, legata alla qualità degli immobili e delle condizioni abitative, sono gli aspetti che fanno del patrimonio ERP uno strumento di creazione di valore.

In modo speculare rispetto a queste dimensioni di valore, gli alloggi pubblici sono anche luoghi dove il valore si distrugge, perché un'esperienza abitativa problematica può peggiorare la qualità percepita della propria condizione esistenziale: il sentimento di essere in trappola, invece che al sicuro, perché impossibilitati a vivere altrove; la sensazione di abbandono, enfatizzata dalla fatiscenza degli stabili, dall'incuria degli spazi comuni, dalla mancanza di dispositivi minimi di sicurezza, come la serratura di un portone; la percezione di iniquità, di chi rispetta le regole e vede (o crede che vi sia) mancanza di reciprocità dall'altra parte, dove l'altro è allo stesso tempo l'azienda di gestione e gli altri inquilini.

Facendo dialogare gli elementi di valore creato e distrutto, si può notare come l'inclusione sia l'altra faccia della trappola, la dignità dell'abitare diventi altrove sensazione di degrado e abbandono, la socialità e il piacere di abitare dentro un sistema di relazioni possa essere soppiantato dalla sensazione di iniquità, dove degli altri non c'è da fidarsi.

Cosa consente di supportare la creazione di valore e di ridurre il rischio della sua distruzione? I dati raccolti e analizzati ci dicono quali aspetti della gestione favoriscono la creazione di valore e quali la sua distruzione. Non sorprende notare che gli elementi della gestione che favoriscono la creazione di valore sono da ricondursi – sia nella percezione degli inquilini, sia nel racconto degli operatori – ad una gestione strategica, per come presentata nei Capitoli 4 e 5. Portando a sintesi le risposte di inquilini e degli operatori rilette trasversalmente lungo i modelli di gestione descritti emergono nella tabella seguente gli elementi della gestione strategica che favoriscono la creazione di valore.

L'indagine sul campo dimostra che la qualità dell'esperienza abitativa richiede che le tre dimensioni chiave – la soddisfazione delle condizioni manutentive ed igieniche degli stabili e degli spazi comuni; la posizione amministrativa degli inquilini; la dimensione di relazione nei quartieri – siano prese in considerazione e trattate in modo integrato, in un'ottica orientata in modo consapevole rispetto alle specificità dell'utenza e dei suoi bisogni. A riguardo, la riflessione fornita dagli operatori su come il lavoro sulla regolarità della posizione amministrativa degli utenti sia stato estesamente il dispositivo di intervento sociale più potente, tempestivo, nelle loro mani, o la frequenza con cui la qualità dell'esperienza abitativa è associata al decoro dello stabile suggerisce che la funzione della gestione non possa separare queste tre dimensioni (tecnica, amministrativa, sociale), come si è argomentato nel Capitolo 5. Inoltre, i risultati di questa ricerca aiutano anche a identificare quali componenti organizzative ed operative del servizio favoriscano una gestione strategica: a fare la differenza è la presenza di figure come quelle dei custodi che con regolarità si prendano cura degli spazi comuni e assicurino un prima risposta ai bisogni (anche manutentivi) più semplici. La presenza di operatori specializzati in grado di accompagnare

l'esperienza abitativa dell'utenza non è associata ad attività di animazione sociale, quanto alla funzione di facilitatore di processi amministrativi e tecnici spesso frammentati all'interno dell'azienda di gestione e ancora di più a livello di rete dei servizi pubblici collegati. Pertanto, la figura del Community Manager capace di creare valore è più quella del connettore di risposte, in genere disperse lungo le filiere intra e inter-amministrative.

Tabella 7.6 Sintesi delle principali differenze tra gestione tradizionale e strategica, alla luce dell'analisi sul campo

Variabili	Gestione tradizionale	Gestione strategica
Proposta di valore (cosa offre)	Un prodotto	Un servizio, diversificato per tipologia di bisogno
Accesso a richieste di supporto	Burocratico, distante, formale	Diretto e mediato dalle figure di prossimità (Custode, Operatori sociali e Community manager)
Elementi oggetto della gestione	Regolarità amministrativa. Basso presidio della qualità dell'esperienza abitativa.	Focus integrato sui bisogni degli inquilini sia negli aspetti di base (qualità e cura degli stabili) sia della loro posizione amministrativa, con un approccio personalizzato: • approccio anticipatorio dei bisogni e delle criticità amministrative; • ricomposizione del sistema delle risposte (amministrative, tecniche e sociali) dentro e fuori i perimetri aziendali
Rispetto del patto abitativo	Basso: gestore fatica a fare rispettare le regole (in assenza di figure dedicate, come il custode, o di altri strumenti di presidio)	Alto: gestore impersonato da figure di riferimento capaci di alimentare una relazione di fiducia tra inquilini e azienda e tra inquilini, anche riorientando le aspettative dell'utenza
Esperienze di contatto	Sporadiche, distanti, negative	Frequenti, prossime, positive

8. Valore e prospettive del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica

di Raffaella Saporito, Eleonora Perobelli e Massimo Bricocoli

Alla base della riflessione che questa ricerca intende proporre, vi è una lettura critica del contesto in cui la gestione dei servizi abitativi pubblici si colloca, non direttamente affrontata nel nostro lavoro, eppure ineludibile nelle conclusioni cui affidiamo il compito di aprire il dibattito.

La contrazione della spesa per la costruzione di nuove infrastrutture sociali, inclusa l'espansione del patrimonio di alloggi pubblici, la scarsa fiducia verso le aziende che gestiscono il patrimonio immobiliare pubblico (associato nell'immaginario collettivo e in narrazioni spesso iperboliche a degrado, segregazione, stigma sociale) sono solo alcune delle ragioni che hanno portato nel tempo a smettere di investire nel patrimonio abitativo pubblico. Se per larga parte del Novecento lo sviluppo delle grandi città è stato accompagnato e sostenuto dalla proposta di un'edilizia a vocazione sociale, pur con le contraddizioni che i modelli urbani del passato hanno portato con sé, il tempo presente, al contrario, sembra aver lasciato cadere in un lungo oblio il tema dell'inclusione abitativa non solo come fattore di giustizia sociale, ma anche come vettore di sviluppo economico. D'altra parte le politiche della casa sono state fortemente sbilanciate a supporto di investimenti sulle abitazioni in proprietà (con conseguenze distributive regressive) sia per acquisto sia per ristrutturazione (paradigmatico il recente «Superbonus»¹).

Nelle città più attrattive, le difficoltà di reclutamento nel mercato del lavoro e il fenomeno della fuga dei lavoratori dai servizi pubblici dicono bene quanto i costi abitativi siano eccessivi per lo stipendio di molti impiegati pubblici. In tanti contesti, come alcune ricerche segnalano con evidenza, il reddito

¹ Agevolazione fiscale introdotta dall'articolo 119 del decreto legge n. 34/2020 (decreto Rilancio), che assicura una detrazione del 110% delle spese sostenute dai proprietari a partire dal 1° luglio 2020 per la realizzazione di specifici interventi finalizzati all'efficienza energetica e al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici.

da lavoro non è più sufficiente a garantirsi un'abitazione dignitosa. Le proteste degli studenti in tenda nei cortili delle università per denunciare il caro affitti che grava su ragazze e ragazzi fuori sede non sono che alcune delle più evidenti manifestazioni di una crisi che incombe soprattutto sulle fasce giovanili che si affacciano al mondo del lavoro e al mercato delle abitazioni per la prima volta. Sotto traccia, restano fenomeni che sono indirettamente connessi e rilevanti per le politiche abitative: le criticità del trasporto ferroviario suburbano e le condizioni della mobilità pendolare, le carenze nell'offerta di servizi e della qualità urbana complessiva degli ambiti metropolitani nei quali si riversano coloro che non hanno modo di accedere – o di rimanere – nelle città centrali; il ritardo con cui i giovani italiani – rispetto ai coetanei del resto d'Europa – progettano la propria autonomia dalla famiglia d'origine, con effetti ancora troppo poco esplorati sulla correlazione di questo fenomeno con quello dell'alto tasso di disoccupazione giovanile e di crisi demografica. Inoltre, in assenza di politiche di accoglienza e integrazione rivolte ai nuovi insediati in arrivo dai paesi extra-europei, emergono conflitti sociali e processi di crescita di mercati abitativi informali, ai limiti della legalità, spesso connessi al fenomeno delle occupazioni abusive. Fenomeni apparentemente così diversi tra loro hanno un comune denominatore: la casa come strumento di sviluppo economico e sociale è stata a lungo fuori dai radar della politica, del disegno di politiche, degli investimenti pubblici.

Anche la scelta di delegare al privato (privato sociale, privato filantropico, finanza di impatto) l'onere di colmare l'assenza del pubblico promuovendo meritevoli soluzioni animate dall'ambizione di coniugare canoni inferiori a quelli di mercato e sostenibilità economica per il capitale investito mostra alcuni limiti: l'offerta di housing sociale resta residuale, a causa della difficoltà di attrarre quei tanto attesi capitali pazienti e di trovare modelli di business realmente sostenibili e applicabili su larga scala anziché confinata a sperimentazioni locali e, inoltre, anche laddove l'housing sociale fosse più diffuso, non arriverebbe a coprire il bisogno di quelle fasce della popolazione più povere, uscite anche dalla cosiddetta fascia grigia.

A riprova di questo insieme di criticità, campeggia il caso del PNRR, il più grande ed ambizioso piano di investimenti che il Paese abbia mai avuto, arrivato dopo un ventennio di sostanziale assenza di interventi sul patrimonio pubblico, inclusa la manutenzione. Quando saranno stati spesi i quasi duecento miliardi di investimenti previsti dal piano (e immaginando di spenderli tutti e bene), l'intero patrimonio residenziale pubblico non sarà aumentato di una unità. Dove si sarà lavorato bene si avranno immobili energeticamente più efficienti. Dove si sarà lavorato molto bene si avranno quartieri riqualificati. Dove si sarà lavorato benissimo sarà aumentata l'offerta di soluzioni abitative a prezzi inferiori (benché non sempre di molto inferiori) a quelli di mercato grazie alla collaborazione col privato, a partire dagli studentati. Ma in nessun punto di

questo ambizioso piano, in nessuno dei suoi infiniti target compare un numero che definisca come obiettivo monitorato da Bruxelles l'incremento del patrimonio abitativo pubblico, che si tratti di nuove costruzioni o di acquisizioni di patrimonio privato o pubblico da ridestinare all'abitare sociale. Non si tratta di discutere il merito di questa scelta di policy. Ma di prendere atto di una evidenza che ci aiuta non solo a capire il presente, ma ad immaginare il futuro di questo settore e le condizioni per una risposta strutturale e durevole a bisogni sociali sempre più marcati. Poiché è davvero difficile pensare che possa ripresentarsi presto un'occasione simile, che il patrimonio di edilizia residenziale pubblica sia uno stock destinato più probabilmente a contrarsi che ad aumentare è ormai una constatazione ineludibile. Così come è più verosimile immaginare che la risposta alla domanda sociale di casa passerà sempre di più da configurazioni che vedranno la parte pubblica giocare la propria partita non già sulla proprietà immobiliare, ma più verosimilmente sulla regolazione e sul finanziamento, ammesso che l'attenzione al tema scali davvero l'agenda politica, come pur alcuni recenti segnali sembrano indicare.

Se questo è lo scenario che ci aspetta, una domanda si impone netta: che farne, quindi, del patrimonio pubblico di edilizia residenziale a vocazione sociale, che oggi conta circa 750.000 alloggi a livello nazionale di cui 59.000 solo nella città di Milano? Stiamo vivendo collettivamente l'esperienza di una certa parte della piccola borghesia di questo Paese, che ha ereditato una proprietà scalcinata, problematica, sovente di scarso valore, più foriera di oneri economici (e politici), che di proventi e onori, di cui meglio liberarsi con una certa velocità, per dimenticare il passato e le zavorre del presente e proiettarsi in un più roseo futuro? I programmi di dismissione (sempre annoverati sotto il nome di valorizzazione anche quando non si tratta di valorizzazione alternativa alla vendita, che, se non altro, promuove recupero e riuso del patrimonio allocandone la gestione a soggetti terzi ma mantenendo ferma la proprietà pubblica) portati avanti in città a ogni latitudine, da amministrazioni diverse di ogni colore politico sembrano suggerire una facile risposta.

Eppure, forse, liberarsi del patrimonio ERP sarebbe un errore. Questa è la conclusione nella sua versione più semplificata, cui perviene questa indagine: il patrimonio di edilizia residenziale pubblica produce un valore pubblico, sociale, civile che si esprime in modi diversi e che rappresenta una ricchezza immateriale da preservare, esplorata in questa ricerca. Di seguito, in sintesi, il percorso che ci ha condotti a questa risposta.

In primo luogo, la nostra ricerca si basa sul caso di Milano (come meglio illustrato nel Capitolo 1, che introduce il libro e il contesto dello studio), città che – pur non scevra da contraddizioni – resta il luogo dove si concentra il più grande patrimonio di edilizia residenziale pubblica del paese e, pertanto, l'op-

portunità di lavorare in questo contesto consente un punto di osservazione privilegiato per ampiezza della complessità, ma anche per ricchezza di risorse istituzionali e collettive che possono ispirare le pratiche anche altrove nel paese.

Un aspetto che questo studio mostra con evidenze originali, mai utilizzate prima a scopo di ricerca, è il profilo degli inquilini delle case ALER a Milano oggi, illustrato nel Capitolo 2. Se da un lato è evidente che il patrimonio abitativo pubblico è destinato a rispondere ai bisogni abitativi delle fasce più fragili, in coerenza con la missione sostanziale di inclusione sociale, dall'altro appare evidente la lacerazione emergente tra due fasce di utenza: la prima è costituita dagli inquilini di lungo corso, anziani, soli, in condizioni di minore disagio economico; dall'altro i nuovi inquilini, nuclei familiari più numerosi, in genere con background migratorio, più giovani, più esposti al rischio di povertà. Le analisi prodotte ci suggeriscono un terreno di disuguaglianza che non è solo tra vecchi e nuovi italiani (o non ancora italiani), ma fondamentalmente tra generazioni: come si è detto, le case pubbliche sono una risposta pensata nel passato, capace di rispondere ai bisogni di una società che non c'è più. Alle nuove generazioni tagliate fuori dal mercato privato dell'abitare non resta da contendersi che il ridotto numero di alloggi via via liberati da un lento turnover certo non destinato ad aumentare.

Che la chiave generazionale sia necessaria, benché probabilmente non sostitutiva di quella di provenienza, per leggere alcuni profili di iniquità che si osservano tra gli abitanti delle case pubbliche è ipotesi corroborata dagli esiti dell'analisi delle politiche abitative, illustrata nel Capitolo 3. Quello che emerge è un quadro che mostra il carattere ormai residuale del sistema di offerta di casa pubblica in locazione, a fronte di risorse, politiche e misure volte prevalentemente a sostenere la proprietà. Ancora una volta, giovani e persone con background migratorio (categorie spesso coincidenti) rischiano di essere la fascia di popolazione più schiacciata da un'articolazione di politiche spesso rivolta alla società di ieri.

Per dare conto del valore pubblico generato dal patrimonio ERP, ci siamo dotati di una chiave interpretativa che ha combinato le discipline del campo della *Public Administration and Management* (PAM), con quelle degli *Urban Studies*, allo scopo di pervenire a un modello di analisi che aiutasse a leggere le specificità della natura di servizio pubblico dell'ERP/ERS e a catturarne il valore pubblico generato, come meglio specificato nel Capitolo 4.

In coerenza con questa chiave di lettura, il Capitolo 5 propone una diversa grammatica per ripensare la gestione dei servizi abitativi pubblici, che abbandona la nozione di gestione sociale in contrapposizione a quella amministrativa o tecnica, per pervenire ad una nozione sintetica, integrata e orientata ai bisogni della gestione del servizio, che proponiamo di definire come «gestione strategica», concetto attorno al quale ruota il contributo centrale della ricerca

Apprezzare il valore generato può essere fatto in tanti modi diversi. La scelta di un disegno qualitativo della ricerca, di ispirazione etnografica, non solo è conseguente all'impianto teorico alla base dello studio, ma una precisa scelta di ascolto e di sguardo, che si è radicata nelle specificità dei due quartieri indagati (San Siro e Stadera), dove la natura ERP o ERS del servizio erogato non è che un modo per declinare l'allestimento di soluzioni abitative sociali attraverso il patrimonio pubblico, come illustrato nel Capitolo 6.

Questo patrimonio genera valore, ma allo stesso tempo lo distrugge, come si illustra nel Capitolo 7. Il valore che genera si esprime nelle vite di chi ci abita in termini di approdo sicuro in un mare in tempesta. Una persona che perde il lavoro o si trova improvvisamente inabile a svolgerne uno vede nel sussidio uno strumento di protezione dalla sventura, un argine alla fragilità improvvisa. Dall'ascolto della voce degli inquilini, emerge che la casa pubblica svolge oggi la stessa funzione di protezione sociale di altri strumenti di previdenza. Una missione molto diversa da quella di ieri, delle case degli operai o dei lavoratori in arrivo da altrove, dove la casa sosteneva una condizione di fisiologia, non era rimedio (per altro inadeguato, da solo) a condizioni di estrema fragilità. Liberarsi di questo patrimonio significa privarsi di uno strumento di protezione sociale che, per quanto inadeguato, rappresenta un labile eppure tangibile argine a forme di grave marginalità. Che questo patrimonio sia a Milano, ovvero a ridosso del centro di una delle città più ricche e dinamiche del continente, consente a questo frammento di popolazione cittadina di prendere parte, per quanto in proporzioni molto diverse in base ai profili, alla vitalità della città, avendo accesso ai servizi scolastici, sanitari, sociali, di trasporto di eccellenza su scala europea.

Inoltre, la scoperta – o la conferma – dei quartieri popolari come luoghi di costruzione di reti sociali, invece che esclusivamente di conflitto, suggerisce anche l'urgenza con cui occorre guardare alle risorse dei luoghi, spesso sorte spontaneamente. Nei cortili studiati c'è spazio per semplici, ma preziosi e delicati ecosistemi sociali, dove anche soltanto lo sguardo degli uni sugli altri è una forma di presidio sociale, un piccolo argine alla deriva, che pur minaccia molte delle persone incontrate.

Ma le reti possono essere strumenti di protezione e, allo stesso tempo, trappole in cui restare impigliati. Il patrimonio pubblico, infatti, brucia valore pubblico, produce conflitto e rabbia sociale. Essere in un luogo dove non si vorrebbe stare, ma senza avere alcuna possibilità di andare altrove, suona più come una condanna che come un privilegio. Varcare la soglia di un cancello rotto, entrare in un portone divelto, chiudere la finestra in una calda giornata di fine estate per evitare che il lezzo della spazzatura abbandonata in cortile impregni le due stanze a disposizione, sono esperienze di abitare che sembrano impossibili a ridosso del centro di Milano. Così come vedere il quartiere, il cortile, il con-

dominio diventare anno dopo anno un posto sempre meno ospitale, meno sicuro, dove le istituzioni non riescono più a fare rispettare le regole alla base dell'abitare comune. Il valore nelle case pubbliche si brucia quando è violato il patto abitativo che lega tra loro inquilini e inquilini e istituzioni, azienda di gestione per prima, ma non solo. Il patto si rompe quando nessuna delle parti ha più la forza (o le competenze) per fare rispettare le regole contrattuali e sociali che legano una comunità che abita gli stessi spazi, regole che disciplinano non solo la continuità dei pagamenti, ma anche la cura degli spazi comuni e la collaborazione negli stessi, aspetti che consentono di conservare un senso di equità e rispetto

C'è un passaggio in *Febbre*, libro autobiografico di un giovane scrittore milanese, nato e cresciuto nelle case pubbliche di Rozzano, Jonathan Bazzi, che individua tra le cause della fatica di vivere nel suo quartiere tra la fine degli anni Novanta e i primi del Duemila il fatto di essere immerso in un contesto sociale troppo uguale a se stesso, dove dietro ogni porta ci sono problemi che si assomigliano tutti troppo. Entrando in un quartiere popolare oggi, incontrando le persone nei cortili, quell'uniformità non c'è più e, sorprendentemente, alla luce delle riflessioni di Bazzi, sembra rimpianta nelle parole degli abitanti di lungo corso. Un elemento di distruzione di valore è il razzismo che questi luoghi rischiano di produrre, dove il conflitto tra vecchi e nuovi abitanti viene inevitabilmente letto alla luce di categorie etniche, dove le persone con background migratorio, gli extra-comunitari sono identificati come i principali responsabili di un equilibrio ormai rotto. Eppure, entrando nel merito delle cause del conflitto, delle ragioni che accendono i diverbi espliciti e quelli sotterranei, la distanza tra i due gruppi appare sempre più interpretabile sul piano delle differenze generazionali, che diventano inevitabilmente anche culturali: i bambini e i loro palloni, i ragazzi e i loro schiamazzi, le famiglie numerose e le loro cucine con odori pungenti, sono alcuni degli esempi che raccontano del segmento più giovane e vitale che vive nelle case popolari, con cui inquilini soli e più avanti con l'età faticano a entrare in relazione. L'evidenza che emerge anche dall'analisi delle trascrizioni delle interviste degli inquilini, come già dai dati presentati nel Capitolo 2, è che nelle case pubbliche si stia assistendo ad un conflitto che, dietro la maschera dello scontro culturale, nasconde (anche) quello generazionale.

È questo un conflitto evitabile? La risposta che la nostra analisi ci conduce a produrre è convintamente sì. L'aspetto che più di ogni altra cosa filtra e orienta l'esperienza abitativa degli inquilini è la presenza di figure di presidio, che consentono di essere visti, riconosciuti nei propri bisogni, ascoltati, anche quando si avanzano richieste impossibili, cui non si può che rispondere di no. Se nell'ipotesi che ha mosso questo studio la figura di cui abbiamo cercato di esplorare l'impatto era quella dei Community Manager o figure simili, nei fatti quello che abbiamo trovato è che a fare la differenza è prima di tutto la presenza

di un semplice custode, che si occupa di prendersi cura dello spazio comune, che legge la posta a chi non è in grado di farlo, che interviene per le piccole manutenzioni quotidiane, che funge da figura di riferimento stabile. Non un custode sociale con competenze sofisticate, semplicemente un portiere. La forza e la frequenza con cui emerge il valore espresso dal custode dove c'è (o quando c'era) suggerisce che i servizi – anche quelli abitativi – sono fatti di persone per altre persone. E che per quanto la tecnologia ci abbia abituati a servizi piattaforma completamente disintermediati, ci sono luoghi e contesti dove la presenza di un riferimento personale sposta il senso stesso dell'esperienza del servizio, quello abitativo in questo caso. Laddove, insieme al custode, vi sono anche forme di accompagnamento all'abitare più ricco e sofisticato (come nel caso dei Community Manager), si dirada il senso di trappola e si affaccia un qualche orgoglio di appartenenza ad un modo di abitare. Il lavoro di costruzione di un'alleanza di servizio tra il gestore e gli inquilini, che sorge all'inizio della storia abitativa, consente agli abitanti di appropriarsi di un'idea di abitare ricca, consapevole, difesa e promossa con i nuovi inquilini. Tornando allora alla domanda di qualche pagina fa: che farne, quindi, di questo patrimonio di case pubbliche? La risposta certamente dipende dall'idea di modello di sviluppo urbano, economico e sociale verso il quale si vuole tendere. Ma resta evidente che oggi preservare questo patrimonio significa conservare in mano pubblica una leva di protezione sociale preziosa.

Cosa vuol dire oggi investire in questo patrimonio? Prendersi cura degli immobili e sottrarli al degrado è una condizione necessaria, ma certo non sufficiente: investire sul servizio abitativo in chiave strategica significa focalizzare l'attenzione sulle specificità dei profili degli inquilini per come sono oggi e saranno domani, anticiparne i bisogni, costruire risposte integrate con altri servizi pubblici, consapevoli che il presidio di questi luoghi alleggerisce la filiera del welfare altrove. Per farlo, occorre immaginare che gestione tecnica, amministrativa e sociale siano riconciliate, ricondotte ad una pratica integrata, gestita nel punto più prossimo all'abitare che il sistema consente, attraverso la valorizzazione di figure che possano accompagnare l'esperienza di abitare sociale.

Le autrici e gli autori

Vittoria Baglieri è Research Assistant presso la divisione Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management, dove collabora a progetti di ricerca sul tema delle politiche abitative in Italia, e in particolare del rapporto tra strategie di gestione dei servizi abitativi pubblici ed esperienze dell'inquilinato. Ha conseguito un MPhil in Comparative Social Policy presso l'Università di Oxford.

Emanuele Belotti è Assegnista di Ricerca e Docente a Contratto presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Ha conseguito il titolo congiunto di Dottore di Ricerca in Studi Urbani presso il Gran Sasso Science Institute di L'Aquila e la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, è stato ricercatore post-doc presso la Bartlett School of Planning dell'University College of London e Assegnista di Ricerca presso il Dipartimento di Culture del Progetto dell'Università IUAV di Venezia. Si è occupato principalmente di analisi delle politiche abitative, con specifico riferimento al settore dell'affitto sociale, di finanziarizzazione dell'ambiente costruito, di welfare locale e di movimenti urbani, sviluppando più di recente un interesse per l'ecologia politica.

Massimo Bricocoli è Professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica e dal 2020 Direttore del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, dove insegna Housing and Neighbourhoods e Urban Ethnography. Ha insegnato presso lo IUAV, l'Università Cà Foscari a Venezia, l'Université du Luxembourg e la HafenCity University di Amburgo. Si occupa di forme e modi dell'azione pubblica nel governo del territorio, dei nessi tra politiche di welfare e politiche urbanistiche, di politiche della casa. È coordinatore scientifico di OCA, Osservatorio Casa Abbordabile di Milano Metropolitana e membro del Board del Research Center for New Social Housing presso la TU di Vienna.

Alberto Parmigiani è Assegnista di Ricerca presso la Libera Università di Bolzano e Visiting Fellow del Department of Government alla London School of Economics, dove ha conseguito un dottorato di ricerca in Political Science, dopo la laurea in Economics and Social Sciences presso l'Università Bocconi. I suoi interessi di ricerca riguardano le relazioni tra disuguaglianza economica e politica nelle democrazie avanzate.

Eleonora Perobelli è Lecturer di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management e ricercatrice CERGAS nell'Area Social Policy and Social Innovation. Studia e insegna management dei servizi di interesse pubblico, con due principali declinazioni: il management dei servizi pubblici; la gestione delle organizzazioni ibride che erogano servizi di interesse generale, con focus specifici sulle Aziende Casa. È coordinatrice del team SDA Bocconi nel progetto HouseInc, finanziato da Horizon Europe, dedicato a esplorare le barriere all'accesso all'abitare per le comunità vulnerabili. Ha conseguito un dottorato in Management and Innovation presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Marco Peverini è Assegnista di Ricerca post-doc presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano, dove ha conseguito il dottorato di ricerca in Urban Planning, Design and Policy. La sua ricerca si concentra sul tema dell'abbordabilità della casa (housing affordability), in una prospettiva che indaga la sostenibilità sociale nella pianificazione urbana ed è condotta nell'ambito di OCA, Osservatorio Casa Abbordabile di Milano Metropolitana. Fa parte del Collettivo per l'Economia Fondamentale e coordina il gruppo di lavoro «Social Housing: Institutions, Organisation and Governance» dell'European Network of Housing Research (ENHR).

Raffaella Saporito è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management, dove conduce attività di insegnamento e ricerca sui temi della gestione e dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e aziende collegate. In particolare, dal 2018 dirige progetti di ricerca a formazione sul tema del management dei servizi ERP e affini. È Principal Investigator della ricerca «Exploring and Addressing Unintentional Inequality Consequences of Public Housing (ExCoP)» nell'ambito di un bando Cariplo dedicato al tema delle disuguaglianze, da cui è gemmato questo volume.

Constanze Wolfgring è Assegnista di Ricerca nell'ambito del progetto «From Unconventional Households to Unconventional Affordable Housing», dottoranda in Urban Planning, Design, and Policy presso il Dipartimento di Archi-

tettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano e titolare di una borsa co-finanziata da Federcasa. La sua ricerca riguarda il ruolo dell'edilizia residenziale pubblica nei processi di rigenerazione urbana in contesti urbani italiani e il legame tra abbordabilità e non-convenzionalità nelle soluzioni abitative. È stata ricercatrice presso la TU Vienna dal 2018 al 2020 nell'ambito della mostra internazionale di edilizia di Vienna sul tema del «New Social Housing», ricercando e pubblicando su temi legati allo sviluppo urbano con particolare attenzione all'edilizia sociale, politiche territoriali, strategie di resilienza climatica urbana e lo sviluppo dei quartieri.

Oggi l'edilizia residenziale pubblica conta circa 750.000 alloggi a livello nazionale di cui circa 59.000 solo nella città di Milano: eredità di un passato in cui la casa pubblica era una parte consistente della risposta ad un fabbisogno abitativo che non trovava risposta nel mercato, oggi costituisce un patrimonio dal valore incerto. I quartieri ERP si distinguono quali luoghi di concentrazione di forme diverse di fragilità economica e non solo, che tendono a riprodurre vecchie disuguaglianze e a crearne di nuove. Eppure, lo spazio per trasformare questo patrimonio in strumento di emancipazione e inclusione forse c'è. Con questa ricerca, che combina i dati quantitativi del profilo degli inquilini delle case Aler a Milano con oltre cento interviste sul campo svolte in due quartieri della città, si intende offrire una nuova proposta del valore sociale generato dai servizi abitativi pubblici e sociali, radicata in una prospettiva di gestione strategica, che superi i vecchi steccati di una gestione sociale, contrapposta a quella tecnica ed amministrativa.

Con un saggio fotografico di Giovanni Hänninen

Raffaella Saporito è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management.

Eleonora Perobelli è Lecturer di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management.

Massimo Bricocoli è Professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica e Direttore del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano.

ISBN 978-88-238-4775-0

