

# UNA NUOVA STRATEGIA PER LA CASA

PER RIPORTARE IL TEMA DELL'ABITARE  
AL CENTRO DELL'INIZIATIVA PUBBLICA.  
UN PROCESSO DECISIONALE PER  
ORIENTARE LE POLITICHE URBANE DEGLI  
ANNI FUTURI E DA SOTTOPORRE AL  
CONSIGLIO COMUNALE.



Comune di  
Milano



COMUNE DI MILANO

ASSESSORE CASA E PIANO QUARTIERI  
Pierfrancesco Maran

Coordinamento generale alla redazione del Documento

ASSESSORATO CASA E PIANO QUARTIERI  
Giulia Ragnoli

DIREZIONE CASA  
Franco Zinna / Direttore

AREA ASSEGNAZIONE ALLOGGI ERP  
Carlo Lopedote / Direttore



AMAT  
Demetrio Scopelliti / Direttore Urbanistica, Territorio e Spazio pubblico  
Chiara De Grandi  
Beatrice Barone

Hanno collaborato alla redazione del Documento

DIREZIONE CASA  
Valerio Dario  
Diletta Fedele

AREA POLITICHE PER L'ABITARE E SOSTEGNO ALLA FRAGILITA' ABITATIVA  
Angelo Zito / Direttore  
Roberta Casciano  
Rachele Pasquariello  
Antonio Petracca  
Denis Gervasoni,  
Angelo Foglio  
Irene Garbato  
Antonella Pulerà  
Miriam Pepe

AREA GESTIONE ERP  
Achille Rossi / Direttore  
Massimo Susana

AREA ASSEGNAZIONE ALLOGGI ERP  
Giuseppina Urso



CENTRO STUDI PIM  
Franco Sacchi / Direttore  
Elena Corsi

AMAT  
Manuela Ojan / Dirigente Area Transizione Ambientale

ASSESSORATO AL WELFARE E SALUTE  
Lamberto Nicola Giorgio Bertolé /Assessore  
Annapaola Cova

ASSESSORATO ALLA RIGENERAZIONE URBANA  
Giancarlo Tancredi / Assessore  
Maria Chiara Piccioli

# UNA NUOVA STRATEGIA **PER LA CASA**

PER RIPORTARE IL TEMA DELL'ABITARE  
AL CENTRO DELL'INIZIATIVA PUBBLICA.  
**UN PROCESSO DECISIONALE PER  
ORIENTARE LE POLITICHE URBANE DEGLI  
ANNI FUTURI E DA SOTTOPORRE AL  
CONSIGLIO COMUNALE.**

# Dieci domande cui rispondere

Assessore alla Casa e Piano Quartieri

Pierfrancesco Maran

La città di Milano, a partire dal 2008, ha registrato una progressiva crescita del numero di abitanti che si è profondamente accentuata a partire dal 2013 e ha avuto solo una contrazione con la pandemia. Più che il numero complessivo di abitanti, cresciuto fino a 1,4 milioni, il dato che colpisce maggiormente riguarda il turnover dei residenti. Dal 2008 al 2022 hanno preso la residenza milanese circa 700.000 persone che, se sommate ai 167.000 cittadini nati dopo il 2008, indicano che meno del 40% degli attuali residenti del Comune di Milano, lo era anche 15 anni fa, un dato totalmente atipico nel contesto italiano.

Si tratta di una crescita non solo di abitanti, ma anche di turisti, di posti di lavoro, di attrattività economica e culturale che ha portato in città ingenti investimenti, concentrati principalmente nel miglioramento dei quartieri semicentrali e periferici, dove negli ultimi anni diverse istituzioni universitarie e culturali hanno annunciato i propri piani di sviluppo. Una conseguenza di questa crescita è il forte e diffuso aumento dei valori immobiliari, un sostanziale unicum in Italia che conferma un trend tipico delle grandi città attrattive europee e nordamericane. La crescita dei valori immobiliari, insieme all'aumento degli affitti brevi a scopo turistico, sta creando una situazione che diventa mese dopo mese più critica per una sempre più ampia fascia di popolazione. Questa è una questione fondamentale che va affrontata pubblicamente per aggiornare gli obiettivi della città.

È un dibattito in corso in tutte le grandi città europee che, prima di Milano, hanno iniziato a vivere questa "crisi di crescita" e che intendiamo porre all'attenzione della discussione locale e nazionale, individuando le domande da cui partire, le azioni immediate da poter avviare e le soluzioni più strutturali su cui ragionare. Le esperienze internazionali ci dicono che nessuno, a oggi, è stato in grado di invertire una rotta di crescita dei valori immobiliari ma che esistono politiche di mitigazione che vanno analizzate e magari adattate al contesto milanese e italiano.

Per introdurre il documento vogliamo pertanto esplicitare alcune delle questioni più critiche ed elaborare alcune prime riflessioni a riguardo.

■ **ABITARE A MILANO. STATO DELL'ARTE**  
1 Il territorio metropolitano, quadro conoscitivo

■ **ABITARE A MILANO. STATO DELL'ARTE**  
2 La questione abitativa milanese quadro ricognitivo

**1► Il settore pubblico deve agire nel mercato abitativo privato, in particolare per mitigare gli aumenti degli affitti e il fenomeno degli acquisti per investimento?**

È necessario che il turnover degli abitanti a Milano non avvenga per ragioni prettamente economiche, così da tutelare la complessità sociale e scongiurare

l'espulsione urbana. Bisogna altresì creare le condizioni per cui le persone che svolgono professioni essenziali per il funzionamento della città possano abitarvi, senza dover necessariamente ricorrere al pendolarismo. La variazione dei valori immobiliari in vendita e in affitto negli ultimi anni è stata significativa, come in tutte le città comparabili a Milano. Nessuna città si pone l'obiettivo di ridurre i valori immobiliari assoluti, poichè significherebbe svalutare il patrimonio diffuso tra i cittadini, molte però hanno avviato politiche volte a mitigarne la crescita, tema certamente più ragionevole e probabilmente condivisibile anche dai proprietari, che hanno beneficiato di una crescita di valori anche superiore al 50% in cinque anni.

La Città di Parigi ha introdotto un tetto degli affitti, provvedimento avanzato anche dal Sindaco di Londra e, per un periodo, messo in pratica anche a Barcellona e Berlino. Mentre a livello nazionale, l'Olanda e il Portogallo hanno messo in campo politiche per limitare l'acquisto di case per investimento, si tratta di un tema molto interessante considerato che circa il 40% degli acquisti a Milano hanno questa finalità. In molti Paesi europei vi sono significativi investimenti in housing sociale, nettamente superiori rispetto a quelli stanziati in Italia. Spesso sono accompagnati da precisi obiettivi di legge, ad esempio la Francia fissa l'obiettivo del 30% di case pubbliche entro il 2030 nelle aree metropolitane ad alta tensione abitativa. Quelle citate sono tutte azioni non praticabili dal Comune in autonomia, ma solo dal legislatore nazionale. Non è detto che siano le più adatte al contesto milanese e italiano ma è sicuramente necessario aprire un dibattito pubblico, anche solo per scartare queste proposte, senza pregiudizi e avendo chiaro che, senza azioni, il trend di crescita dei valori immobiliari continuerà.

**OBIETTIVI**  
**3.2** La casa: una priorità regionale e nazionale oltre che comunale

**2► Considerata la forte domanda abitativa, aumentare l'offerta nel mercato libero può essere una misura di reale supporto oppure rischia di non produrre sostanziali effetti se non quelli di incrementare l'offerta di fascia alta? Quali leve attuare per accrescere l'offerta accessibile?**

Questo è un tema ricorrente che porta a una duplice critica nel dibattito pubblico: da una parte coloro che riconoscono il rischio di un eccessivo consumo di suolo, dall'altro chi sostiene che l'aumento di patrimonio residenziale possa calmierare i prezzi. Non si osservano segnali per cui un incremento

dell'offerta nel libero mercato possa contribuire direttamente a un contenimento dei prezzi, che si basano su un divario sempre più grande tra domanda e offerta. Il sistema trarrebbe invece giovamento solo da una maggiore crescita concentrata nell'offerta a prezzi convenzionati, sulla quale va posto ogni sforzo pubblico, e della locazione, anche a libero mercato.

L'offerta di housing sociale è in termini assoluti insufficiente anche perché lo Stato contribuisce solo indirettamente alla nascita di alcuni veicoli finanziari e il resto è fatto da obblighi previsti dagli enti locali. In altri Paesi europei molto si è fatto con politiche a favore dell'affitto a lungo termine a cifre convenzionate. È fondamentale soprattutto che i soggetti pubblici che intendono valorizzare aree in luoghi ad alta tensione abitativa abbiano un obiettivo che non sia più quello di massimizzare gli utili finanziari, ma di contemperare obiettivi sociali in termini di alloggi a canoni accessibili. Si tratta a oggi di un ritorno per il sistema pubblico nettamente superiore sotto ogni aspetto a quello che può essere qualunque introito finanziario di breve periodo.

**OBIETTIVI**  
**3.3** Diversificare l'offerta: costruire una risposta condivisa alla domanda abitativa

Durante la pandemia l'Italia ha stanziato circa 300 milioni l'anno come sostegno agli affitti per le persone che hanno avuto una riduzione di reddito legata al Covid. La misura è stata attuata nel 2021 e nel 2022 e al momento non è stata rifinanziata. Questo ha significato un contributo di poco superiore ai 10 milioni l'anno per la città di Milano, destinando un sussidio fino a 2.000 € annui per i beneficiari (circa un quarto dei richiedenti). Il limite di quel provvedimento era certamente il ridotto stanziamento comparato alla platea dei richiedenti aventi diritto secondo i parametri fissati, ma soprattutto la sua estemporaneità: per gli assegnatari si è rivelato un contributo spot, piuttosto che una misura strutturata su cui fare affidamento nel tempo, che non consente di pianificare la propria condizione negli anni a venire.

Il Comune di Milano ha poi deciso di trasformare il contributo annuale in un sostegno sperimentale triennale da 250 €/mese a favore delle giovani famiglie (con Isee fino a 30.000 €) che vivono in affitto e a cui è nato un bambino nel 2023. Si tratta del più sostanzioso bonus alla natalità presente oggi nei comuni italiani, la sua natura triennale consente ai beneficiari una reale pianificazione familiare a medio termine. Tale contributo può essere uno strumento estendibile ad una platea della popolazione più ampia in aree ad alta tensione abitativa, costando a livello nazionale una spesa non particolarmente distante dall'incremento del valore assoluto delle tasse sulla casa in vendita e in affitto prodotte dalla Città di Milano verso le casse dello Stato.

Lo strumento può essere una prima risposta per i tanti fuori sede che lavorano nel sistema pubblico. Ad oggi il tasso di rinuncia ad assegnazioni e assunzioni è tale da inficiare il funzionamento di servizi essenziali per le grandi città. Allo stesso modo il tema delle detrazioni fiscali a favore dell'affitto andrebbe approfondito nell'interesse di tanti lavoratori e datori di lavoro: oggi la detrazione massima arriva a 300 €/anno. Alzare questa soglia, duplicandola, sarebbe una soluzione efficace nel breve tempo.

Non è facile ricostruire i numeri degli appartamenti utilizzati principalmente per l'ospitalità turistica, tuttavia si stima che il numero sia superiore ai 15.000, ovvero il doppio degli alloggi di Housing Sociale previsti nel prossimo quinquennio. Data la convenienza economica per i proprietari e la costante crescita di presenze temporanee a Milano, si può ipotizzare che questo numero continuerà a crescere in assenza di norme che lo limitino.

L'Italia non si è ancora dotata di una normativa rispetto a questo fenomeno ed è indifferibile intervenire, quantomeno per limitarne la crescita, pur tenendo presente che gli affitti brevi rappresentano una fonte di reddito per migliaia di famiglie. Se il DL Aiuti dell'estate del 2022 ha stabilito che per la prima volta una città italiana, Venezia, potrà attuare in via sperimentale delle limitazioni fissate a livello locale, per le altre città al momento lo spazio di manovra è circoscritto alle norme sulla tassa di soggiorno e a leggi regionali. Milano ha bisogno di avere subito la stessa possibilità concentrandosi soprattutto sulle multiproprietà di aziende e fondi.

**3► Politiche strutturate di sussidio all'affitto come quelle attuate in tanti Paesi europei sono misure in grado di supportare l'accesso al libero mercato o rischiano di stimolare un'ulteriore crescita dei valori immobiliari?**

■ **STRATEGIE 5.3** Delle misure strutturate per un'alleanza strategica tra istituzioni per un piano casa

**4► L'ospitalità turistica in case private deve rimanere sostanzialmente liberalizzata o potrà essere regolamentata recuperando parte del patrimonio a favore di studenti, famiglie e lavoratori?**

■ **STRATEGIE 5.2** Una governance condivisa dell'abitare

5► La risposta alle tematiche abitative deve concentrarsi all'interno del capoluogo o è opportuna una **strategia metropolitana** che leghi la questione abitativa alla crescita delle infrastrutture di trasporto pubblico?

■  
**STRATEGIE**  
4.3 La "Grande  
Milano",  
un'infrastruttura  
allargata della  
casa

estendere il ragionamento ad una dimensione più ampia. Se negli anni Settanta la riduzione di abitanti del capoluogo a favore dell'area metropolitana era in parte dovuta alla ricerca di uno stile di vita diverso, oggi l'espulsione dalla città è prevalentemente legata ai costi delle abitazioni. Non si può quindi scindere la questione abitativa milanese dagli investimenti in corso sull'infrastruttura metropolitana, mirati ad implementare connessione e accessibilità ai servizi diffusi. Una maggiore collaborazione e sinergia con un passaggio dalle politiche dalla scala urbana a quella metropolitana potrebbe giovare a più livelli, un esempio potrebbe essere il recupero delle aree abbandonate nei comuni di prima cintura.

6► È necessario sviluppare una strategia integrata tra il sistema universitario e l'offerta residenziale per gli **studenti**? Il mondo del lavoro può riorientare il suo sistema di **welfare** anche nel supporto abitativo, come in passato?

■  
**STRATEGIE**  
6.1 Modelli  
abitativi condivisi  
e per tutti

con un forte impatto sulla domanda studentesca. Non esistono, inoltre, opportunità affinché uno studente universitario già residente a Milano possa uscire dall'abitazione familiare durante gli anni di studio. Le università e gli enti di formazione superiore si stanno attrezzando per incrementare l'offerta residenziale nei campus, registrando una evidente crescita nelle concessioni edilizie di realizzazione di nuovi studentati, sia convenzionati che a libero mercato. La risposta infrastrutturale è tuttavia insufficiente rispetto alla crescita del numero di studenti fuorisede.

Anche dal punto di vista delle imprese è necessaria una riflessione. L'edilizia pubblica di inizio Novecento nacque con una grande collaborazione tra le imprese pubbliche e private per affrontare in maniera sistemica la necessità di nuovi alloggi da parte del sistema industriale e la volontà di migliorare le condizioni di vita dei lavoratori. Nel corso dei decenni però la questione abitativa è stata invece tralasciata uscendo dal welfare aziendale. Partendo da progetti come "Casa ai lavoratori" è utile ragionare se il sistema imprenditoriale può tornare a essere protagonista di una sfida volta a migliorare le condizioni di vita dei suoi dipendenti sia sul piano salariale e della qualità dell'impiego, per rispondere alla domanda abitativa.

Il perimetro comunale non è chiaramente sufficiente a risolvere la questione abitativa di una città che attrae ogni giorno centinaia di migliaia di pendolari. Dovendo oggi fronteggiare una fortissima domanda abitativa, è ancor di più necessario

È evidente che la crescita del sistema universitario ha come conseguenza l'arrivo di numerosi studenti fuorisede in una città, interfacciandosi con una limitata offerta di posti letto a canoni accessibili. Infatti, il valore di mercato è cresciuto particolarmente sull'affitto di stanze, monolocali e bilocali,



A Milano oltre il 10% della popolazione vive in case pubbliche, un dato straordinario se pensiamo che nessuna altra città raggiunge la metà dell'offerta. Tuttavia questo patrimonio, in parte di proprietà del Comune, in parte della Regione, è spesso fatiscente e causa un disavanzo strutturale dal punto di vista finanziario anche perché non riceve sussidi pubblici per

la sua gestione. Infatti il Comune di Milano integra a queste risorse circa 100 milioni l'anno. Sul fronte regionale, negli ultimi 20 anni la leva principale di finanziamento è stata la cessione di patrimonio che ne ha portato, nella Città metropolitana, la progressiva riduzione da 100.000 a 70.000 unità immobiliari di proprietà Aler. È un sistema che a oggi non ha prospettive, ma non esiste nemmeno un dibattito pubblico che ne discuta. Se non si assume questo punto di vista, resta solo un approccio ideologico di contestazione a modelli di gestione che non sono in condizioni di essere sostenibili.

Alla domanda del perché non si fanno nuove case popolari la risposta è piuttosto semplice: abitate o sfitte sono una perdita economica per chi le gestisce senza alcun supporto da parte dello Stato. È legittimo chiedersi se, senza invertire la rotta, nel 2050 ci saranno ancora case popolari, o è quindi opportuno organizzare una strategia che consenta di dare una prospettiva a questo servizio e a questo patrimonio, per rispondere a bisogni sociali vecchi e nuovi, discutendo anche di alcuni tabù e confrontandosi con esperienze europee simili.

Nel corso degli ultimi anni, il confronto sulla casa tra Comune e Regione è partito sempre dagli aspetti gestionali: i principali punti critici riguardano il pessimo stato manutentivo e la profonda insoddisfazione degli inquilini, questioni che chiamano immediatamente in causa chi gestisce il patrimonio. Tuttavia non è detto che debba per forza essere questo il punto di partenza della discussione, si potrebbe infatti invertire il ragionamento e individuare una parte di patrimonio su cui sviluppare progetti nuovi con standard innovativi, da estendere progressivamente al resto degli immobili. È altresì da valutare se preservare gestioni che si occupano di decine di migliaia di immobili rappresenti la dimensione corretta o se in futuro, sia opportuno valutare anche differenti modalità di gestione che a oggi non sono attuabili, coinvolgendo operatori sociali o di altra natura che consentano sia performance gestionali migliori, sia un miglior contatto e conoscenza dei singoli inquilini e delle loro specifiche esigenze.

Il Comune di Milano possiede un patrimonio pubblico comunale ampio, circa 28.000 case, ma solo 22.000 assegnate, dato peraltro più elevato nel tempo. A questo si sommano aree sottoutilizzate su cui avviare processi di rigenerazione, anche aprendo a collaborazioni tra capitali pubblici e privati. Per quanto riguarda il patrimonio comunale l'Amministrazione si pone l'obiettivo decennale di arrivare a 25.000 alloggi di servizi abitativi pubblici e 10.000 in housing sociale, oltre a raggiungere il target carbon neutral nel rispetto della nuova normativa europea sugli edifici, e l'accessibilità universale con il completo superamento delle barriere architettoniche. È una sfida estremamente ambiziosa che potrebbe avere al centro una nuova società partecipata per la casa con questi obiettivi, agendo con un approccio modulare e strategico. Un percorso potenzialmente apribile ad altre istituzioni e ad altri patrimoni immobiliari, al fine di creare le giuste condizioni per accrescere gli obiettivi di sostenibilità sociale ed economica del sistema abitativo pubblico.

**7►** Come si può strutturare un modello gestionale più efficace sul **patrimonio abitativo pubblico**, affinché sia rinnovato o addirittura accresciuto? È possibile superare storiche divisioni tra il patrimonio comunale e quello regionale e condividere una **nuova strategia** che metta al centro l'interesse della comunità?

■ **STRATEGIE 4.2** Pianificare azioni integrate per la riqualificazione del patrimonio pubblico. Le strategie in corso, i loro limiti e prospettive alternative

■ **STRATEGIE 6.3** Investire su soluzioni innovative

■ **STRATEGIE 5.1** La "Società Casa"



**8**► Come si possono raggiungere gli obiettivi fissati di **sostenibilità ambientale** e di **accessibilità** degli edifici, garantendo costantemente **qualità e manutenzione** del patrimonio residenziale pubblico?

■  
**STRATEGIE**  
**6.2** Qualità e  
sostenibilità  
dell'abitare

È opportuno chiarire che nemmeno il raddoppio delle risorse volte alla manutenzione straordinaria degli immobili di proprietà del Comune di Milano e di Regione Lombardia consente il raggiungimento di uno standard manutentivo sufficiente su un patrimonio così ampio, considerato anche che i finanziamenti a livello nazionale consentono di intervenire in maniera sito-specifica e sporadica. È necessario quindi individuare altre forme per perseguire gli obiettivi di riqualificazione e, in questo, coinvolgere lo Stato nel definire le modalità. Un percorso possibile consiste nel superamento della logica di finanziamenti una tantum per prevedere un supporto economico continuativo alla manutenzione, ad esempio applicando al patrimonio pubblico gli stessi incentivi pensati per l'edilizia privata e affiancando a questa formula delle premialità per il risparmio energetico nella creazione di comunità energetiche

È opportuno chiarire che nemmeno il raddoppio delle risorse volte alla manutenzione straordinaria degli immobili di proprietà del Comune di Milano e di Regione Lombardia consente il raggiungimento



Foto © Ogni volta è una storia. Immagini e racconti dalla città che cambia. Cinque quartieri di Milano”  
realizzato da Comune di Milano – 2016

**9► A chi è rivolto il sistema abitativo pubblico? Quali leve alternative si possono attuare per garantire la **sostenibilità economica** del sistema?**

La fine di un sistema di finanziamenti statali a metà anni Novanta ha causato il progressivo declino dell'edilizia popolare, soprattutto nelle grandi aree

urbane dove la dimensione del patrimonio rende più critica la gestione. Oggi gli affitti vengono fissati per legge regionale in base al reddito dell'inquilino e non vi è nessun legame tra gli introiti e i costi di gestione. Sarebbe opportuno pensare a un sistema di finanziamenti economici, che integrino i canoni di locazione in proporzione alle spese di gestione. Questo è indirettamente il meccanismo pensato dal Comune di Milano nella gestione affidata a MM S.p.A. Mirare alla sostenibilità economica e sociale del sistema vuol dire anche riuscire a garantire costantemente risorse necessarie per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici. A tal proposito si potrebbe strutturare una modalità di assegnazione di alloggi che aggiunga agli indigenti e ai primi in graduatoria una nuova categoria di lavoratori, cui proporre, ad appartamenti da ristrutturare ed in grado di sostenere le spese di manutenzione (analogamente a quanto proposto nel progetto "Casa ai lavoratori").

■  
**OBIETTIVI**  
**3.1** Il tema casa: dalla casa popolare alla casa pubblica

Questo pone una riflessione politica di fondo: le case popolari devono essere un servizio abitativo che risponde ai soli casi di indigenza ed esclusione abitativa (e in tal caso ci si chiede perché non ricevano adeguati finanziamenti pubblici) oppure possono rispondere a una necessità abitativa più ampia e, quindi, sul modello nord europeo, accogliere a canoni differenziati anche coloro che si trovano nella cosiddetta 'area grigia', i quali potrebbero contribuire con il loro affitto all'equilibrio economico di sistema e ad un proficuo mix sociale.

**10► È possibile ripensare i quartieri popolari prevalentemente pubblici solo con risorse pubbliche o si può ragionare su **partnership multiattoriali** che mirino a raggiungere gli obiettivi fissati dalla comunità?**

Le risorse pubbliche stanziare nell'ultimo decennio, in particolare sui quartieri Giambellino - Lorenteggio e San Siro, sono straordinarie nella quantità, eppure ad oggi non hanno consentito un salto

di qualità sufficiente, per lentezza e difficoltà di assegnazione degli appalti ma anche perché il modello di investimento completamente pubblico non è il più adatto al contesto contemporaneo. I problemi dei quartieri popolari pubblici sono da una parte certamente infrastrutturali, ma non si limitano a quello. Una strategia possibile è quella di migliorare le condizioni che possano garantire un incremento in termini di servizi, qualità dei luoghi, opportunità sociali, anche attraverso il coinvolgimento di operatori dell'housing sociale e del terzo settore, che consentano una rigenerazione dei quartieri efficace e radicata. Questi quartieri vanno difesi da effetti di gentrificazione legati al libero mercato ma possono aprirsi a un mix sociale più ampio e diversificato, positivo anche per gli attuali abitanti.

■  
**STRATEGIE**  
**4.1** Sviluppare nuovi interventi nei vuoti urbani, valorizzare il patrimonio pubblico e stimolare nuove strategie sul patrimonio privato



16 SAN SIRO M5

4904

0 - 24

30

TE A  
A

VEN 050VK



## Finalità del documento

Il seguente documento fonde la necessità di dotarsi di una visione strategica con un orizzonte temporale che superi la triennalità oggi prevista normativamente dalla programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale, richiedendo, per una maggiore efficacia dell'analisi e della definizione di obiettivi e strategie, anche un'estensione nel tempo più ampia. Ma, ancor più, considerata la specificità della Città di Milano, una delimitazione territoriale ridotta al solo ambito comunale può portare, almeno nelle analisi utili alla definizione delle politiche, a conclusioni parziali rispetto ad un elemento urbano che vive un'osmosi importante, in ogni suo aspetto distintivo, con i territori metropolitani. L'occasione di questa prima sperimentazione, nel 2023, può essere utile ad avviare proficue riflessioni sulla riconfigurazione dello strumento normativo.

Il Comune di Milano, attraverso il lavoro dell'Assessorato Casa e Piano Quartieri, ha individuato una serie di obiettivi per poter rispondere alle necessità della città in termini di:

- ▶ abitazione e accoglienza,
- ▶ pianificazione della rigenerazione del tessuto urbano,
- ▶ mantenimento di un mix sociale equilibrato,
- ▶ favorimento dell'inclusione,
- ▶ difesa del diritto alla casa.

<sup>+</sup> in coerenza con quanto previsto, in tema di programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale dal combinato disposto dall'art. 6 della LR.16/16 e ss.mm. ii. e dall'art. 3 del R.R. 4/17 e ss.mm. ii e con le sue Linee guida attuative, dettate dalla DGR 7317 del 14/11/2022.

La Città di Milano intende impegnarsi nell'attuazione delle strategie necessarie al fine di poter rispondere a questi obiettivi<sup>+</sup>. Riconoscendo nello strumento una significativa occasione di definizione strategica dei propri obiettivi in tema di politica abitativa e di sostegno all'accesso e mantenimento dell'abitazione, vuole, quindi, munirsi di un piano organico che rappresenti obiettivi e strategie nella loro visione complessiva e strutturata secondo delle azioni definite ed articolate, in fase di concretizzazione o di sperimentazione. L'orizzonte è di natura triennale, come indicato nella DGR ma il piano si propone di ragionare, considerata la specificità della Città di Milano nel contesto socio-economico e territoriale, anche su prospettive anche più lunghe e ampie con una visione a scala metropolitana. Questo documento, nella sua natura strategica, vuole anche porre alle parti sociali della città nel suo complesso l'urgenza di una discussione pubblica su questo tema, che acquisisce giorno dopo giorno una maggiore centralità, e che necessita di soluzioni nuove rispetto a quelle messe in atto negli ultimi decenni.

Il raggiungimento degli obiettivi prefissati richiede una mobilitazione dell'insieme degli attori pubblici, locali e non, e del settore privato sociale. Nei decenni, Milano ha dimostrato di saper affrontare le nuove sfide tramite una grande alleanza tra istituzioni e parti sociali: è questo lo spirito con cui si possono apportare modifiche e correttivi in un sistema così delicato nell'economia di ogni famiglia. È necessaria una visione strategica condivisa a diversi livelli politici e amministrativi, e di un ingaggio dello Stato e della Regione come partner istituzionali e finanziari. Inoltre, la realizzazione delle strategie sul patrimonio pubblico e privato necessitano di una condivisione e di un partenariato a larga scala.

## Contesto

La questione abitativa, oggi più che mai, ha assunto centralità nella vita della città evidenziando le principali sfide con cui l'amministrazione milanese dovrà confrontarsi, oggi e negli anni a venire.

È un tema che va affrontato certamente in una dimensione metropolitana e con il pieno coinvolgimento delle altre istituzioni e delle forze produttive e sociali del territorio.

Il particolare momento di crescita di Milano ha avuto ripercussioni molto significative anche sui dati immobiliari che indicano un incremento dei valori dell'11,5% (fra il 2011 e il 2021), e solo al 2022 di un ulteriore 4%. Questo dato dimostra, dal punto di vista finanziario, quanto il mercato immobiliare sia in crescita, ma anche quanto questo rischi di allontanare coloro che non dispongono di risorse economiche adeguate ai nuovi costi.

La difficoltà di accesso al sistema casa è alimentata anche da uno stock abitativo per lo più di proprietà. Se i cittadini non riescono ad accedere all'acquisto di un'abitazione sono svantaggiati anche dalla carenza di possibilità alternative. L'offerta in locazione riguarda solo il 20% dello stock abitativo milanese e per la maggior parte è localizzata nel centro della città. <sup>+</sup>

<sup>+</sup> Al 2020, secondo Nomisma, lo stock abitativo della città di Milano conta circa 800.000 unità di cui l'80% di proprietà di persone fisiche, di cui solo il 20% in locazione.

Non si tratta, secondo molti studi, di una bolla immobiliare in quanto effettivamente la città attrae cittadini ed investitori in grado di affrontare i nuovi costi. Si tratta quindi di un problema di natura sociale e di equilibrio di una città che, per funzionare, deve avere al suo interno tutte le classi sociali. La crescita così aggressiva dei valori immobiliari sta avvenendo infatti in un quadro salariale pressoché fermo. Chi oggi usufruisce dei servizi abitativi pubblici e sociali non ha nessun incentivo o possibilità di accedere al mercato libero. Chi si trova in affitto sul mercato libero rischia di non poter far fronte ai nuovi costi, l'acquisto di una abitazione necessita di disponibilità di capitali pregresse e non si può basare più solo sulla propria capacità lavorativa. Anche famiglie con case di proprietà vanno in difficoltà in caso di separazione, nascita di un bambino o per la necessaria indipendenza dei figli.

Particolare attenzione va posta sugli effetti legati alla crescita di residenti dell'ultimo decennio. Milano ha attratto studenti e lavoratori che spesso hanno vissuto e vivono in case in affitto, magari condivise con altri inquilini, e che si trovano ora nelle condizioni di ricerca di soluzioni abitative più ampie e stabili nella città nella quale hanno riposto la loro fiducia rischiando di non trovare soluzioni adeguate al loro potere d'acquisto.

Vi è poi la questione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica. La decennale assenza di investimenti statali ne ha rese precarie le condizioni sia dal punto di vista manutentivo, sia dal punto di vista sociale. È in corso da diversi anni una strategia istituzionale volta a migliorarli con alcuni successi ma la situazione di fondo resta largamente insufficiente sotto molti aspetti. Occorre ragionare su come dare una svolta che sia complessiva a questo sistema e non solamente episodica tramite specifici investimenti pubblici, magari ragionando in nuove logiche di partenariati.

Di fronte alla gravità della crisi dell'abitare cittadino e metropolitano e alle sue conseguenze sociali, Milano dovrà mettere in atto negli anni a venire delle politiche pubbliche forti e incisive, che consentano di continuare ad attrarre investimenti, cercando tuttavia di indirizzarli sempre di più su progetti legati all'edilizia convenzionata e studentesca, e ponendo però la priorità sulla difesa del diritto a una casa adeguata per i lavoratori, mitigando gli effetti di gentrificazione insiti nelle trasformazioni urbane.

L'orizzonte non può che essere metropolitano e non comunale. Le politiche della casa si integrano naturalmente con quelle urbanistiche e della mobilità e richiedono quindi una strategia che affronti un territorio ben più vasto dei confini urbani, esattamente come lo è lo spazio di ricerca abitativa dei cittadini che frequentano e lavorano nel capoluogo.

L'obiettivo di questo documento è quello di agire strategicamente sull'insieme della catena dell'abitare, dallo sviluppo e l'accompagnamento verso l'autonomia abitativa delle categorie più svantaggiate, all'accesso alla proprietà e alla locazione, e in particolare per i giovani, anche attraverso l'estensione del concetto di "casa pubblica", allo sviluppo del social housing (SAS - servizi abitativi sociali) e all'allargamento della rete pluriattoriale che collabora alla costruzione dell'offerta abitativa a prezzi accessibili. Tutti questi interventi si accompagnano a un'azione di rafforzamento e di miglioramento del patrimonio pubblico esistente tramite la riqualificazione degli edifici residenziali pubblici (SAP - servizi abitativi pubblici), per garantire elevati standard nella qualità e sostenibilità dell'abitare.

La risposta agli obiettivi prefissati necessita la mobilitazione di tutti gli attori che gravitano intorno al tema casa. Innanzitutto il ruolo dello Stato, con un rinnovamento degli strumenti di investimento e di supporto, della Regione tramite una pianificazione condivisa degli obiettivi e dei finanziamenti, della Città Metropolitana che può avere un ruolo centrale nello sviluppo delle politiche abitative, e, non ultima, la mobilitazione del settore privato, tramite la costruzione e la formalizzazione soluzioni come il partenariato e collaborazione indispensabili alla riuscita di questo piano strategico.

Le azioni di contenimento della crescita del costo della casa sono insufficienti senza uno sforzo collettivo e condiviso. Per questo motivo la città di Milano intende investire in strategie di lungo corso che possano da un lato incrementare direttamente l'offerta abitativa pubblica e sociale garantendo nuovi interventi, sviluppando servizi e infrastrutture, dall'altro incentivare nuovi modelli di governance per dare una risposta condivisa a una domanda sempre più diversificata.





# ABITARE A MILANO. STATO DELL'ARTE

**1 Il territorio metropolitano, quadro conoscitivo** 20

**2 La questione abitativa milanese, quadro ricognitivo** 32

## OBIETTIVI

**3 Una nuova strategia per la casa** 52

3.1 Il tema casa: dalla casa popolare alla casa pubblica 56

3.2 La casa: una priorità regionale e nazionale oltre che comunale 58

3.3 Rinnovare e valorizzare il patrimonio esistente e sviluppare un'offerta alternativa 60

## STRATEGIE

**4 IMPLEMENTARE LE STRATEGIE URBANE E INFRASTRUTTURALI** 64

4.1 Sviluppare nuovi interventi nei vuoti urbani, valorizzare il patrimonio pubblico e stimolare nuove strategie sul patrimonio privato 68

4.2 Pianificare azioni integrate per la riqualificazione del patrimonio pubblico 72

4.3 La "Grande Milano", un'infrastruttura allargata della casa 76

**5 INCENTIVARE NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE** 84

5.1. La "Società Casa" 88

5.2 Una governance condivisa dell'abitare 90

5.3 Delle misure strutturate per un'alleanza strategica tra istituzioni per un piano casa 96

**6 AMPLIARE L'OFFERTA ESISTENTE PER RISPONDERE ALLE DIVERSITÀ DI BISOGNI** 104

6.1 Modelli abitativi condivisi e per tutti 108

6.2 Qualità e sostenibilità dell'abitare 121

6.3 Investire su soluzioni innovative 126



**ABITARE  
A MILANO.  
STATO  
DELL'ARTE**



# IL TERRITORIO METROPOLITANO, QUADRO CONOSCITIVO



È fondamentale ai fini della definizione delle strategie di azione del prossimo triennio partire da un'analisi attenta dello stato dell'arte dell'abitare a Milano, approfondendo la struttura e l'evoluzione socio-demografica della popolazione nelle sue dinamiche in ingresso e in uscita, l'occupazione e le attività economiche, la conseguente distribuzione dei redditi.

È sembrato altresì importante in questa analisi superare i confini comunali, allo scopo di cambiare approccio e allargare la riflessione a una scala più ampia. Per questo motivo si è scelto di contestualizzare i dati della Città di Milano con il sistema della Città Metropolitana, al fine di poter comprendere e sviluppare una strategia che si definisca sulle reali necessità del territorio e possa con esso essere condivisa.

Per questo lavoro è stata richiesta la collaborazione del Centro Studi PIM, un'associazione volontaria di enti locali che supportano operativamente alcune città e comuni dell'area metropolitana milanese in materia di governo del territorio.

**La struttura e l'evoluzione socio-demografica dell'area metropolitana milanese**

**I dati demografici della città**

**L'occupazione e le attività economiche del territorio**

**La distribuzione dei redditi**

# La struttura e l'evoluzione socio-demografica dell'area metropolitana milanese

Sono oltre 3,2 milioni i residenti sul territorio metropolitano all'inizio del 2022, di cui 1,4 milioni concentrati nel capoluogo.<sup>+</sup>

La dinamica complessiva degli ultimi 10 anni, analizzando i dati dal 2012, è sostanzialmente di crescita di tutta la città metropolitana, come esito di andamenti determinati principalmente da due fattori, di carattere differente ma ugualmente significativi e impattanti.

Il primo è relativo alla crescente attrattività del capoluogo, con il potente traino di Milano e un percorso di profilo più contenuto negli altri comuni metropolitani.

Il secondo, esogeno ma altrettanto dirompente, sofferto in misura particolarmente acuta dalla Città di Milano, va individuato nella pandemia.

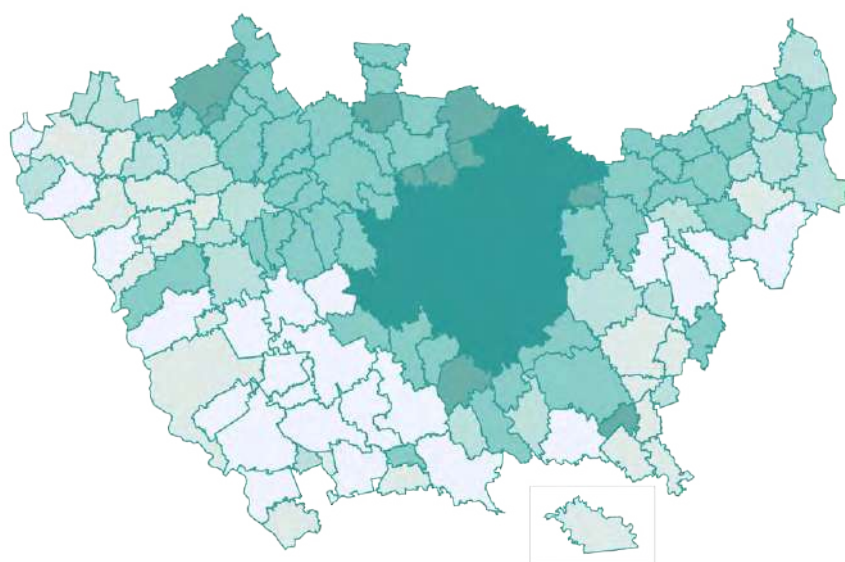
Fino al 2020 la crescita è stata trainata dalla Città di Milano, che evidenzia una variazione positiva complessiva dal 2012 di quasi il 10% contro il 2,5% del restante territorio, con i comuni di prima cintura che espongono un incremento anche minore (2,3%).

Nel periodo dell'emergenza sanitaria si è registrato un calo ascrivibile prevalentemente al capoluogo e il restante territorio mostrava una sostanziale stabilità, e a conclusione di questa fase la città sta registrando segni di ripresa.

<sup>+</sup> In questo paragrafo utilizzeremo dati provenienti dal Sistema Statistico Integrato (SiSI) del Comune di Milano, integrandoli con dati di fonte ISTAT (Bilancio demografico, 1 gennaio vari anni), che consentono un confronto alla scala metropolitana. In ragione della diversa metodologia di rilevazione, i dati relativi al capoluogo di fonte ISTAT differiscono sensibilmente dai dati di fonte anagrafica rilasciati dal Sistema Statistico Integrato.

**3,2 milioni**  
di abitanti nella Città  
Metropolitana di  
Milano

**1,4 milioni**  
di abitanti nel  
Comune di Milano



**Densità di popolazione 2022**  
ab/kmq

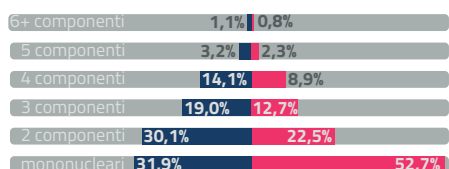
- 39 - 435
- 435-805
- 805 - 1101
- 1101 - 3000
- 3000 - 5000
- 5000 - 7706

Fonte: Istat, Bilancio demografico 2022

Un aspetto fondamentale per costruire un quadro degli abitanti di un territorio, e dunque la potenziale domanda di servizi (anche quelli abitativi), è la composizione della popolazione e i suoi mutamenti nel tempo.

## Le famiglie

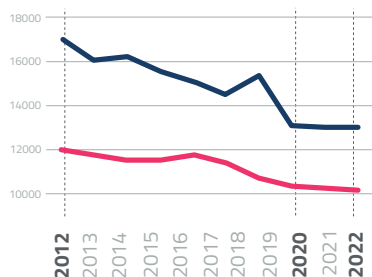
### Nuclei famigliari 2019



● Città Metropolitana ● Comune di Milano

Il numero delle famiglie, ma soprattutto il loro andamento nel tempo, indica una crescita che, fino al 2019 (ultimo anno disponibile nelle statistiche Istat), conferma l'attrattività del capoluogo. A Milano il numero dei nuclei familiari cresce del 5,9%, mentre si ferma al 4,6% quello dei restanti comuni del territorio metropolitano. È interessante evidenziare che, nel confronto tra il peso delle famiglie e quello della popolazione sul dato complessivo del territorio metropolitano, le prime evidenziano nel capoluogo una quota superiore, indice del fatto che la loro dimensione media è inferiore a quella degli altri comuni metropolitani nel loro insieme.

### Andamento nascite 2012-2022



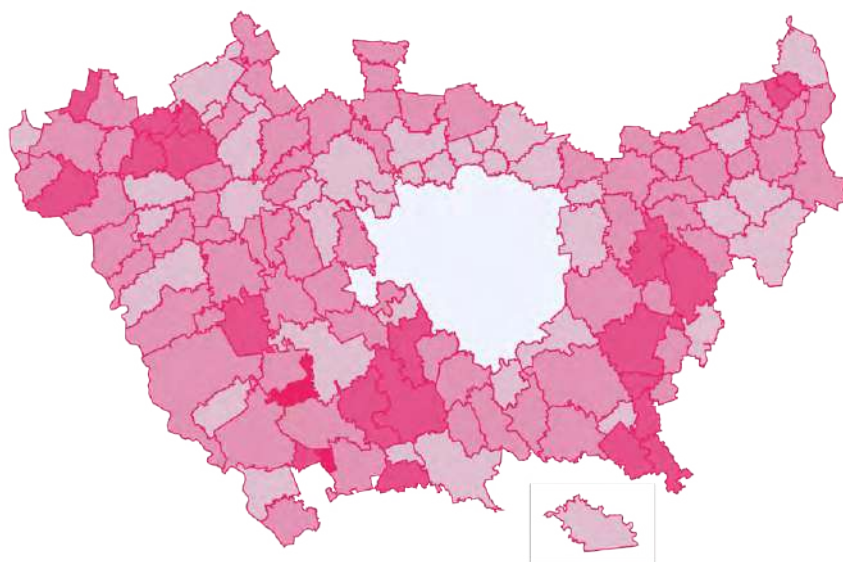
● Città Metropolitana ● Comune di Milano

L'indicatore relativo al numero di componenti per famiglia conferma le significative differenze tra i nuclei familiari presenti in città e quelli dei comuni esterni. Nel primo caso, le famiglie unipersonali rappresentano oltre il 50% del totale, quota che scende al 31,9% nel resto del territorio; al contrario, le famiglie numerose, con 4 e + componenti, sono nel primo caso il 12% e salgono al 18,4% nel secondo.

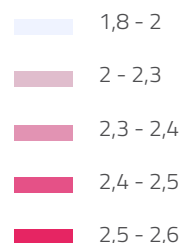
## I nuovi nati

In forte contrazione, invece, il numero delle nascite, che calano diffusamente su tutto il territorio metropolitano (-19,9%), con una diminuzione ancor più acuta (-23,2%) se non si considera il capoluogo che, pure in un andamento di calo, espone tassi negativi più contenuti (-15,3%).

Fonte: Istat, Bilancio demografico 2012-2022



### Dimensione media delle famiglie (2019)



Fonte: Istat, Censimento permanente 2019

## I giovani e gli anziani

Il progressivo invecchiamento della popolazione residente sul territorio metropolitano è esito di andamenti opposti tra il capoluogo e i restanti comuni.

A Milano, nell'ultimo decennio, si evidenzia infatti un calo degli over 65 e una crescita delle altre classi di età. Si tratta di un andamento che rispecchia la progressiva attrattività che ha innescato il capoluogo, in particolare a partire da EXPO 2015, che trova la sua evidenza in una dinamica particolarmente positiva della classe di età composta dai giovani dai 25 ai 35 anni, che cresce complessivamente di quasi 24.000 soggetti tra il 2012 e il 2022, con un tasso di variazione significativamente superiore a quello del restante territorio metropolitano.

Il capoluogo registra, inoltre, una dinamica particolarmente positiva della classe di età composta dai giovani dai 25 ai 35 anni, che cresce complessivamente di +14,8% tra il 2012 e il 2022, arrivando a quota 178.087 (dato SiSI), con un tasso di variazione significativamente superiore a quello del restante territorio metropolitano.

## Gli stranieri

La componente straniera sul territorio metropolitano nel suo insieme rappresenta oggi il 14,4% dei residenti, con variazioni che testimoniano una maggiore attrattiva del capoluogo e dei comuni di prima cintura.

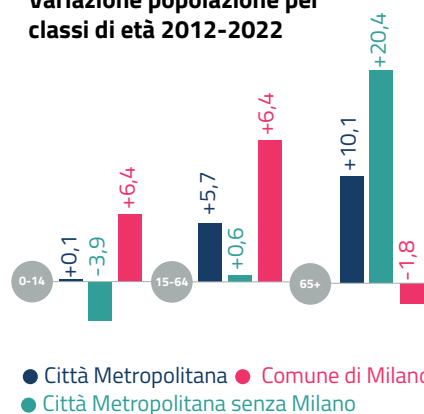
Il dato più interessante è relativo però all'andamento di questo segmento di popolazione, che evidenzia, da un lato, un incremento in valori assoluti decisamente superiore alla componente italiana, sia sul lungo periodo che nella fase pandemica, e d'altra parte "un effetto sostituzione" che ha interessato in modo particolare i comuni di prima cintura.

Anche se esiste una quota, per quanto minoritaria, di immigrazione di alto profilo professionale, in larga misura proveniente da paesi UE e dell'America del nord, che popola, in particolare, i quartieri agiati di Milano (es. San Siro, Tre Torri, Duomo, Brera, Magenta, ecc.), è indubbio che le condizioni di potenziale vulnerabilità sociale, formativa, economica e lavorativa sono maggiori per la componente straniera rispetto a quella italiana.

È possibile infatti identificare tra la componente straniera:

- un'incidenza superiore, rispetto alla componente italiana, sia delle famiglie mononucleari (spesso costituite da donne che si dedicano a lavori di cura e pulizia) sia di quelle numerose (4 e + componenti);

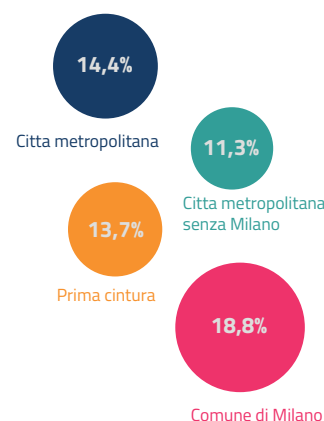
### Variazione popolazione per classi di età 2012-2022



### Popolazione 25-35 nel 2022



### Residenti stranieri 2022

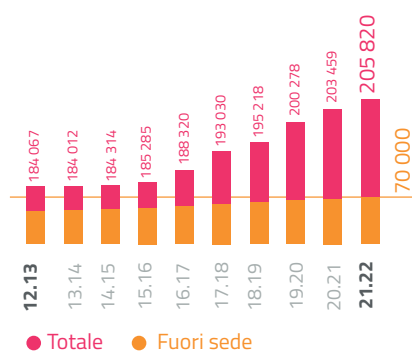


Fonte: Istat, Bilancio demografico 2012-2022



- un tasso di disoccupazione, tra i 15 ei 64 anni, doppio rispetto a quello della componente italiana (10,2% contro 4%);
- una sovrarappresentazione nelle mansioni meno qualificate (nel 2021 gli stranieri rappresentavano il 18,2% degli occupati residenti a Milano, ma il 5% tra le professioni qualificate e tecniche, il 36,2% degli operai e il 60,6% delle professioni non qualificate);
- un'elevata concentrazione in alcuni quartieri periferici di Milano (Triulza, Forlanini-Ortica, Ortomercato, Selinunte, Bovisa, Farini, ecc.) e in alcuni comuni metropolitani (Baranzate, Cinisello, Cologno M., Pero, San Giuliano M., Sesto S. G., ecc.) che amplifica ed esaspera situazioni abitative e di vita già non semplici.

### Universitari 2012-2022



Variatione studenti iscritti nelle Università Milanesi

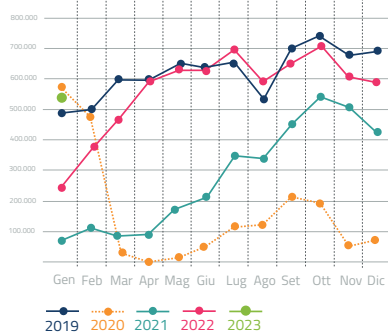
Fonte: MIUR, vari anni

### Gli studenti e i turisti

Rilevante, nella domanda di servizi e in particolare di quelli abitativi, è inoltre il volume di quella popolazione temporanea, per motivi di studio, lavoro, salute o famiglia, non intercettata dalle statistiche della popolazione residente.

Una quota significativa di tale popolazione è rappresentata dagli studenti fuorisede, iscritti nelle università del territorio (Statale, Bicocca, Bocconi, Cattolica, IULM, Politecnico, San Raffaele, Humanitas), che sono aumentati progressivamente: se nell'anno accademico 2012/2013 rappresentavano il 25,8% oggi sono arrivati al 33,6% del totale.

### Milano trend arrivi 2019-2023



+ I dati sono forniti dal Report mensile sul turismo nell'area milanese 2023. Fonte: Questura di Milano, elaborazioni a cura dell'Unità Servizi Statistici del Comune di Milano.

Un'altra componente rilevante della popolazione temporanea, che condiziona domanda e offerta abitativa, è rappresentata dai flussi turistici. Il numero degli arrivi in città metropolitana è passato da un volume di oltre 8 milioni nel 2019 a poco più di 3 milioni nel 2021, con un calo di quasi il 70%. Anche la città di Milano ha registrato una equivalente diminuzione, che ha visto i 6 milioni di arrivi del 2019 ridursi a poco più di 2,3 milioni nel 2021. Si tratta quasi certamente di una fase temporanea, strettamente connessa alle restrizioni sanitarie determinate dalla pandemia Covid-19 e che vede, alla luce della rinnovata attrattività della città, un rapido ritorno ai livelli degli anni precedenti, registrando già nel 2021 un trend di ripresa. Gli arrivi del 2022 (+93% nella Città Metropolitana e +101% a Milano rispetto al 2021) confermano l'andamento di crescita iniziato dopo il periodo della pandemia e il superamento dei numeri pre-covid<sup>+</sup>. Si conferma in ogni caso il peso nettamente prevalente di Milano all'interno della Città Metropolitana, registrando nel 2022 oltre il 72% degli arrivi nel territorio.

Un dato a cui prestare attenzione è che nello stesso periodo cresce invece la presenza di strutture extra alberghiere (Airbnb, ostelli, ecc.) che passano, nella sola città di Milano, da 4.266 a 6.928, con un aumento dei posti letto da 31.007 a 38.969. Questo fenomeno è stato spiegato da più osservatori del settore immobiliare con una riconversione su un mercato short-term degli appartamenti affittati da studenti e lavoratori fuorisede e progressivamente lasciati a partire dal marzo 2020. Non è possibile conoscere in che misura si sia trattato di una riconversione solo temporanea, tuttavia la scarsità degli alloggi sul mercato degli affitti residenziali oggi a Milano forse parla anche di questo.

# I dati demografici della città

Nelle seguenti tabelle sono riportati dati provenienti dal Sistema Statistico Integrato (SiSI) del Comune di Milano. ▶

Foto ©

Ogni volto è una storia. Immagini e racconti dalla città che cambia. Cinque quartieri di Milano” realizzato da Comune di Milano – 2016



**ANALISI DEMOGRAFICA – COMPOSIZIONE NUCLEI FAMILIARI**

	Mononucleo		Famiglie 2 componenti		Famiglie 3 componenti		Famiglie 4 componenti		Famiglie >4 componenti		TOTALE Famiglie	
	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019
Valore assoluto Comune di Milano	413.560 (monocomponenti) 11.633 (in convivenza)	390.506	160.109	166.757	90.398	93.989	64.634	66.153	22.634	22.970	<b>762.968</b>	<b>740.375</b>
Valore assoluto Città Metropolitana		652.922		410.337		247.276		180.448		57.639		<b>1.548.625</b>

Numero componenti	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	396.718	405.936	416.068	414.342	414.200	425.193
2	163.327	163.020	163.277	161.202	159.618	160.109
3	92.318	92.813	92.165	90.954	90.359	90.398
4	64.830	65.190	65.255	65.100	65.000	64.634
5 e più	22.585	23.092	23.125	22.804	22.673	22.634
<b>Totale</b>	<b>739.778</b>	<b>750.051</b>	<b>759.890</b>	<b>754.402</b>	<b>751.850</b>	<b>762.968</b>

Età Classi funzionali	2017	2018	2019	2020	2021	2022
0-2 anni	34.308	33.316	32.323	30.756	29.420	29.172
3-5 anni	35.690	35.344	34.854	33.824	32.828	31.577
6-10 anni	61.332	61.424	60.638	59.266	58.033	57.459
11-13 anni	35.966	36.562	37.334	37.154	36.779	36.260
14-18 anni	57.666	59.031	59.445	60.029	60.710	61.606
19-24 anni	72.141	74.477	76.374	75.973	76.585	78.918
25-34 anni	165.881	169.782	173.671	172.688	172.117	178.087
35-44 anni	206.826	204.946	202.396	198.309	195.045	195.900
45-54 anni	227.317	230.095	230.500	227.307	223.456	221.584
55-64 anni	165.594	172.122	178.746	184.021	189.535	195.066
65-74 anni	138.684	137.440	136.775	136.441	133.403	132.432
75-84 anni	123.083	122.482	121.248	117.339	118.265	117.787
85 anni e più	56.385	58.253	60.127	59.395	60.109	60.825
<b>Totale</b>	<b>1.380.873</b>	<b>1.395.274</b>	<b>1.404.431</b>	<b>1.392.502</b>	<b>1.386.285</b>	<b>1.396.673</b>

**ANALISI DEMOGRAFICA – COMPOSIZIONE NUCLEI FAMILIARI**

	Popolazione totale		Popolazione NON EU		Popolazione di minore età		Popolazione oltre 65 anni		Popolazione con disabilità	
	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	1° sem 2021	
Totale Comune di Milano	1.396.673	1.406.242	253.506	226.527	216.074	212.590	295.840	309.796	6.672	
Città Metropolitana				382.707						

**ANALISI DEMOGRAFICA – CITTADINANZA**

	Numero residenti							
	Popolazione Italiana		Popolazione EU		Popolazione Non-EU		Popolazione totale	
	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019
Valore assoluto Comune di Milano	1.108.719	1.149.794	34.448	29.921	253.506	226.527	1.396.673	1.406.242
Valore assoluto Città Metropolitana			76.424		382.707			

**ANALISI DEMOGRAFICA – PERSONE CON DISABILITÀ\***

	Numero persone con disabilità in carico ai SSPT			
	Minori disabili	Adulti disabili	Anziani disabili	Totale disabili in carico SSPT
	1° sem 2021	1° sem 2021	1° sem 2021	1° sem 2021
Valore assoluto Comune di Milano	860	2.516	3.291	6.672

**ANALISI DEMOGRAFICA – PRESENZA DI ANZIANI OVER 65**

	Numero nuclei familiari											
	Mononucleari		Famiglie DUE componenti		Famiglie TRE componenti		Famiglie QUATTRO componenti		Famiglie OLTRE 4 componenti		TOTALE Famiglie con Minori	
	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019
Valore assoluto Comune di Milano	121.840		80.944		18.789		5.402		3.059		<b>230.034</b>	

**ANALISI DEMOGRAFICA – PRESENZA DI MINORI**

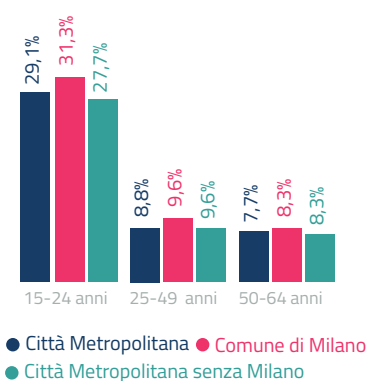
	Numero nuclei familiari											
	Famiglie con 1 Minore		Famiglie con 2 Minori		Famiglie con 3 Minori		Famiglie con 4 Minori		Famiglie OLTRE 4 Minori		TOTALE Famiglie con minori	
	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019	2022	dato ISTAT 2019
Valore assoluto Comune di Milano	73.661		46.178		9.409		1.750		449		131.447	

# L'occupazione e le attività economiche del territorio

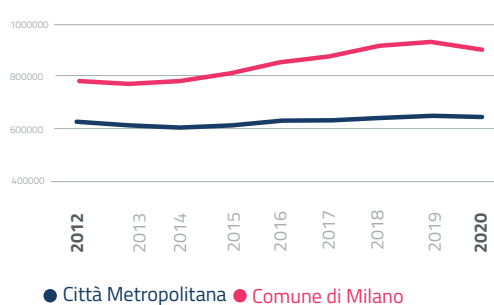
L'economia milanese presenta, seppur con qualche differenziazione territoriale tra il capoluogo e il resto della città metropolitana, un elevato livello di occupazione, soprattutto nella fascia d'età centrale.

Rimane invece critico il livello occupazionale della fascia giovanile, non solo per un elevato tasso di disoccupazione, ma anche perché in questa fascia sono più rilevanti le forme di lavoro precarie e a tempo determinato, con le relative conseguenze sui modelli di vita e abitativi.

**Tassi di disoccupazione per età 2019<sup>1</sup>**



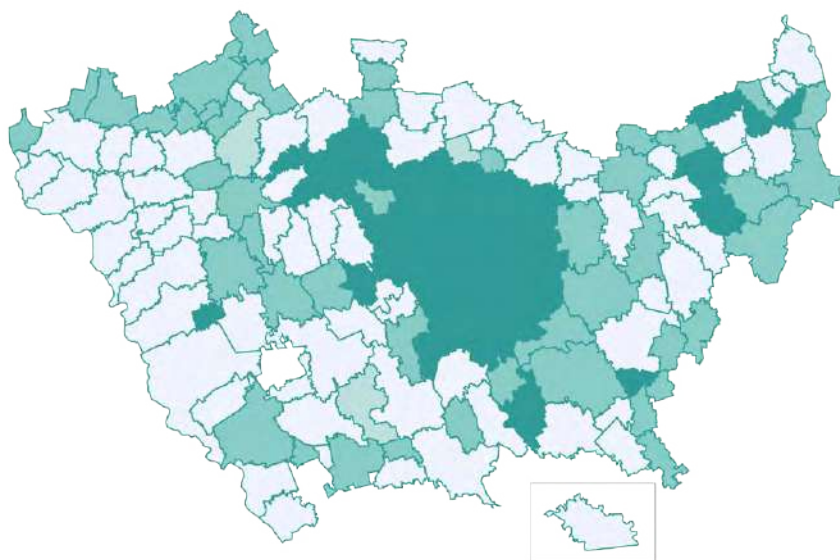
**Andamento degli addetti settore privato 2012-2020<sup>2</sup>**



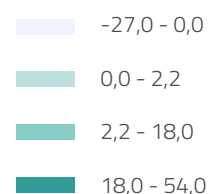
Fonte Istat, Archivio ASIA 2020

Gli addetti al settore privato<sup>+</sup> superano a Milano quota 900 mila, contro i 630 mila circa del resto della città metropolitana. In termini dinamici, la crescita del capoluogo appare assai più intensa rispetto a quella del contesto metropolitano/regionale.

<sup>+</sup> La fonte Istat, relativa all'Archivio ASIA, fornisce dati aggiornati solo relativamente al settore privato. Si tratta pertanto di un dato parziale, per quanto significativo, soprattutto con riferimento alla struttura economica propria del contesto metropolitano milanese.

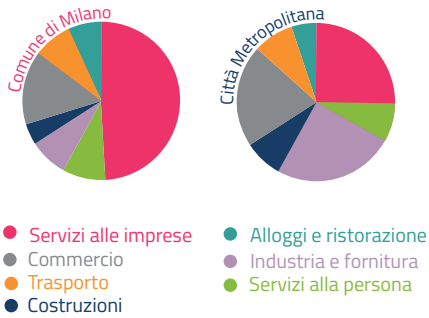


**Andamento degli addetti settore privato 2012-2020**



Fonte: Istat, Archivio ASIA 2020

### Composizione addetti per settore 2020<sup>2</sup>



Fonte: Istat, Archivio ASIA 2020

La composizione settoriale degli addetti mette in luce il completamento della transizione terziaria dell'economia del capoluogo, con una fortissima presenza dei servizi alle imprese, che rappresentano quasi la metà dell'occupazione complessiva. Diversamente, la struttura occupazionale del resto della città metropolitana evidenzia una più accentuata presenza di attività industriali. Alla luce di tale struttura, è rilevante evidenziare come l'impatto del Covid sul sistema delle imprese sia stato molto differenziato dal punto di vista settoriale.

In particolare, la crisi pandemica ha colpito in misura maggiore il capoluogo, denso di quelle attività economiche che più hanno risentito delle chiusure imposte dai lockdown, della domanda di beni e servizi in contrazione, della drastica riduzione di commercio e spostamenti internazionali. Milano perde infatti, tra il 2019 e il 2020, il 3% dei suoi addetti, a fronte di un -0,4% complessivo degli altri comuni metropolitani.

Densità economica totale - 2020  
[UL X 1.000 ab]



Densità economica servizi alla persona, commercio al dettaglio e banche - 2020  
[UL X 1.000 ab]



Densità economica servizi alle imprese - 2020  
[UL X 1.000 ab]



Fonte: Istat, Archivio ASIA 2020

## La distribuzione dei redditi

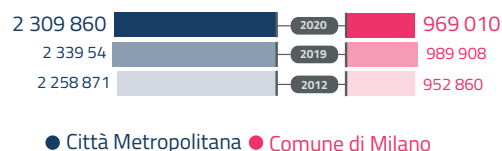
Ai fini di una lettura orientata a cogliere dinamiche insediative della popolazione, attrattività esistenti e/o potenziali dei territori, anche con l'obiettivo di innescare relazioni e sinergie virtuose tra capoluogo e contesto metropolitano, oltre alla densità abitativa è interessante la lettura della densità economica e, in particolare, quella relativa ai servizi alle imprese e alla persona.

Nel 2020 il reddito medio per contribuente sul territorio metropolitano è stato di 29.369 Euro, con variazioni che oscillano dai 18.383 € ai 47.983 €. I dati relativi ai redditi evidenziano l'emergere di alcuni temi significativi che riguardano in particolare la relazione tra la Città di Milano e i comuni attigui i contribuenti del comune di Milano, nel 2012, rappresentano il 42,2% dei contribuenti di tutta l'area metropolitana milanese. Nel 2020 tale quota scende al 41,9%, in ragione del fatto che tra il 2019 e il 2020 il capoluogo perde 20.898 contribuenti, il 70,4% del calo complessivo metropolitano.

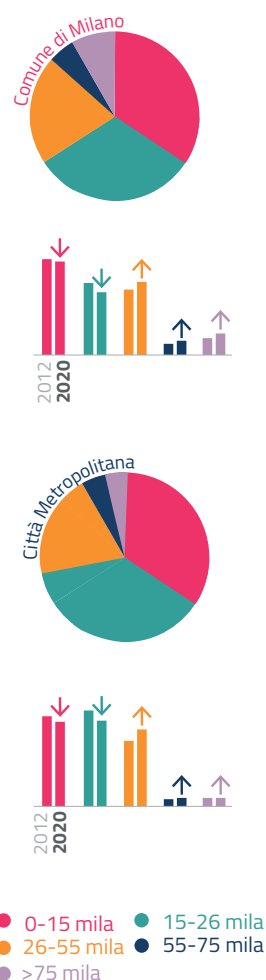
Tra il 2012 e il 2022 cresce il reddito medio su tutto il territorio metropolitano, ma diminuisce il valore complessivo di quello delle fasce più fragili e cresce quello delle fasce più agiate, che appaiono presenti, con una concentrazione significativa, nella Città di Milano dove oltre il 40% del reddito complessivo è generato da un 8,2% di contribuenti che dichiara oltre 75.000 € annui. La variazione tra il 2012 e il 2020 della consistenza delle quote dei contribuenti per classi di reddito evidenzia, in particolare nel capoluogo, sia una progressiva polarizzazione tra "ricchi e poveri" che un assottigliamento della cosiddetta "classe media"<sup>+</sup>.

Questi sono solo alcuni degli indicatori che segnalano come nella Città di Milano ci siano evidentemente i presupposti per l'esistenza di condizioni di fragilità e una domanda di accesso al mercato dell'acquisto della casa o di locazione che faticano a trovare risposta.

### Numero contribuenti 2012-2019-2020



### Distribuzione dei contribuenti per classi di reddito 2020

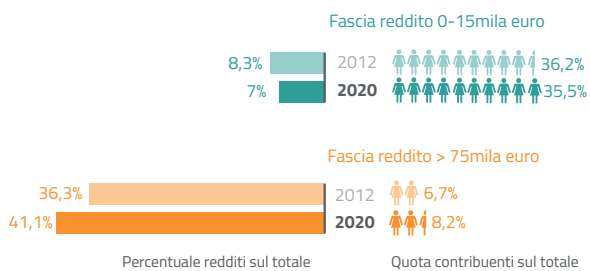


Fonti: Archivio ASIA 2012 - 2020; Agenzia delle Entrate.

<sup>+</sup> Maurizio Franzini definisce la possibilità di identificare la classe media nei redditi individuali compresi all'incirca tra i 15.000 e i 30.000 euro l'anno (Intervento alla LUISS, giugno 2021).

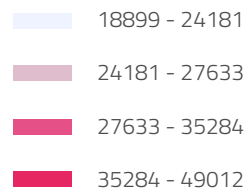
## Città metropolitana di Milano

### Quota contribuenti e redditi sul totale 2012-2020

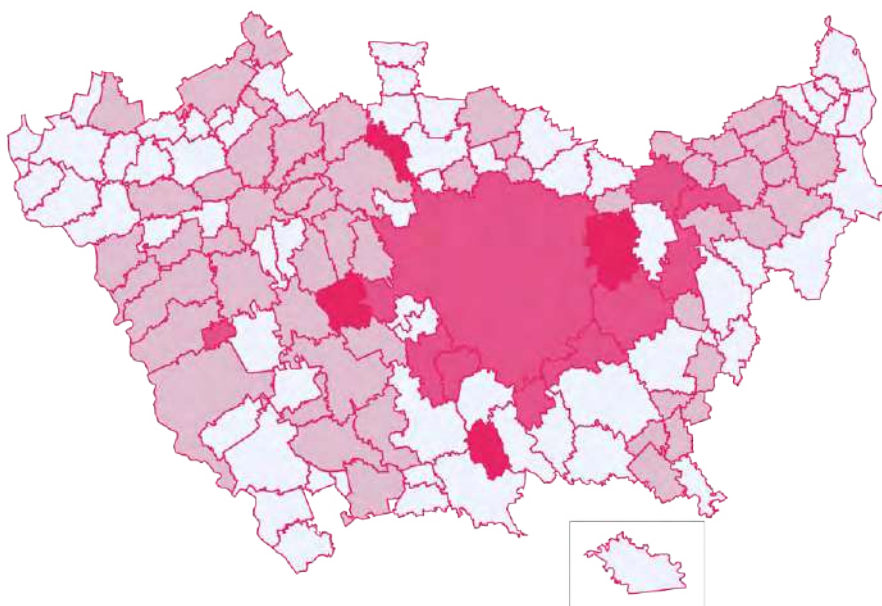


Fonte: Agenzia delle Entrate, vari anni.

### Redditi medi per contribuente - anno imposta 2020

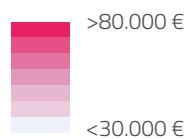


Fonte: MEF 2020

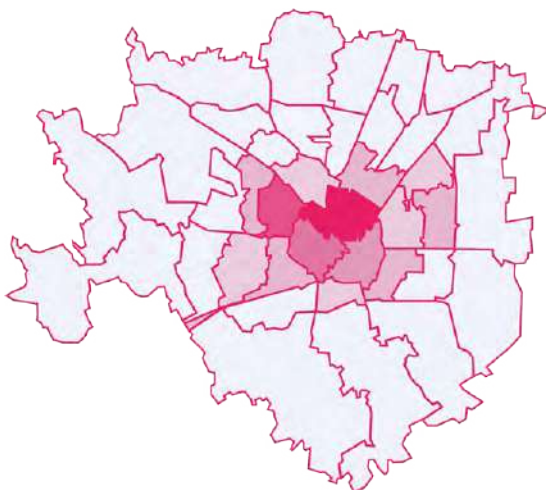


## Città di Milano

### Redditi medi per contribuente - anno imposta 2020



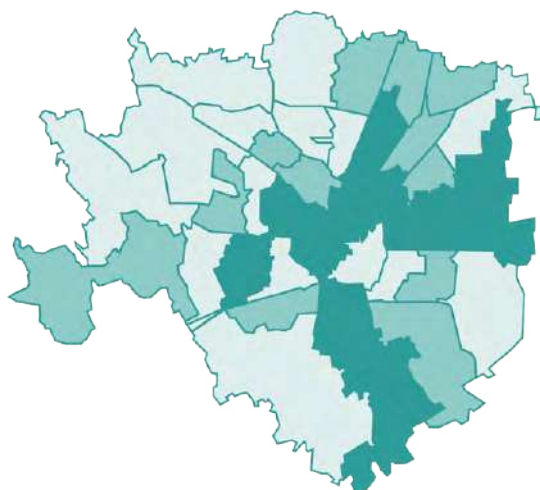
Fonte: MEF 2020



### Variazione rispetto al 2019



Fonte: MEF 2020





La tua casa  
2022



# LA QUESTIONE ABITATIVA MILANESE, QUADRO RICOGNITIVO

# 2

Per una Milano più inclusiva è necessario un lavoro costante sulla ricognizione del patrimonio abitativo, al fine di monitorare l'offerta esistente in città. Lo stock abitativo della città di Milano ammonta a circa 800.000 unità e l'80% è di proprietà di persone fisiche. Tra questi, il Comune di Milano (analogamente Aler Milano, in tema di grandi proprietà pubbliche sul territorio comunale) è proprietario e gestisce, tramite MM S.p.A, un patrimonio immobiliare pubblico destinato ai servizi abitativi pubblici e sociali, ma anche un patrimonio destinato a canone accessibile promosso tramite progettazioni e criteri specifici. Invece, il patrimonio privato può essere a canone sociale, convenzionato o sul mercato libero. Quest'ultimo, in forte evoluzione, crea un forte incremento dei prezzi, sul mercato dell'acquisto e della locazione, e obbliga l'Amministrazione pubblica a definire delle strategie di ampliamento dell'offerta accessibile.

Sul territorio milanese esistono diversi osservatori del patrimonio abitativo e della sua domanda. Per un quadro sistemico della questione abitativa sarà opportuno lavorare affinché l'Amministrazione pubblica diventi capofila nella raccolta e la ricognizione del patrimonio esistente al fine di costruire una politica pubblica efficiente, capace di rispondere a una domanda abitativa di cui non è semplice estrapolare una fotografia statica per l'estrema variabilità e per la sua continua evoluzione. Per questo motivo l'Amministrazione pubblica si pone obiettivi di programmazione triennale che necessitano comunque aggiornamenti costanti a seconda dell'evoluzione della sua popolazione.

**L'offerta abitativa della città di Milano**

**La domanda abitativa**

**La questione abitativa**



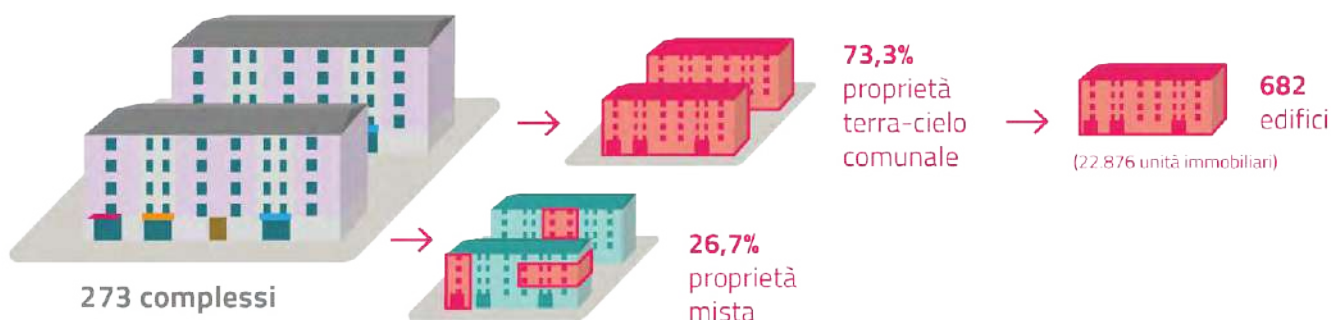
# L'offerta abitativa nella città di Milano

L'offerta abitativa milanese si compone da una parte di uno stock di proprietà regionale e comunale destinato ai servizi pubblici e sociali e a canoni accessibili, dall'altra di un'offerta privata a canone sociale e convenzionato, oltre al mercato libero immobiliare.

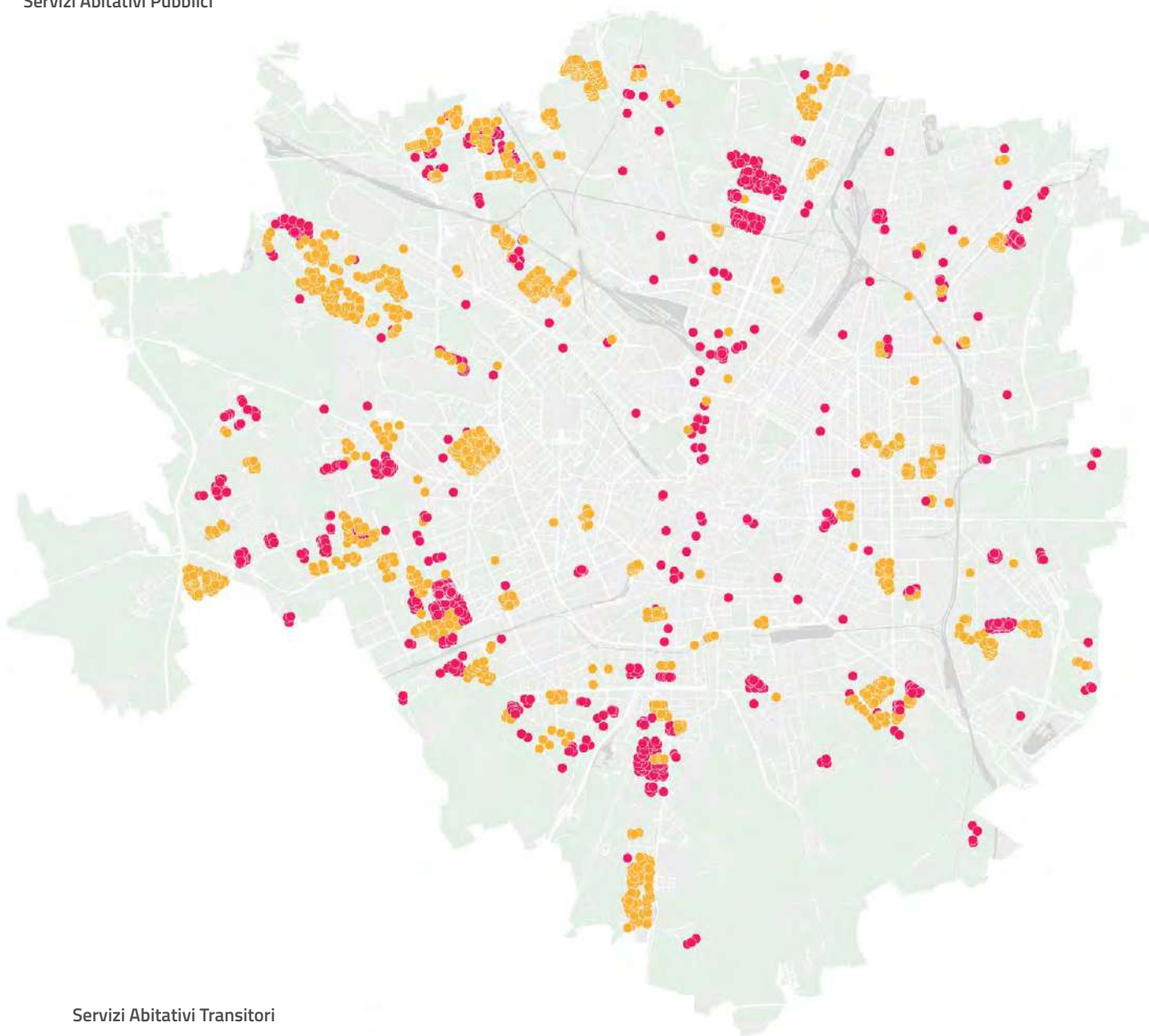
## Il patrimonio immobiliare pubblico destinato ai servizi abitativi pubblici e sociali

Il patrimonio immobiliare della città di Milano destinato a Servizio Abitativo Pubblico (SAP), rappresenta circa il 10% dello stock residenziale complessivo (contro il 4% della media nazionale): 26.489 unità abitative sono di proprietà del Comune di Milano e gestite dalla società partecipata MM S.p.A., mentre lo stock che appartiene a ALER è composto da 32.017 unità, per un totale di 58.506 unità SAP in città. Al patrimonio pubblico della città di Milano si aggiungono complessivamente 1.985 unità destinate a Servizio Abitativo Sociale (SAS), di cui 126 di proprietà del Comune e 1.859 di ALER. Una parte di queste, cioè 626 unità, è destinata a Servizio Abitativo Transitorio (SAT), ovvero a quelle persone in stato di gravissima emergenza abitativa e sociale di cui 460 di proprietà del Comune di Milano e 166 di proprietà di ALER Milano<sup>+</sup>. Rispetto al patrimonio comunale, la città di Milano conta un totale di 273 complessi immobiliari situati nel territorio cittadino, di cui 200 sono edifici definiti "cielo-terra", ovvero di proprietà al 100% del Comune di Milano, e che corrispondono a 22.876 unità immobiliari distribuite in 682 edifici. La rimanente parte è in gestione condominiale.

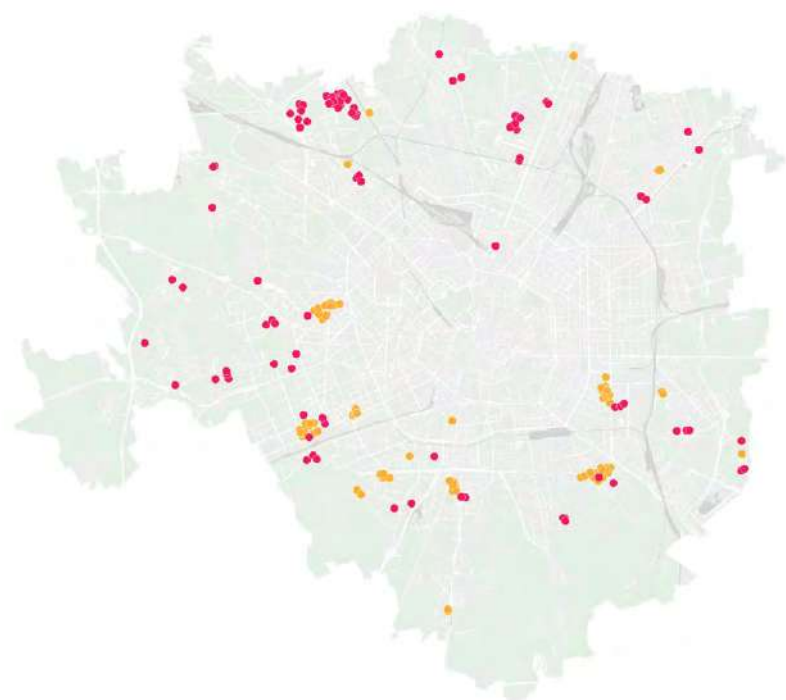
<sup>+</sup> I dati relativi agli alloggi SAT di Comune e aler comprendono gli alloggi già inseriti nel Piano annuale 2023, approvato dal Comune di Milano con deliberazione C.C. n. 3 del 16.01.2023



## Servizi Abitativi Pubblici

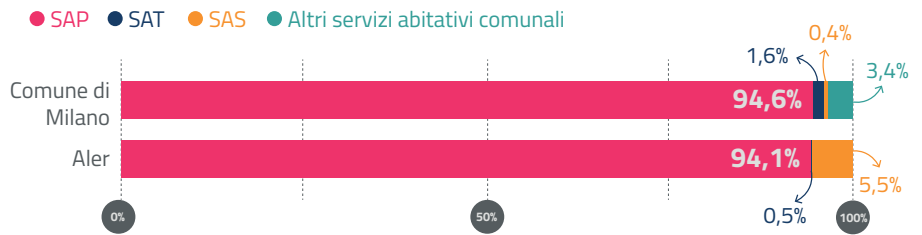
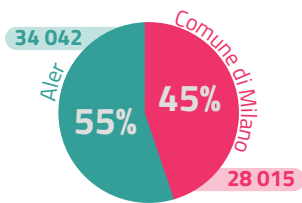


## Servizi Abitativi Transitori

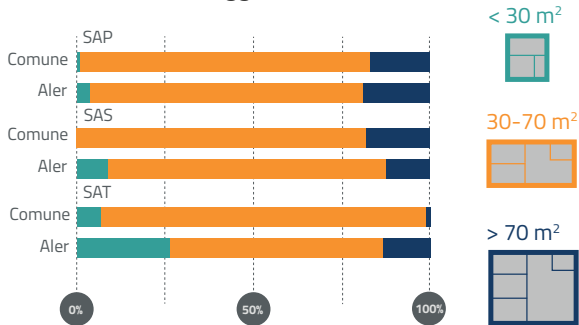


SAP / SAT  
● Aler Milano  
● Comune di Milano

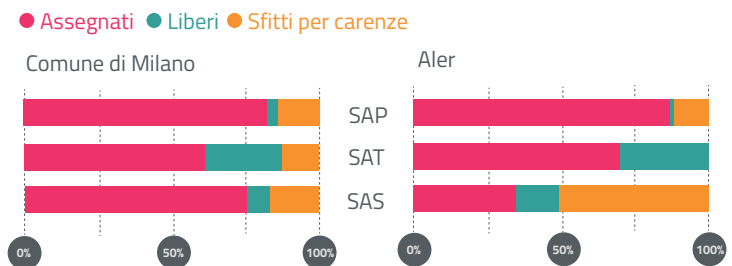
## Servizi abitativi



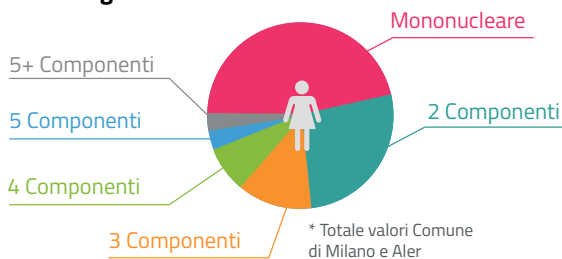
## Dimensione alloggi



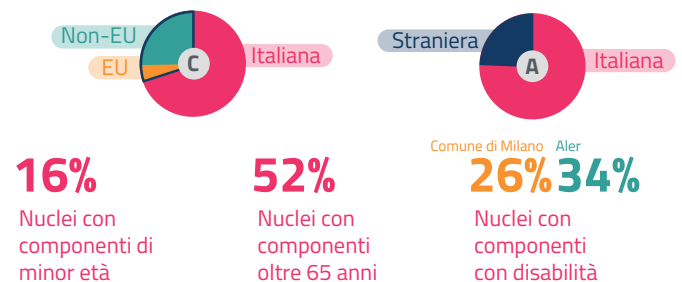
## Unità assegnate



## Nuclei assegnatari SAP



## Nazionalità

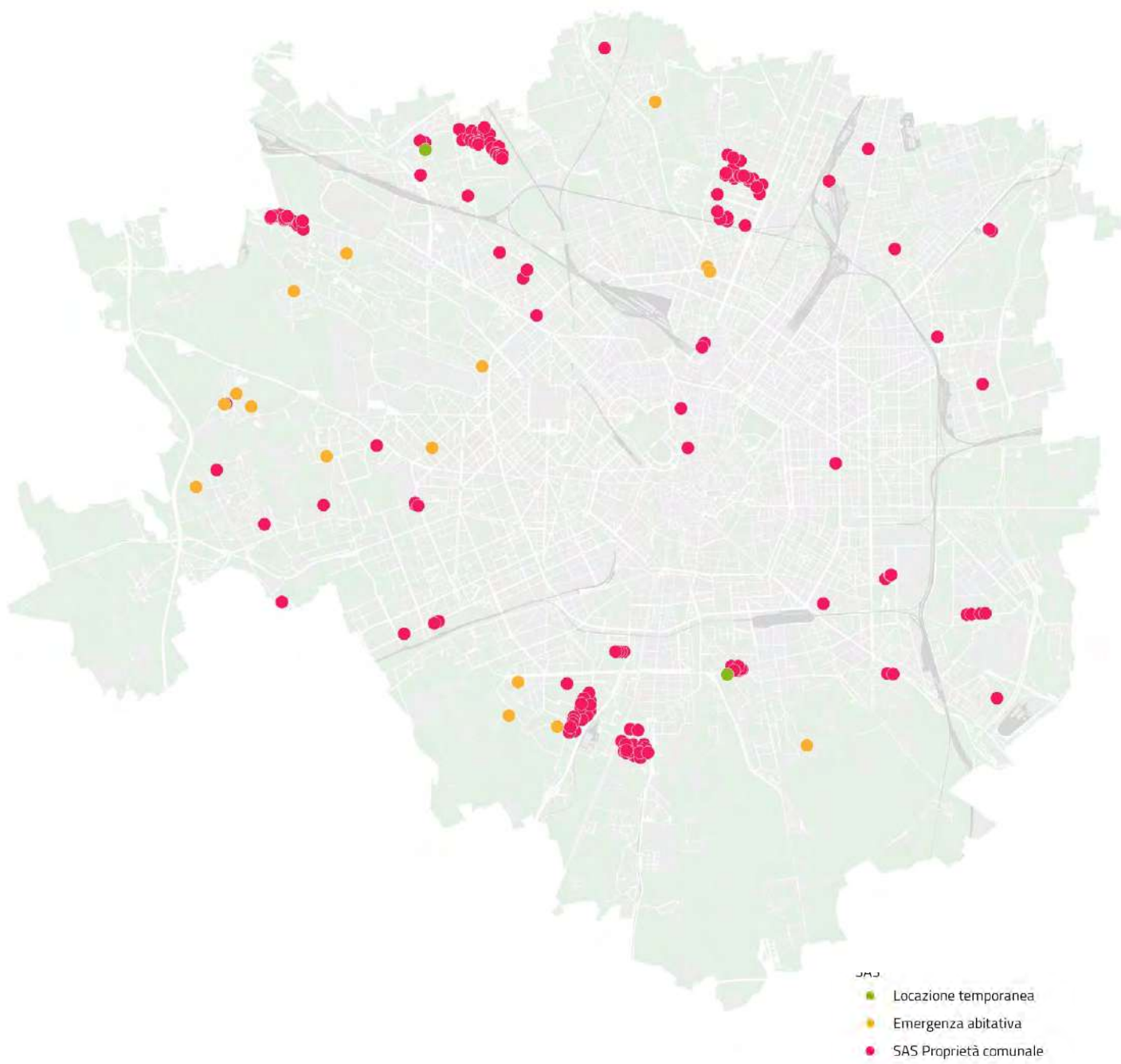


## Il patrimonio immobiliare pubblico a canone accessibile

La valorizzazione del patrimonio residenziale comunale avviene tramite iniziative e progettazioni promosse dal Comune di Milano ed ha come obiettivo la diversificazione dell'offerta abitativa destinata a target diversi da quelli che possono beneficiare di alloggi SAP, allargando la possibilità a fasce di popolazione più ampia.

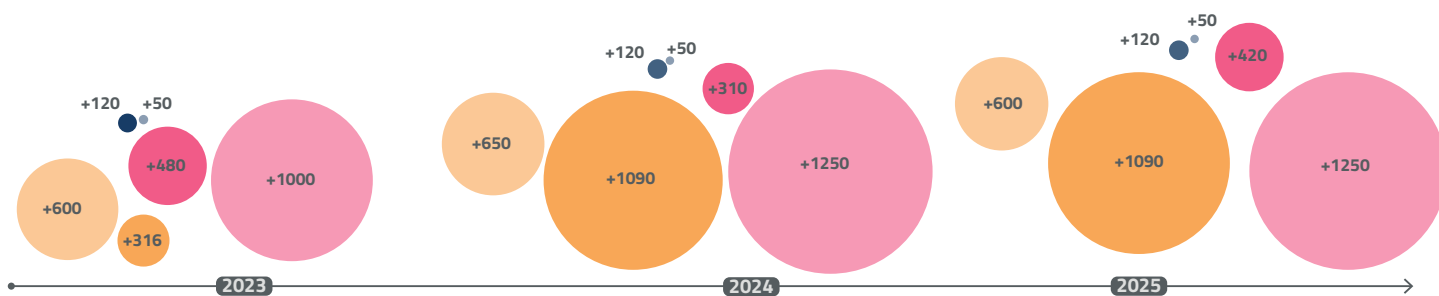
Queste sperimentazioni, per un totale di 1.066 alloggi, comprendono progetti di vario tipo: dalla realizzazione di alloggi a canone moderato, concordato e convenzionato sostenuti da finanziamenti regionali mediante appositi accordi di programma, alle iniziative di sperimentazione di modelli gestionali alternativi e di integrazione sociale in collaborazione con Enti del terzo settore abitativo.

L'obiettivo di queste progettazioni sta nel contribuire al contenimento della domanda di alloggi SAP e ad incrementare ed articolare le risposte al fabbisogno abitativo di target che hanno difficoltà a stare sul mercato privato della locazione.



**Unità assegnabili nel triennio 2023-25**

● SAP Comune ● SAP Aler ● SAS Comune ● SAS Aler ● SAT Comune ● SAT Aler



RICOGNIZIONE UNITÀ COMPLESSIVE						
	UNITÀ SAP		UNITÀ SAS		UNITÀ SAT	
	Comune	Aler	Comune	Aler	Comune	Aler
Numero unità immobiliari						
Comune di Milano***	26489	32017*	126	1859*	460**	166**

Tabella 01

\*Rispetto al dato del piano annuale 2023, Aler Milano - in recepimento del R.R. 12 del 29.12.2022 - ha inserito gli alloggi in valorizzazione (ndr. precedentemente classificati SAP) nell'ambito delle unità immobiliari SAS, per un totale di n. 1.859 u.i. SAS.

\*\*Numero alloggi locati SAT+ alloggi destinati a SAT in piano annuale 2023

\*\*\*Si segnala che il patrimonio comunale comprende ulteriori 890 unità destinate ad altri usi residenziali.

ANALISI UNITÀ PER DIMENSIONE DEGLI ALLOGGI									
	UNITÀ SAP			UNITÀ SAS			UNITÀ SAT		
	Fino a 30 mq	30-70 mq	Oltre 70 mq	Fino a 30 mq	30-70 mq	Oltre 70 mq	Fino a 30 mq	30-70 mq	Oltre 70 mq
Numero unità immobiliari									
Comune Milano	302	21689	4498	0	98	28	30	426	4
Aler Milano	1.054	24.805	6.158	164	1.467	228	29	81	6

Tabella 02

ANALISI UNITÀ PER STATO DI UTILIZZO									
	UNITÀ SAP			UNITÀ SAS			UNITÀ SAT		
	Assegnati	Liberi	Sfitti per carenze manutentive	Assegnati	Liberi	Sfitti per carenze manutentive	Assegnati	Liberi	Sfitti per carenze manutentive
Numero unità immobiliari									
Comune Milano	21737	1021*	3731	94	11	21	282	120*	58
Aler Milano	24.333	394	3.274	647	250	928	105		

Tabella 03

\*In riferimento ai 1141 alloggi indicati liberi (SAP+SAT), si segnala che sono attualmente in fase di ristrutturazione/riatto. Di questi, 600 (480 SAP+120 SAT) saranno disponibili entro la fine del 2023 (vd. Piano Annuale 2023).

Tabella 04

DATI SINTETICI SERVIZI ABITATIVI					
Tipologia	Nr. Alloggi	Canone Locazione	Gestione	Fonte/Riferimento	
SAS proprietà comunale	126	Moderato - Convenzionato	MM SpA	MM SpA	
Altri Servizi Abitativi di proprietà comunale	117		Enti Terzo Settore - Dir. Pol. Sociali	DGC n.1839/2000 - DGC n. 5057/1997 e n. 1513/1999 - DGR n. VI/34956 e n. VI/46152	
Altri Servizi Abitativi di proprietà comunale	35		ASM srl	Albergo sociale diffuso - DGR N. X/3392	
Altri Servizi Abitativi di proprietà comunale	24	Canone derivante dal PEF	COOP DAR CASA	Ospitalità Solidale-DGR N. IX/4943	
Altri Servizi Abitativi di proprietà comunale	305	Canone derivante dal PEF	Enti Terzo Settore	DGC 2069/2015 - DGR 4089/2015	192 assegnati di cui 28 em. Abitativa
Altri Servizi Abitativi di proprietà comunale	72	Concordato	MM SpA	Leggi Speciali n. 25/1980, n. 899/1986, n. 118/1995, n. 94/1982	
Altri servizi Abitativi di proprietà comunale	327	Concordato	MM SpA	POR	
Altri Servizi Abitativi di proprietà comunale per la locazione temporanea	48	Canone derivante dal PEF	COOP DAR CASA	Ponte Abitativo via Carbonia 3 DGC 1146/2018	
Altri Servizi Abitativi di proprietà comunale per la locazione temporanea	12	Canone derivante dal PEF	COOP DAR CASA	Residenza Sociale via Antonini DGC 2718/2012	
<b>totale</b>	<b>1066</b>				

Tabella 05

ANALISI DEMOGRAFICA ASSEGNATARI - COMPOSIZIONE NUCLEI FAMILIARI							
	Mononucleari	Famiglie DUE componenti	Famiglie TRE componenti	Famiglie QUATTRO componenti	Famiglie CINQUE componenti	Famiglie OLTRE 5 componenti	TOTALE Famiglie
Numero nuclei familiari							
Comune di Milano*	10400	5455	2738	1689	809	453	21544
ALER Milano**	10.971	6.892	3.106	1.860	953	656	24.438

\* L'analisi demografica fa riferimento esclusivamente ai contratti regolari SAP-SAS-SAT, al netto delle occupazioni abusive

\*\*Nel conteggio sono state considerate le unità immobiliari SAP e SAT assegnate

Tabella 06

ANALISI DEMOGRAFICA ASSEGNATARI SAP							
	Totale nuclei	Nuclei con componenti NON EU	Nuclei con componenti di minore età	Nuclei con componenti di oltre 65 anni	Nuclei con componenti con disabilità		
Numero nuclei familiari con presenza di almeno un componente con le caratteristiche indicate							
Comune di Milano	21170	5288	3437	10720	5619		
Aler Milano*	24.438	5.962	3.895	13.414	8.298		

\*Nel conteggio sono state considerate le unità immobiliari SAP e SAT assegnate

Tabella 07

ANALISI DEMOGRAFICA ASSEGNATARI SAP - CONTRATTUALIZZAZIONE			
	Nuclei in regola con il contratto	Nuclei occupanti abusivi	Totale nuclei
Numero nuclei familiari			
Comune di Milano	21170	567	21737
Aler Milano*	24.438	2.892	27.330

\*Nel conteggio sono state considerate le unità immobiliari SAP e SAT assegnate.

Tabella 08

ANALISI DEMOGRAFICA ASSEGNATARI SAP – CITTADINANZA				
	Popolazione Italiana	Popolazione EU	Popolazione Non EU	Popolazione totale
Numero nuclei familiari				
Comune di Milano	14.880	1.002	5288	21.170
Aler Milano*	18476		5962	24438

\*Nel conteggio sono state considerate le unità immobiliari SAP e SAT assegnate.

Tabella 09

ANALISI SITUAZIONE REDDITUALE DEI NUCLEI ASSEGNATARI SAP					
Area	Protezione	Accesso	Permanenza	Decadenza	Totale
Numero nuclei familiari					
Comune di Milano**	9648	4932	3504	1515	19499
Aler Milano*	11.813	5.621	4.636	2.368	24.438

\*Nel conteggio sono state considerate le unità immobiliari SAP e SAT assegnate.

\*\*Non sono conteggiate altre tipologie di canone diverse da quello sociale codificato dalla legge 27/2009 ma in ogni caso comprese nella classificazione SAP.

Tabella 10

ANALISI DEMOGRAFICA – PERSONE CON DISABILITÀ				
Numero di persone con disabilità in carico ai SSPT	Minori disabili	Adulti disabili	Anziani disabili	totale disabili in carico SSPT
	1 Sem. 2021			
Valore assoluto	860	2516	3291	6672

\* nel conteggio sono state considerate le unità immobiliari SAP e SAT assegnate.

Tabella 11

ANALISI DEMOGRAFICA ASSEGNATARI SAP – PRESENZA DI MINORI						
	Famiglie con 1 Minore	Famiglie con 2 minori	Famiglie con 3 Minori	Famiglie con 4 Minori	Famiglie con 5+ Minori	TOTALE FAMIGLIE
Numero nuclei familiari						
Comune di Milano	1887	960	365	88	27	3317
Aler Milano	2213	1126	417	113	26	3895

Tabella 12

ANALISI DEMOGRAFICA ASSEGNATARI SAP – PRESENZA DI ANZIANI OVER 65							
	Mononucleari	Famiglie DUE componenti	Famiglie TRE componenti	Famiglie QUATTRO componenti	Famiglie CINQUE componenti	Famiglie OLTRE 5 componenti	TOTALE FAMIGLIE
Numero nuclei familiari							
Comune di Milano	5311	3348	1044	369	149	85	10306
Aler Milano	6952	4377	1264	469	199	153	13414

## Il patrimonio immobiliare privato a canone sociale

A partire dal 2010 il Comune di Milano ha previsto, all'interno delle convenzioni urbanistiche stipulate con operatori privati, la possibilità di realizzare ed offrire, oltre a consolidate opzioni con previsione di vendita e affitto a canone convenzionato/agevolato/moderato o patto di futura vendita, una porzione di alloggi in locazione a canone sociale a utenti individuati nell'ambito di graduatorie di possibili assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica (oggi SAP). È stato definito uno strumento ibrido tra la consolidata tipologia dell'assegnazione di edilizia residenziale pubblica e quella del mercato libero, contraddistinto in particolare dai seguenti elementi: nella fase di individuazione dei possibili assegnatari, in quanto gli accordi convenzionali hanno previsto che gli stessi venissero individuati tra le graduatorie pubbliche vigenti SAP; nella fase di determinazione del canone da applicare, ovvero canone sociale, calcolato tramite l'applicazione delle norme del sistema SAP<sup>+</sup>. Ogni rapporto locativo è stato perfezionato in autonomia dal singolo operatore ed in applicazione di modelli contrattuali e riferimenti appunto civilistici. L'esperienza ha, a oggi, permesso l'assegnazione di circa 200 alloggi a persone che, per eccesso di domanda, non avevano avuto la possibilità di accedere alla soluzione abitativa pubblica a canone sociale e, a maggior ragione, avrebbero avuto difficoltà nel reperire una soluzione nel libero mercato dovendo affrontare costi maggiori.

<sup>+</sup> Si tratta di uno strumento ibrido con elementi pubblicistici nell'ambito di un regime civilistico, che richiama, nella gestione del rapporto contrattuale e delle dinamiche successive all'assegnazione, l'applicazione della legge n. 431/98, inerente alla definizione dei rapporti di locazione di libero mercato.

L'esperienza relativa all'individuazione degli assegnatari ha ancora delle criticità in quanto manca un singolo riferimento per i possibili assegnatari di alloggio che devono interfacciarsi con i singoli operatori privati.

Un ulteriore nodo critico si manifesterà con riferimento alla scadenza della durata del vincolo alla locazione sociale degli alloggi, fissata, nella maggior parte dei casi all'interno delle convenzioni in 30 anni, prevedendo ulteriormente, nell'ambito di tale lasso temporale, rinnovi dei contratti a canone sociale secondo lo schema dei 4+4 anni. Alla scadenza del suddetto periodo, le convenzioni prevedono la possibilità della vendita frazionata degli alloggi locati a canone sociale, generando incertezza sul futuro utilizzo di questi alloggi con diversa modalità di assegnazione/vendita.

Di contro, l'esperienza ormai pluriennale risulta positiva relativamente alla gestione dei rapporti contrattuali stante che a fronte dei contratti perfezionati negli anni, un numero molto ridotto si è risolto anticipatamente.

## Il patrimonio immobiliare privato a canone convenzionato

L'offerta abitativa a canone convenzionato è stata prodotta nell'ultimo decennio nell'ambito delle convenzioni urbanistiche in attuazione delle previsioni di PGT, le quali premiano con sconti su oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione gli operatori che realizzano edilizia sociale. L'offerta privata calmierata sul valore del canone è a oggi pari a 2.179 abitazioni, con un canone medio compreso tra 80 e 100€/mq/anno. A tale offerta, è possibile aggiungere un'ulteriore tipologia di abitazioni a canone accessibile (92 alloggi con valori compresi tra 55 e 80€/mq/anno) che il Comune ha promosso nell'ultimo quinquennio attraverso il patrimonio privato di cooperative di abitanti, a seguito di un'iniziativa finanziata da Regione Lombardia<sup>+</sup>.

<sup>+</sup> Tramite il DGR XI-3363/2020 sugli incentivi regionali per il recupero del patrimonio edilizio inutilizzato, da destinare a servizi abitativi sociali.



Tabella 13

**ERS convenzionata/in costruzione/realizzata (gennaio 2010 - febbraio 2023)**

numero alloggi	
edilizia convenzionata agevolata in vendita e patto di futura vendita	2.434
edilizia convenzionata agevolata in locazione e servizi abitativi	1.953
edilizia a canone sociale	207
edilizia convenzionata ordinaria (vendita)*	2.544
<b>totale</b>	<b>7.138</b>

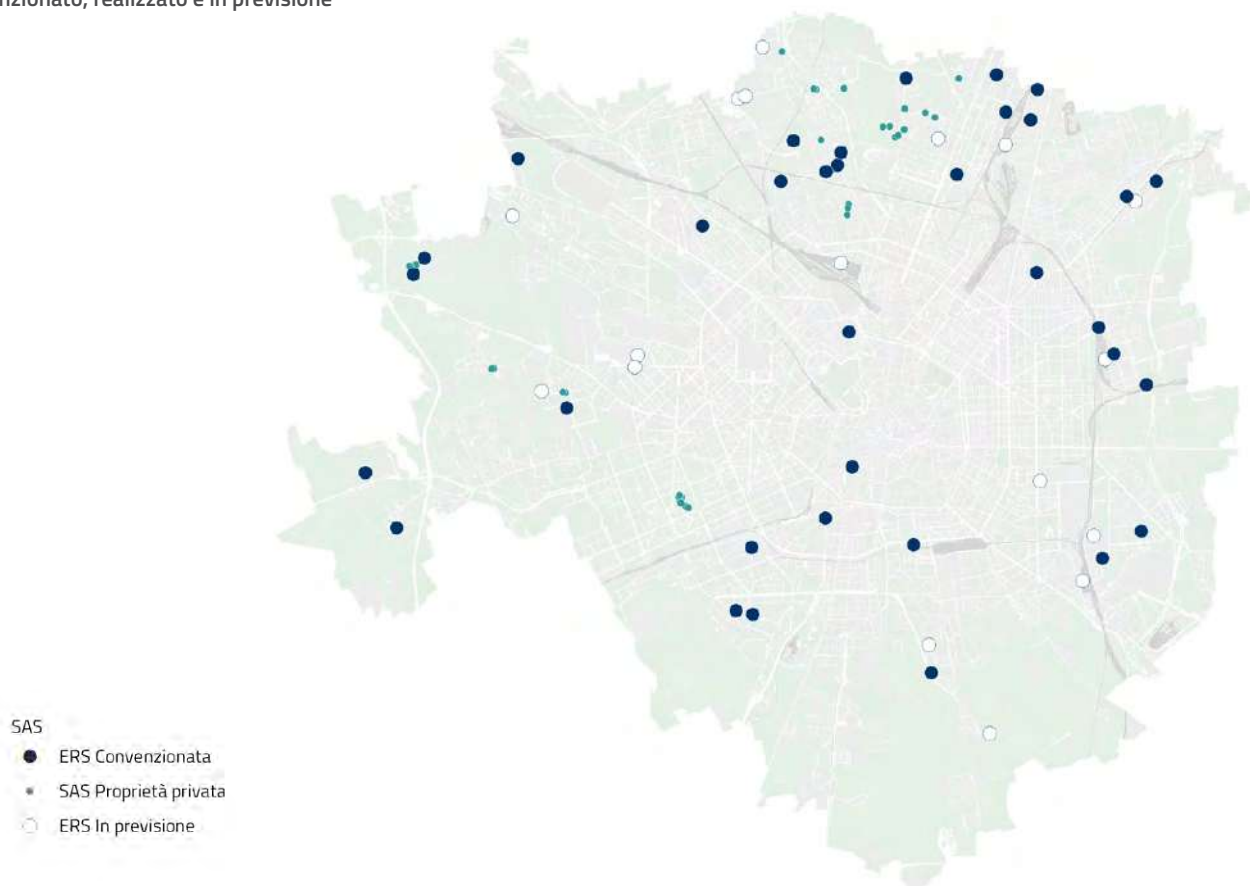
Tabella 14

**ERS in istruttoria al 28 febbraio 2023**

numero alloggi	
edilizia convenzionata agevolata in vendita	1.881
edilizia convenzionata agevolata in locazione	3.338
edilizia a canone sociale	487
Reinventing Cities 3	500
edilizia convenzionata ordinaria (vendita)*	1.711
<b>totale</b>	<b>7.917</b>

\* l'edilizia convenzionata ordinaria non rientra nelle categorie di ERS

Patrimonio immobiliare privato a canone sociale e convenzionato, realizzato e in previsione



## L'offerta abitativa per gli studenti

Dal 2010 il Comune di Milano equipara a tutti gli effetti le residenze universitarie ai servizi per la città. I posti letto attualmente disponibili negli studentati della città superano di poco gli 11.000 e sono stati realizzati tramite convenzioni con soggetti privati e Università. Questi operatori godono di agevolazioni fiscali rispetto agli oneri comunali previsti e intervengono su lotti privati.

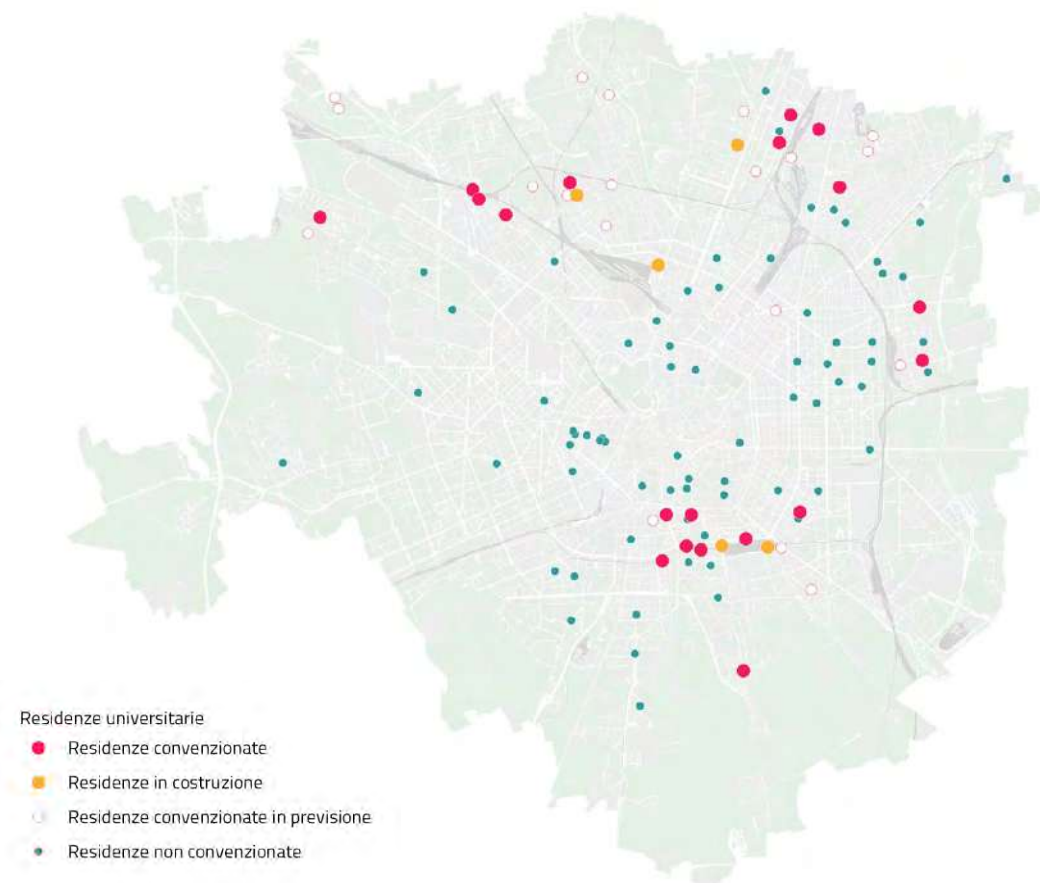
I canoni previsti per gli alloggi sono fissati sulla base della legge regionale, o del MIUR, e variano in base al tipo di investimento fatto dall'operatore, alla tipologia dell'alloggio (stanza, mini appartamento, posto letto) e alla zona della città in cui si trovano. Si passa da circa 250€ per un posto letto a circa 600€ per un monolocale.

**Residenze Universitarie (al febbraio 2023)**

Tabella 15

numero posti letto		<b>totale</b>
posti letto in esercizio a tariffa convenzionata	1986	<b>11535</b>
posti letto in esercizio a tariffa libera	3007	
posti letto in esercizio da Università e Alta Formazione	6542	
posti letto in costruzione a tariffa convenzionata	2571	<b>6097</b>
posti letto in costruzione a tariffa libera	3526	
posti letto in istruttoria a tariffa convenzionata	4.283	<b>8.723</b>
posti letto in istruttoria a tariffa libera	955	
posti letto in previsione da Università e Alta Formazione	3485	

### Residenze universitarie



**Residenza  
Castiglioni,**  
all'interno del nuovo  
Campus Bocconi,  
che ospita 240  
posti letto a canone  
convenzionato per  
studenti.



## L'evoluzione del mercato immobiliare libero

A Milano, i dati delle compravendite relativi al 2021<sup>+</sup> confermano un mercato in ripresa dove A uno stock di 26.923 transazioni immobiliari residenziali corrispondono tassi di crescita del 24,4% rispetto al 2020 e del 2,6% rispetto al 2019. Negli altri comuni del territorio il mercato, con 44.702 transazioni immobiliari, rileva una crescita ancor più sostenuta, con un incremento del 34% rispetto al 2020 e del 24,1% rispetto al 2019.

<sup>+</sup> Rapporto Immobiliare 2022, Osservatorio del Mercato Immobiliare, Agenzia delle Entrate, ABI, maggio 2022.

L'influenza del capoluogo di regione emerge anche nelle dinamiche dei valori immobiliari e dei prezzi di vendita del comparto residenziale. La distribuzione delle quotazioni di vendita della città metropolitana di Milano conferma la tendenza a una progressiva espansione della città al di fuori dei confini e verso i comuni adiacenti, con Rho, Arese, Paderno Dugnano, Cologno Monzese, Segrate, San Donato Milanese e Assago che presentano quotazioni medie prossime a quanto registrato negli ambiti urbani più esterni di Milano. Ciò indica un maggior livello di concorrenzialità localizzativa in grado di attrarre, anche in coerenza con la dotazione di servizi presenti, nuove famiglie al di fuori dai confini urbani del capoluogo.

I valori immobiliari relativi al mese di gennaio 2023 testimoniano un ulteriore incremento dei prezzi medi di vendita nel capoluogo, che passa da 4.905€/mq del 2021 ai 5.151 €/mq del 2022, agli attuali 5.185€/mq, mentre nel resto del territorio metropolitano si assiste a una diminuzione, con un passaggio da 1.923€/mq del 2021, una crescita a 2.009€/mq nel 2022 e un calo a 1.824 €/mq nel primo mese dell'anno in corso. I canoni di locazione presentano invece un differenziale medio superiore rispetto ai prezzi tra il capoluogo e i comuni esterni. Il luogo privilegiato per la locazione è Milano per la sua capacità attrattiva nei confronti di nuovi residenti, meno interessati all'acquisto di una abitazione, per motivi spesso legati a percorsi di formazione o professionali transitori o temporanei. Anche in questo caso, il primo mese del 2023 conferma un trend di crescita per la Città di Milano, dove gli affitti mensili passano da 18,6 €/mq del 2021 ai 20,9€/mq del 2022 per attestarsi oggi a 21,3 €/mq, e un andamento di calo nel resto del territorio metropolitano. Negli altri comuni infatti le locazioni, da un valore di 10,6 €/mq del 2021 salgono a 11,4 €/mq dell'anno successivo per tornare poi, all'inizio dell'anno in corso, a un valore prossimo a quello del 2021, con 10€/mq.

Considerando il totale dell'offerta rilevata, risulta significativa la diversa incidenza delle case da cedere in locazione confrontata con gli immobili in vendita nella città metropolitana rispetto al capoluogo. Nella prima, infatti, l'offerta residenziale in locazione incide per circa il 4%, quantità che sale al 25% del totale nel comune di Milano. L'evoluzione della struttura della domanda nei comuni metropolitani è ancora limitata e il mercato della casa è composto in massima parte da acquirenti, con interesse ancora marginale per la locazione (Scenari Immobiliari 2021).

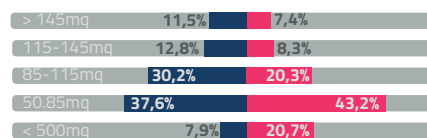
Tabella 16

MERCATO IMMOBILIARE					
	Famiglie in alloggi di di proprietà	Famiglie in alloggi in locazione*	Valore medio di mercato**	Valore medio locazione**	Alloggi sfitti/ inutilizzati*
	Numero nuclei familiari	Numero nuclei familiari	€/mq per abitazioni civili/economiche	€/mq/mese per abitazioni civili/economiche	Numero alloggi
Comune di Milano	504.563	183.227	4.755 €/mq	21 €/mq/mese	97.390
Provincia	1.136.244	314.791	2.975 €/mq	19 €/mq/mese	228.872

\* Dati rilevabili dal Censimento Istat

\*\* Dati rilevabili da Agenzia delle Entrate

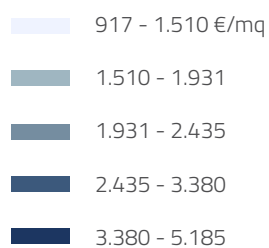
## Transazioni immobiliari per classi dimensionali delle abitazioni 2021



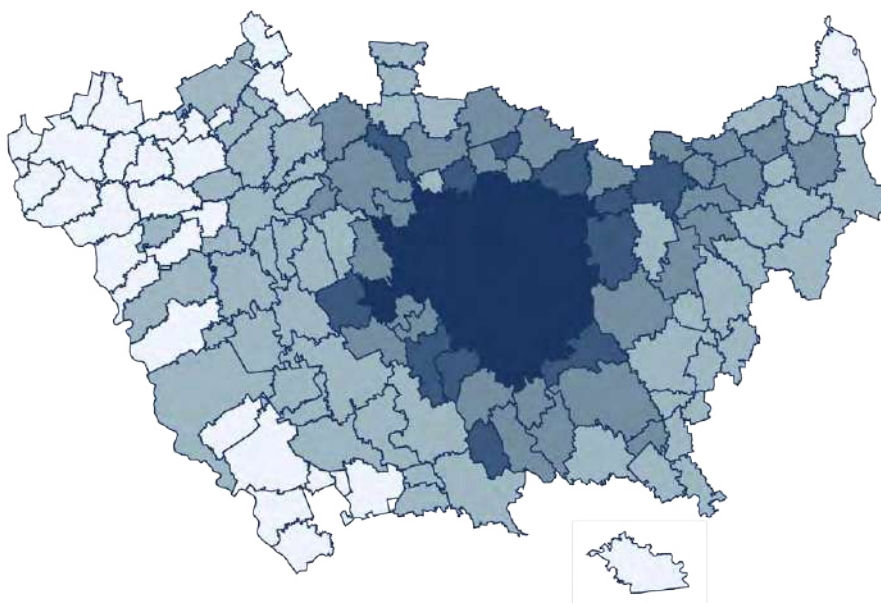
● Città Metropolitana ● Comune di Milano

Fonte: Rapporto Immobiliare 2022

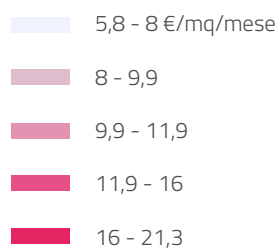
## Prezzi medi di vendita (gennaio 2023)



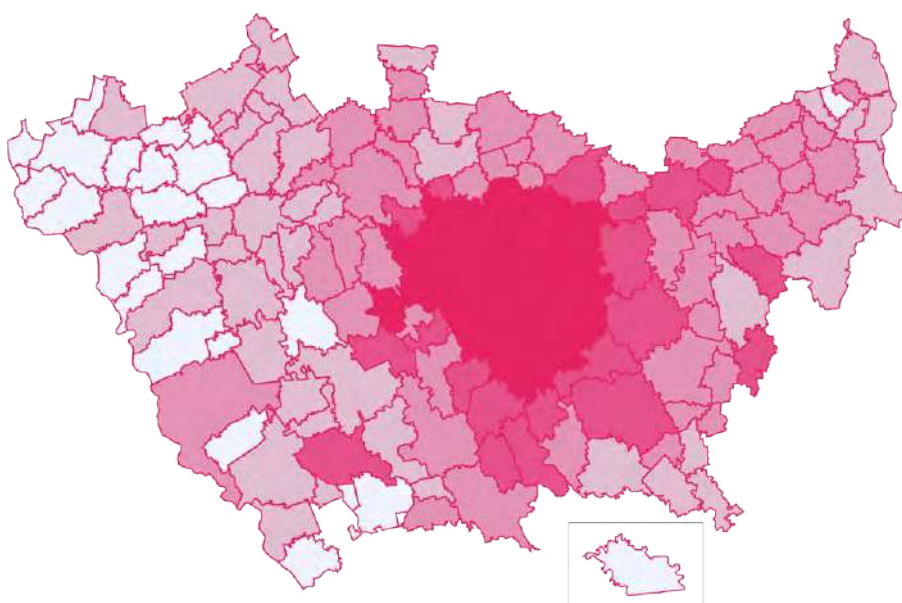
Fonte: Immobiliare.it 2023



## Canoni medi di locazione (gennaio 2023)



Fonte: Immobiliare.it 2023



# La domanda abitativa

## La domanda abitativa di alloggi in regime di SAP (Servizio Abitativo Pubblico)

Ricostruire la domanda abitativa sul territorio milanese è possibile solo da un punto di vista delle partecipazioni agli avvisi emanati dal Comune di Milano per l'assegnazione di alloggi SAP di proprietà sia comunale che di ALER Milano, ubicati nel territorio cittadino. Negli ultimi anni, per l'assegnazione degli alloggi SAP sono stati pubblicati tre avvisi (uno nel 2021 e due nel 2022) che segnalano quanto la domanda abitativa stia crescendo, compresa una fascia di popolazione che non ricade all'interno dei requisiti per l'assegnazione di alloggi pubblici.

Nell'avviso n.3620<sup>+</sup> del 2021 sono state presentate 11.916 domande. L'anno seguente, con l'avviso n.4881<sup>+</sup> sono state registrate 17.785 domande, e nell'ultimo pubblicato a fine 2022, avviso n.6060<sup>+</sup>, sono state presentate 16.468 domande totali. La percentuale di nuclei familiari che presenta domanda ma a seguito delle verifiche istruttorie, non soddisfa i requisiti di accesso ai SAP previsti dalla normativa regionale, supera il valore medio storicamente stimato pari al 30% (35,51% nell'avviso del 2021, 31,51% nel primo avviso 2022, e a oggi 39,13% nelle domande in istruttoria dell'avviso più recente). Questi dati sono significativi della necessità del fabbisogno abitativo ma non rappresentativi quantitativamente, visto che la partecipazione agli avvisi può essere reiterata.

I numeri complessivi della partecipazione agli avvisi pubblici, evidenziano comunque una forte richiesta, anche se rivolta a uno strumento ideato normativamente per far fronte a una specifica fascia di popolazione fragile dal punto di vista economico-finanziario (non superiore a 16.000 € ISEE), e che, in base agli alloggi disponibili, intercetta prioritariamente solo una quota assai esigua di indigenti, oltre a una quota di non indigenti il cui dato medio ISEE non supera i 5.000 €.

### + avviso n.3620 / mag-giu 2021

2.694 nuclei che hanno fatto domanda per alloggi del Comune, 3.355 nuclei che hanno fatto domanda per alloggi di ALER e 5.867 nuclei che hanno fatto domanda per entrambi

### + avviso n.4881 / feb-mag 2022

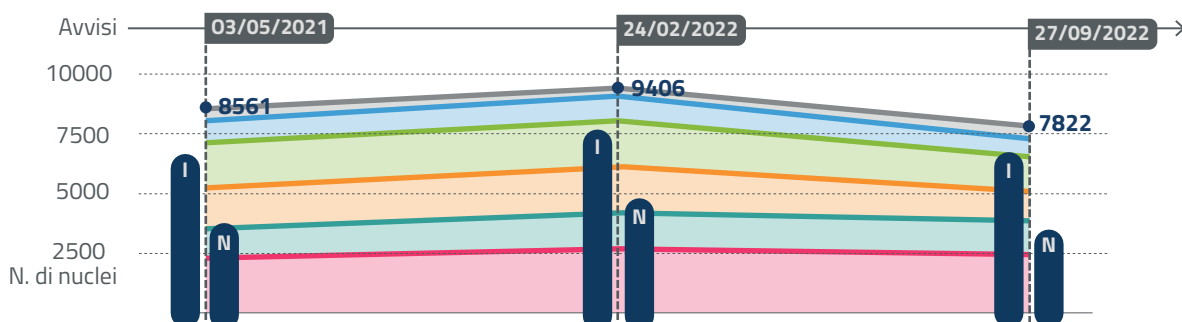
4.253 nuclei che hanno fatto domanda per alloggi del Comune, 8.352 nuclei che hanno fatto domanda per alloggi di ALER e 5.153 nuclei che hanno fatto domanda per entrambi

### + avviso n.6060 / sett-dic 2022

3.245 nuclei che hanno fatto domanda per alloggi del Comune, 8.646 nuclei che hanno fatto domanda per alloggi di ALER e 4.577 nuclei che hanno fatto domanda per entrambi

## Partecipanti agli avvisi SAP

● Mononucleare ● 2 Componenti ● 3 Componenti ● 4 Componenti  
● 5 Componenti ● 5+ Componenti ● I Indigenti ● N Non indigenti



## La domanda abitativa di alloggi in regime di SAT (Servizio abitativo transitorio)

+ Lo strumento SAT consiste nel destinare una quota del patrimonio abitativo a servizi abitativi transitori per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali in situazioni di grave emergenza abitativa e nella misura massima del 10% delle unità abitative disponibili; le unità abitative individuate per tale scopo sono temporaneamente escluse dalla disciplina dei servizi abitativi pubblici ed assegnate ai nuclei familiari in possesso dei requisiti per l'accesso ai SAP per una durata non superiore a cinque anni. (art. 13 della LR 16/2016 e ss.mm.ii.)

+ Art. 23, comma 13, L.R. 16/16 e ss.mm.ii.

+ Nel presente Piano Triennale la programmazione dell'offerta di alloggi da destinare a SAT da parte del Comune di Milano supera, nel 2024 e nel 2025, la percentuale del 25% in quanto vengono previsti ulteriori alloggi da destinare a nuclei occupanti sine titolo in stato di fragilità, in applicazione dell'art. 23 comma 13 della LR 16/16 e ss.mm.ii.

Un altro livello informativo in possesso dell'Amministrazione comunale riguarda i dati delle richieste di assegnazione a seguito dell'avvio dello strumento dei Servizi Abitativi Transitori<sup>+</sup>, intervenuto in piena emergenza COVID (ma a sfratti bloccati) nel corso del 2020, che ha visto un consolidamento verso una media annua di domande pari a circa 1.300. Questo meccanismo in Lombardia risulta attivato in modo sporadico a differenza del Comune di Milano che ha, fin da subito, previsto una significativa applicazione facendone uno strumento rilevante nell'ambito del contesto cittadino, per un totale di 460 alloggi. Lo strumento normativo prevede la possibilità di destinare ai SAT una percentuale di alloggi fino al 25% annuo degli alloggi SAP inseriti in programmazione annuale, nonché la possibilità di incrementare la stessa percentuale, nell'ipotesi di attuazione di programmi di riqualificazione, per famiglie occupanti sine titolo in condizioni di fragilità<sup>+</sup>.

Al fine di assicurare l'attuazione di tale ipotesi (in deroga del 25%) sono stati destinati nel corso dell'anno 2022 complessivamente 66 alloggi: 15 in Via Bolla di proprietà del Comune di Milano e 24 di proprietà ALER; 25 in Via Vaiano Valle di proprietà del Comune di Milano e 2 di ALER.

Il Comune di Milano ha stabilito, nel Piano annuale 2023, l'inserimento in programmazione della quota percentuale massima di destinazione di alloggi a SAT<sup>+</sup>, considerata la necessità di rispondere alla domanda di emergenza abitativa. L'auspicio è che allo stesso modo anche Aler Milano possa, con i prossimi atti di programmazione, avvicinarsi a tale percentuale massima, considerato che finora la disponibilità al conferimento di alloggi SAT da parte dell'ente regionale si è mantenuta su numeri molto più esigui rispetto alla soglia.

Tabella 17

annualità	Domande presentate SAT
<b>2020 (dal 21/05)</b>	1305
<b>2021</b>	1446
<b>2022</b>	1265
<b>2023 (al 20/02)</b>	200
<b>totale</b>	4216

Tabella 18

La tabella illustra la percentuale di alloggi SAT destinati nei piani annuali dal 2020 al 2023 dai due enti proprietari rispetto agli alloggi SAP individuati nello stesso Piano.

annualità	% SAT	
	Comune di Milano	ALER Milano
<b>2020</b>	10,65%	8,8%
<b>2021</b>	15,27%	4,84%
<b>2022</b>	21%	8%
<b>2023</b>	25%	4,17%

Tabella 19

Censimento 2019			
	Abitazioni		
Province	Abitazioni occupate	Abitazioni non occupate	Totale abitazioni
Varese	377.919	131.635	509.554
Como	254.558	121.047	375.605
Sondrio	78.189	103.798	181.987
Milano	1.517.266	228.872	1.746.138
Bergamo	459.878	192.812	652.690
Brescia	529.505	230.149	759.654
Pavia	240.895	91.466	332.361
Cremona	151.444	41.179	192.623
Mantova	168.870	44.464	213.334
Lecco	141.847	78.001	219.848
Lodi	95.534	25.376	120.910
Monza e della Brianza	368.656	73.328	441.984
<b>Lombardia</b>	<b>4.384.561</b>	<b>1.362.127</b>	<b>5.746.688</b>

Tabella 20

Censimento 2019				
	Abitazioni occupate			
Province	Proprietà	Affitto	Altro titolo diverso da proprietà, affitto	Totale
Varese	292.014	63.927	21.978	377.919
Como	198.889	39.869	15.800	254.558
Sondrio	63.409	9.128	5.651	78.189
Milano	1.136.244	314.791	66.231	1.517.266
Bergamo	366.051	68.201	25.626	459.878
Brescia	392.407	104.212	32.886	529.505
Pavia	182.465	44.805	13.625	240.895
Cremona	115.379	28.368	7.696	151.444
Mantova	126.921	31.765	10.184	168.870
Lecco	113.764	20.141	7.943	141.847
Lodi	77.384	14.346	3.804	95.534
Monza e della Brianza	299.272	51.480	17.904	368.656
<b>Lombardia</b>	<b>3.364.200</b>	<b>791.033</b>	<b>229.327</b>	<b>4.384.561</b>

Censimento 2019			
	Abitazioni		
	Abitazioni occupate	Abitazioni non occupate	Totale abitazioni
Milano	720.524	97.390	817.914
<b>%</b>	<b>88,09</b>	<b>11,91</b>	<b>100</b>

Censimento 2019				
	Abitazioni occupate			
	Proprietà	Affitto	Altro titolo diverso da proprietà, affitto	Totale
Milano	504.563	183.227	32.734	720.524
<b>%</b>	<b>70,03</b>	<b>25,43</b>	<b>4,54</b>	<b>100%</b>

Foto ©

Ogni volto è una storia. Immagini e racconti dalla città che cambia. Cinque quartieri di Milano” realizzato da Comune di Milano – 2016





## La questione abitativa

Da una prima analisi, la questione abitativa sembra coinvolgere strati sociali sempre più ampi non solo da un punto di vista qualitativo, ma anche da quello dell'affordability, ovvero dell'accessibilità, in special modo nell'accesso al mercato dell'affitto e soprattutto per una fascia di popolazione giovane.

Per le persone che risiedono a Milano esiste un divario importante tra il reddito disponibile e il costo delle abitazioni. Sono oltre 334.000 i contribuenti milanesi (il 35,5% del totale) che dichiarano un reddito annuo inferiore ai 15.000 €, con una media, nella stessa classe di reddito, di 6.897 € 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 mononuclei, dove è una sola persona a concorrere a tutti gli oneri.

Un'ampia porzione di questa fascia di popolazione è composta da persone anziane che altrettanto spesso occupano alloggi sovradimensionati sia in termini di spazi che di costi. Siamo quindi di fronte non solo a un disallineamento tra reddito e costo delle abitazioni, ma anche a un'asimmetria tipologico-dimensionale. Un'altra parte importante di questa domanda è rappresentata da giovani studenti e lavoratori, che hanno difficoltà legate al reddito, per l'accesso alle locazioni.

Inoltre il numero degli studenti universitari, in forte crescita negli ultimi anni, sta generando un consistente aumento dei canoni (una stanza singola, spesso di qualità non elevata o addirittura scadente, costa in media quasi 600 € al mese), accompagnati da una significativa contrazione dei contratti di locazione di lunga durata, con effetti trasformativi in alcuni quartieri (es. Tibaldi, Porta Ludovica, Città Studi, ecc., che negli ultimi anni hanno infatti perso residenti). Analogamente, l'aumento degli Airbnb già descritto nel capitolo precedente, e, più in generale, dell'offerta extralberghiera, alimentata da flussi turistici e dal lavoro temporaneo, sta inducendo una riduzione dell'offerta di abitazioni in locazione e un corrispondente aumento dei canoni, con effetti ben noti di spiazzamento sul mercato.

È inoltre fondamentale scongiurare effetti di gentrificazione, polarizzazione sociale e divari territoriali, adottando modelli di sviluppo in grado di orientarsi verso politiche che propongono un progressivo riequilibrio socio-spaziale, in grado di includere con intelligenza popolazioni, generazioni, ceti sociali e territori. Ciò comporta fuoriuscire completamente, anche per le politiche abitative, dalla ristretta scala urbana e assumere una prospettiva metropolitana, basata su una logica di interdipendenza e di mutuo vantaggio tra il comune capoluogo ed i vari territori metropolitani.



# OBIETTIVI



# UNA NUOVA STRATEGIA PER LA CASA

# 3

Il seguente documento di visione strategica per un piano casa triennale si basa sulla profonda consapevolezza della necessità di uscire da una politica pubblica abitativa realizzata su scala comunale in favore di un'estensione alla scala metropolitana, che dialoghi in maniera costruttiva con quella regionale e nazionale. Tutte le strategie e le azioni necessarie al suo compimento devono tendere in questa direzione.

Per questo il primo obiettivo è quello di creare un sistema casa che agisca su scala metropolitana, sul tema dell'assegnazione delle case popolari ma anche per costruire delle politiche abitative a canoni accessibili, e per la rigenerazione urbana di aree dismesse e di immobili abbandonati. È quindi necessario costruire e coordinare un lavoro di analisi e di raccolta dati in questa direzione, modificando l'approccio degli ultimi anni al punto che anche la legislazione regionale individua il livello di pianificazione a scala comunale.

Un cambiamento di questo approccio è necessario per definire una strategia più ampia, che porti alla realizzazione di un piano casa condiviso. Se è certamente necessario stabilire, finalmente, una positiva collaborazione tra le istituzioni sul tema abitativo, è altrettanto fondamentale ragionare con gli operatori del settore privato e del terzo settore per costruire una risposta condivisa e diversificata al tema dell'abitare per rispondere a una domanda sempre crescente di persone che vogliono vivere a Milano.

**3.1 Il tema casa: dalla casa popolare  
alla casa pubblica**

**3.2 La casa: una priorità regionale e nazionale  
oltre che comunale**

**3.3 Diversificare l'offerta: costruire una risposta  
condivisa alla domanda abitativa**



Milano negli ultimi anni è entrata in una fase demografica nuova, segnata da un sensibile incremento del numero delle famiglie, da 740.375 nuclei totali per il dato registrato dall'ISTAT nel 2019 a 762.968 famiglie totali nel 2022. La crescita della composizione dei nuclei familiari si definisce in valore assoluto con una crescita delle famiglie mononucleo, con un aumento delle fasce giovanili (dai 19 ai 34 anni) e senior over 65. Questa tendenza demografica trova risposta nella forte attrattività che la città esercita nei confronti di studenti e giovani lavoratori, spesso sostenuti finanziariamente dai genitori, per la presenza di università e imprese, oltre che degli anziani, considerando la maggiore longevità della popolazione e la necessità di prossimità ai servizi che la città offre. La Città di Milano deve dare una risposta abitativa coerente e accessibile a queste



Foto © Ogni volto è una storia. Immagini e racconti dalla città che cambia. Cinque quartieri di Milano”  
realizzato da Comune di Milano – 2016

fasce di popolazione in crescita, ma allo stesso tempo scongiurare i rischi di polarizzazione ed esclusione sociale, in particolare delle fasce di popolazione a basso reddito.

L'evoluzione dei prezzi delle compravendite e degli affitti influenza fortemente la struttura sociale della popolazione: il libero mercato intensifica la pressione sulle famiglie e la crisi tocca non solo i nuclei più sfavoriti ma a oggi anche le classi medie. È intenzione dell'Amministrazione comunale sviluppare delle azioni ad ampio raggio che consentano di mantenere la classe media in città e nel perimetro metropolitano.

Si tratta della cosiddetta "fascia grigia", cioè quella popolazione che non è mai stata considerata oggetto di politiche pubbliche e che oggi però non riesce a trovare prospettive nel libero mercato. Non esiste una soluzione univoca per ottenere risultati, come dimostrano anche le esperienze internazionali con cui ha senso comparare Milano, tuttavia vi sono iniziative che possono essere messe in campo a partire da una maggior presenza proattiva del settore pubblico per creare offerte a prezzi convenzionati, regole che accelerino la presenza di studentati, servizi abitativi sociali, nuove soluzioni di coabitazione e residenza, oltre che forme, da studiare con lo Stato di sussidi mirati.

Se già l'offerta abitativa è segnata da un'importante quota di alloggi non inseriti nel mercato, è noto che il mercato degli affitti a medio e lungo termine ha subito in questi anni una forte concorrenza da parte di quello dell'ospitalità a fini turistici. Non è un tema solo milanese, ma che riguarda tutte le grandi città italiane ed internazionali. La nascita nel 2007 della piattaforma Airbnb ha caratterizzato l'esplosione di questo fenomeno che ha generato ripercussioni massive nel corso dell'ultimo decennio. Se da un lato questo ha portato a una riduzione dello sfritto è evidente che le maggiori possibilità di guadagno hanno spostato parte dell'offerta, precedentemente rivolta a studenti e lavoratori, verso turisti e visitatori occasionali.

Milano ha bisogno di migliorare costantemente il suo assetto abitativo, intervenire sulle criticità più pressanti, ampliando l'offerta abitativa e mitigando gli effetti del mercato immobiliare, al fine di migliorare la qualità di vita dei suoi cittadini: questo necessita un'accelerazione decisa rispetto all'approccio degli ultimi decenni nonché in alcuni casi probabilmente un cambio di approccio. Per questo motivo l'amministrazione comunale si pone l'obiettivo di creare una Società della Casa che allarghi l'offerta integrando la residenza pubblica popolare e quella sociale, promuovendo la locazione per favorire un mercato intermedio in grado di diversificare l'offerta e costruire una risposta condivisa alla domanda abitativa ma soprattutto di realizzare una visione politica condivisa che diventi una priorità regionale e nazionale.

Questo elemento, che va studiato nel dettaglio a seguito dell'approvazione del piano, rappresenta il vero cambio di approccio tra un settore pubblico che gestisce un patrimonio ereditato fissando regole urbanistiche per i privati, a una nuova soggettività con finalità operative che collabori con altri investitori pubblici e privati al fine di incrementare l'offerta pubblica di case.

Si tratta di una progettualità imprescindibile, che può essere subito avviata su porzioni di patrimonio, con l'obiettivo di incidere positivamente anche sulla qualità e quantità dell'offerta abitativa in Erp che oggi risulta in grandissima difficoltà per assenza di risorse pubbliche sufficienti alla manutenzione e alla gestione che ne minano non solo la gestione ordinaria, ma anche la possibilità di immaginarne un futuro.

## 3.1 Il tema casa: dalla casa popolare alla casa pubblica

Il mercato immobiliare milanese ha fatto registrare una crescita imponente nel corso degli ultimi anni, con un conseguente rincaro dei prezzi. Questo spinge l'amministrazione comunale a porre un'attenzione sempre maggiore sul tema casa per costruire una risposta efficace, che preveda il coinvolgimento di più attori possibili e che non si limiti ai temi infrastrutturali ma arrivi ad affrontare i bisogni sociali.

Dal lato della casa pubblica, il sistema delle case popolari presenta diverse situazioni estremamente critiche che riguardano sia il patrimonio comunale che quello regionale. Innanzitutto vi è un problema di investimenti sulla manutenzione che rende i palazzi complessivamente vetusti e con problemi di varia natura, ben lontani dagli standard ambientali e di qualità della vita richiesti e auspicati. La carenza di risorse fa sì che oltre il 20% degli appartamenti sia inagibile ai fini dell'assegnazione. La sfida, però, è anche sociale.

Le norme per accedere alle case popolari, fissate con legge regionale, di fatto creano due macro categorie: gli indigenti con reddito Isee sotto i 3.000 €, e i non indigenti, sopra quella cifra e fino ai 16.000 € di reddito. Come evidenziano i dati sulla domanda abitativa SAP, le assegnazioni riguardano mediamente nuclei il cui reddito ISEE non supera i 5.000 €. Spesso però la questione economica è riassuntiva di una serie di difficoltà ulteriori: ostacoli linguistici, disagio sociale o psichico, inabilità al lavoro. Situazioni che richiedono una risposta che non sia solo abitativa ma anche di natura sociale in grado di affrontare il quadro complessivo delle loro difficoltà. La carenza di una sufficiente rete di un accompagnamento sociale crea molto spesso forme di ulteriore segregazione e disagio, oltre ad abusivismo, morosità e deterioramento degli alloggi stessi.

Si tratta quindi di una situazione totalmente insoddisfacente se guardiamo al giudizio che ne danno gli inquilini, ed estremamente onerosa se la vediamo dalla prospettiva di ALER o di comuni come Milano che possiedono una proprietà ampia.

Negli ultimi 20 anni la strategia di ALER ha portato a una riduzione da circa 100.000 a 70.000 appartamenti di proprietà<sup>+</sup> attraverso alienazioni, al fine di preservare il bilancio e contenere i costi. Dall'altro lato, il Comune di Milano ha mantenuto un quadro proprietario stabile, integrando con risorse comunali il disavanzo di sistema.

<sup>+</sup> Fonte: AIM, Report Milano n.06. La casa popolare, l'edilizia residenziale pubblica del Comune di Milano, 2021

A oggi nessuno è stato in grado di organizzare una strategia di crescita dell'offerta, che a oggi significherebbe fundamentalmente allargare le spese del sistema pubblico. Questo nonostante sia stato spesso proposto di tornare a costruire case popolari.

Questo piano ha l'obiettivo ambizioso di creare un percorso che consenta di tornare ad investire e crescere, il che significa anche condividere alcune modifiche di sistema che consentano di farlo, anche attraverso il superamento di alcune questioni ideologiche che non permettono di raggiungere a pieno gli obiettivi sociali che ci si pone.

La prospettiva è quella di creare un ente autonomo comunale dell'abitare che gestisca il patrimonio esistente con l'obiettivo di farlo crescere, numericamente e qualitativamente,



grazie anche all'inserimento di aree attualmente edificabili e di opportunità che possono nascere mediante le norme urbanistiche locali.

Attualmente il Comune di Milano è proprietario di 27075 unità abitative nel solo territorio milanese. Risultano assegnate 22.113 case e 4962 sono sfitte e da ristrutturare. Contando un turnover di appartamenti pari a circa 500 l'anno, per avere una strategia zero sfitti nel patrimonio comunale nei prossimi 5 anni si dovrebbero stanziare circa 200 milioni solo per questo obiettivo, cui sommare le altre spese di manutenzione. Nella condizione attuale di bilancio del Comune sono stanziamenti infattibili ed è per questo necessario individuare percorsi differenti.

Una strada può essere quella di diversificare la popolazione che ha accesso alle case popolari al fine di migliorare l'equilibrio economico delle risorse pubbliche e favorire un mix sociale. Creando condizioni di sostenibilità economica del sistema sarà dunque possibile farlo crescere e ampliare con l'obiettivo di aumentare i servizi e le opportunità sia per le assegnazioni Erp sia per quelle in social housing o canone concordato. In particolare, guardando i soli dati relativi alle case del Comune di Milano, ci si vuole prefiggere l'obiettivo di passare da una offerta attuale di circa 22.000 case assegnate ERP e circa 6.000 sfitte, a 25.000 case Erp e 10.000 case assegnate in social housing / canone concordato.

A un nuovo ente potrebbero essere conferite, oltre alla proprietà delle case pubbliche; le aree comunali trasformabili (come alcuni nodi individuati nel PGT); la possibilità di esercitare il diritto di prelazione concesso al Comune in alcune aree in via di sviluppo; la possibilità di cedere patrimonio abitativo vetusto e di sostituirlo con nuovi edifici (anche acquisibili nel mercato o nei piani urbanistici, con consumi e costi manutentivi inferiori); oppure l'utilizzo del valore patrimoniale degli immobili residenziali pubblici attraverso la traduzione dell'ERP in pubblico servizio. Si tratta di un ente che necessita di una prospettiva metropolitana con la collaborazione di diverse istituzioni e con la ricerca di partner, pubblici e privati, che investano nel sistema. La collaborazione su scala metropolitana può dare una prospettiva ad aree dismesse, accompagnando la crescita delle infrastrutture di trasporto pubblico con una offerta abitativa accessibile a tutti. L'obiettivo è quello di creare una strategia integrata che allarghi l'area urbana e che introduca il concetto di casa come infrastruttura sociale, non a caso da tempo inquadrata anche dallo Stato nel Ministero delle Infrastrutture. Ovviamente non è affatto da escludere un approccio per scenari intermedi, ad esempio creando enti o fondi con solo parte del patrimonio per verificarne gli effetti e monitorarne i risultati (anche in termini di riduzione della morosità) e, magari, strutturando un percorso di progressiva collaborazione con le proprietà di altri enti pubblici a cominciare da Regione Lombardia. Un passaggio così rilevante necessita di un percorso di analisi molto approfondito su opportunità e rischi dal punto di vista sociale, del patrimonio e finanziario. Si tratta di un percorso avviato nell'ultimo anno ma che può passare a un livello successivo solo tramite ulteriori approfondimenti ed un mandato chiaro.

È in ogni caso certamente necessario un cambio di prospettiva: da regolatori adattori del cambiamento, dalla casa popolare alla casa pubblica. Invertire la rotta necessita un'alleanza forte con tutti i soggetti competenti: Regione e Stato, oltre alla Città Metropolitana.

## 3.2 La casa: una priorità regionale e nazionale oltre che comunale

L'Italia nell'immediato dopoguerra ha avuto un importante Piano Casa, firmato da Amintore Fanfani. Quel piano ha guidato tutte le azioni pubbliche per alcuni decenni. Dopo di allora si è persa una dimensione nazionale della questione, limitandosi ad azioni volte ad incrementare la proprietà di prime case, una strategia che in città con elevata mobilità abitativa, oggi mostra tutti i suoi enormi limiti e che ha avuto effetti dirompenti a Milano, dove negli anni '70 la quota in affitto rasentava il 70% dello stock abitativo.

La carenza di politiche nazionali e regionali strutturate sull'abitare, il taglio progressivo dei fondi al comparto delle case pubbliche, il conseguente impoverimento delle normative in vigore, hanno portato a un peggioramento della qualità dell'alloggio pubblico e a una riduzione dell'offerta abitativa, che oggi può rispondere solo a situazioni di forte difficoltà.

Il cuore del problema sta nella strutturazione dei contributi statali e regionali: questi si limitano al finanziamento di progetti 'pilota' e bandi che non hanno come obiettivo la riqualificazione strutturata del patrimonio pubblico ma interventi episodici. Gli interventi di manutenzione sugli edifici pubblici necessitano un'azione continuativa, che non può basarsi su stanziamenti comunali o regionali (che saranno sempre insufficienti date le dimensioni del patrimonio) ma attraverso una strategia anche finanziaria che garantisca adeguate risorse continuative nel tempo, ispirandosi anche ai bonus che sono stati dedicati agli edifici privati. Questa azione discontinua, con la temporalità dei bandi, non riesce a rispondere alla costruzione di un intervento strategico e programmatico sul patrimonio esistente e sul suo sviluppo. ▶

▶ Differente è la situazione di numerose città europee che possono essere prese come modello per immaginare un repentino cambio di marcia anche a Milano. Due esempi di buon governo nei casi internazionali li ritroviamo nelle città di Vienna e Parigi. La prima vede il 40% della sua popolazione vivere in case pubbliche, grazie a una politica volta all'affitto a prezzi contenuti: ciò ha permesso una maggiore mobilità sociale, l'equilibrio dei bilanci, un'apertura del patrimonio pubblico a fasce di popolazione diverse garantendo fra le altre cose un mix abitativo efficace all'interno del tessuto urbano.

Il modello parigino si basa su un obiettivo definito da una normativa nazionale, la legge SRU del 13 dicembre 2000, che obbliga i comuni di più di 3.500 abitanti a raggiungere il 25% di social housing sul totale di residenze principali al 2050. Se da una parte questo obiettivo è ambizioso e complesso da raggiungere, dall'altra si è agito da subito attraverso le politiche abitative del Comune di Parigi per spingere verso un dialogo serrato con gli operatori privati attraverso strategie di prelazione urbana.

Una prima azione che si potrebbe strutturare in questa fase riguarda l'adattamento delle norme del superbonus, prima 110% ora 90%, agli immobili abitativi pubblici. Aniché finanziare progetti pilota, lo Stato potrebbe mettere a disposizione un fondo rotativo di investimento e stabilizzare quel bonus per il prossimo decennio, anche su percentuali inferiori e limitate al patrimonio pubblico, consentendo una programmazione della manutenzione a lungo termine sia dal punto di vista progettuale, sia di quello finanziario. Al tempo stesso anche i bonus come quello sulla ristrutturazione degli alloggi, oggi rivolti ai privati cittadini, dovrebbero essere rapidamente estesi agli enti pubblici creando un circuito virtuoso volto a mantenere alti gli investimenti manutentivi e garantire la programmazione degli appalti per i riatti degli alloggi. Oggi, per una discutibile scelta di legge, una gestione come quella di MM S.p.A. non può infatti usufruirne.

È necessario inoltre ragionare sulla possibilità di inserire limiti al libero mercato degli affitti. Siamo di fatto il Paese con minori impedimenti al proprietario (ad esempio sulla locazione turistica) e con la più bassa tassazione sulla proprietà della prima casa, così come sulla successione del patrimonio immobiliare. Sono dati significativi se pensiamo

► Nella città di Berlino nel 2020 sono stati definiti dei valori massimi dei canoni di locazione. Questa proposta è nata dalla mobilitazione sociale sul caro affitti, ma la misura ha fatto rapidamente emergere un incremento di contratti in nero e pochi mesi dopo è stata dichiarata incostituzionale perché materia di competenza statale. Anche il tetto fissato dalla Regione Catalogna, durato un paio di anni con effetti di riduzione della crescita dei valori comparata al resto del mercato spagnolo, è stata infine dichiarata incostituzionale. A Parigi è invece tuttora in vigore un tetto degli affitti modulato, come in Catalogna, sugli attuali valori di mercato. In sostanza l'obiettivo posto non era di ridurre gli attuali prezzi, ma di contenere la prevedibile crescita futura. In Olanda dal 2022 in quasi tutte le grandi città è possibile acquistare casa solo se ci si sposta la residenza per i successivi quattro anni. In questo modo si riduce drasticamente l'acquisto per investimento che è una delle leve che generano la maggior crescita del mercato. Normative simili sono state introdotte in Canada e sono in discussione in Portogallo.

che contemporaneamente sul lavoro abbiamo una pressione fiscale così forte. Sull'affitto i privati possono usufruire della cedolare secca al 21%, ma a volte questo non è considerato un beneficio sufficiente a fronte della scarsa tutela del proprietario in caso di morosità dell'inquilino. Lo sfitto viene sostanzialmente penalizzato solo con l'IMU al massimo consentito di legge, un elemento che probabilmente non è sufficiente per mettere sul mercato tutto lo stock libero esistente.

Guardando le esperienze internazionali ci sono alcune regolamentazioni che è bene conoscere ed approfondire per comprendere se in futuro potranno essere attuate e modulate anche per il mercato italiano delle locazioni immobiliari. Molti Paesi hanno ad esempio avviato politiche di tetto degli affitti o di limitazione degli acquisti per investimento. ►

Quasi tutti i Paesi europei e le grandi città hanno inoltre un dibattito molto rilevante sulla necessità di limitare l'ospitalità turistica. L'Italia nell'estate del 2023 ha consentito una sperimentazione nella sola città di Venezia, ma il tema riguarda moltissimo anche Milano. È necessario accendere il dibattito su eventuali limiti agli affitti turistici anche perché i semplici incentivi, come il canone concordato, non hanno leve sufficienti per poter funzionare in maniera efficace.

I contratti in canone concordato hanno una serie di agevolazioni, il cui principale è la "cedolare secca", ridotta dal 21% al 10%. Questo mercato, seppur in leggera crescita, ottiene risultati esigui, come mostrato dal Rapporto Immobiliare 2022, pubblicato dall'Agenzia delle Entrate: le città di Genova e Roma hanno un valore superiore al 6% a fronte di una media complessiva pari al 3,8%, invece a Milano, ci sono poco più di 2.000 immobili locati, pari allo 0,6% dello stock potenzialmente disponibile. Nei fatti anche azzerando la tassazione sulla casa nei canoni concordati non riusciremmo a creare una competitività tra un prezzo ridotto fissato per l'inquilino e gli attuali valori di mercato. D'altronde, gran parte delle esperienze internazionali con cui ci confrontiamo non operano con leve di riduzione di tassazione sul proprietario ma tramite sussidi agli inquilini. In Italia, negli anni successivi al Covid, sono stati stanziati circa 300 milioni in ogni finanziaria. I fondi sono stati assegnati tramite bandi pubblici sporadici che offrivano una cifra un tantum non precedentemente pianificabile dagli assegnatari. Serve invece un contributo sicuro e la ragionevole certezza di poterne disporre anche negli anni a venire in modo da pianificare le proprie economie familiari.

A oggi, inoltre, non esiste nemmeno un Ministero autonomo sul tema Casa, che è attualmente rappresentato da un dipartimento del MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti). Il tema abitativo dovrebbe, in questo momento storico, essere riconosciuto come centrale nella politica a tutti i livelli, ed avere una struttura organizzata che tratti il tema casa anche riformando il sistema dei finanziamenti. Lo Stato potrebbe accompagnare gli enti locali consentendo, tramite legge, di attuare tutte le misure necessarie a rispondere delle necessità locali e allo stesso tempo concedere parte del suo patrimonio per rispondere alla domanda abitativa a canone convenzionato ed erp, rispettando ovviamente i valori netti contabili delle aree, ma senza porre l'obiettivo di massimizzare i guadagni economici.

### **3.3 Diversificare l'offerta: costruire una risposta condivisa alla domanda abitativa**

Il tema della casa in affitto in Italia è da sempre considerato un argomento minore da parte delle politiche centrali, rispetto all'accesso alla proprietà. Le risorse statali a supporto di misure strutturali a favore della casa in affitto si sono sempre più ridotte, sia per la produzione di nuovi alloggi pubblici, sia nel supporto affinché iniziative private possano andare in questa direzione, sia nel sostegno economico a chi fatica a rimanere sul mercato libero della locazione.

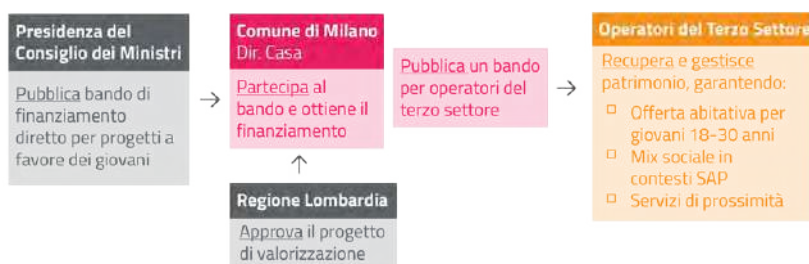
In questo quadro i Comuni sono pertanto sempre più sollecitati a ricercare, per quanto possibile, soluzioni che mobilitino anche risorse private, stimolando la sempre più forte necessità di trovare formule di partenariato pubblico-privato in grado di identificare modalità vantaggiose per tutti, per le esigenze del mercato e per l'interesse pubblico. Considerando il contesto specifico milanese e le caratteristiche del suo mercato immobiliare, è facile comprendere quanto sia complesso trovare il punto di equilibrio tra queste due dimensioni.

Parlare di locazione a canone accessibile significa anche avere uno sguardo attento sul patrimonio esistente dei quartieri ERP. Sono ingenti gli investimenti pubblici che il Comune di Milano è riuscito ad intercettare per la riqualificazione fisica ed il miglioramento prestazionale degli edifici residenziali di proprietà comunale. Anche su questo versante, le collaborazioni pubblico-privato e privato sociale si dimostrano nodali nei grandi quartieri pubblici, soprattutto ogni qualvolta vi siano progetti di valorizzazione che puntano al mix sociale con l'obiettivo di diversificare risposte abitative ma anche implementare nuove funzioni di servizio per i quartieri, talvolta assenti o poco conosciuti. Il fatto che le risorse recuperate nelle varie modalità siano ingenti tuttavia non solo non risolve un problema che ha dimensioni di scala diversa, ma dimostra che la formula per affrontare la gestione di un patrimonio così ampio non può essere quella dei bandi o di una correlazione agli oneri di urbanizzazione.

L'Housing Sociale rappresenta oggi un processo negoziale tra ente pubblico e operatori privati. Gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica, sopra una certa soglia, obbligano e agevolano gli operatori immobiliari alla realizzazione di quote di ERS (edilizia convenzionata in vendita o locazione) a fronte di importanti sgravi del contributo sul costo di costruzione e sugli oneri di urbanizzazione. Ciò ha permesso, nell'ultima decina di anni, di produrre un'offerta di abitazioni in locazione a canone calmierato pari a 2.179 unità, accessibile alle famiglie milanesi con un reddito medio. La procedura che permette di arrivare alla stipula delle singole convenzioni urbanistiche verte sulla ricerca di equilibrio tra interesse economico degli operatori e la salvaguardia di interessi più generali per la città. Se, da una parte, è possibile auspicare una più forte possibilità di incidere da parte del Comune nel processo negoziale con gli operatori, ottenendo comparti maggiori di edilizia convenzionata e/o prezzi e canoni più bassi a favore dei destinatari finali, dall'altro lato, l'aumento dei costi dei materiali e l'andamento del mercato degli immobili a Milano rende allo stato attuale più difficile avere leve pubbliche efficaci.

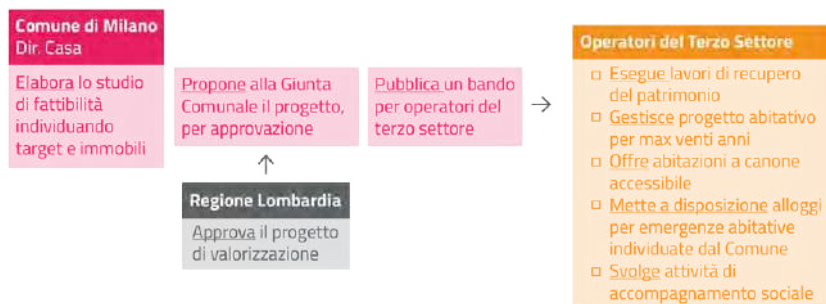
Nel primo caso un esempio è quello del progetto 'Ospitalità solidalE', dove Comune e terzo settore hanno integrato rispettivamente patrimonio immobiliare e risorse economiche (ministeriali) da una parte e competenze di gestione immobiliare sociale dall'altra, ottenendo un'offerta di abitazioni a basso costo per i giovani under 30 coinvolti in attività di volontariato, con il coordinamento degli stessi enti gestori, a beneficio del quartiere (es. doposcuola, aiuto agli anziani, gestione spazi aggregazione condivisi in locali USD sfitti).

### Ospitalità solidale



Il secondo caso è quello del progetto 'Recupero sfitti in condominio', dove il Comune ha assegnato lotti di alloggi comunali con appositi bandi per ambiti territoriali (Niguarda, Gallaratese, Lorenteggio ecc.), a soggetti del terzo settore abitativo che hanno ristrutturato gli immobili e risposto alla domanda abitativa sociale indicata dal Comune, offrendo con apposite azioni di accompagnamento e integrazione sociale, nuovi servizi di prossimità e affrancamento dal disagio abitativo per i nuclei coinvolti.

### Recupero sfitti



La gestione sociale integrata coinvolge il terzo settore come risorsa per la rivitalizzazione urbana e l'inclusione sociale tramite la riqualificazione di alcuni comparti residenziali di proprietà comunale di difficile assegnazione (ad esempio nel caso degli alloggi sottosoglia) o di onerosa gestione (ad esempio gli alloggi in gestione condominiale). In entrambi i casi un problema è stato tramutato in risorsa per sperimentare modelli gestionali che integrano il recupero edilizio con l'accompagnamento sociale e la rivitalizzazione dei quartieri.

La domanda sociale in ambito abitativo è sempre più caratterizzata da una pluralità di esigenze e bisogni che rende necessaria un'offerta differenziata ma anche di iniziative volte a ridurre il disagio abitativo. La risposta pubblica, quindi, non può limitarsi all'offerta ma deve occuparsi anche di garantire la vivibilità nei quartieri e facilitare la compresenza di diverse condizioni di fragilità. Nell'ambito dei programmi di rigenerazione urbana dei quartieri popolari l'Amministrazione ha già intrapreso esperienze di accompagnamento sociale attraverso l'istituzione di presidi sul territorio che si rivolgono agli abitanti con finalità di rivitalizzazione del tessuto sociale. L'esperienza svolta ha permesso l'individuazione e la messa in pratica di una metodologia utile allo sviluppo dei servizi abitativi così come sopra delineati, che fa perno su alcuni aspetti fondamentali.

Gli operatori del terzo settore diventano, quindi, partner dell'amministrazione pubblica costituendosi parte attiva nella definizione dei bisogni attraverso la co-programmazione e attuano interventi concreti attraverso la co-progettazione e la co-gestione. L'obiettivo dei prossimi anni sarà quello di dare un forte impulso e struttura verso forme di programmazione, progettazione e gestione di tipo collaborativo che sviluppino e consolidino le prassi di amministrazione condivisa.



# STRATEGIE





# IMPLEMENTARE LE STRATEGIE URBANE E INFRASTRUTTURALI

# 4

Il tema casa deve essere rappresentato in una dimensione sia infrastrutturale che sociale, per questo è necessario lavorare su progetti trasversali e integrati che articolino l'offerta abitativa con il contesto nel quale si inseriscono. Le strategie urbane che già trasformano la città di Milano mirano a creare una pianificazione integrata.

Implementare le strategie urbane e infrastrutturali significa da un lato sviluppare nuovi interventi promuovendo un'architettura di qualità che riduca il consumo di suolo, quindi intervenendo sulle aree pubbliche ancora disponibili o convertibili della città di Milano (come i nodi delle stazioni ferroviarie e metropolitane) grazie alla ricucitura urbana, ma anche sulla riqualificazione del patrimonio pubblico esistente valorizzando anche tramite una diversificazione sul mercato dell'affitto. Dall'altro risulta assolutamente necessario considerare l'organizzazione policentrica del territorio metropolitano milanese come una potenzialità al fine di creare delle strategie su scala territoriale, per utilizzare anche dei terreni dismessi o delle aree sotto utilizzate dei comuni dell'hinterland ben connessi col trasporto pubblico, per una politica abitativa condivisa, che miri a rispondere alla forte pressione che Milano e il suo hinterland sta subendo, estendendo un disegno urbano di qualità e non limitandosi a una offerta residenziale che crei pendolarismo. Vanno in questa direzione le decisioni pubbliche di spostare istituzioni culturali ed universitarie un tempo in centro verso quartieri popolari.

- 4.1 Sviluppare nuovi interventi nei vuoti urbani, valorizzare il patrimonio pubblico e stimolare nuove strategie sul patrimonio privato**
- 4.2 Pianificare azioni integrate per la riqualificazione del patrimonio pubblico**
- 4.3 La "Grande Milano", un'infrastruttura allargata della casa**





Con l'obiettivo principale di ampliare l'offerta abitativa, l'Amministrazione riconosce la necessità di incrementare le operazioni di produzione di alloggi a canone accessibile sfruttando le possibilità fornite dalla pianificazione del Piano di Governo del Territorio, a partire dalle aree destinate a ERS, mobilitando alcune riserve che potrebbero essere convertite in residenze, come ad esempio aree grigie sottoutilizzate, individuando gli ambiti caratterizzati da elevati livelli di accessibilità alle reti di trasporto pubblico e adattando le regole della pianificazione in modo da ottimizzare la costruzione di housing sociale.

Al fine di mettere in atto tutte le strategie di azione per rispondere alla pressione abitativa, si considera la possibilità di sfruttare edifici e terreni dismessi di proprietà pubblica, incentivare i grandi proprietari privati che possiedono beni in stato di abbandono o di sottoutilizzo nella conversione in residenza, oltre ad attuare queste strategie non solo a scala cittadina ma anche metropolitana.

■  
**STRATEGIE**  
**4.1** Sviluppare nuovi interventi nei vuoti urbani, valorizzare il patrimonio pubblico e stimolare nuove strategie sul patrimonio privato

Oltre all'aumento quantitativo del numero di alloggi, la qualità del patrimonio esistente ha un ruolo centrale nel rinnovo urbano e architettonico dei quartieri. La strategia è quella di pianificare delle azioni integrate per la riqualificazione del patrimonio pubblico dalla scala domestica, lo spazio dell'abitare, al contesto urbano nel quale questi progetti si inseriscono. La rigenerazione urbana passa anche attraverso la riqualificazione del patrimonio pubblico, come occasione di rinnovamento per tutta la città.

■  
**STRATEGIE**  
**4.2** Pianificare azioni integrate per la riqualificazione del patrimonio pubblico

L'insieme di queste strategie necessita di un piano di sviluppo a scala più ampia, al fine di diversificare il mix sociale e ripartire in maniera equilibrata sul territorio utenti, risorse e servizi. La trasformazione, in atto, del territorio testimonia come lo sviluppo urbano della città di Milano stia sempre più coinvolgendo la scala metropolitana. Il sistema dei trasporti, la disponibilità di aree grigie da riconvertire e la necessità di riqualificare brani di città attraggono, in parte, lo spostamento di alcuni poli funzionali, creando attrattività e attivando il tessuto urbano ai margini. Questa tendenza ci richiede di definire delle strategie a scala più ampia e di creare una strategia per la casa condivisa territorialmente: il territorio metropolitano può diventare terreno di sperimentazione per le politiche abitative.

■  
**STRATEGIE**  
**4.3** La "Grande Milano", un'infrastruttura allargata della casa

## 4.1 Sviluppare nuovi interventi nei vuoti urbani, valorizzare il patrimonio pubblico e stimolare nuove strategie sul patrimonio privato

Per sostenere e sviluppare un'accelerazione dell'offerta abitativa, la città di Milano deve da subito sfruttare e aumentare le possibilità permesse dal proprio assetto pianificatorio. L'ottimizzazione e la valorizzazione del patrimonio costruito diventa innanzitutto una sfida pubblica, tramite la progettazione di una serie di interventi di massimizzazione e diversificazione dell'offerta, anche costruendola attraverso il partenariato con operatori privati (sociali e non).

Utilizzare le riserve fondiari pubbliche è un'ulteriore opportunità per l'implementazione dell'offerta di alloggi accessibili sviluppando una trasformazione del territorio mirata ed equilibrata prediligendo le aree della città con elevata accessibilità e servizi. Su questo è importante che tutti gli enti pubblici lavorino con l'obiettivo, preservando i valori netti contabili, di massimizzare i ritorni sociali in termini di abitazioni convenzionate anziché puntare alla massima rendita economica, come accaduto ad esempio nel progetto dell'ex macello da parte del Comune di Milano.

Il riutilizzo dei vuoti urbani può e deve essere accompagnato dalla trasformazione degli immobili abbandonati o sottoutilizzati, che possa favorire una valorizzazione del patrimonio pubblico, di proprietà dello Stato, come caserme e scali ferroviari, ma anche privato, favorendo la trasformazione in residenziale di edifici con altra destinazione d'uso e in particolare quella direzionale, attualmente in una fase storica di contrazione. Questa strategia può permettere di trovare un equilibrio tra la valorizzazione del patrimonio immobiliare e il sostegno alla politica pubblica di sviluppo dell'offerta abitativa.

Per quanto riguarda gli immobili abbandonati andrebbe anche ben chiarito dai legislatori che, se la casa è un'infrastruttura sociale, esattamente come capita alle infrastrutture stradali deve esserci una possibilità di esproprio più agile per beni inutilizzati da tempo, cui riconoscere adeguato indennizzo ma con la possibilità di rimetterli rapidamente al servizio della comunità.

La riconversione delle aree grigie destinate a parcheggi sottoutilizzati o prive di una funzione può garantire lo sviluppo di nuovi alloggi non impattando sul consumo di suolo permeabile, e anzi contestualmente configurando interventi integrati che consentano l'eliminazione di grandi isole di calore depavimentando i suoli con attenzione alla restituzione di una più elevata qualità urbana.

La modifica del PGT 2019 prevede infine che in ogni intervento immobiliare sopra i 10.000 mq l'operatore ne costruisca il 40% in social housing<sup>+</sup>. Il prossimo PGT potrebbe offrire all'Amministrazione l'occasione di riesaminare questa percentuale e quindi di abbassare la soglia al di sopra della quale è chiesto al privato di contribuire all'offerta abitativa sociale della città, nella direzione di aumentare significativamente la quota residenziale nella pianificazione urbana.

Sempre il PGT prevede la possibilità di edificare un 20% di volumetria sopra l'indice massimo purché in affitto a prezzi convenzionati. Questa opportunità a oggi è utilizzata soprattutto da operatori di residenze universitarie anche

<sup>+</sup> Così come disciplinato dagli artt. 8 e 9 del Piano delle Regole, che prevedono che in tali casi qualora siano contemplate funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL è fatto obbligo di riservare il 40% della SL con funzione residenziale per ERS, nella misura massima del 50% di edilizia convenzionata in vendita e coabitazioni e minima del 50% per edilizia in locazione e residenze convenzionate per studenti universitari.

perché storicamente non vi è una tradizione, in Italia, di gestione del patrimonio in affitto. Tuttavia è uno spazio di lavoro nel momento in cui il Comune di Milano o altre società pubbliche volessero incrementare l'offerta di alloggi convenzionati o acquisirne di nuovo. Si potrebbe in sostanza lavorare sulla "prenotazione" ad operatori privati di stock residenziali in affitto da realizzare nelle annualità successive. Per l'operatore privato sarebbe sostanzialmente una vendita (A un prezzo definito in convenzione), per l'acquirente pubblico un patrimonio residenziale da allocare in affitto convenzionato o in Erp acquistato a prezzi di poco superiori a quelli necessari alla costruzione.

## **Rinforzare la produzione di social housing tramite le regole del PGT**

L'introduzione del Social Housing, entrata nella disciplina del Comune di Milano nel 2010 e già integrata nel PGT del 2012, fa pienamente parte delle politiche di governo del territorio con il piano vigente PGT Milano 2030.

Sono attualmente in vigore alcune leve per la realizzazione di edilizia residenziale sociale, ad esempio attraverso il superamento dell'indice massimo di edificabilità a meno di 500 metri dalle metropolitane e stazioni ferroviarie e 250 metri dalle fermate tranviarie e filoviarie, nel rispetto delle caratteristiche morfologiche, purché tutta la quota eccedente sia in housing sociale in locazione.

Inoltre si è stabilito che per interventi di nuova costruzione che interessino una superficie territoriale superiore a 10.000 mq, è fatto obbligo di riservare una quota pari al 40% per Edilizia Residenziale Sociale con ulteriori parametri per la quantità in locazione e in vendita. Un altro elemento fondamentale per la pianificazione e lo sviluppo dell'offerta è data tramite l'individuazione di alcune aree destinate all'edilizia residenziale sociale di nuova previsione.

A oggi il Comune sta lavorando a una serie di proposte che interesseranno la prossima revisione del Piano del Governo del Territorio. Il primo obiettivo è quello di incrementare la quota ERS, proponendo una modifica della soglia dei 10.000 mq al fine di agevolare anche in operazioni più ridotte la possibilità di contribuire alla realizzazione di social housing, con effetti positivi in termini di offerta abitativa accessibile in città e in direzione di un mix abitativo efficace nei nuovi sviluppi urbani. La percentuale dovrà essere proporzionale e incrementale a seconda del taglio dell'operazione.

Si vuole inoltre spingere ed incentivare i cambi di destinazione d'uso, da uso produttivo direzionale ad abitativo, facilitando tra l'altro azioni di rifunzionalizzazione. Questo permetterebbe anche di riutilizzare immobili abbandonati o dismessi di proprietà comunale o privata.

L'incremento della quota abitativa in locazione che, come si è visto nei paragrafi precedenti, è uno degli obiettivi dell'Amministrazione comunale, deve assumere un ruolo predominante nell'offerta abitativa, rispetto alla quota in vendita.

Diversi punti di attenzione sono posti sulla sostenibilità economica della produzione di social housing ragionando su possibili modifiche normative che offrano ambiti di incentivo o di ottimizzazione dei costi, quali ad esempio la necessità di parcheggi.

A sostegno di un costante incremento della quantità di alloggi accessibili sarà necessario ragionare sul parametro attuale di durata della convenzione.

## ● Reinventing Cities Crescenzago

Un esempio di progettazione su aree comunali destinate a ERS è avvenuto tramite la procedura internazionale che ne aumenta la qualità architettonica e urbana della seconda edizione del concorso internazionale Reinventing Cities, con la trasformazione urbana del sito "Crescenzago", attualmente destinato a parcheggio pubblico localizzato nei pressi dell'omonima stazione della linea metropolitana 2, nella parte nord est di Milano.

Il progetto vincitore "Green Between" si inserisce in un contesto caratterizzato da una forte vocazione residenziale, con un accesso al Parco Lambro poco valorizzato e una scarsa relazione con i quartieri circostanti. Il progetto prevede un intervento residenziale di social housing dedicato all'abitare collaborativo che comprende spazi condivisi e servizi, ridisegnando al contempo le strade e gli spazi pubblici, aumentando la mobilità attiva e sviluppando nuovi servizi commerciali, ricreativi, culturali e sportivi. Lo spazio pubblico viene pensato quindi come luogo di aggregazione sociale per il quartiere, utilizzato come sede di attività commerciali e di comunità che rendono gli spazi aperti sempre vivi e frequentati in tutte le fasi della giornata.

Si pone l'accento sulla sperimentazione di nuove forme dell'abitare sociale mediante l'insediamento di alloggi in affitto a prezzi calmierati, destinati a giovani e famiglie. Obiettivo dell'intervento è realizzare, sulla maggior parte della superficie a disposizione, appartamenti in social housing collaborativo con spazi comuni (living room collettivo, cucina comune, deposito, coworking di vicinato) gestiti dai residenti e da destinare prevalentemente alla locazione a canone convenzionato a costi accessibili, mentre la restante parte, mediante l'acquisto di diritti edificatori dal Comune di Milano, è destinata ad edilizia convenzionata in vendita. Ai due modelli residenziali si affiancano piani terra attivi, con spazi con funzioni collettive e commerciali per la comunità.



**" Green Between  
Tessiture Urbane"**  
Reinventing Cities 2019

Team: Redo Sgr Spa, ARW, Stantec S.p.A., Fondazione Housing Sociale, Cresme Ricerche spa, GET srl, Dip. di Energia del Politecnico di Milano, EON Business Solution srl, è nostra, MIC Mobility In Chain srl, AG&P GreenScape, Planet Idea srl, In Vento Innovation Lab Impresa Sociale srl, Consorzio SIR - Solidarietà In Rete Soc. Coop. srl, Avanzi srl, In Domus srl.

## ● Reinventing cities, Reinventing Home



Negli ultimi anni le politiche pubbliche di riqualificazione urbana e di trasformazione del territorio hanno coinvolto sempre di più operatori e professionisti in progetti che possano rispondere alla ormai impellente esigenza di realizzare nuovi edifici e servizi efficienti dal punto di vista climatico ed ambientale, anche alla luce delle molteplici iniziative promosse a livello nazionale ed europeo. Fra queste vi è Reinventing Cities, la competizione promossa da C40 Cities Climate Leadership Group, che mira alla collaborazione fra circa 100 città influenti a livello globale impegnate a combattere il cambiamento climatico, condividendo conoscenze al fine di raggiungere un futuro inclusivo e sostenibile.

Il programma invita le città a selezionare siti di proprietà pubblica abbandonati o sottoutilizzati, con il fine di valorizzarli tramite il coinvolgimento di soggetti privati, organizzati in Team multidisciplinari, che vogliono presentare proposte per una riqualificazione sostenibile dei siti.

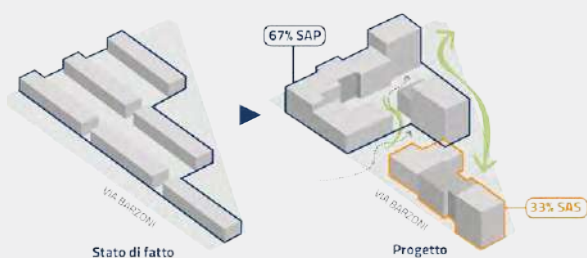
A partire dal 2017 la Città di Milano, insieme ad altre città mondiali fra cui Parigi, Bilbao, San Francisco, Oslo, Madrid e Chicago, ha aderito all'iniziativa mettendo a bando cinque siti nella prima edizione nel 2017 e sette siti nella seconda edizione nel 2019, ottenendo ottimi risultati in risposta alle esigenze urbane della città.

Nel 2022, l'Assessorato a Casa e Piano Quartieri si è fatto promotore della terza edizione, che incentra la progettazione sul tema casa, Reinventing Home. Gli obiettivi di questa edizione, attualmente in fase di svolgimento, sono quelli di creare e sperimentare nuovi modelli abitativi di housing sociale, a canoni di affitto sostenibili, promuovendo soluzioni che includano un efficace mix funzionale e abitativo, che consenta l'inserimento in contesti in trasformazione urbana e sociale, con servizi, spazi e attività che rispondano ai bisogni della comunità, con piani terra attivi, anche attraverso l'inserimento di spazi culturali e aggregativi, al fine di favorire l'inclusione sociale e offrire nuove opportunità lavorative.

La Città di Milano ha scelto di mettere a bando sei aree dislocate in cinque municipi, in luoghi che necessitano una riqualificazione urbana importante, compresi alcuni quartieri popolari, sperimentando anche la collaborazione con ALER Milano su una delle aree scelte.

## ● L'aumento dell'offerta abitativa, la sperimentazione di via Barzoni

Ad inizio 2020 il Comune di Milano ha aderito alla manifestazione di interesse promossa dalla Regione Lombardia per la selezione di soggetti attuatori di Programmi Integrati di Edilizia Residenziale Sociale (intesa quale agevolata e sovvenzionata, comprensiva quindi dei Servizi Abitativi Pubblici) presentando due proposte progettuali, tra cui il progetto denominato "Corvetto Universal City". Tale progetto, a seguito di formale ammissione da parte della Direzione Generale per le Politiche Sociali, Abitative e Disabilità della Regione Lombardia, ha ricevuto un finanziamento pari a circa 14 milioni di euro. L'obiettivo principale è quello di attivare un processo di rigenerazione urbana tramite azioni di trasformazione, adeguamento e riqualificazione degli edifici esistenti destinati sia alla residenza sia ai servizi urbani, capaci di produrre ricadute e sinergie positive con il territorio, facilitando l'inclusione delle numerose progettualità a vocazione sociale già attive nel quartiere Corvetto. Parte integrante del progetto è la ristrutturazione ed ampliamento del Complesso di Edilizia Residenziale Pubblica di Via Barzoni 11, per cui è stata proposta una sperimentazione di ottimizzazione d'uso delle possibilità edificatorie.



Il lotto, che attualmente ospita circa 70 alloggi di edilizia residenziale pubblica risalente ai primi anni '50, necessita di importanti lavori strutturali ed è stata valutata l'opportunità di procedere con una demolizione e ricostruzione. È stato quindi redatto un Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica che delineasse il nuovo assetto urbano e volumetrico degli edifici di residenza pubblica su una parte del lotto, mantenendo invariato il numero di alloggi attuale. La restante parte viene invece messa a disposizione di possibili operatori privati per lo sviluppo di alloggi sociali in diritto di superficie. È stata quindi avviata una procedura aperta per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, che si occupi della demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti ERP, dello sviluppo urbano delle quote ERS e della sistemazione degli spazi pubblici annessi. Ad esito della procedura il sito di via Barzoni vedrà il 67% della superficie fondiaria complessiva destinata ai servizi abitativi SAP, mentre della restante parte (il 33%) in servizi abitativi sociali (SAS).

Questo processo innovativo consente all'amministrazione di aumentare e variare l'offerta abitativa presente, integrandola con altre tipologie di servizi in un efficace mix abitativo, e vuole altresì essere un esempio di strategia progettuale che, secondo i termini di legge e tramite l'utilizzo di una procedura di gara d'appalto europea, integra sinergicamente i contributi pubblici a disposizione e lo strumento della convenzione con gli operatori privati nella trasformazione urbana e nella riqualificazione del patrimonio pubblico, mantenendo le quote di alloggi pubblici esistenti, aumentando l'offerta abitativa e garantendo l'equilibrio economico finanziario dell'operazione.

Un altro esempio di sperimentazione urbana è dato dall'intervento di Via dei Rospigliosi, la cui convenzione da 190 appartamenti rappresenta una novità importante perché, per la prima volta, il locatore si è impegnato a farsi carico di una quota pari al 50% delle spese condominiali.



Rappresentazione grafica del progetto di via Barzoni © MM S.p.A.

## 4.2 Pianificare azioni integrate per la riqualificazione del patrimonio pubblico

### Le strategie in corso, i loro limiti e prospettive alternative

La Città di Milano sta concentrando importanti investimenti nella riqualificazione del tessuto urbano e del patrimonio esistente, con particolare attenzione alla manutenzione e all'efficientamento energetico degli edifici pubblici, soprattutto nei contesti più sensibili. La strategia che il Comune ha messo in atto, e si impegna portare avanti negli anni a venire, consiste nella strutturazione e nell'affiancamento a questi interventi di manutenzione straordinaria, di un più complesso programma di operazioni che mirano alla rigenerazione dei luoghi, dei servizi e delle comunità interessate dai progetti di riqualificazione. Tale strategia necessita innanzitutto di una grande sinergia e capacità di coordinamento tra i diversi ambiti interni all'Amministrazione.

Gli interventi di riqualificazione sul patrimonio pubblico devono essere occasioni di convergenza di diverse azioni, con l'obiettivo di massimizzare gli impatti dell'investimento in modo che siano in grado di valorizzare più ampiamente i quartieri, con particolare attenzione al miglioramento della qualità di vita dei suoi abitanti e al benessere ambientale.

La pianificazione delle azioni integrate per la riqualificazione del patrimonio pubblico necessita, oltre a un confronto interno all'amministrazione, anche l'ascolto del territorio. È quindi necessario il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali, in primis dei municipi, per raccogliere le criticità concrete e misurarsi con approcci e soluzioni che valorizzano l'innovazione, ma anche il coinvolgimento attivo della cittadinanza attraverso processi di partecipazione.

Per garantire la massima efficacia degli investimenti sulla riqualificazione del patrimonio esistente il Comune di Milano intende mettere in atto azioni che riescano a far convergere efficacemente interventi architettonici con interventi urbani e infrastrutturali "hardware", con un ampio sistema di azioni "software" che dia valore e sostanza alle trasformazioni, dalla partecipazione alla co-progettazione dei servizi, dall'accompagnamento sociale al welfare.

#### ● Accordi di collaborazione sperimentale, Fondazione Cariplo

Nell'ambito delle politiche di sviluppo, il Comune di Milano vuole promuovere una serie di iniziative in collaborazione con Enti del Terzo Settore che possano portare alla proposta di soluzioni di qualità sul tema dell'abitare coinvolgendo la comunità, gli enti del terzo settore, le università e organizzando workshop di approfondimento. In effetti, l'obiettivo primario è quello di sviluppare progetti di rigenerazione urbana integrati che mirino alla valorizzazione del patrimonio esistente con un'attenzione al mix funzionale e programmatico. Per questo l'Amministrazione ha stipulato un accordo di collaborazione sperimentale con Fondazione Cariplo, che da anni svolge attività strategica sulla rigenerazione urbana e sociale insieme a un contributo economico che servirà a rigenerare i quartieri ERP. La proposta mira a costruire un Partenariato Pubblico Privato (PPP) al fine di accompagnare le azioni per l'attuazione dei progetti finanziati dal PNRR.

Questi finanziamenti, come mostrano i progetti in corso, rappresentano risorse importanti destinate all'edilizia residenziale pubblica per ripensare il sistema dell'abitare e grazie alla collaborazione con la Fondazione sarà possibile sostenere le spese per queste attività finanziando gruppi di lavoro, modelli e percorsi innovativi. Questa collaborazione, serve a sperimentare una governance allargata sui temi della rigenerazione, in azioni capaci di creare valore pubblico aggiunto e un'alleanza interattiva e polivalente capace di mettere al centro l'interesse dei cittadini. Inoltre, il finanziamento messo a disposizione da Fondazione Cariplo servirà all'elaborazione dei Programmi Urbani Strategici d'Area (PUSA).



La rigenerazione dei quartieri richiede una progettazione integrata in sinergia fra tutte le diverse competenze, interne ed esterne, che consentono di intervenire sul tessuto urbano in maniera completa e coerente, rispondendo alle necessità dei suoi abitanti nella loro interezza.

## Le strategie per i quartieri

Se da una parte è fondamentale che gli investimenti si concentrino nella realizzazione di edifici performanti con progetti attenti alla sostenibilità ambientale e alla qualità del costruito, dall'altro è bene considerare i bisogni nella loro complessità per intervenire efficacemente al miglioramento della vita dei cittadini, tramite lo sviluppo di infrastrutture e spazi pubblici urbani di qualità e la presenza di attività di prossimità e di servizi.

Milano ha posto al centro delle sue politiche urbane l'idea della "Città a 15 minuti": da una parte al fine di avvicinare i servizi, decentralizzare le funzioni e distribuirle in maniera capillare sul territorio, dall'altra per migliorare la pedonalità, la ciclabilità e la sicurezza nello spazio urbano, per migliorare le connessioni con infrastrutture efficienti e sicure, riequilibrandone la funzionalità non più prioritariamente per le auto ma soprattutto per la mobilità dolce e per il trasporto pubblico; anche per rispondere adeguatamente al cambiamento climatico e dunque al cambio di paradigma che la società urbana contemporanea è chiamata ad affrontare.

Il Comune di Milano sta intervenendo con due progetti esemplari dal punto di vista dell'integrazione di azioni su due quartieri della città, San Siro e Niguarda, attraverso i finanziamenti del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, programma nazionale con finalità dichiarata di "ridurre il disagio abitativo e insediativo, con particolare riferimento alle periferie". Più nello specifico sarà possibile realizzare la riqualificazione, riorganizzazione e incremento ERS, la rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici e privati anche attraverso l'uso temporaneo, il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani, della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbane, la rigenerazione di aree e spazi già costruiti, l'individuazione e utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi.

I progetti vogliono sviluppare un modello innovativo e inclusivo di rigenerazione urbana, centrato sull'integrazione e la circolarità tra casa, servizi di prossimità e spazio pubblico: un insieme di interventi per l'emergenza e il disagio abitativi che coinvolgano



il quartiere su più scale di intervento, integrando gli interventi sulla residenza con quelli sui servizi e sulla riqualificazione degli spazi pubblici, delle aree verdi e di realizzazione di nuove connessioni per la mobilità sostenibile.

La selezione dei quartieri ha a che vedere con una serie di valutazioni eterogenee in cui entrano in gioco fattori territoriali e spaziali, di storia urbana, socio-economici, ma soprattutto la natura di "territorio intermedio" tra fragilità e resilienza, dove alla condizione di marginalità urbana corrisponde anche una capacità di innovazione di una parte del tessuto sociale, tenendo in considerazione la presenza di patrimonio abitativo pubblico; la condizione di obsolescenza e degrado; la localizzazione e concentrazione di programmi di intervento pubblici ai quali agganciare il nuovo progetto; la condizione di inefficienza o dispersione dei servizi di interesse pubblico; la presenza e capacità di iniziativa di stakeholder locali con cui è possibile attivare collaborazioni.

## **Limiti e strategie alternative**

A oggi appaiono evidenti molti limiti di una strategia basata fondamentalmente su risorse pubbliche per riqualificare quartieri popolari quasi integralmente pubblici (spesso fatto salvo di una quota di appartamenti venduta a privati in maniera scarsamente razionale rispetto a un obiettivo di riqualificazione).

I principali limiti consistono nel fatto che le risorse pubbliche, anche quando significative, sono molto limitate rispetto ai bisogni reali di un patrimonio che ha avuto nei decenni investimenti insufficienti. Inoltre la modalità di svolgimento degli appalti pubblici non ha mai consentito di raggiungere gli obiettivi fissati nei tempi e nei modi prestabiliti. Spesso alla base di un rapporto difficile con la cittadinanza in alcuni quartieri c'è anche la distanza tra annunci di interventi che si immaginano possano essere risolutivi e risultati che, oltre ad arrivare in ritardo, sono sovrastimati nelle aspettative iniziali.

Vi sono tre aspetti di lavoro per le riqualificazioni future che vanno effettivamente analizzati in collaborazione con le altre istituzioni:

- Oggi più che fondi mirati per un singolo progetto servirebbe un supporto generale a lungo termine volto a finanziare una manutenzione diffusa di un patrimonio esausto. Sulla scorta dell'esperienza del 110% lo Stato dovrebbe impostare una modalità di supporto specifica per le case popolari che consenta di moltiplicare gli investimenti (in termini assoluti già significativi ma insufficienti rispetto alla necessità) messi in atto dal Comune di Milano, da Regione Lombardia, dalle aziende interessate.

- L'obiettivo di arrivare a palazzi carbon neutral e superare le barriere architettoniche può essere perseguito sia tramite una leva finanziaria come quella indicata dal punto precedente, sia attraverso progetti di partenariato pubblico - privato volti a creare comunità energetiche che riducono i costi a medio e lungo termine co-finanziando gli interventi negli edifici interessati.

- In complessi abitativi omogenei spesso il numero di appartamenti vuoti si attesta tra il 20% e il 35% con punte ancora più alte. Questo problema, legato alla scarsa disponibilità di investimento, può diventare un'opportunità per iniziative in partenariato che preservino la stessa quota di Erp attualmente in uso ed utilizzino lo sfitto, più una possibile densificazione non particolarmente impattante, per finanziare una riqualificazione del patrimonio volta ad avere la stessa quota, o maggiore di Erp, affiancata ad edilizia convenzionata.

## ● Le trasformazioni del quartiere Selinunte a San Siro

La proposta progettuale "Move In San Siro" prevede, sul quartiere San Siro, una partnership tra il Comune di Milano e l'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale (Aler Milano), che determina una serie di obiettivi condivisi tra diversi soggetti istituzionali a beneficio del territorio e della collettività.

La sottoscrizione, alla fine del 2021, del Protocollo d'Intesa per la rigenerazione del quartiere San Siro ha portato al tavolo la Prefettura di Milano, Regione Lombardia, Comune di Milano e Aler Milano. Questa alleanza tra istituzioni convalida le finalità della proposta, con riguardo al concetto di "qualità dell'abitare" in cui la dimensione dei servizi abitativi e quella dei servizi di prossimità (educativi, culturali, etc.) e connesse opportunità (formazione, educazione al lavoro, attenuazione delle marginalità sociali, etc.) si integrano come elemento della qualità della vita urbana, da attuarsi con iniziative atte a garantire coesione e inclusione sociale con la collaborazione della fitta rete sociale di attori locali già presenti sul territorio.

La proposta progettuale propone di agire in maniera mirata ma eterogenea sul quartiere agendo su:

- la riqualificazione del complesso ERP di proprietà comunale di via Paravia 26, composto da 75 alloggi, mediante la ristrutturazione di 11 alloggi sfitti, la riqualificazione della portineria, degli spazi condominiali con adeguamento impianti ed eliminazione delle barriere architettoniche, sistemazioni aree esterne e il recupero di 44 alloggi sfitti di proprietà Aler Milano in comodato d'uso gratuito al Comune di Milano;
- la rifunzionalizzazione dell'edificio di Via Newton n. 15, da destinare alla Polizia di Stato per la realizzazione di una struttura di presidio di quartiere, con la previsione di 22 posti letto e 70 postazioni di lavoro;
- la riqualificazione diffusa degli spazi pubblici e della mobilità del quartiere in ottica pedonale e ciclabile.

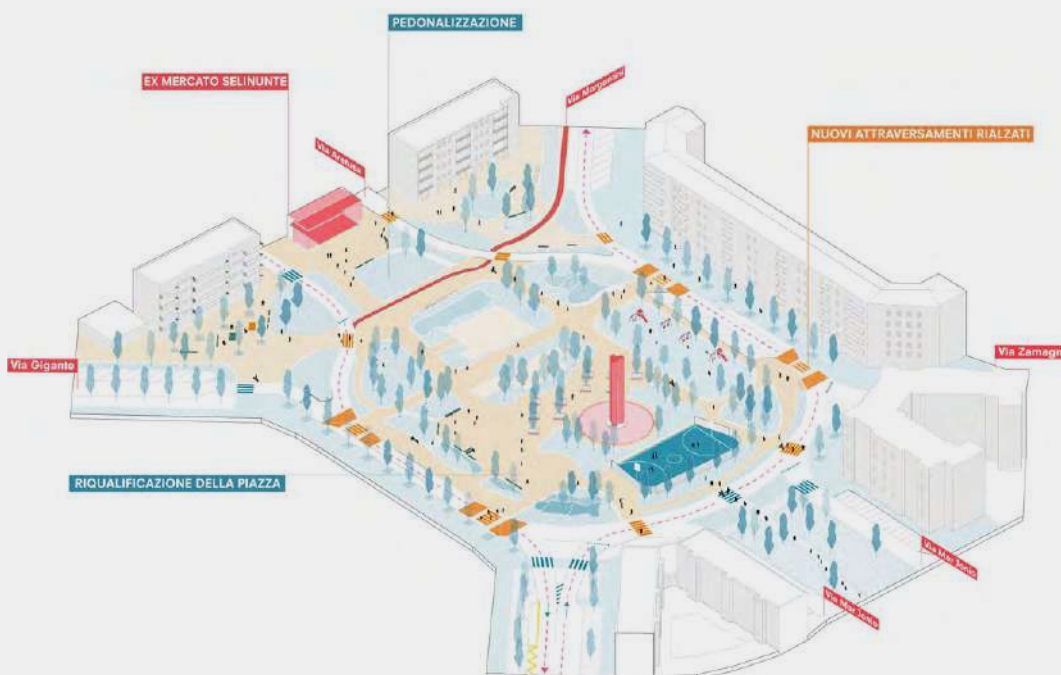
Gli alloggi messi a disposizione da Aler e da riqualificare nell'ambito del programma PINQuA, potranno costituire una interessante sperimentazione in grado di determinare un cambiamento in termini di dinamiche sociali e qualità dell'abitare nel quartiere.

La Proposta Move IN San Siro è infatti stata concepita come azione in integrazione e sinergia con il Programma Integrato CIPE che Aler Milano attuerà con un intervento di ristrutturazione di alcuni edifici residenziali all'interno del quartiere, per l'efficientamento energetico e il superamento delle barriere architettoniche e la riqualificazione dei relativi cortili, e di recupero edilizio e funzionale della struttura dismessa ex ONMI (Opera Nazionale Maternità e Infanzia), attualmente in stato di abbandono e con un rilevante valore storico ed architettonico oltre che sociale ed identitario del quartiere.

Gli interventi negli spazi aperti mirano ad agire in sinergia con le trasformazioni previste dalle azioni PINQUA così come dalle altre pianificate nel quartiere: in Piazzale Selinunte è presente l'ex Mercato Comunale Coperto, chiuso a gennaio 2022 e tempestivamente assegnato tramite uso temporaneo con fini ludici e aggregativi a luglio dello stesso anno.

Per quanto riguarda gli spazi pubblici la mobilità del quartiere, gli interventi mirano a garantire una maggiore accessibilità al quadrilatero Selinunte valorizzando gli ingressi e i percorsi, migliorando la sicurezza stradale e la qualità dello spazio pubblico con arredi e nuove funzioni attrattive, ampliando e riqualificando gli spazi pedonali esistenti. Non secondario è l'obiettivo di intervenire sugli ambiti più critici dal punto di vista ambientale, puntando alla mitigazione delle isole di calore e individuando soluzioni progettuali attente agli effetti dei cambiamenti climatici.

**PINQUA San Siro**  
Concept progettuale  
per gli interventi su mobilità  
e spazio pubblico.  
Fonte: AMAT



A queste azioni l'Amministrazione ha intenzione di affiancare lo sviluppo di modelli di gestione partecipativi e innovativi a sostegno del benessere sociale e urbano, sia sui servizi proposti che sugli spazi pubblici, coinvolgendo in maniera aperta le realtà attive nel quartiere, i suoi abitanti e in particolar modo le comunità scolastiche presenti. La strategia è centrale nel supportare le trasformazioni, affinché siano recepite positivamente dal quartiere e si possano innescare processi virtuosi di appropriazione e attivazione delle aree.

### **4.3 La “Grande Milano”, un’infrastruttura allargata della casa**

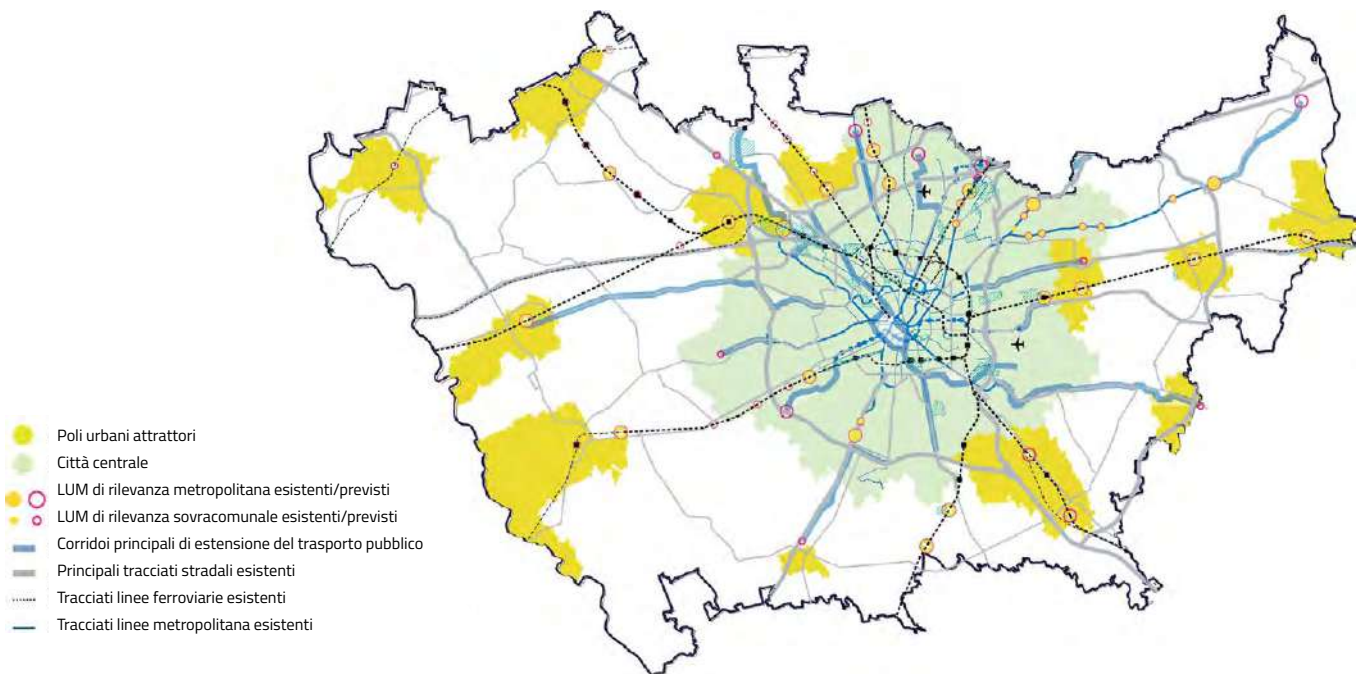
Il piano strategico testimonia la volontà, tenuto conto delle caratteristiche del mercato milanese, di allargare la riflessione sulla questione abitativa a una scala più ampia, quella metropolitana, al fine di incentivare lo sviluppo di una risposta abitativa a scala allargata, laddove il potenziale fondiario è più alto e la densità nettamente più bassa. Questa strategia può contribuire ad allentare la morsa tra offerta e domanda abitativa, rompendo i confini comunali e agendo sull’accessibilità alla casa in maniera collettiva.

A oggi, il mercato cittadino valica i limiti amministrativi locali e alimenta una disparità di ritmi nella costruzione e di potenziali costruttivi, con la conseguente concentrazione di offerta abitativa in determinate parti del territorio. Per questo motivo, la città di Milano deve impegnarsi nella costruzione di una rete di cooperazione tra Milano e l’hinterland. Questa sfida si può concretizzare con la creazione di un organismo o ente ad hoc che, allineato al piano delle politiche territoriali, eventualmente alimentato da finanziamenti specifici e continuativi, valorizzando e rendendo più efficiente il patrimonio messo a disposizione, attui un intervento diffuso e differenziato sul territorio della città metropolitana che potrebbe quindi dotarsi di un target condiviso rispetto al numero di alloggi da costruire per raggiungere gli obiettivi della Visione 2030. La Città di Milano potrà favorire, quindi, la costruzione di nuovi alloggi su lotti di sua proprietà al di fuori dei confini amministrativi, in accordo con i comuni coinvolti e facendosi garante dei partenariati tra operatori e attori locali, al fine di sviluppare degli strumenti condivisi.

Lo sviluppo urbano della città metropolitana è accompagnato e accelerato dalla crescita del sistema infrastrutturale dei trasporti pubblici, che permette di ridurre le distanze di spostamento e di implementare le connessioni tra i luoghi. Coerentemente, esiste una volontà di insediare nuovi poli funzionali ed attrattivi a ridosso dei confini urbani, sviluppati da operatori privati in settori diversi.

## Organizzazione policentrica del territorio

Il territorio di Città metropolitana presenta storicamente un'organizzazione policentrica, articolata in vari ambiti. Innanzitutto, è possibile riconoscere la città centrale, costituita dal capoluogo e dai territori di prima e seconda corona che, convenzionalmente, potremmo identificare nei comuni inclusi nell'Ambito Territoriale Omogeneo (ATO) del PTR "Milano e cintura metropolitana". In secondo luogo, è possibile individuare i poli urbani attrattori che, sulla base dei servizi erogati, del posizionamento sulle reti di mobilità, dei flussi pendolari richiamati e, più in generale, delle potenzialità territoriali espresse, costituiscono un riferimento per l'organizzazione dei servizi di area vasta. In terza istanza, si possono riconoscere gli "spazi di mezzo", costituiti da comuni di dimensioni minori, generalmente caratterizzati da un grado inferiore di accessibilità e da una dotazione di servizi di rilevanza prevalentemente locale.



Fonte: Città metropolitana di Milano – Piano Territoriale Metropolitan 2022

Trasversalmente rispetto a questa sommaria articolazione degli spazi metropolitani, si collocano i Luoghi Urbani per la Mobilità (LUM), localizzati in corrispondenza delle fermate delle linee suburbane S e degli altri principali nodi di interscambio modale esistenti o previsti e gerarchizzabili in funzione della loro rilevanza di scala metropolitana o "solo" sovracomunale<sup>+</sup>.

<sup>+</sup> Piano Territoriale Metropolitan della Città metropolitana di Milano (ottobre 2021).

La loro "trasversalità" dipende dal fatto che non sempre i LUM insistono sui territori più "densi". Il loro parziale disallineamento rispetto alla città centrale e ai poli urbani attrattori apre infatti significativi spazi di manovra per le politiche pubbliche territoriali.

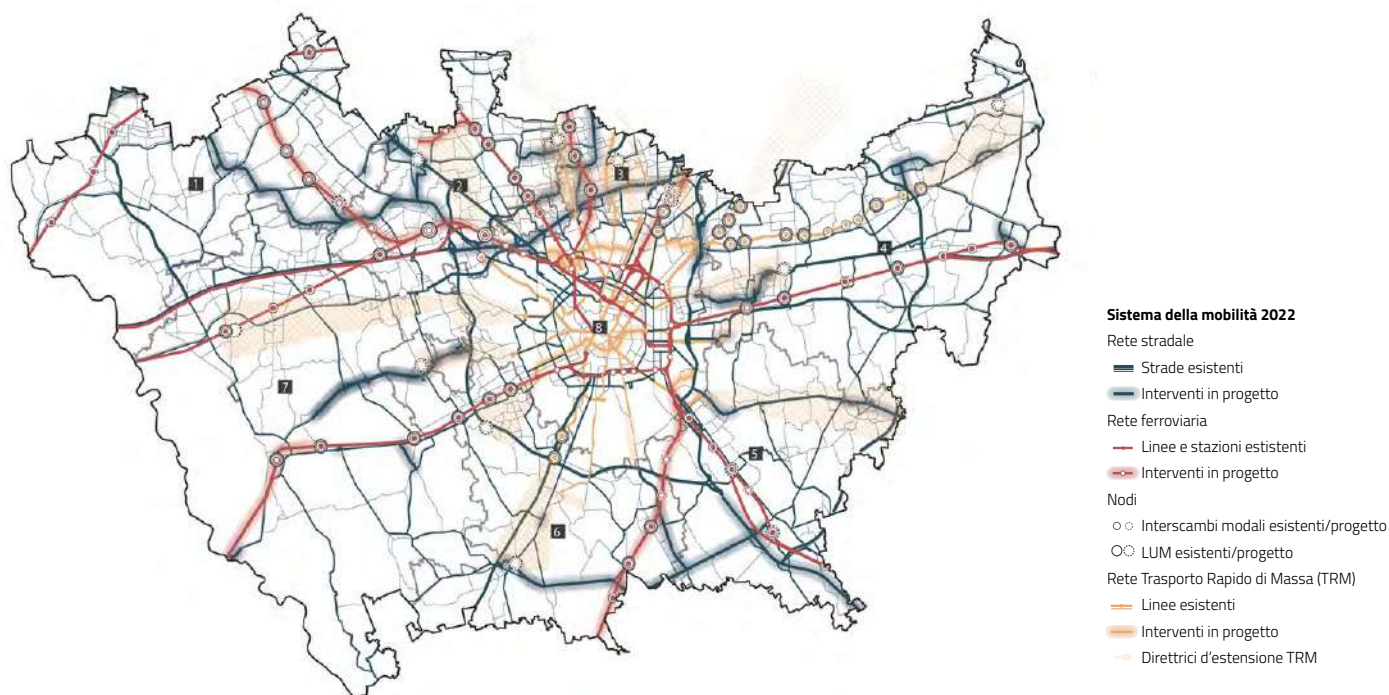
Sotto questo profilo il Piano Territoriale Metropolitan (PTM) – integrato dalle Strategie Tematico Territoriali in via di predisposizione che ne costituiscono un approfondimento – si pone l'obiettivo di decongestionare la Città centrale e riequilibrare la dotazione dei servizi a scala metropolitana.

Il PTM si propone infatti di: localizzare prioritariamente nella città centrale i servizi di rilevanza metropolitana che contribuiscono a caratterizzare il sistema metropolitano milanese nel contesto nazionale e internazionale; e di insediare prioritariamente nei poli urbani attrattori e nei LUM i servizi di rilevanza sovracomunale.

Complementarmente, il PTM, per raggiungere l'obiettivo del riequilibrio territoriale, ritiene strategico facilitare l'accesso verso i poli urbani attrattori e verso i capoluoghi delle province confinanti, potenziando il trasporto pubblico su gomma e su ferro, in particolare il sistema di linee suburbane S.

## La crescita infrastrutturale metropolitana, il sistema della mobilità

Le reti infrastrutturali che interessano il territorio metropolitano, e che ne hanno influenzato lo sviluppo, sono caratterizzate da una configurazione radiale, interconnettendosi tra loro attraverso il sistema delle tangenziali che circonda il capoluogo e la cintura ferroviaria cittadina.



Fonte: Piano Strategico della città metropolitana di Milano 2022-2024

Laddove cresce la densità urbana, maggiore è la domanda di spostamento e, conseguentemente, maggiori sono i livelli di congestione, in particolare lungo la rete stradale, molto spesso accompagnati da fenomeni di sovrapposizione tra traffici locali e movimenti di più lungo raggio, che si concentrano proprio lungo la maglia infrastrutturale dell'area più prossima al capoluogo, con effetti negativi anche per la vivibilità dei luoghi.

Il quadro della domanda di mobilità che emerge dall'analisi della matrice regionale O/D 2020<sup>+</sup> si contraddistingue per un elevato

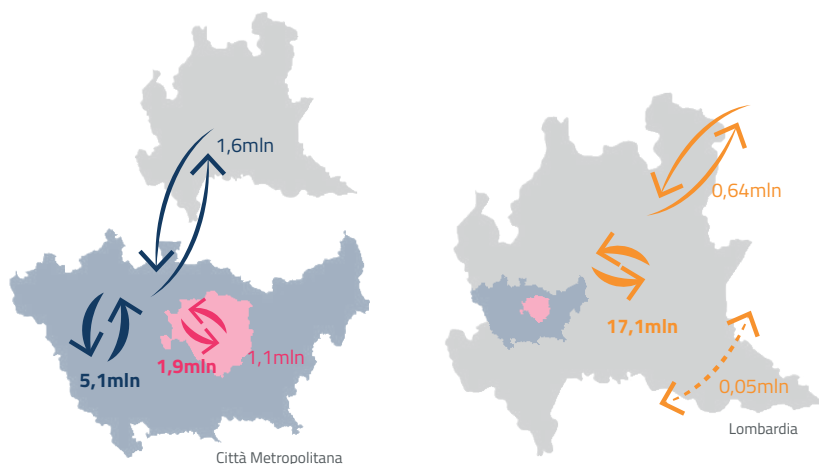
<sup>+</sup> il riferimento è alla proiezione della matrice O/D 2016, effettuata dalla Regione Lombardia tenendo conto dell'evoluzione del sistema socio-economico, dell'esito di indagini aggiuntive condotte nel 2016, del nuovo assetto della rete stradale e degli scenari programmatici regionali. È persino superfluo notare che tali proiezioni, per quanto siano le più aggiornate a questa scala oggi disponibili, non tengono ancora conto degli effetti sulla mobilità generati dalla crisi pandemica da Covid-19.

numero di spostamenti totali nel territorio metropolitano e regionale. In particolare, è possibile osservare che sono pari a circa 1,1 mln gli spostamenti di persone stimati tra il Milano e il resto della città metropolitana (erano però 1,7 mln circa nel 2014), assolti prevalentemente con una modalità privata (su gomma).

Gli spostamenti di persone interni al capoluogo sono invece 1,9 mln circa (erano 1,7 mln circa nel 2014), assolti principalmente attraverso TPL e treno, mentre la modalità "a piedi e bicicletta" copre una percentuale non trascurabile, anche se ancora insufficiente.

Infine, gli spostamenti tra i comuni metropolitani sono 5,1 mln circa (a fronte di 4,6 mln circa nel 2014), assolti anche in questo caso in maggioranza attraverso una modalità privata su gomma.

**Spostamenti giornalieri 2020**  
 Fonte: Regione Lombardia, proiezione al 2020 della matrice O/D regionale 2016



Alla luce di tale quadro, in questi anni sono state sviluppate, soprattutto da parte del Comune di Milano, politiche di riduzione della propensione all'uso del mezzo privato individuale, che hanno preso principalmente forma attraverso l'istituzione prima dell'Area C e successivamente dell'Area B.

In parallelo, sono state intensificate politiche di promozione dell'integrazione tra le diverse modalità di trasporto, da un lato con un'offerta di servizi più innovativi e a ridotto impatto ambientale, dall'altro con interventi infrastrutturali che privilegiano i sistemi modali più sostenibili. Questi ultimi riguardano la rete del trasporto pubblico rapido di massa, a oggi quasi interamente confinata nella città di Milano, per la quale vi sono numerose previsioni di estensione fino a raggiungere aree esterne a oggi non servite neanche dalla rete delle ferrovie, anch'essa interessata da opere di potenziamento e di infittimento delle stazioni, per un ulteriore rafforzamento del servizio suburbano.

Non mancano, inoltre, interventi sulla rete stradale, che interessano sia le principali direttrici radiali (da riqualificare/potenziare, secondo le progettualità assunte dalla programmazione di scala sovralocale), sia la rete intercomunale. Tali interventi sono prevalentemente destinati alla risoluzione dei problemi di traffico e all'aumento di sicurezza e accessibilità nelle tratte e nei nodi più critici.

Particolare attenzione, infine, è riservata ai nodi di stazione, da rafforzare al fine di renderli, a seconda del ruolo gerarchico attribuito, efficienti ed attrattivi punti di interscambio tra le diverse modalità di trasporto pubbliche e private.

## Le trasformazioni urbane, i nuovi poli attrattivi

Nonostante la lunga fase critica rappresentata dalla pandemia Covid-19, il mercato immobiliare milanese non ha dato segni di flessione. I grandi progetti, insieme a numerosissimi cantieri di media e piccola taglia, tendono ad alimentare una traiettoria di crescita sempre più concentrata, che investe in particolare i quartieri della periferia storica della città (da Lambrate a zona Romana e Rogoredo, da Cascina Merlata a Bisceglie, da Bovisa a San Siro, ecc.)<sup>+</sup> In una Milano che rappresenta poco più del 10% della superficie dell'intera Città metropolitana si concentra da tempo la maggior parte delle trasformazioni metropolitane. Costituiscono parziale eccezione interventi collocati in località più esterne, che sono però ormai integrate nel mercato immobiliare milanese grazie all'estensione delle linee di forza del trasporto rapido di massa (si pensi a nord-est al progetto di trasformazione delle ex aree Falck di Sesto San Giovanni o, a nord-ovest, alle realizzazioni in corso di Mind – Milano Innovation District).

<sup>+</sup> Camera di Commercio di Milano, Monza Brianza, Lodi, Milano produttiva, 2022.

Dopo il volano rappresentato da Expo 2015, si affaccia all'orizzonte l'effetto catalizzatore rappresentato Giochi Olimpici invernali di Milano-Cortina 2026, che alimenta gli interventi localizzati in particolare nel quadrante sud-est della città (il villaggio olimpico situato nello scalo Romana e la nuova arena di Santa Giulia Rogoredo).

Parte integrante di tali sviluppi è costituita dall'ingente mole di investimenti pubblici dedicati a infrastrutture e dotazioni di vario tipo (sistema della mobilità, reti tecnologiche, interventi in campo sanitario, culturale, dell'istruzione superiore, ecc.), senza i quali molti investimenti privati non troverebbero sufficienti condizioni di sostenibilità economica.

La Milano globalizzata degli ultimi anni rappresenta dunque una piattaforma di un processo complessivo di produzione di ambiente costruito di eccezionale portata che contribuisce a una più generale riconfigurazione delle relazioni tra spazio e società alle diverse scale dello sviluppo urbano.

Se l'ultimo decennio ha consentito di impostare un cambiamento che è ben visibile nelle periferie urbane attraverso la loro riqualificazione ed l'apertura di nuovi poli attrattivi, si può oggi impostare un nuovo lavoro, da sviluppare congiuntamente tra comuni ed istituzioni diverse, per una crescita che sia coesa ed a scala metropolitana, cercando anche di dare una prospettiva ad alcuni degli elementi di sviluppo economico del passato recente nelle aree extraurbane (come i centri commerciali) che oggi sono in crisi e possono essere ripensati e riconvertiti per i nuovi bisogno della Città Metropolitana, anche abitativi.



Le principali trasformazioni urbanistiche programmate o in corso di realizzazione.



**"L'Innesto"**

Reinventing Cities 2019  
Scalo Greco Breda

Team: Fondo Immobiliare Lombardia, InvestirRE sgr, Fondazione Housing Sociale, Barreca & LA Varra, ARUP Italia Srl



## Il canone concordato a scala metropolitana

Coerentemente con una strategia a scala metropolitana, uno degli obiettivi del Comune di Milano è di diventare capofila di una serie di iniziative che coinvolgono l'hinterland nella definizione di una strategia di sviluppo della locazione a canone concordato. Grazie a un'analisi condotta da Milano Abitare, agenzia per la locazione accessibile che collabora con il Comune di Milano, si evidenzia che un accordo locale a scala metropolitana potrebbe costruire una risposta condivisa alla pressione abitativa.

L'analisi condotta sullo stato degli accordi locali per il canone concordato nei Comuni che confinano con Milano ha preso in esame 27 Comuni con un numero complessivo di 825.539 abitanti, pari al 25,5% del totale della Città Metropolitana di Milano. Se a questi si sommano gli abitanti del Capoluogo – considerata l'alta permeabilità dal punto di vista delle dinamiche socio demografiche – il numero degli abitanti di riferimento dei territori potenzialmente interessati sale a 2.197.037, pari al 67,9%<sup>+</sup>; infatti 24 Comuni tra quelli presi in esame risultano essere ricompresi tra quelli ad alta tensione abitativa<sup>+</sup>.

<sup>+</sup> Dati ISTAT  
al 01.01.2022

<sup>+</sup> Delibera  
CIPE n.87 del  
13 novembre  
2003

Gli accordi in totale sono 22: per 4 Comuni ne esiste uno unico a livello sovracomunale e per 21 Comuni vige invece un accordo a livello comunale; di tutti questi solamente 6 accordi sono stati firmati tra il 2019 e il 2022, mentre i restanti 16 sono stati sottoscritti prima del 2018, di conseguenza più dell'85% degli accordi locali nei Comuni dell'hinterland risulta scaduto o di prossima scadenza. Alcuni dei principali enti firmatari che rappresentano la proprietà e gli inquilini hanno sottoscritto più dell'80% degli accordi presenti nei Comuni dell'hinterland milanese presi in esame, le medesime organizzazioni sono anche tra le promotrici dell'accordo per la città di Milano del 2019.

Nella maggioranza dei Comuni che hanno un accordo locale attivo è presente un'agenzia o un servizio specifico per la locazione sostenibile (gestito a livello comunale o sovracomunale), ma solamente in 6 ambiti comunali sono previste misure di supporto e incentivo alla diffusione del canone concordato messe a disposizione dal Comune.

Foto © Ogni volto è  
una storia. Immagini  
e racconti dalla città  
che cambia. Cinque  
quartieri di Milano"  
realizzato da Comune  
di Milano – 2016



## ● Milano Abitare, l'agenzia per l'affitto accessibile

Dal 2014 attraverso il finanziamento con risorse comunali e regionali si è potuto dare il via alla sperimentazione di un nuovo modello di Agenzia per l'abitare, che operi come mediatore per favorire con maggiore efficacia l'incontro tra la domanda di case in affitto e l'offerta disponibile: da una parte orientando gli inquilini nell'accesso all'affitto a canone calmierato, anche nell'ambito delle iniziative di Edilizia Residenziale Sociale convenzionata in locazione, dall'altra informando i proprietari rispetto alle opportunità di conciliazione dei propri interessi con scelte di valorizzazione del proprio immobile orientate a minimizzare il rischio a fronte di una riduzione del profitto, ma supportate dagli strumenti e incentivi messi a disposizione dall'Amministrazione Comunale ed erogati dall'Agenzia (contributi, rimborsi, garanzie) per arrivare a costruire una risposta più complessa e diversificata rispetto ai problemi del disagio e dell'emergenza abitativa, temperando e combinando le eterogenee forme e intensità della stessa con le esigenze della platea di proprietari disponibili.

Da gennaio 2022 il servizio di Milano Abitare si è rinnovato in co-progettazione e co-gestione con Spazio Aperto Servizi e Cooperativa Libellula e si è strutturato come l'Agenzia per l'affitto accessibile del Comune di Milano.

L'Amministrazione ha assegnato all'Agenzia il compito di:

- ▶ promuovere e sostenere un'offerta intermedia di affitto tra il mercato privato e i servizi abitativi pubblici;
- ▶ rendere visibile e accessibile l'offerta privata a canone calmierato a tutti coloro che hanno difficoltà ad accedere alla locazione sul libero mercato o a restarvi;
- ▶ attivare un punto di accesso unico per l'affitto accessibile che offra orientamento, informazione e assistenza a tutte le categorie di potenziali utenti, sia inquilini che proprietari riguardo alle opportunità proposte dall'Agenzia.

A oggi l'attività di Milano Abitare è organizzata in due principali aree di intervento interdipendenti:

- ▶ l'area per lo sviluppo dell'affitto accessibile, che si occupa di realizzare azioni di promozione, advocacy e supporto dell'affitto accessibile rivolte alla proprietà immobiliare, sia ai piccoli che ai grandi proprietari, al fine di aumentare l'offerta di unità immobiliari da destinare alla locazione a canone calmierato, potendo contare sulla disponibilità degli incentivi del Comune di Milano per i contratti a canone concordato, ma estendendo il raggio d'azione anche attraverso altri canali di offerta, in particolare nell'ambito delle iniziative di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e cooperazione di abitanti;
- ▶ l'area per la gestione delle misure per il sostegno alla locazione e il contrasto alla fragilità abitativa, che svolge il compito di promuovere e gestire le misure di sostegno alla locazione messe a disposizione dal Comune di Milano, dalla Regione Lombardia e dallo Stato, grazie al supporto della rete degli stakeholder locali e della cooperazione sociale.

La funzione specifica e trasversale di Milano Abitare è quella della costruzione e ricostruzione della rete delle opportunità abitative per chi vuole abitare a Milano, ovvero di un'unica filiera di servizi abitativi a disposizione di chi ne ha bisogno, in una logica di ricomposizione di tutte le risorse pubbliche, private e del privato-sociale,



Foto © Ogni volto è una storia. Immagini e racconti dalla città che cambia. Cinque quartieri di Milano" realizzato da Comune di Milano – 2016

valorizzando l'approccio di sistema e la promozione di strumenti di supporto specifico per l'intermediazione della domanda e dell'offerta.

Tramite l'istituzione di uno sportello integrato One stop shop, ovvero di un unico punto di accesso integrato per la locazione accessibile dedicato a tutti i target di utenti, l'Agenzia potrà accogliere la domanda proveniente dalle diverse tipologie di target individuate e veicolarla verso le più adeguate opportunità di offerta abitativa pubblica o privata.



# INCENTIVARE NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE

# 5

Se le strategie urbane e infrastrutturali hanno un ruolo centrale per lo sviluppo e l'ampliamento dell'offerta abitativa condivisa tra pubblico e privato, la gestione del patrimonio esistente e futuro necessita un cambio radicale. In questo capitolo si vuole mettere l'accento sugli impegni da prendere nell'incentivare nuovi modelli di governance del patrimonio abitativo al fine di migliorare la qualità e i risultati.

Una gestione coordinata e condivisa può permettere di continuare ad aiutare e a migliorare l'accompagnamento delle fasce più fragili della popolazione, prevenendone l'espulsione, ma anche risanare un sistema e pianificare delle azioni e degli investimenti che supportino la solidità finanziaria dell'Amministrazione pubblica.

## **5.1 La "Società Casa"**

## **5.2 Una governance condivisa dell'abitare**

## **5.3 Delle misure strutturate per un'alleanza strategica tra istituzioni per un piano casa**



Foto ©  
Ogni volto è una storia.  
Immagini e racconti dalla città  
che cambia. Cinque quartieri di  
Milano" realizzato da Comune  
di Milano – 2016

■  
**STRATEGIE**  
5.1 La "Società  
Casa"

Il Comune di Milano negli anni passati ha tentato una strategia volta a una maggiore collaborazione con l'Aler, anche con l'idea di arrivare a una gestione unica. Tuttavia non si sono mai create le condizioni politiche per arrivare nemmeno a uno studio di fattibilità. Il primo obiettivo resta il miglioramento della gestione di breve termine in carico ad MM S.p.A., in particolare con iniziative volte a internalizzare la piccola manutenzione e migliorare il rapporto umano con gli inquilini. In prospettiva però, la strada ottimale è di arrivare a creare un ente autonomo che possieda il patrimonio pubblico con l'obiettivo di accrescerlo: la "Società Casa", che deve nascere nella direzione di non limitarsi a gestire un patrimonio ereditato dal passato, ma che si occupi di portarlo nel futuro ampliandolo, rigenerandolo ed in parte sostituendolo. Questa società avrà il compito di mettere a sistema e coordinare lo sviluppo e gli interventi sul patrimonio pubblico e privato sociale, al fine di garantire l'accessibilità e l'affordability nel sistema casa, tutelando le fasce più deboli della popolazione e migliorando alcune performance gestionali a cominciare dall'annoso problema della morosità.

■  
**STRATEGIE**  
5.2 Una  
governance  
condivisa  
dell'abitare

Come capofila il Comune di Milano deve essere il garante di una cooperazione non solo pubblica ma anche tra gli attori privati, sociali e non, per la condivisione degli obiettivi e per costruire una governance condivisa dell'abitare. L'obiettivo è quello di costruire una filiera del sostegno dell'abitare che coinvolga tutte le reti territoriali attive sul tema. Costruire una visione integrata tra pubblico e privato significa realizzare un insieme di strategie e progetti sul quale collaborare in maniera attiva e coordinata.

■  
**STRATEGIE**  
5.3 Delle misure  
strutturate per  
un'alleanza  
strategica tra  
istituzioni per un  
piano casa

Nei prossimi anni il Comune di Milano dovrà porsi anche come capofila di una rivendicazione per la creazione di misure strutturate e continuative per un'alleanza sulla casa. Come citato nel terzo capitolo, uno degli obiettivi della strategia milanese è di riportare il tema casa al centro delle discussioni politiche e amministrative a vari livelli, quello metropolitano, regionale e nazionale.


I finanziamenti che lo Stato e la Regione stanziavano sono fondamentali per il sostegno diretto a diverse categorie di cittadini: da un lato quelli legati alle ristrutturazioni che permettono ai proprietari di poter sostenere economicamente i lavori sugli appartamenti e di conseguenza essere incentivati nel rimettere sul mercato anche a prezzi convenzionati, dall'altro lato con il sostegno affitti che permette a molte famiglie e giovani milanesi di sostenere le spese legate alla casa. I contributi in generale aiutano e devono diventare un metodo rigoroso, costante e costruito, per uscire da un sistema di sostegni transitori e incerti per passare invece a un meccanismo strutturato e sicuro che supporti una cittadinanza sempre più in difficoltà.

## 5.1 La "Società Casa"


Il dato odierno della quota di case pubbliche a Milano consiste nel 10% delle unità abitative cittadine, e si attesta intorno alla metà della media europea che è pari a circa il 20% e nel doppio del massimo nelle altre città italiane. Diventa più che mai necessaria una strategia, che allineata alle grandi città europee, permetta di allargare l'offerta di residenza pubblica e sociale, dandosi l'obiettivo di raggiungere il target del 30% del totale del mercato al fine di rispondere alle esigenze abitative ormai trasversali a quasi tutte le fasce di popolazione. Questa strategia necessita l'individuazione di politiche e di interventi che rafforzino l'inclusione e riducano le barriere all'ingresso per una parte importante della popolazione, anche valorizzando la locazione come effettiva modalità, non solo residuale, dell'abitare.

Si tratta di una strategia ambiziosa che necessita di una forte collaborazione tra istituzioni, di individuare un quadro di investimenti pubblici, prevalentemente statali, adeguato al livello dei Paesi europei con cui ci confrontiamo ed anche da scelte locali, comunali e regionali, che uniscono sempre di più l'ERP e l'ERS come elementi di una strategia volta a creare un mix abitativo, sostenibilità sociale ed economica ai progetti, politiche pubbliche rivolte anche a quella fascia "grigia" di popolazione spesso ignorata perché troppo "ricca" per essere ERP e senza le necessarie disponibilità economiche per competere nel libero mercato.

Il Comune di Milano si prefigge quindi di incrementare il numero dei servizi abitativi pubblici (SAP) al 2030, passando da circa 22.000 unità abitative realmente fruite a 25.000; di ampliare e potenziare l'offerta, attivando 10.000 nuovi alloggi di edilizia residenziale sociale, anche utilizzando aree conferite dal Comune stesso e il patrimonio abitativo inutilizzato e da ristrutturare; di rigenerare aree pubbliche in Lombardia in sinergia con altri enti pubblici, al fine di attivare una strategia a scala metropolitana; di rafforzare la trasparenza del bilancio del sistema della casa pubblica per coniugare obiettivi sociali a una solidità economica che consenta di raggiungerli.

L'idea della creazione della "Società Casa"  nasce dalla necessità di promuovere lo sviluppo e la gestione congiunti di servizi abitativi pubblici e sociali, al fine di fornire risposte coordinate alle esigenze della cittadinanza. Inoltre consente una contaminazione virtuosa tra le pratiche applicabili alle due tipologie di patrimonio, anche in un'ottica di coesistenza e mix abitativo che avrebbe delle positive ricadute di carattere sociale. La creazione della società permette inoltre di ottimizzare da un lato le manutenzioni ordinarie, dall'altro di migliorare la gestione sociale del patrimonio e affrontare un tema che ha un impatto importante sul bilancio dell'amministrazione comunale, cioè la gestione dei pagamenti e delle conseguenti morosità.

I benefici potranno consistere in una nuova capacità di attrarre interesse e patrimoni di altri enti e gestori pubblici, ma anche da parte

 L'esempio francese di Paris Habitat è stato approfonditamente analizzato in quanto è la società succeduta all'ufficio pubblico per gli alloggi economici della città di Parigi, fondato nel 1914, che da oltre un secolo gestisce il patrimonio di case pubbliche. La società, divenuta Paris Habitat nel 2008, gestisce 120.000 unità abitative, con circa 200.000 residenti, la maggior parte nei limiti cittadini e per il restante nell'area metropolitana (l'8%). La sua gestione è condivisa tra la scala cittadina, regionale e nazionale e il suo finanziamento attinge ad enti e banche che permettono di finanziare i programmi immobiliari.



di soggetti privati in un'ottica di investimento. La gestione della società potrà essere affidata a soggetti terzi indipendenti e qualificati, con il Comune e gli altri soggetti pubblici proprietari del ruolo di monitoraggio continuo in merito al rispetto di finalità e pratiche previste.

Il Comune di Milano potrà così impegnarsi nella valorizzazione del proprio patrimonio ma anche nella messa a disposizione di immobili, spazi e terreni di sua proprietà, dal conferimento di terreni di proprietà del Comune di Milano e delle società partecipate, al conferimento di asset di proprietà da valorizzare, lavorando in accordo con lo Stato sull'utilizzo di beni abbandonati e confiscati.

Immaginare una società ad hoc, all'interno della quale possano convergere risorse e competenze dei diversi attori, consentirà di approcciare al tema della casa a una scala allargata, quella metropolitana.

Nello studio su come arrivare a un ente nuovo, analisi che manifesta indubbe complessità, si può anche procedere in fase modulare. Si potranno studiare, già nei prossimi mesi, soluzioni ad hoc che sperimentino il modello della società in un perimetro più piccolo di aree ed edifici in modo da monitorarne gli effetti. Si potrà peraltro intraprendere un lavoro che coinvolga più istituzioni e patrimoni diversi, iniziando quindi a sperimentare anche un nuovo modello di collaborazione istituzionale e le eventuali modalità di ingaggio di nuovi operatori nel settore.



## 5.2 Una governance condivisa dell'abitare

La creazione di una società ad hoc che possa coordinare e promuovere lo sviluppo e la gestione del patrimonio pubblico e sociale si accompagna a una serie di strategie e di iniziative su cui l'Assessorato è attivo e che mira a creare una governance multiattoriale e dare una risposta condivisa alla domanda abitativa sociale. L'amministrazione pubblica ha l'obiettivo di partire con una sperimentazione sul proprio patrimonio, con progetti di riqualificazione e valorizzazione che non siano solo di iniziativa pubblica ma che si aprano a possibili collaborazioni. Il settore privato, sociale e non, può intervenire a supporto e in partnership con il pubblico in azioni con scopo sociale che riescano a soddisfare la domanda di alcune fasce di popolazione, come nel caso dei lavoratori, a cui erano destinate storicamente le case popolari.

L'Amministrazione promuoverà progetti che mirano a incentivare il supporto da parte delle aziende, delle associazioni, dei sindacati o dei cittadini stessi per la ristrutturazione degli immobili pubblici. Questa collaborazione può garantire una risposta accelerata e costruita al tema degli sfratti, al fine di rimettere in gioco tutto il patrimonio disponibile. Si tratta di recuperare anche una tradizione, vecchia di un secolo, in cui nell'ambito delle politiche di welfare aziendale la questione abitativa era così centrale da far nascere nuovi quartieri finanziati dalle imprese. Se quel modello non è più replicabile in quelle dimensioni, forse si possono ottenere risultati efficaci ancora oggi invece utilizzandolo per riattivare il patrimonio non fruito.

### Incentivare il supporto abitativo aziendale

Se il disagio abitativo colpisce in particolare le fasce più povere della popolazione, che non sono in grado di pagare canoni di alloggio nel mercato libero e a cui si aggiunge il tema degli sfratti, negli ultimi anni l'incremento dei valori immobiliari ha creato crescenti difficoltà che coinvolgono i giovani, i single, i lavoratori con redditi anche stabili e superiori alle fasce Isee previste per il SAP. Esiste un rischio di espulsione dalla città per questioni di reddito che può minare la coesione sociale della nostra comunità e che va contrastato dalle istituzioni mettendo in campo tutte le azioni possibili.

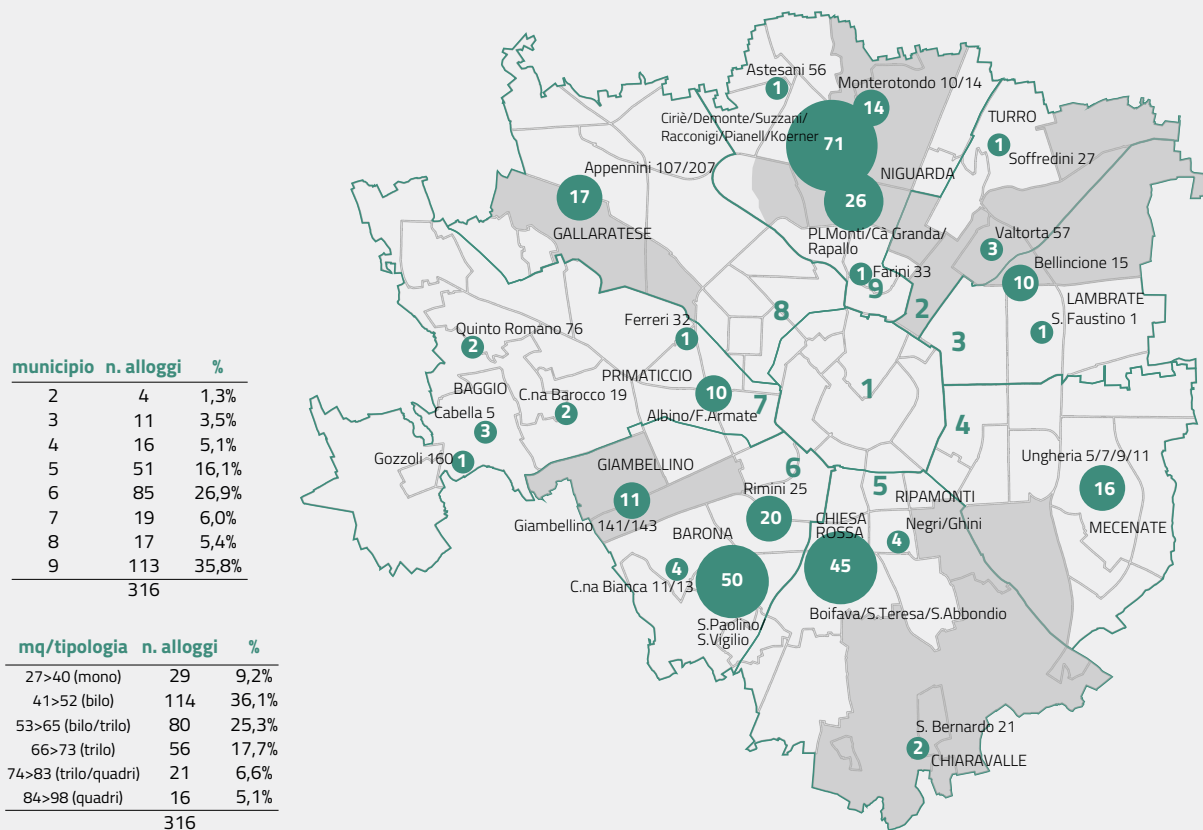
L'annosa assenza di un Piano Nazionale della Casa e la stagnazione del livello dei salari fa sì che la Città di Milano, che pure più di tutte nel nostro Paese offre opportunità occupazionali, sia in sofferenza rispetto all'offerta abitativa per i lavoratori a medio e basso reddito. Inoltre, il patrimonio residenziale pubblico ha una gestione particolarmente onerosa che dipende esclusivamente dall'ammontare dei finanziamenti dedicati dagli enti locali. L'esito è che nonostante una straordinaria stagione di sforzi nel riatto di appartamenti pubblici, una quota molto rilevante è ancora inutilizzata e da ristrutturare sia nel patrimonio comunale, sia in quello regionale. È quindi opportuno avviare una nuova progettualità che consenta di puntare all'obiettivo zero sfratti offrendo occasioni abitative convenienti a cittadini che, pur avendo condizioni economiche solide, fanno fatica a trovare soluzioni sul mercato libero.

## ● Il progetto di "Casa ai lavoratori"

Il progetto Casa ai Lavoratori vuole provare ad affrontare la criticità sopra esposta generando al contempo risorse che supportino l'equilibrio del bilancio dell'edilizia residenziale pubblica. Il progetto quindi, partendo da un primo stock di appartamenti sfitti, da ristrutturare, in condomini misti (quindi con spese condominiali più alte della media e che a volte mettono in difficoltà gli inquilini SAP), ha l'obiettivo di individuare lavoratori con Isee nella fascia alta della soglia inclusa nel SAP o di poco superiore, che si facciano carico della ristrutturazione dell'appartamento, da affittare a canone concordato con una contrattualistica a lungo termine per ammortizzare l'investimento, comunque riconosciuto nel quadro economico complessivo.

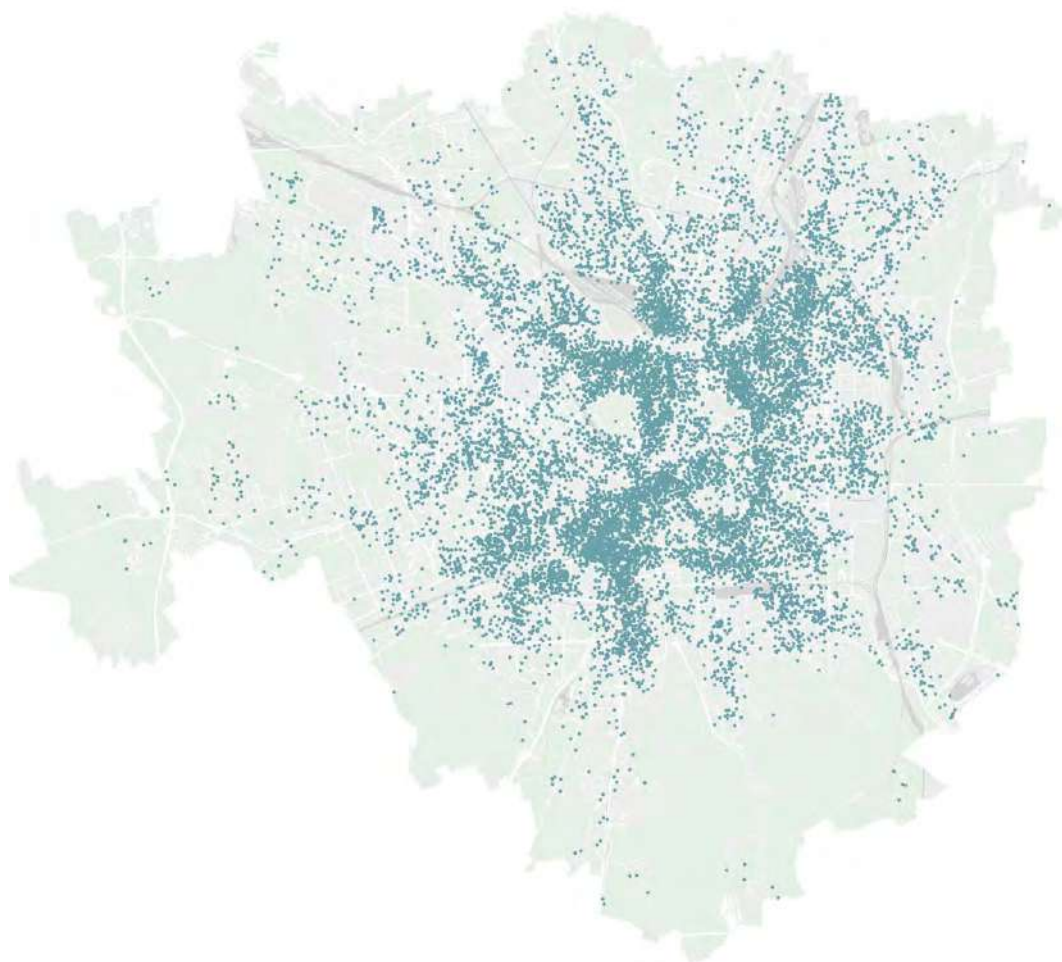
Il progetto individua un primo comparto, costituito da 316 alloggi di proprietà comunale dislocati negli 8 municipi esterni e che necessitano di interventi di ristrutturazione per essere certificati a norma ai fini della locazione. Questo primo comparto sarà suddiviso in un primo lotto, costituito da 30 alloggi riservati ai lavoratori del Comune di Milano che sarà assegnato secondo una procedura stilata in collaborazione con la Direzione Risorse Umane per la selezione dei dipendenti comunali, e da 9 lotti da destinare a progetti specifici presentati da aziende, associazioni di categoria, cooperative e altre forme aggregative volte ad individuare lavoratori, con le caratteristiche indicate nei requisiti, interessati ad aderire alla proposta.

Saranno ammessi anche enti e associazioni composte da lavoratori appartenenti a uno stesso ente/categoria già costituito o con formale impegno a costituirsi. Il progetto sarà valutato secondo dei criteri specifici quali l'utilità pubblica svolta dall'ente, la qualità del progetto complessivo e la corrispondenza dei criteri di selezione dei lavoratori sublocatari. Alcuni criteri preferenziali sono l'età inferiore ai 35 anni e i nuclei con minori a carico. Su questa base, verrà presentato a Regione Lombardia il Progetto Casa ai Lavoratori per la necessaria validazione ai sensi della legge regionale. Il progetto nasce con l'idea di sperimentare la misura su questo primo lotto di abitazioni per poi estenderla fino a 2.000 alloggi.



La Città di Milano deve inoltre riuscire ad occuparsi di un tema sempre più incombente, il caso degli affitti turistici. Questa rivoluzione straordinaria nel mondo dell'accoglienza, ha avuto importanti ricadute sull'offerta abitativa creando una grossa problematica e andando a sostituirsi agli affitti a lungo termine in città. L'effetto ormai noto è quello di trasformare interi quartieri in aree prive di residenti e di occupare un mercato in cui l'offerta (soprattutto accessibile) è sempre più limitata. Una regolamentazione e una proposta di cooperazione risultano necessarie al fine di riequilibrare l'uso e costruire un mercato della locazione accessibile e a lungo termine, per rispondere agli obiettivi di diversificazione dell'offerta.

Lo stock abitativo milanese, inoltre, vede una fetta di circa 174.600 alloggi, il 20% dello stock totale, in mano a proprietari di persone giuridiche, di proprietà sia pubblica che privata. Questo patrimonio è oggetto di investimento, costruzioni dirette o donazioni ed offre occasioni di affitto calmierato, ruolo che in parte storicamente avevano. Per le diverse proprietà è riconoscibile una geografia accurata del patrimonio, il centro storico (enti assistenziali, famiglie aristocratiche, assicurazioni), i quartieri borghesi (società immobiliari, fondazioni) e le periferie (cooperative, fondi immobiliari di social housing). L'uso sociale di queste proprietà deve essere considerato prioritario per consentirne il rientro nel mercato a canoni accessibili.



**Interi alloggi  
in affitto sulla  
piattaforma Airbnb**  
Fonte: insideairbnb.  
it, dicembre 2022

## Come regolamentare gli affitti brevi

**15.150**

interi alloggi in affitto a breve termine su Airbnb

**47,6%**

degli alloggi fa parte di multiproprietà

**23,8%**

degli alloggi fa parte di multiproprietà con oltre 10 alloggi

Il fenomeno degli affitti brevi nasce dall'idea di affittare stanze e case non utilizzate per permettere a viaggiatori soprattutto giovani, di avere un'alternativa più economica e veloce al classico sistema di prenotazione turistica. Se questa idea ha rivoluzionato il modo di viaggiare, ha anche aumentato da prima la competizione tra gli hotel, si parla infatti in molte città internazionali di concorrenza sleale, ma ha soprattutto creato un mercato dell'affitto breve, che aggredisce il modello abitativo delle città incrementando le problematiche di accessibilità di alcuni quartieri ai residenti in cerca di un alloggio.

I contratti di affitto a lungo termine, che a Milano corrispondono al 19.2% di abitazioni locate sul totale stock abitativo, non rispondono alla crescente domanda abitativa, e sono quindi messi ancora più in discussione da un mercato dell'affitto turistico che permette un guadagno raddoppiato. La pandemia ha di certo inciso sensibilmente a sfavore, ma a fronte di una diminuzione delle prenotazioni di pochi giorni, nelle grandi città aumentano quelle sopra il mese. Airbnb si sostituisce effettivamente a un mercato dell'affitto a lungo termine, con delle forti conseguenze sui quartieri e sull'accessibilità dei costi, soprattutto nelle aree centrali delle città.

Le grandi città internazionali hanno reagito in maniera eterogenea alla questione, ma tutte hanno preso una posizione al fine di regolarla. Alcune città hanno deciso di porre un limite temporale per anno all'affitto temporaneo di un appartamento: Atene e San Francisco 90 giorni, Parigi 120 e Lisbona varia a seconda dei quartieri. Barcellona attua invece una normativa più restrittiva e più spaziale, è infatti vietato che un appartamento possa essere interamente affittato sulla piattaforma airbnb, il limite è posto a due stanze e necessita l'obbligo di residenza del proprietario. Vienna, con una politica ancora più restrittiva, vieta l'affitto temporaneo.

Milano necessita di una normativa chiara che permetta di preservare lo spirito di questa invenzione ma che ponga alcuni limiti impedendo di trasformare il mercato della locazione in transitorio. Piattaforme di questo tipo mostrano come si possa creare una buona relazione tra inquilini e proprietari nel mercato libero, si deve quindi pensare a forme di collaborazione per identificare modalità e procedure perché questo tipo di contratto si trasformi in lungo periodo e in canoni accessibili. Se da un lato è indispensabile avviare un dialogo proficuo per contrastare le irregolarità, il percorso da intraprendere è quello di confermare l'obbligo di registrazione degli appartamenti a uso di locazione turistica; escludere alcune zone della città al fine di evitare dei processi di svuotamento dei quartieri; controllare sistematicamente che case popolari e social housing siano esclusi da questo tipo di mercato; e come altre città europee porre un limite temporale alla loro occupazione.

## Garantire l'uso sociale delle grandi proprietà

Le grandi proprietà del territorio milanese si compongono di una pluralità di soggetti che, escludendo le aziende pubbliche, potremmo semplificare in tre vaste categorie:

- Cooperative e Società immobiliari che costruiscono sul territorio generando patrimonio ed offerta;
- Fondi, Assicurazioni, Banche ed Enti previdenziali che agiscono sul patrimonio tramite investimenti;
- Enti assistenziali, caritatevoli e fondazioni che accumulano patrimonio tramite lasciti testamentari o donazioni.

Nel 2017 sono stati censiti sul territorio milanese circa 18.000 alloggi gestiti da grandi proprietari, una percentuale contenuta (circa il 10%) rispetto al patrimonio in locazione composto perlopiù da piccoli proprietari. Vista la progressiva polverizzazione della proprietà edilizia, risulta comunque molto rilevante garantire la funzione sociale di questi grandi patrimoni, quali promotori di un'innovazione abitativa tanto a livello gestionale quanto architettonico. Salvaguardarne il valore sociale significa garantire trasversalmente l'effettivo utilizzo del patrimonio abitativo esistente, poiché se nel caso delle cooperative e delle società immobiliari la locazione e la vendita risultano le finalità primarie, nel caso di fondi ed enti gli alloggi rischiano di ridursi a beni di investimento a tutela dei capitali. Ne consegue che l'approccio, in relazione ai grandi proprietari, sia di tipo differenziale. Per tutti i casi di nuova costruzione si applica l'obbligatorietà di realizzare alloggi SAS, secondo le soglie definite dal PGT, e l'incentivo fiscale-amministrativo a realizzarne laddove i mq previsti siano inferiori.

+ Gaeta L., I grandi proprietari milanesi di edilizia residenziale: questi sconosciuti, For rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano, Mimesis, Milano, 2017

Nello specifico, per quanto riguarda cooperative e società immobiliari, si prevede un incentivo allo sviluppo di una maggiore offerta di Servizi Abitativi Sociali, promuovendo un diritto di superficie a canone ridotto a quei progetti che propongano una quota di alloggi SAP su una percentuale maggioritaria rispetto al totale.

Per quanto riguarda Fondi ed Enti di investimento, la volontà dell'amministrazione è quella di disincentivare la presenza di alloggi vuoti, incentivare lo sfruttamento del patrimonio esistente per la creazione di un'offerta abitativa accessibile e supportare gli attuali inquilini al mantenimento dell'abitazione, ad esempio definendo una tassazione più elevata per gli immobili non occupati o non inseriti nel mercato, proponendo l'intermediazione dell'agenzia Milano Abitare o forme di gestione alternativa degli immobili con locazione a canone accessibile, o ancora garantendo il diritto di prelazione del Comune sugli immobili in vendita.

Foto © Comune di Milano



## 5.3 Delle misure strutturate per un'alleanza strategica tra istituzioni per un piano casa

La necessità di progetti di recupero e di riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico ormai vetusto ha sostituito nel tempo la costruzione di nuovi alloggi: centrale per un buon funzionamento del sistema è il compito di puntare alla piena efficienza degli edifici esistenti.

L'Amministrazione ha rilevato l'esigenza di processi di razionalizzazione con ristrutturazioni profonde (anche tramite demolizione e ricostruzione) dei complessi edilizi esistenti, allo scopo di raggiungere una migliore sicurezza delle strutture oltre all'efficienza energetica e impiantistica. Ma l'ipotesi di un intervento su tutto il patrimonio abitativo pubblico richiede un'attenta pianificazione delle risorse disponibili, in modo da garantire da un lato un flusso stabile nel tempo di finanziamenti in grado di sostenere l'investimento complessivo, dall'altro cogliere le opportunità esistenti per ridurre, dove possibile, l'effort finanziario richiesto al bilancio comunale.

Per questo il Comune di Milano ha usufruito in più occasioni di fondi messi a disposizione dalle istituzioni nazionali ed europee, seppure la discontinuità che li caratterizza non consente una pianificazione ordinata e coerente degli interventi. A oggi inoltre la modalità di erogazione dei contributi, la necessità di richiederli tramite bandi serrati, pur consentendo formalmente partenariati, in sostanza non ne creava le condizioni materiali in larga parte dei casi. La progettazione di via Barzoni intende sperimentare un mix di investimenti statali e privati che potrebbe essere un approccio da estendere rapidamente in altri luoghi, come per esempio il Villaggio dei Fiori a Lorenteggio.

Grazie al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del relativo Piano Nazionale Complementare (PNC) è stato possibile avviare l'intervento di risanamento conservativo ed efficientamento energetico di diversi complessi ERP tra cui via Rizzoli, l'intervento di demolizione e ricostruzione della Torre C di via Tofano, cofinanziato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e da Regione Lombardia nell'ambito rispettivamente di un precedente Accordo di Programma e di un Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale. Il PNRR ha inoltre finanziato progetti specifici, come quello di via Giaggioli previsto nel "progetto pilota" presentato in adesione al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare<sup>+</sup>.

La pubblicazione dei bandi per l'accesso ai finanziamenti PNRR e PNC, proposti da enti di rango superiore (Ministeri e Regioni), ha scatenato una corsa al progetto in moltissime amministrazioni locali. Questa dinamica, accompagnata da un livello di progettazione richiesto molto avanzato, ha favorito la proposta di progetti inattuati, in molti casi obsoleti.

I finanziamenti hanno inoltre previsto solo la copertura degli interventi sul patrimonio costruito, seppur nell'impostazione del contributo siano state giustamente messe in valore le misure e i modelli innovativi di gestione, inclusione sociale, welfare urbano e i processi partecipativi, oltre che agli obiettivi di rigenerazione del tessuto socioeconomico, di miglioramento della coesione sociale e l'arricchimento culturale. L'introduzione di nuove misure di welfare per l'inclusione sociale è dunque destinata ad attuarsi solo a condizione di accordi con le comunità locali e gli

<sup>+</sup> Spesso accade che i finanziamenti per gli immobili residenziali pubblici non coprano in toto i fabbisogni economici necessari per lavori su un intero edificio o una sua porzione completa, spingendo quindi il Comune ad intervenire direttamente per colmare il gap monetario necessario per il completamento ottimale dell'intervento. Per ottenere risultati ottimali sarebbe opportuno normare i metodi di finanziamento in modo che si abbiano finanziamenti statali al 100% con obbligo di spesa su interventi completi, oppure che in caso di parziale erogazione vi sia la garanzia che il Comune riesca a coprire totalmente la somma per il completamento ottimale dell'intervento.



enti del Terzo Settore oppure che siano finanziate direttamente con risorse proprie dai Comuni. L'eventualità di sviluppare piani di accompagnamento sociale rimane a carico delle amministrazioni locali, la partecipazione è premiata, ma non può essere esposta come un costo tecnico.

Le opere di riqualificazione e gli interventi infrastrutturali non sono sufficienti per attivare una vera e propria rigenerazione urbana. Per valorizzare appieno gli investimenti effettuati il Comune ritiene necessario fare in modo che le opere siano effettivamente a servizio della comunità e capaci di generare impatti sociali sul territorio. È necessario integrare le attività di progettazione e realizzazione di opere fisiche, prestando attenzione anche alla componente immateriale della rigenerazione.

Il Comune si impegna a proporre di collocare le singole opere all'interno di una più ampia visione strategica sul tema dell'abitare, al fine di ragionare su uno scenario più ampio, a lungo termine, che preveda non più risorse "una tantum" in periodi circoscritti ma flussi costanti di entrate che permettano di strutturare piani di intervento pluriennali, con una prospettiva che superi i confini comunali, in collaborazione con Governo e Regioni, ma garantendo ai Comuni una maggiore inclusione nell'identificazione di nuove risorse continuative, di misure ad hoc rivolte al patrimonio abitativo pubblico sulla base di nuove politiche pubbliche.

## Strategia ristrutturazioni

Il patrimonio abitativo comunale, nella propria consistenza e configurazione attuali è frutto di oltre un secolo di attività di costruzione per iniziativa dell'amministrazione e di acquisizione da altri soggetti.

Epoca di costruzione	n. alloggi
Prima del 1900	378
1900 - 1920	520
1921 - 1945	2162
1946 - 1960	8689
1961 - 1980	7494
1981 - 2000	7908
Successive al 2001	1531

I fabbricati più antichi, in genere frutto di acquisizioni fatte nella prima parte del secolo scorso, sono in alcuni casi databili al XVIII - XIX secolo altri risalgono ai primi anni del XX secolo. Seguono, in ordine di tempo, le consistenti realizzazioni di epoca fascista, quelle della ricostruzione post bellica, le enormi realizzazioni degli anni '60 e '70 e quelle dei decenni successivi fino ad arrivare agli ultimi complessi realizzati nei primi anni 2000.

Anche solo in ragione della vetustà di gran parte del patrimonio si può quindi intuire quali e quante possano essere le esigenze manutentive degli edifici, considerando anche la relativa scarsità delle risorse disponibili ed il fatto che per molti decenni gli stanziamenti

Tipo di intervento manutentivo straordinario	Investimento annuo medio
Riatto alloggi sfitti	20 500 000
Bonifica amianto	2 500
Efficientamento energetico	4 400
Adeguamenti prevenzione incendi	5 000 000
Superamento barriere architettoniche	2 400
Impianti di evacuazione dei fumi	1 900
Altri interventi di MS	6 700

abbiano riguardato la realizzazione di nuovi fabbricati più che non il mantenimento in efficienza di quelli esistenti. A ciò si aggiunga anche il fatto che spesso, purtroppo, sono proprio le costruzioni realizzate in epoca relativamente recente a manifestare i più rilevanti problemi manutentivi. L'amministrazione comunale si impegna in una serie di iniziative per il recupero degli edifici e degli alloggi vetusti, cercando di rispondere all'ampliamento necessario del numero di alloggi disponibili.



### Riatto degli alloggi sfitti

Ogni anno circa 500 alloggi facenti parte del patrimonio comunale si rendono liberi. Si tratta in genere di appartamenti utilizzati dalla stessa famiglia per diversi decenni e quindi, in generale, bisognosi di numerosi interventi manutentivi: dalla messa a norma degli impianti all'ammodernamento dei servizi igienici, alla sostituzione dei serramenti. Il costo medio di tali interventi rilevato negli ultimi anni di attività si attesta attorno a 25.000 €/alloggio, costo ovviamente da aggiornare al rialzo in relazione alle dinamiche inflattive verificatesi negli ultimi due anni.

### Rimozione/messa in sicurezza delle componenti edilizie contenenti amianto

L'utilizzo di elementi contenenti amianto è stato diffusissimo per quasi tutto il '900 per la realizzazione di coperture, canne, rivestimenti isolanti, pavimenti e persino pareti divisorie. Nonostante non vi siano situazioni di pericolosità conclamata, occorre un periodico monitoraggio dello stato di conservazione di alcune componenti sulle quali devono essere svolte manutenzioni con particolari (e costose) cautele. In ragione di ciò, si sta procedendo ad interventi di bonifica delle situazioni che presentino, anche solo in prospettiva, un maggior grado di problematicità.

### Efficientamento energetico

Sui complessi residenziali pubblici è stato recentemente completato il processo di eliminazione di tutte le centrali termiche a gasolio e di sostituzione con nuove centrali a gas con l'allacciamento alla rete di teleriscaldamento. Restano tuttavia ampi spazi di miglioramento dell'intero sistema, anche nella prospettiva di un sempre maggiore efficientamento energetico e di una progressiva riduzione del consumo di combustibili fossili (gas compreso). In tale prospettiva ricopre sicuramente un ruolo primario l'aspetto dell'isolamento termico degli edifici, per il quale sono stati realizzati sin qui solo alcuni sporadici interventi e che è invece oggetto di numerose iniziative in fase di avvio.

### Prevenzione degli incendi

Tra i più rilevanti temi manutentivi figura quello relativo all'adeguamento alle norme in materia di prevenzione degli incendi. In base alle leggi attualmente in vigore circa 237 edifici dovrebbero essere dotati del Certificato di Prevenzione Incendi (CPI), ora attestabile anche dietro presentazione di una segnalazione certificata di inizio dell'attività (SCIA) in ragione della presenza di una o più attività soggette a tale normativa. In tale panorama il Comune ha stanziato negli ultimi anni circa 5.000.000 €/anno per l'adeguamento alla normativa vigente, che si sono comunque rivelati insufficienti per un completo intervento.

### Superamento delle barriere architettoniche

Solo gli edifici costruiti a partire dal 1989 possono in generale ritenersi "accessibili" e "visitabili" secondo le indicazioni della L. 13/89 e della LR 6/89. Se è vero che, anche a causa dell'invecchiamento della popolazione, le persone che si trovano in tale situazione rappresentano un numero non trascurabile degli inquilini delle case pubbliche, è altrettanto vero che, per lo stesso motivo, si registrerà un aumento del numero di inquilini con difficoltà motorie nei prossimi anni. Il patrimonio abitativo è invece costituito in larga parte da edifici pluripiano assolutamente non dotati di un ascensore, sui quali sembra oltremodo opportuno intervenire prioritariamente.

### Adeguamento degli impianti di evacuazione dei fumi

L'evoluzione tecnologica degli impianti di produzione del calore individuali e la corrispondente evoluzione della normativa di settore hanno determinato l'esigenza di sostituire le canne fumarie preesistenti nei complessi dotati di impianti di riscaldamento autonomo o di boiler individuali per la produzione di acqua calda sanitaria. Anche questa problematica tecnologica determina esigenze di investimento assolutamente non trascurabili.

### Interventi di manutenzione straordinaria

La vetustà e le caratteristiche peculiari di alcuni fabbricati, la relativa scarsità di interventi manutentivi eseguiti negli scorsi decenni, sono alla base di esigenze diffuse di interventi di manutenzione straordinaria di intere componenti dei fabbricati abitativi. La situazione descritta, oltre alla ovvia necessità di reperire fondi per finanziare gli interventi, sollecita anche la messa in atto di strategie mirate ad individuare sulla base di criteri oggettivi le priorità e le modalità di intervento, nel superamento della logica dell'emergenza che rischia in alcuni casi di avere il sopravvento.

L'Amministrazione ha avviato un intervento straordinario finalizzato al recupero degli alloggi sfitti di edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale che da anni non entravano nel circuito delle assegnazioni a causa del loro pessimo stato manutentivo. Ponendosi come obiettivo la ristrutturazione di 3.000 alloggi (su un totale di circa 4.500 alloggi vuoti) di sua proprietà, alla data del 31/12/2022 risultano recuperati 4.009 alloggi e sono stati previsti nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche ulteriori € 21 mln per ciascuna delle tre annualità, destinati al recupero degli alloggi sfitti per carenze manutentive pari a oggi a circa 3.800, che potrebbero tornare ad essere assegnabili insieme agli alloggi già oggi inseriti in attività di programmazione finalizzata al riatto. Va in ogni caso ricordato che al numero degli alloggi attualmente da riattare va aggiunto un aumento di 500 alloggi liberati ogni anno dai cittadini e che necessitano di lavori significativi.

Si rileva la necessità di un approccio più sistematico all'intera materia che consenta una programmazione organica anche a medio e lungo termine riferita all'intero patrimonio che consenta di limitare al minimo gli interventi emergenziali e di spendere nel modo più produttivo possibile le risorse disponibili.

Può e deve essere sicuramente messa in campo, stimolando a ciò l'Ente Regione competente, una seria azione di semplificazione normativa che deve comunque assicurare l'equilibrio tra le tutele giuridiche necessarie a garantire processi valutativi solidi ed utili alla corretta assegnazione di un alloggio pubblico per un certo numero di anni, e la necessità di velocizzare i processi di assegnazione, anche in soccorso dei tempi spesso urgenti e direttamente correlati allo stato di bisogno che l'utenza si porta dietro nella domanda di una soluzione abitativa.

Ulteriore intervento normativo, utile all'ampliamento dell'offerta abitativa pubblica ed attualmente sollecitato a Regione Lombardia per un possibile recepimento, riguarda il possibile innalzamento della soglia prevista per l'assegnazione degli alloggi in stato di fatto per carenza manutentiva, oltre gli attuali 8.000 €, soluzione che potrebbe riverberare appunto effetti positivi immediati sul numero degli alloggi immediatamente disponibili da inserire negli avvisi pubblici, allargando così l'offerta abitativa a persone con redditi che non garantirebbero l'accesso all'assegnazione nelle condizioni attuali.

La modifica normativa sottrarrebbe, di conseguenza, una parte di alloggi dalla necessità di interventi di ristrutturazione, prevedendo tali interventi a carico dell'assegnatario.

La Regione Lombardia, inoltre, nell'ambito delle proprie prerogative istituzionali ed in coerenza con le azioni di semplificazione normativa appena citate, deve assicurare un'azione di implementazione della piattaforma informatica regionale, oggi attiva per la gestione delle procedure di presentazione delle domande di alloggio pubblico che, consentendo agli enti proprietari la visualizzazione diretta delle graduatorie di competenza di altri enti, garantirebbe maggiore celerità ai processi di assegnazione.

## ● Il progetto Arredi

Nell'ambito delle politiche abitative pubbliche uno degli obiettivi strategici consiste nella riqualificazione del patrimonio abitativo di proprietà comunale, anche attraverso interventi che migliorino la qualità della vita negli immobili, con specifica attenzione all'ambiente, in particolare per quanto concerne il tema dell'efficiamento e del risparmio energetico.

A partire da questa considerazione, l'Amministrazione comunale ha finanziato un progetto finalizzato a sostenere l'acquisto di dotazioni per l'alloggio, elettrodomestici ed arredi (e servizi annessi). Per gli alloggi pubblici di proprietà del Comune di Milano, è stato pensato un bonus per il miglioramento delle dotazione degli alloggi, a partire dalle cucine fino agli elettrodomestici, al fine di ridurre i consumi, la sicurezza e la qualità dell'abitazione. Sarà privilegiato l'acquisto di elementi con minore impatto ambientale e ad alta efficienza energetica.

Con il progetto non si intende semplicemente fornire un sostegno economico agli inquilini, ma anche incentivare un rapporto più corretto tra proprietà ed inquilinato, premiando il comportamento virtuoso di chi paga regolarmente l'affitto o si impegna fattivamente a regolarizzare la propria situazione.

La dotazione finanziaria del progetto nella prima edizione è stanziata per un ammontare di 400.000 € che si stima possa incentivare circa 500 soggetti interessati, i quali potranno ottenere un contributo massimo di 1.200 €, comunque non superiore alla metà del valore dell'acquisto. Un contributo maggiore, comunque non superiore a 1.800 €, è stabilito a beneficio degli inquilini "over 65" che abbiano rinunciato all'uso del gas, o a beneficio degli inquilini appartenenti alle fasce di protezione e di accesso in sede di cambio alloggio disposto d'ufficio.

In appoggio ai finanziamenti pubblici si è ricercato anche un contributo dal mondo commerciale privato, mediante la conclusione di accordi convenzionali con catene di vendita di elettrodomestici ed arredi che applicheranno una speciale scontistica mirata agli stessi inquilini, in convenzione con MM S.p.A, nella logica di costruire un'ulteriore esempio di collaborazione tra pubblico e privato nella soluzione dei problemi dell'abitare.

### **Progetto La Casa di Vetro, 2022**

Riconfigurazione di un alloggio di edilizia pubblica di proprietà di MM Spa, a cura dello studio di architettura Barreca & La Varra e gli studenti del Master in Urban Vision & Architectural Design della Domus Academy.

© Domus Academy



## Politiche dell'approccio integrato per il recupero della morosità

L'Amministrazione, con l'approvazione del Piano di Sviluppo del Welfare della città di Milano 2021-2023 (DCC 99/2022), ha inteso definire la spesa sociale come investimento, mirando a garantire più diritti, più qualità della vita, più giustizia sociale da subito e scongiurare emergenze sociali.

Lo scopo è definire politiche più mirate su specifici target e territori, e migliorare costantemente la capacità di valutare gli impatti delle stesse politiche e degli interventi posti in essere rispetto ai bisogni target.

All'interno di questo scenario trova spazio la promozione del Welfare abitativo in una integrazione tra i diversi Assessorati e Direzioni dell'Amministrazione e altri soggetti istituzionali.

L'approccio integrato alla fragilità abitativa significa sia mettere a sistema l'offerta abitativa presente sul territorio sia intercettare il bisogno abitativo, così da potere individuare e offrire la risposta più adeguata alle diverse situazioni.

Al riguardo è essenziale che le diverse Direzioni dell'Amministrazione, principalmente Direzione Welfare e Salute e Direzione Casa, condividano i dati e le informazioni a qualunque titolo acquisiti dal cittadino, direttamente o indirettamente, nel rispetto della normativa sulla privacy, così da creare un vero e proprio "fascicolo" del bisogno abitativo che sia di supporto nell'attività decisionale di risposta al cittadino e allo stesso tempo consenta il monitoraggio e la valutazione dell'azione decisa.

► Il tema della morosità è diffuso in tutta Europa e alcuni governi hanno determinato dei percorsi approvando leggi che aiutano i governi locali nell'intraprendere azioni conseguenti.

Il governo olandese ha approvato un programma per il recupero crediti nei confronti delle amministrazioni locali dal 1° gennaio 2021, con il quale l'Ente locale può attivarsi. Il programma si definisce tramite una procedura iniziale "amichevole" e una seconda legale.

La prima fase prevede che chiunque possa chiedere al Comune di residenza assistenza per il proprio debito e, in seguito alla verifica della situazione finanziaria si determina il diritto all'assistenza del debito.

Nel caso sia necessario intraprendere il procedimento legale, a seguito di esame della situazione e definizione delle modalità di recupero del credito individuando eventuali obblighi di collaborazione anche da parte del creditore e nominando un amministratore che attui il regolamento legale. La figura dell'amministratore è centrale nell'accompagnamento alla ristrutturazione del debito, acquisendo la gestione delle finanze del debitore, individuando l'ammontare dell'assegno gratuito VTLB da destinare alle spese correnti del debitore, assumendo il ruolo di monitoraggio continuo e verifica fino alla risoluzione.

La Direzione Casa e la Direzione Welfare e Salute hanno sottoscritto nell'ottobre dello scorso anno il "Protocollo per l'esecuzione degli ordini di liberazione degli immobili pignorati (tra i sottoscrittori il Tribunale di Milano, l'Ordine degli Avvocati, l'Ordine degli Assistenti Sociali) e lo scorso gennaio il "Protocollo d'intesa per il miglior raccordo operativo finalizzato alla tutela delle fragilità in fase di escomio (tra i sottoscrittori Prefettura di Milano, Corte d'Appello di Milano, Tribunale di Milano, ANCI Lombardia, Ordine degli Avvocati, Ordine degli Assistenti Sociali).

La sottoscrizione di questi due Protocolli rappresenta un'importante innovazione di gestione integrata inter-assessorile e interistituzionale.

Finalità di entrambi i Protocolli è rendere più fluida e socialmente sostenibile l'esecuzione degli ordini di liberazione / esecuzione degli sfratti degli immobili pignorati o degli immobili locati, consapevoli che "il rilascio forzoso dell'immobile, quando è la residenza di un nucleo familiare, comporta un problema sociale di difficile soluzione nell'attuale situazione di emergenza abitativa, stante la difficile situazione del mercato della locazione". ►

## Sostegno affitti

Un'altra strategia importante che necessita consolidamento e continuità è l'accompagnamento economico che il Comune stanziava per il sostegno all'affitto delle famiglie. Questi finanziamenti arrivano da fondi statali e regionali e servono ad aiutare le famiglie al pagamento dell'alloggio sul libero mercato. Oltre alla risposta infrastrutturale, molte città internazionali hanno un fondo permanente di aiuto al pagamento degli affitti, il sostegno affitti deve diventare una strategia continuativa e consolidata per tutti i comuni, al fine di poter alleggerire le spese delle famiglie, spesso in difficoltà. Il Comune di Milano in questi anni ha messo a bando diversi avvisi, in seguito alla crisi pandemica, per aiutare le famiglie in crisi economica e sociale; per il sostegno al canone concordato al fine di sostenere gli inquilini nel pagamento del canone; per il sostegno alla morosità incolpevole, per sostenere le famiglie in difficoltà anche temporanea e per il sostegno ai giovani e alla giovani famiglie in modo da aiutare una fascia di popolazione che rischia di allontanarsi dalla città. Tutti questi avvisi possono rappresentare un intervento importante per i cittadini milanesi, ma le piccole somme e la discontinuità dei finanziamenti rischiano di non essere abbastanza efficienti.

### ► Sostegno alla locazione nel libero mercato

Nel 2020, è stato pubblicato il primo Avviso pubblico per misure di sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione sul libero mercato per gli individui e i nuclei in difficoltà per il pagamento del canone di locazione a seguito della crisi economico-sociale prodotta dalla pandemia. Il contributo massimo erogabile previsto per ogni singolo contratto era di € 1.500 a contratto. Questo Avviso ha raccolto la registrazione di 16.965 domande, che hanno portato poi all'erogazione di risorse complessivamente pari a € 10.810.000, corrispondenti a 7.420 domande (circa il 43% delle domande totali pervenute).

Successivamente, durante il 2022, a seguito di nuovi finanziamenti statali è stato pubblicato un secondo Avviso pubblico per misure di sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione sul libero mercato per cittadini residenti nel Comune di Milano con un regolare contratto di locazione e un ISEE inferiore o uguale a € 26.000; in questa occasione, il contributo massimo erogabile previsto per ogni singolo contratto era di € 3.000. L'Avviso ha registrato 14.280 domande, con un'erogazione a oggi di € 5.720.000, corrispondenti a 2.546 domande (pari a circa il 18% delle domande inizialmente raccolte, a procedura in corso).

La Misura Unica ha come specifico obiettivo quello di sostenere il reddito delle famiglie con un contratto di locazione nel mercato privato, così da ridurre il rischio morosità e di conseguenza anche l'attivazione di eventuali procedure di sfratto che possono comportare una ulteriore pressione sui Servizi Abitativi Pubblici.

In questo senso, rendere "strutturale" tale Misura Unica potrebbe rivelarsi essere un utile incentivo per sostenere le famiglie nella ricerca o nel mantenimento di una locazione nel mercato privato.

### ► Sostegno alla locazione a canone concordato

In parallelo, nel 2020 è stata sperimentata una Misura premiale per favorire la locazione a canone concordato. Questa Misura sperimentale, finalizzata a sostenere nuclei famigliari e giovani under 35 anni con un ISEE inferiore o uguale a € 30.000, prevedeva un contributo complessivo di € 10.000 da distribuire su 5 annualità. Tale Misura è stata formulata con un duplice obiettivo: da un lato, sostenere l'inquilino nel pagamento del canone di locazione; dall'altro, di apportare per il proprietario il beneficio di una drastica riduzione del rischio morosità, a fronte della scelta di

sottoscrizione di un contratto di locazione a canone concordato. La sperimentazione della Misura premiale ha evidenziato la necessità di ponderare alcuni strumenti correttivi al fine di rendere la Misura più aderente alla nuova realtà cittadina dopo la pandemia da coronavirus. È prevista infatti, nel corso del 2023, l'adozione di una nuova Misura premiale per favorire la locazione a canone concordato.

#### ► **Sostegno alla locazione per morosità incolpevole**

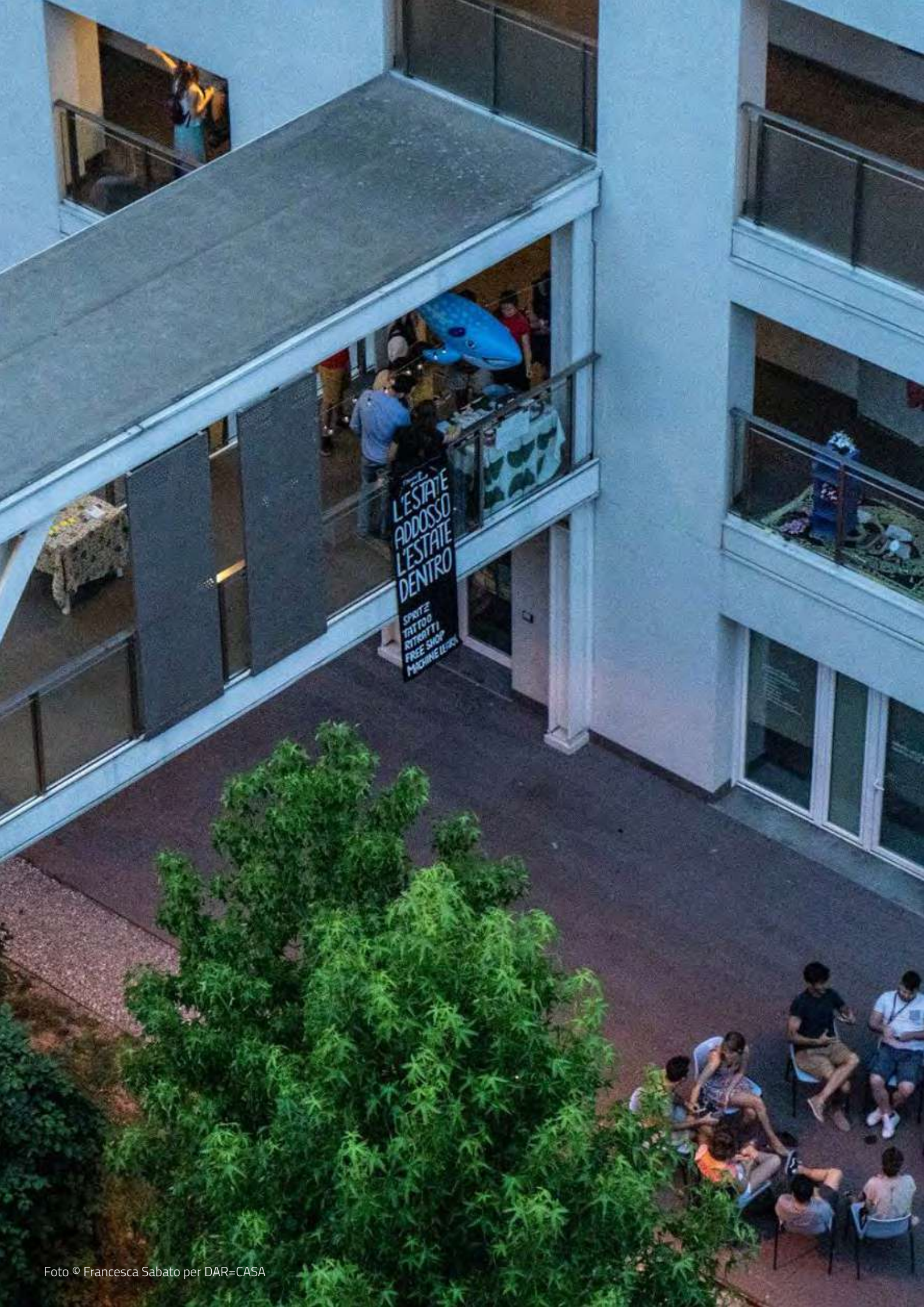
Una misura, a sostegno degli inquilini in difficoltà, è quella rivolta ai cittadini titolari di un contratto di locazione che si trovano in condizione di morosità incolpevole.

Tale contributo si declina in base a diverse condizioni, come in caso di procedimento di sfratto non ancora convalidato per sanare la morosità ed estinguere il giudizio mantenendo il contratto in essere; nel caso di un procedimento di sfratto convalidato per agevolare la sottoscrizione di un contratto a canone concordato o a canone inferiore a quello di mercato per il medesimo alloggio oggetto del procedimento di rilascio; in caso di procedimento di sfratto convalidato per consentire il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile da parte del proprietario locatore; o in caso di provvedimento di sfratto convalidato per agevolare la sottoscrizione di un nuovo contratto di locazione a canone concordato e a canone inferiore a quello di mercato per un alloggio diverso da quello oggetto del procedimento di rilascio.

Il Comune di Milano ha attivato e si impegna, anche per l'anno 2023, nel riconoscimento della condizione di morosità incolpevole e l'erogazione dei relativi contributi. Esistono alcuni limiti nell'accesso e nella costruzione di tali contributi, infatti nel territorio milanese l'erogazione si è sempre assestata su livelli modesti a causa di molteplici motivi legati principalmente alle caratteristiche del mercato delle locazioni nella città di Milano. Per accedere è necessario che l'inquilino sia già destinatario di una intimazione e contestuale citazione per la convalida di sfratto, o che tale sfratto sia già stato convalidato; ne consegue che il procedimento sia già a una fase avanzata, con la conseguenza che le parti dimostrino sempre meno interesse a risolvere in modo bonario il problema della locazione. In molti casi inoltre la domanda di alloggi in locazione supera l'offerta, e quindi il locatore ha la facoltà di "scegliere" il conduttore finale. Sarebbe auspicabile una modifica normativa dello strumento, al fine di renderlo a più flessibile, così da potere effettivamente risultare un aiuto per le famiglie che si trovano in una condizione di morosità incolpevole anche temporanea, e che se opportunamente sostenute, possono riprendersi e proseguire con la locazione sul libero mercato.

#### ► **Sostegno alla locazione per famiglie under 35 con nuovi nati**

Questa misura intende sostenere i nuclei con un figlio nato nell'ultimo anno solare, in particolare per la categoria delle giovani famiglie, per cui spesso il costo dell'affitto pesa più del 30% del reddito. Dai dati Istat nel 2022 i nati da coppie residenti nella città di Milano risultano essere poco meno di 10.000 -in linea con l'anno precedente- di cui più del 60% da genitori con età inferiore o uguale ai 35 anni. L'obiettivo è anche contrastare l'abbandono della città da parte di questa categoria di popolazione, contribuendo alla diminuzione dell'età media dei residenti. In recepimento della DGR 6970/2022 che invita i Comuni a istituire iniziative volte al mantenimento dell'alloggio in locazione sul mercato privato, il Comune di Milano prevede di destinare circa 3.300.000€ a una specifica misura a sostegno del pagamento dell'affitto per quei nuclei, residenti a Milano che, nell'ultimo anno solare hanno visto la nascita di un figlio e hanno un ISEE inferiore ai 30.000€. La misura prevede l'erogazione di un contributo annuo di € 3.000 all'anno per la durata del contratto di locazione e comunque fino a un massimo di € 9.000, che verrà erogato a favore del proprietario dell'alloggio oggetto di locazione sul libero mercato (compreso il canone concordato) o in alloggi in godimento o in alloggi definiti Servizi Abitativi Sociali ai sensi della L.R. 16/2016, art. 1.







# AMPLIARE L'OFFERTA ESISTENTE PER RISPONDERE ALLE DIVERSITÀ DEI BISOGNI

# 6

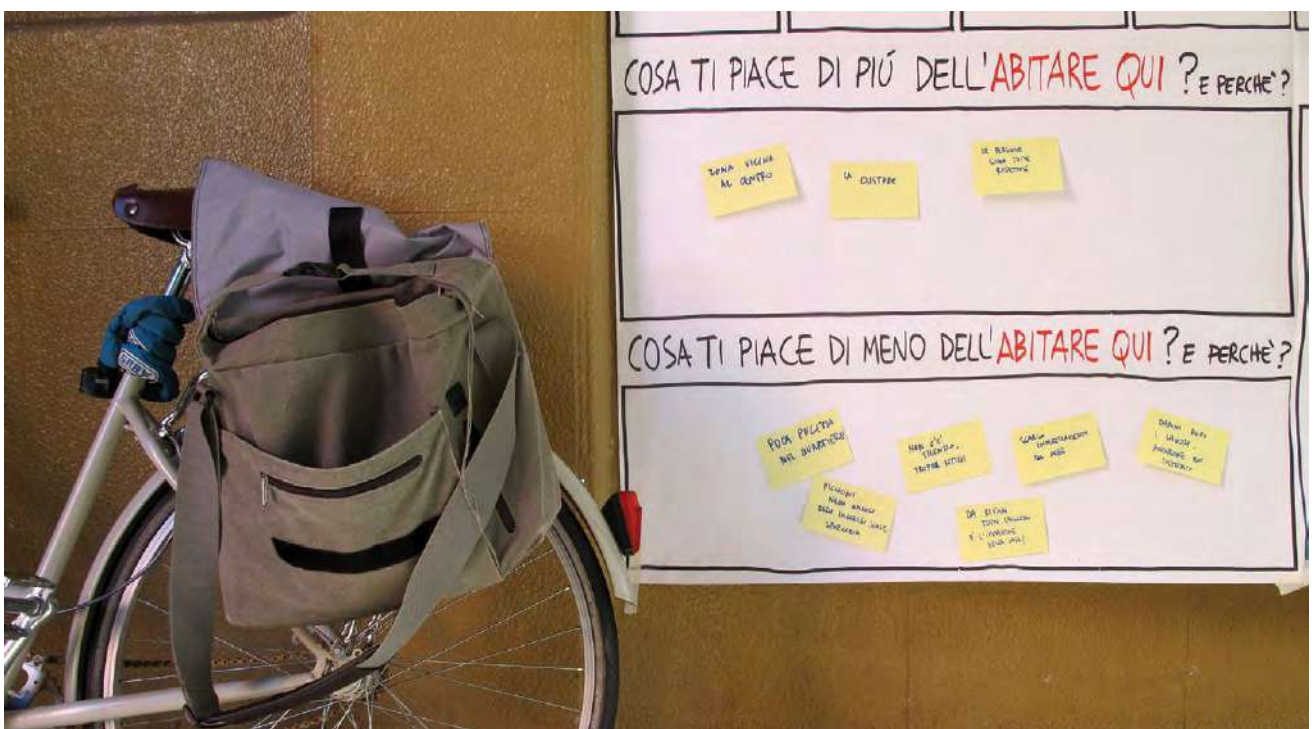
Preservare la diversità sociale e demografica a Milano e nell'area metropolitana è un'esigenza di equità, qualità e buon funzionamento della città. Milano deve continuare ad accogliere tutte le categorie della popolazione. Le tendenze demografiche recenti mostrano un aumento della popolazione giovane e attiva ma anche di invecchiamento graduale della popolazione, fasce che devono essere supportate ed incoraggiate soprattutto dal punto di vista abitativo.

Parallelamente il rischio di polarizzazione e di esclusione delle categorie meno abbienti e delle famiglie deve essere combattuto con una forte strategia di preservazione e sviluppo delle capacità di accoglienza, rispondendo ai bisogni attuali e futuri. L'offerta esistente deve essere ampliata e diversificata per favorire la capacità di aderenza alle necessità dei suoi abitanti in termini di qualità, accessibilità, dimensioni dell'abitare.

- 6.1 Modelli abitativi condivisi e per tutti**
- 6.2 Qualità e sostenibilità dell'abitare**
- 6.3 Investire su soluzioni innovative**

Foto ©

Ogni volto è una storia. Immagini e racconti dalla città che cambia. Cinque quartieri di Milano” realizzato da Comune di Milano – 2016



Rispondere alla diversità dei bisogni inizia da un impegno dell'amministrazione pubblica nella scelta di offrire un alloggio ai più svantaggiati, assicurando una strategia di accompagnamento residenziale. In questo senso, il Comune di Milano si impegna ad attivare tutti i dispositivi di accoglienza e di alloggio temporaneo per l'emergenza abitativa. Tuttavia un sistema dove sul libero mercato vigono regole e condizioni economiche che escludono il ceto medio, calmierato da un'offerta abitativa pubblica rivolta esclusivamente ai meno abbienti, è un rischio per la coesione della comunità. È quindi necessario creare le giuste condizioni di mix sia nel libero mercato sia nelle case pubbliche.

La crisi dell'abitare nell'epoca contemporanea non si limita infatti al tema dell'emergenza coinvolgendo anche studenti, lavoratori e famiglie che faticano a rimanere a Milano: le sperimentazioni degli ultimi anni ci consentono di aprire la strada a progetti residenziali specifici, sviluppati per incidere in maniera virtuosa e innovativa sui temi dell'affordability e della condivisione di servizi. Il Comune di Milano si pone anche l'obiettivo di favorire l'abitare collaborativo, sperimentato in alcuni casi con modelli abitativi intergenerazionali, che possono rispondere alle necessità e all'aiuto reciproco delle diverse generazioni. Questa diversificazione dell'offerta abitativa potrà essere scalata e proposta a livello metropolitano.

■  
**STRATEGIE**  
**6.1** Modelli  
abitativi condivisi  
e per tutti

Gli sforzi saranno concentrati, inoltre, sull'adattamento del patrimonio pubblico in termini di accessibilità, sicurezza, performance ambientali, qualità degli alloggi, anche allo scopo di prevenire la degradazione degli edifici e combattere le situazioni di insalubrità. La qualità dell'abitare è strettamente legata alla sostenibilità e agli obiettivi di transizione energetica. Il Comune di Milano si è impegnata in una serie di obiettivi per abbattere le emissioni degli edifici a termine 2050, tramite la creazione di uno strumento, il Piano Aria Clima, che definisce strategie ed azioni per l'ottenimento di questi obiettivi. Il patrimonio pubblico necessita quindi di un lavoro continuativo di rigenerazione e riqualificazione che possa da un lato dare una risposta sociale ma anche infrastrutturale al tema casa.

■  
**STRATEGIE**  
**6.2** Qualità e  
sostenibilità  
dell'abitare

La domanda sempre crescente e un patrimonio sempre più inadatto spinge l'amministrazione pubblica a scegliere sperimentazioni e soluzioni innovative al fine di dare risposte concrete ma più rapide. L'innovazione acquisisce quindi un ruolo centrale nella definizione delle strategie per aumentare l'offerta del patrimonio grazie a una serie di iniziative progettuali, che necessitano però di un accompagnamento normativo che ne permetta il loro sviluppo e di una modalità di finanziamento che integri le disponibilità comunali e regionali, come sperimentato a livello nazionale sul patrimonio privato.

■  
**STRATEGIE**  
**6.3** Investire  
su soluzioni  
innovative

## 6.1 Modelli abitativi condivisi e per tutti

Ampliare l'offerta abitativa significa anche diversificarla il più possibile al fine di rispondere alle dinamiche socio-demografiche odierne e favorire un mix abitativo efficace, evitando condizioni di esclusione.

L'Amministrazione vuole partire dalla protezione di fasce di popolazione in grave difficoltà economica e sociale. A oggi, il Comune di Milano mette a disposizione il massimo della percentuale permessa dalla legge regionale, pari a un quarto programmato ogni anno rispetto agli alloggi destinati a SAP, per servizi abitativi transitori in risposta all'emergenza abitativa, oltre ad aver definito ulteriori categorie di alloggi finalizzate parimenti all'assistenza di situazioni di disagio abitativo. I servizi transitori possono rispondere anche ad esigenze legate alla situazioni di precarietà abitativa temporanea, condizione che colpisce fasce sempre più ampie della popolazione. Negli obiettivi di legge i servizi abitativi transitori si definiscono come tali perché l'obiettivo è ricreare le giuste condizioni perché il nucleo familiare destinatario della misura possa poi rendersi nuovamente indipendente. Tuttavia, le particolari condizioni del sistema immobiliare milanese rendono molto difficile che, anche migliorando le condizioni economiche dal momento della presa in carico, si ricreino rapidamente le possibilità di un inserimento nel libero mercato in affitto. È quindi necessario pensare a percorsi che agevolino questi nuclei familiari verso assegnazioni a prezzi protetti nelle case pubbliche o nell'edilizia convenzionata se si vuole prevedere un percorso di uscita dai SAT.

Negli ultimi anni, Milano sta assumendo un ruolo centrale nella formazione degli studenti, e se questa forma di attrattività premia le facoltà, l'accessibilità alla casa per fasce giovani di popolazione non è così immediata in uno scenario in cui l'offerta è ridotta rispetto alla domanda. Gli studentati, anche grazie all'adempimento della normativa del Piano di Governo del Territorio che obbliga nei grandi interventi la realizzazione di abitazioni sociali e studentati hanno di fatto visto un incremento del numero di posti letto nella città di Milano. Le ultime stime dimostrano, infatti, che oggi in città sono in esercizio quasi 2000 posti letto a tariffa convenzionata e poco più di 3000 a tariffa libera, a cui si aggiungono ulteriori circa 6.500 posti presso università ed istituti d'alta formazione, per un totale di circa 11.500 posti letto attivi. A questi si aggiungerà, nel prossimo futuro, un'ulteriore quota di circa 15.000 posti letto previsti in procedimenti attualmente in fase istruttoria od in fase di realizzazione<sup>+</sup>.

<sup>+</sup> Fonte: Milano & partners

Sviluppare un'offerta per i giovani e gli studenti significa anche pensare a modelli più flessibili, che mirano alla condivisione e alla coabitazione. In effetti questi modelli possono permettere anche una integrazione intergenerazionale. Questi progetti sperimentano modelli di abitare utili nella creazione di una rete di mutuo sostegno e di mutuo sostegno e di servizi tra le categorie più fragili della popolazione.

È necessario tuttavia segnalare che, nel corso degli ultimi 20 anni, la straordinaria e positiva crescita del sistema universitario è avvenuta senza una adeguata pianificazione conseguente dell'accoglienza delle migliaia di studenti fuori sede attratti sul territorio e che per molte università è andata oltre le aspettative iniziali. Le pianificazioni devono avvenire in entrambi i campi, progettando un'accoglienza coerente con l'attrattività, anche organizzando l'offerta in base all'accoglienza attualmente prevedibile, tenendo conto che molte università hanno sedi in diverse città. Su questo aspetto è utile immaginare un nuovo livello di collaborazione tra università ed enti locali ai fini di aggiornare un percorso di crescita che sia coerente con le necessità delle università, l'accessibilità abitativa e di mobilità per gli studenti, le capacità di assorbimento del territorio.

Foto © Comune di Milano





Progetto Housing First promosso da ARCA in collaborazione con Comune di Milano e la rete FIO  
Foto © Daniele Lazzaretto per Progetto Arca

## Emergenza abitativa e senza fissa dimora

Housing First, ovvero "prima la casa", è un approccio innovativo alla complessa questione dei senza fissa dimora, basato sul principio per cui la casa è un diritto primario e, di conseguenza, il percorso di inclusione per le persone senza fissa dimora deve necessariamente partire dall'assegnazione di un alloggio. I soggetti coinvolti in progetti Housing First rientrano in una più ampia definizione di *homelessness*, che comprende uno spettro di situazioni di esclusione abitativa, da senza tetto ad abitazioni informali. 🗨️▶

🗨️▶ I principi fondanti dei progetti Housing First, delineati dalla guida europea nel 2016, sono:

- L'abitare è un diritto umano
- L'autodeterminazione dei partecipanti
- Distinzione tra abitare e trattamento terapeutico
- Sostegno al trattamento e al recupero
- Riduzione del danno Coinvolgimento attivo e non coercitivo
- Supporto flessibile alla persone

Questi capisaldi sono diretti all'accompagnamento abitativo della persona, alla promozione di uno stato di salute e benessere e, infine, all'integrazione sociale all'interno di una rete comunitaria di supporto.

Housing First è, inoltre, un modello abitativo, una casa con una struttura ed una gestione ben equilibrata tra privacy, servizi e rete sociale. In tal senso, un esempio di approccio strutturato nel tempo è quello di Vancouver, dove il motto 'prima la casa' ha trovato una risposta pratica nelle abitazioni modulari di rapida realizzazione. In particolare, i Temporary Modular Housing (TMH), a seguito di una ricerca svolta dall'organizzazione Happy City, seguono alcune ulteriori linee strategiche per implementare la qualità di vita dei loro abitanti:

- Progettare spazi sociali condivisi a supporto degli alloggi e dei servizi
- Scegliere spazi accessibili, vicini a servizi, a spazi verdi e a possibili impieghi lavorativi
- Incorporare aspetti culturali di identificazione per i soggetti
- Offrire spazi flessibili, adattabili e funzionali per permetterne l'appropriazione
- Creare strumenti per supportare i rapporti familiari degli abitanti
- Promuovere una relazione attiva con il quartiere di inserimento
- Fornire formazioni ed esperienze lavorative

L'analisi delle domande SAT rivela come siano in netta prevalenza le domande presentate dalle famiglie e/o persone sole in grave emergenza abitativa, quindi prive di alloggio, manifestando la necessità di pensare a una soluzione che possa rispondere al bisogno di famiglie per i quali i SAT non sono la risposta corretta. Il Comune di Milano, allineato con i principi fondanti del modello, riconosce in esso un importante strumento per dare risposta alle realtà di grave esclusione abitativa e già da alcuni anni collabora con Progetto Arca per il programma Housing First. Nel futuro sarà necessario ampliare gli spazi a disposizione per questo servizio abitativo e conseguentemente il bacino di partecipanti. In tal senso, come nel caso di Vancouver, l'Housing First è un modello che permette la sperimentazione di più aspetti dell'abitare e, nello specifico, il Tactical Housing (vedi paragrafo 6.3) può diventare un contenitore concettuale ideale anche per questo tipo di approccio.

## Abitare temporaneo

A Milano la domanda di alloggi a prezzi accessibili si articola secondo diversi bisogni, tra cui il tema della temporaneità che è legata anche ad eventi imprevisti e transitori e che assume particolare rilevanza nella sua risoluzione. Spesso in questi casi i nuclei familiari in tale condizione non trovano soluzioni abitative adeguate nel breve periodo e necessitano un accompagnamento. Inoltre, la scarsità di risorse indirizzate all'edilizia residenziale pubblica spinge l'Amministrazione alla ricerca di nuovi modelli per incrementare l'offerta di soluzioni abitative temporanee che necessitano di un impianto gestionale particolarmente attento ad indirizzare gli utenti verso l'autonomia abitativa al fine di ridurre la richiesta e permettere un'efficace rotazione degli alloggi.

Analizzando la domanda abitativa pubblica, si evince che negli ultimi anni i richiedenti di alloggi temporanei non sono più solo le famiglie con basso reddito e in una fase di disagio economico, ma anche lavoratori con reddito medio-basso, lavoratori precari, famiglie monoreddito, giovani e anziani, che non riescono ad accedere al libero mercato degli affitti. Questi ultimi, in diversi casi dotati di proprie risorse economiche, o aiutati dalle famiglie, non riescono a trovare nel breve periodo soluzioni abitative sostenibili nel mercato privato ma non rientrano nemmeno nei requisiti previsti per accedere ai bandi di edilizia residenziale pubblica, che peraltro non sono storicamente indicati per lavoratori temporanei della città ma per presenze a lungo termine.

In altri casi, l'Amministrazione Comunale si trova a dover fronteggiare situazioni di vera e propria emergenza (quali per esempio l'accoglienza dei migranti ucraini durante l'inverno 2022) che necessitano la messa in campo di strutture alberghiere o di soluzioni residenziali in comunità, che per contro non possono però garantire spazi di autonomia o adeguate dimensioni dell'alloggio. La strategia vuole quindi essere quella di mettere in campo un sistema di soluzioni interconnesse che da una parte incrementi l'offerta di servizi abitativi transitori, dall'altra faciliti la mobilità degli utenti, supportandoli e accompagnandoli con strumenti misurati nei vari passaggi verso l'autonomia abitativa.

È dunque necessario attivare un'offerta adeguata, da un lato destinata a chi si trova in condizioni di disagio abitativo come i nuclei in condizione di morosità incolpevole o sottoposti a provvedimento di sfratto, ma anche più estesamente alle domande generate da nuove classi di utenti quali studenti, lavoratori temporanei, parenti di degenti in strutture ospedaliere e, più in generale, city users a Milano per un periodo limitato di tempo.

Di fronte a tale situazione il patrimonio immobiliare inutilizzato di proprietà comunale rappresenta a oggi un'opportunità importante che può consentire di dare una risposta tanto alla domanda emergenziale quanto a quella del disagio abitativo. Per questo l'amministrazione pubblica vuole impegnarsi nel riassetto dei 5.000 alloggi pubblici non utilizzati ma anche nella sperimentazione di nuovi modelli dell'abitare che aumentino lo stock abitativo ma che favoriscano anche la mobilità dei suoi inquilini. La sperimentazione del nuovo hub per la residenza temporanea di via Pianell 15 punta in questa direzione.

È fondamentale pensare a soluzioni che ibridino sempre di più, un'offerta di natura sociale con quella verso soggetti capienti che non trovano soluzioni nel libero mercato. Questo mix può evitare che questi luoghi diventino spazi di marginalità, ma anche creare le condizioni economiche per un sostegno, almeno parziale, con risorse proprie.



## ● Via Pianell 15 - Hub per la residenza temporanea

All'interno del più ampio progetto sul quartiere Niguarda con finanziamento PINQUA si inserisce la riqualificazione di un immobile in stato di abbandono da destinare a un Hub per l'ospitalità temporanea. L'edificio oggetto di intervento è situato in via Pianell 15, nell'area periferica nord-est di Milano, in un contesto connotato dalla presenza nell'immediato intorno di infrastrutture e servizi pubblici.

L'immobile di proprietà pubblica è stato acquisito al patrimonio comunale nell'anno 1923 per aggregazione del Comune di Greco nel Comune di Milano. Un tempo destinato a casa di accoglienza per ragazze madri grazie a un lascito privato, è stato in passato oggetto di un progetto di riqualificazione che avrebbe dovuto prevedere la realizzazione di 11 alloggi da destinare ad ERP, mai completato, e da allora versa in condizioni di degrado particolarmente avanzato. A fronte dello stato di abbandono attuale e dell'esigenza di recuperare immobili pubblici per far fronte all'emergenza abitativa, l'Amministrazione Comunale ha ritenuto opportuno intervenire con la riqualificazione del sito.

Il progetto "Hub per la residenza temporanea" prevede la realizzazione di 55 posti letto per nuclei in emergenza abitativa temporanea, 35 camere da destinarsi all'ospitalità temporanea non emergenziale e n. 6 mini alloggi. L'attivazione del piano terra del nuovo edificio ha una funzione più urbana, infatti saranno collocati i servizi di quartiere e complementari alla residenza (lavanderia, reception, caffetteria/bistrot, sala polifunzionale, spazi laboratoriali per studenti universitari) oltre a spazi d'incontro e di socializzazione all'aperto e spazi di parcheggio per biciclette. Il progetto integra tra i principi quello di fruibilità e accessibilità degli spazi comuni e degli alloggi secondo i principi dell'Universal design, la flessibilità compositiva e tipologica degli spazi della residenza in rapporto alle diverse categorie dei fruitori, l'impiego di tecnologie edilizie off-site e l'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM), un fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo che dovrà essere coperto in misura significativa da energia da fonti rinnovabili (NZEB), l'integrazione funzionale tra residenza e servizi di quartiere.

L'utenza target del progetto risponde agli obiettivi che il Comune di Milano si prefigge nella difesa e l'accompagnamento di una fascia di popolazione, infatti sono prioritariamente costituiti dai giovani (lavoratori e studenti) e dai nuclei con minori a carico in stato di disagio abitativo.

Il progetto prevede inoltre l'avvio di servizi di accompagnamento differenziati per gli ospiti (percorsi di fuoriuscita dal servizio abitativo) e la creazione di una realtà di micro- imprenditoria che, oltre alla gestione integrata degli immobili (immobiliare e sociale), offra nuovi servizi per il quartiere creando opportunità lavorative per gli stessi utenti e con la possibilità di attivare percorsi di inclusione lavorativa per persone vulnerabili.

Si prevede, infine, la definizione di un modello gestionale integrato tra facility-property management e percorsi di accompagnamento sociale, allo scopo di coinvolgere attivamente gli abitanti (in particolare gli utenti in emergenza abitativa) nelle attività di gestione della struttura dell'hub e dei servizi aperti al quartiere e nell'organizzazione di iniziative di coesione sociale.

L'obiettivo ultimo è la costruzione di una comunità locale coesa attraverso l'inclusione di soggetti svantaggiati all'interno di un mix sociale e funzionale che promuova le relazioni tra gli inquilini, la condivisione di spazi e servizi, la mutualità, la collaborazione nello scambio di competenze e tempo, grazie anche al rafforzamento di una rete locale di soggetti pubblici e privati a sostegno del progetto. A conferma di ciò un primo gruppo di realtà attive nel quartiere – Ledha Milano, Università Bicocca, Pirelli Hangar Bicocca, consorzio Abitare Sociale Metropolitano, cooperativa Dar Casa, Fondazione San Carlo, Legacoop Lombardia - ha già scelto di sostenere questo progetto.

Schema progettuale  
per l'Hub per la residenza  
temporanea di via Pianell 15  
- AMAT



## La gestione dell'emergenza abitativa

L'utilizzo dei Servizi Abitativi Transitori, destinati al contenimento del disagio abitativo e contrasto all'emergenza abitativa, pur essendo una risposta innovativa, ha evidenziato negli anni alcune criticità rilevanti, in particolare per quanto riguarda i criteri di accesso e i destinatari del servizio, che meritano una approfondita riflessione al fine di rendere lo strumento sempre più adeguato alla realtà del territorio.

Inoltre, considerato che la durata dei contratti di locazione dei Servizi Abitativi Transitori è stata prolungata a cinque anni, solo nei prossimi anni sarà possibile valutare l'efficacia del Servizio, cioè se la condizione transitorietà sia effettivamente mantenuta e quindi le famiglie abbiano potuto reperire nell'arco dei 5 anni previsti un alloggio stabile, tuttavia a oggi si ritiene improbabile che nelle attuali condizioni di mercato questi nuclei possano trovare rapidamente una soluzione diversa dall'assegnazione di un alloggio popolare tramite bando. Attualmente infatti gli inquilini di un alloggio SAT lasciano l'alloggio solo a seguito di assegnazione di un alloggio SAP.

Per contrastare l'emergenza abitativa il Comune di Milano ha inoltre destinato una parte del proprio patrimonio disponibile (non SAP) alle famiglie in condizioni di fragilità abitativa per una locazione temporanea, per un totale di 92 alloggi.

Anche per le famiglie destinatarie di un alloggio in emergenza con contratto di locazione temporanea, come per le famiglie titolari di un Servizio Abitativo Transitorio, nella quasi totalità dei casi, all'assegnazione del servizio abitativo transitorio segue l'assegnazione di un Servizio Abitativo Pubblico. Anche in questo caso, come per le famiglie titolari di un SAT, nella quasi totalità l'unica via di uscita attualmente è l'assegnazione di un Servizio Abitativo Pubblico. Tuttavia, non tutte le famiglie oggi intercettate dai servizi emergenziali possiedono i requisiti per l'accesso ai SAP e, anche in caso positivo, la loro possibilità di ottenere l'alloggio è legata al posizionamento in graduatoria.

Al fine di evitare che la temporaneità e transitorietà di queste locazioni diventi "definitiva", appare necessario perseguire una soluzione strutturale all'emergenza abitativa, attraverso un'azione significativa di incentivazione e sostegno, anche e soprattutto economico, dell'accesso di tali nuclei ad opportunità di locazione privata calmierata (canone convenzionato, concordato). Per farlo è necessario prevedere un sistema certo di sussidi, da organizzare insieme alle altre istituzioni e che sia una garanzia sufficiente per la proprietà. In tal modo si possono costruire i presupposti per un'uscita "assistita" dal contesto emergenziale, verso una situazione di progressivo affrancamento ed autonomia, finalizzato, laddove fattibile, a un graduale reingresso nel mondo del libero mercato locativo.

In questo senso non può mancare, nella programmazione dell'azione istituzionale a partire dalle politiche nazionali e regionali, la creazione di un sistema di misure di sostegno all'affitto che andrebbe strutturato e consolidato, anche sulla scorta delle solide e positive esperienze già presenti nel sistema europeo. In assenza di una riforma e del finanziamento dei sussidi all'affitto è utopico pensare che i supporti locali possano andare oltre l'aiuto, peraltro senza prospettive plausibili di rilancio, di poche decine o centinaia di nuclei familiari all'anno.

## L'accompagnamento verso l'autonomia abitativa

Le condizioni che determinano l'assegnazione di un alloggio o in generale l'ingresso di un nucleo familiare nei servizi abitativi presuppongono alcuni requisiti che nel tempo possono modificarsi. Obiettivo dell'Amministrazione è infatti quello di favorire l'acquisizione da parte degli assegnatari di un'autonomia abitativa, superando un approccio meramente assistenziale, anche promuovendo una definizione della casa pubblica come un servizio pubblico, che può modificarsi se cambiano le condizioni del nucleo familiare. All'interno di un sistema di welfare abitativo che presuppone la temporaneità dei bisogni e l'individuazione di soluzioni differenziate alle diverse situazioni di fragilità, la fase di passaggio da una soluzione all'altra può tuttavia rivelarsi problematica. Per questo motivo è opportuno provvedere a forme di accompagnamento e supporto all'eventuale cambio di soluzione abitativa, nel momento in cui - ad esempio - vengano meno i requisiti per continuare ad usufruire della soluzione precedentemente assegnata. È tuttavia rilevante la difficoltà delle persone sul territorio milanese a trovare nuove soluzioni abitative, soprattutto per chi ha usufruito per lunghi periodi di un alloggio nell'ambito dei servizi abitativi pubblici o sociali. Il mercato libero per la locazione, ad esempio, rimane di difficile accesso per coloro che hanno perso i requisiti per permanere in un alloggio ERP, avendo migliorato le proprie condizioni economiche. È pertanto opportuno mettere in campo specifiche politiche per favorire e supportare la mobilità, attraverso un sostegno alle famiglie interessate.

Con riferimento a quanto indicato nel Piano del Welfare del Comune di Milano, saranno attuati processi di monitoraggio e uscita dal circuito dell'abitare temporaneo, affiancando i nuclei interessati nell'individuazione di soluzioni alternative, per puntare a una loro maggiore autonomia. Gli utenti dovranno essere informati in merito alle soluzioni disponibili nell'ambito dei Servizi abitativi sociali e alle azioni messe in campo dall'Amministrazione per sostenere l'accesso e il mantenimento dell'abitazione, comprendendo le forme di sostegno per i nuclei in condizione di morosità incolpevole, le azioni volte a favorire la proprietà dell'alloggio e quelle per incentivare l'opportunità del contratto a canone concordato.

In quest'ottica potranno essere attivati servizi per i nuclei familiari interessati, che li accompagnino verso il superamento della condizione di bisogno, verso progetti di autonomia abitativa. Questi servizi includeranno interventi di tipo socio-educativo con l'obiettivo di superare condizioni di bisogno. I percorsi possono prevedere un insieme di attività, quali, a titolo di esempio: sviluppo di competenze, supporto e accompagnamento al cambiamento, valorizzazione e potenziamento delle capacità dei singoli coinvolti, educazione finanziaria, segnalazione ed orientamento alla rete di sostegno sociale più allargata; elaborazione di percorsi di orientamento formativo e/o lavorativo; ricerca di soluzioni abitative sul mercato privato, nell'edilizia cooperativa e nell'housing sociale; incremento di competenze e opportunità sul tema dell'abitare.

Al fine di supportare le azioni di accompagnamento all'uscita potranno essere individuati alloggi ad hoc, da abitare in condivisione oppure ad uso esclusivo, da assegnare temporaneamente e con una durata definita, ai nuclei seguiti attraverso i percorsi finalizzati all'autonomia abitativa.

## Abitare universitario

L'abitare universitario comprende un complesso insieme di proposte progettuali con l'obiettivo di accogliere e di ospitare studenti italiani ed internazionali che abbiano scelto Milano per la propria crescita e realizzazione personale, e di rispondere alla domanda sempre crescente di posti letto nell'area urbana.

Come illustrato nel capitolo 1, nel corso degli ultimi anni Milano è arrivata ad assumere il ruolo di città universitaria italiana per eccellenza grazie agli Atenei attivi, molti dei quali di fama internazionale, e agli Istituti d'Istruzione Superiore presenti in città.

Sono circa 220.000 gli studenti iscritti agli atenei e alle accademie milanesi, di cui 110 mila fuori sede, il cui 10% sono stranieri: 8 studenti internazionali su 10 che arrivano negli atenei lombardi si iscrivono nelle Università della Città di Milano. Solo nell'anno accademico 2021-2022 ci sono stati 17mila nuovi iscritti, cioè il 13% in più dell'anno precedente, che peraltro superano l'83% dei nuovi iscritti su tutto il territorio regionale, che ha in totale ricevuto 20.300 nuovi studenti. Gli atenei lombardi, e in particolare quelli milanesi, non solo sono rimasti attrattivi, anzi hanno aumentato la loro offerta, anche dopo la crisi sanitaria del Covid.

Milano si conferma catalizzatrice nei confronti di una fascia di popolazione giovane e per questo motivo necessita di politiche abitative attive per tutelarne la permanenza all'interno della città, regolamentando e supportando gli affitti di coloro che si inseriscono nel libero mercato e incentivando la realizzazione di strutture residenziali convenzionate.

Ad oggi, l'offerta di alloggi a prezzi accessibili per studenti fuori sede o internazionali non è sufficiente a soddisfare la domanda, non solo per la quantità limitata dell'offerta ma soprattutto per l'insostenibilità dei canoni elevati.

I posti letto attualmente disponibili negli studentati della città superano di poco gli 11.000, quindi il Comune di Milano si impegna a dare forte impulso alla realizzazione di studentati, anche privati, convenzionati per le tariffe di accesso e la dotazione di servizi.



Giovani inquilini del progetto Foyer di Cenni.  
Foto © Jordan Angelo Cozzi per DAR=CASA



## ● Scalo di Porta Romana: da villaggio olimpico a casa per gli studenti

La Città di Milano si è attivata da qualche anno ad avviare programmi di rigenerazione urbana che prevedano gli studentati come oggetto di proposte progettuali. L'ex Scalo ferroviario di Porta Romana è un'area di circa 216.000 mq dove sono stati avviati i lavori di riqualificazione, nell'ambito dell'accordo di programma per la trasformazione urbanistica dei 7 scali ferroviari. L'area sud-ovest dello scalo sarà la prima ad essere riqualificata e ospiterà il Villaggio Olimpico per i Giochi di Milano Cortina 2026.

Il Villaggio Olimpico, funzionale a offrire uno spazio primario per le Olimpiadi invernali 2026, diventerà poi un bene restituito alla comunità cittadina lasciando in eredità studentati e un nuovo parco centrale, cuore del progetto e grande spazio pubblico che rinaturalizzerà l'ex sito industriale all'interno del tessuto urbano circostante e garantirà una continuità con le funzioni esistenti e un equilibrio generale del quartiere, che vede da un lato l'area di Piazza Trento - anche questa interessata da grandi trasformazioni - e dall'altro l'area della Fondazione Prada.

Il Villaggio Olimpico ospiterà, su una superficie di 30mila mq, circa 1500 posti letto per gli atleti che si trasformeranno in 860 residenze per studenti. I servizi e le funzionalità propri della fase olimpica saranno successivamente convertiti in servizi privati di interesse generale e la piazza olimpica destinata a funzione pubblica. Oltre agli studentati lo scalo, a riqualificazione completata, ospiterà anche circa 400 alloggi di housing sociale e edilizia convenzionata.



## Senior housing

Le circa 312 mila persone con più di 65 anni rappresentano il 22,5% dei residenti a Milano: nel 2007 erano il 19,7%, nel 2012 il 20,8%. Secondo alcune proiezioni, nel 2038 gli over 65 potrebbero raggiungere le 380 mila unità. Cambiano i numeri e con loro le condizioni di vita e i profili socio-demografici: aumentano soprattutto i grandi anziani e soprattutto le donne; nelle classi di età più avanzate aumentano le persone vedove e che vivono sole, spesso in case sovra-dimensionate; aumentano parallelamente il numero di anziani autosufficienti e attivi e quello di persone con problemi di salute psico-fisica e non-autosufficienti. L'aumento delle solitudini va di pari passo con il contrarsi delle reti parentali, non sempre compensate da una maggiore intensità di relazioni amicali e sociali, con ripercussioni significative sui modelli di cura e sulle stesse condizioni di salute (psichiche, funzionali e cognitive). In questa prospettiva, anche a fronte di un restringimento della base fiscale che necessariamente porterà a una contrazione delle risorse pubbliche destinate alle politiche sociali "tradizionali" (assistenziali, prestazionali, "a risposta individuale"), diventano cruciali politiche fortemente innovative, sia di tipo residenziale, che di supporto alla socialità e al "buon" invecchiamento, il più possibile attivo, che vede nella inter-generazionalità un fattore fondamentale. Come richiamato anche nel Piano di Sviluppo del Welfare, un ripensamento dei modelli di servizio da adottare per promuovere e sostenere l'invecchiamento attivo delle persone, a partire dalla casa, non è più rinviabile: soluzioni abitative a misura di anziano, in condivisione, attrezzate e digitalizzate con sistemi di domotica, che prevengano l'isolamento e promuovano autonomia e qualità della vita degli anziani, superando i modelli tradizionali della domiciliarità e della residenzialità che non rispondono più, da soli, ai bisogni crescenti e differenziati e alle sfide poste.

In questo senso, diventa centrale sperimentare modelli di senior housing basati su soluzioni abitative differenti, accompagnate da servizi di supporto ad intensità crescente e differenziati a seconda dei bisogni, non solo sanitari, entro contesti che favoriscano l'interazione quotidiana e l'invecchiamento attivo. Per farlo, è necessario agire in modo sinergico e fortemente integrato su diversi fattori: l'offerta abitativa, la filiera dei servizi e gli attori che mettono in campo l'una e gli altri, con risorse pubbliche, private e del privato sociale. Si tratta di immaginare e costruire un sistema residenziale ibrido e diffuso, con una programmazione delle politiche abitative pubbliche che preveda esplicitamente la destinazione di quote crescenti di alloggi per la popolazione anziana e si accompagni a dispositivi che favoriscano la messa in circolo anche di case private, sia di proprietà individuale che di grandi proprietari; con investimenti crescenti, da un lato, sulla domotica e l'utilizzo diffuso e accessibile di tecnologie digitali; dall'altro, sulla creazione (ex novo ma soprattutto a partire dalle risorse territoriali già esistenti) di hub di quartiere che funzionino sia come centri servizi per i nuclei abitativi di riferimento (facendo anche da connettori con servizi specialistici non necessariamente di prossimità), che come luoghi di aggregazione, socializzazione, condivisione, specificamente rivolti al sostegno degli abitanti anziani ma che funzionano anche grazie a una forte impronta intergenerazionale.



**Prendi in casa**  
Progetto di convivenza  
intergenerazionale  
promosso da  
MeglioMilano, permette  
a pensionati di ospitare  
giovani under 35 A un  
canone moderato.  
©Jordan Angelo Cozzi

## Abitare collaborativo e modelli cooperativi intergenerazionali

Il Comune di Milano, riconoscendo il valore sociale dell'abitare collaborativo, ha da tempo attivato azioni di promozione ed incentivo di queste progettualità. L'obiettivo è quello di consolidare il ruolo del Comune in quanto facilitatore, in modo da incrementare la sperimentazione sul territorio milanese e sistematizzare il supporto tramite diverse linee strategiche di azione.

### Creazione di una rete di promozione

Il primo passo è la messa a rete di tutte le realtà esistenti e quelle in divenire, in modo tale da registrare e organizzare l'offerta di abitare collaborativo sul territorio milanese e renderla accessibile agli abitanti.

### Cessione a lungo termine di terreni o edifici pubblici dismessi

Il Comune si propone di dare in cessione a lungo termine terreni pubblici sottoutilizzati o patrimonio pubblico dismesso presente sul territorio milanese per accogliere progetti di abitare collaborativo a prezzi calmierati. Questo contratto di Partenariato Pubblico-Privato offre ai vincitori del bando, uno spazio A un canone ridotto a lungo termine in cambio di un progetto architettonico di riconversione del patrimonio e di un programma abitativo sociale. Questo strumento è già stato adoperato con successo dal Comune di Milano, ad esempio nei progetti Reinventing Home o Abitare in Borgo.

### Supporto finanziario integrato

Tramite fondi nazionali ed europei il Comune promuove bandi pubblici per il co-finanziamento di progetti di abitare collaborativo, supportando gli attori nei costi di progetto e attivazione dei servizi.

### Mediazione per il prestito bancario

In alcuni casi il progetto di co-housing può essere autofinanziato e, in tal senso, la difficoltà per gli attori sarà ottenere un prestito bancario ed interessi bassi, tali da rendere sostenibili i prezzi calmierati del progetto. In questo caso, valutato il progetto finanziario proposto, il Comune può attivarsi in quanto intermediario e garante, tra gli attori e la banca.

### Agevolazioni fiscali

Per promuovere la realizzazione di nuovi progetti di abitare collaborativo, il Comune di Milano prevede di ridurre, ammortizzare o sospendere le tasse comunali previste, come il contributo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione, valutando l'impatto sociale ed ambientale del progetto sul territorio.

### Integrazione di modelli collaborativi nei SAP

Si valuterà l'attivazione di progetti di Co-Housing all'interno del patrimonio pubblico. Senza intaccare quantitativamente l'offerta sociale necessaria, è possibile ampliare lo stock abitativo, sfruttare e riconfigurare quello dismesso per ospitare una più ampia pluralità di soggetti, come ad esempio studenti o under 35, nei complessi pubblici, delegando la gestione ad enti terzi, attivi nella promozione di progetti di abitare collaborativo. Questo approccio è già stato sperimentato con il progetto Ospitalità Solidale.

©Jordan Angelo Cozzi  
per il progetto Prendi in Casa  
di MeglioMilano





## ● Abitare in borgo

Nel 2019, il Comune di Milano ha pubblicato un bando per l'insediamento di un nuovo servizio abitativo e la valorizzazione di una cascina di proprietà comunale (edifici e aree esterne) in stato di abbandono.

Il bando prevedeva l'affidamento in concessione per quarant'anni della Cascina Boldinasco nel Quartiere Gallaratese, tramite un accordo di Partenariato Pubblico-Privato e con pagamento di un canone annuo. I destinatari del bando erano operati del settore in grado di seguire la fase di progettazione, esecuzione lavori e gestione del servizio. È risultata vincitrice l'associazione temporanea di imprese guidata da Giuppi srl e Campesi Impianti srl, composta anche dall'immobiliare Tao 88, MTA Associati e VI+M, Consult Engineering, le cooperative sociali Spazio Pensiero Onlus e lo studio Collectibus.

Oltre alla cessione a un canone moderato dello spazio, il Comune di Milano si è impegnato a co-finanziare il progetto fino al 49% dell'investimento complessivo, grazie a fondi stanziati dal Piano Operativo Nazionale "Città metropolitane" 2014-2020. In particolare si tratta di fondi pari a 2,8 milioni, per il recupero dell'edificio e per l'attivazione dei servizi di accompagnamento sociale.

Il programma abitativo proposto prevede:

- Nuovi alloggi in locazione, di cui l'80% in canone concordato e il 20% per nuclei in emergenza abitativa con un'attività di accompagnamento abitativo;
- Nuovi servizi collaborativi destinati agli inquilini, progettati sul modello del co-housing;
- Nuovi servizi al quartiere che prevedono l'ampliamento dell'offerta locale con la realizzazione di nuovi poli di aggregazione, animazione e opportunità economiche.

In particolare, per i servizi sono state previste una serie di attività di co-progettazione, affinché rispondessero alla necessità degli abitanti, e un accompagnamento alla co-gestione degli stessi. I servizi realizzati comprendono una locanda solidale, un pub musicale, un centro di smistamento per un Gruppo di acquisto solidale, una sala prove musicale e una lavanderia a gettone, spazi destinati a laboratori, allo studio e al lavoro.

Team vincitore: Tao 88, MTA Associati e VI+M, Consult Engineering, coop. soc. Spazio Pensiero Onlus e studio Collectibus





## 6.2 Qualità e sostenibilità dell'abitare

Il costante miglioramento del sistema dell'abitare costituisce un impegno fondamentale per assicurare la qualità di vita dei cittadini e per fare di Milano una città più sostenibile. L'impegno del Comune di Milano se da una parte è quello di garantire la più elevata qualità possibile sulle nuove costruzioni, che devono rispettare le esigenze tecniche e ambientali e restituire il massimo comfort ai suoi abitanti, dall'altro la lotta contro il cambiamento climatico, necessita di un intervento mirato sugli edifici vetusti ed è fondamentale lavorare sul miglioramento dello stock abitativo esistente.

Il Comune di Milano nello sviluppo di nuove costruzioni, come nel caso delle diverse edizioni di Reinventing Cities, ha scelto di premiare una maggior qualità architettonica fortemente correlata con l'attenzione alle sfide ambientali. Promuovere la sostenibilità dell'abitare significa anche lottare contro la precarietà e la povertà energetica. Per questo i progetti di riqualificazione del patrimonio esistente devono rispondere agli obiettivi del Piano Aria Clima, strumento sviluppato dal Comune di Milano per ridurre le emissioni inquinanti e promuovere la decarbonizzazione degli edifici.

Al fine di pianificare al meglio gli interventi è necessario migliorare l'analisi e la diagnosi sul patrimonio esistente, attraverso cui pianificare le priorità di azione e monitorare lo stato degli edifici. Parallelamente l'accessibilità e la messa in sicurezza diventano i temi su cui l'amministrazione deve continuare ad impegnarsi per permettere a tutti i suoi inquilini di accesso adeguato al proprio alloggio, con il superamento delle barriere architettoniche.

Rinnovare il patrimonio esistente significa anche migliorare la qualità dei servizi resi agli utenti, degli spazi condivisi, del contesto urbano nel quale sono inseriti: l'integrazione permette di affrontare e superare i limiti fisici e mentali che molto spesso rendono questi complessi segregati rispetto al contesto urbano.

Corso di formazione  
'Riattiva' rivolto al terzo  
settore, all'interno del  
Programma Reaction  
©Alessandra Fucillo  
© Alessandro Brasile

### La sostenibilità ambientale ed energetica degli edifici

La riqualificazione energetica profonda del patrimonio comunale è ritenuta elemento imprescindibile del processo di transizione energetica, nell'intento di fungere da esempio e promuovendo una consapevolezza orientata verso la neutralità carbonica sull'intero territorio comunale. La città di Milano si è impegnata a diventare una città carbon neutral al 2050, con un target intermedio al 2030 di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> di almeno il 45% per l'intera città.

Il Piano Aria e Clima (PAC) del Comune di Milano è lo strumento, di ambito urbano, finalizzato a ridurre le emissioni di inquinanti in atmosfera, contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e definire le strategie



## ● Complesso abitativo di via dei Giaggioli



Coerentemente con le linee d'azione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, è stata sviluppata una proposta relativa alla periferia sud-ovest di Milano che include la riqualificazione edilizia degli spazi abitativi, interventi di rigenerazione del patrimonio pubblico ed una capillare trasformazione della rete di spazi pubblici che muove dall'entrata in esercizio della nuova linea della metropolitana M4 e che attraversa ed innerva l'ambito interessato.

Con risorse PNRR nell'ambito del "progetto pilota" PINQuA, si sta finanziando la riqualificazione del complesso ERP di Via Giaggioli, L'intervento è finalizzato alla realizzazione di nuove unità immobiliari caratterizzate da una migliore efficienza impiantistica, energetica e sismica, ma anche da una completa accessibilità da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria e da un'elevata qualità abitativa degli alloggi e degli spazi esterni, con attenzione all'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM).

È prevista la realizzazione di 175 alloggi di cui quelli ai piani terra destinati a persone con problemi di mobilità, e una più generale diversificazione delle tipologie degli alloggi in modo da rispondere alle attuali condizioni della domanda e per promuovere un mix abitativo e sociale. Elemento principale di questo progetto è l'uso di tecnologie costruttive prefabbricate off-site, in legno e calcestruzzo, che consentono di accelerare la costruzione e permettono una facile e coordinata installazione degli elementi. Le soluzioni previste si dimostrano performanti e vantaggiose sia in termini economici e prestazionali che di comfort e di design.



Le tre tipologie abitative modulari in cls  
©MM

Gli edifici sono inoltre caratterizzati da un involucro performante in grado di limitare la richiesta energetica di climatizzazione invernale ed estiva e garantendo al contempo elevati standard di qualità ambientale interna, grazie al ricorso a fonti energetiche rinnovabili e all'integrazione con efficienti soluzioni tecnologiche ed impiantistiche che permetteranno un ridotto consumo energetico. Si è giunti quindi al concepimento di un intervento dall'elevata sostenibilità energetica e ambientale grazie all'adozione di soluzioni costruttive e tecnologiche in grado di minimizzare l'impatto ambientale in termini sia di risorse richieste (energetiche, idriche) che in relazione al sito interessato dall'intervento.

Dal punto di vista energetico, l'intervento di demolizione e ricostruzione degli edifici ERP di Via dei Giaggioli si configura come una nuova costruzione ad "energia quasi zero", conformemente a quanto richiesto dalla normativa energetica vigente e progettati per raggiungere la classe energetica A4.

Il progetto è finalizzato anche alla riorganizzazione delle aree verdi a uso collettivo, alla creazione di nuove connessioni trasversali interne al lotto e alla realizzazione di nuove funzioni per promuovere la socialità, a servizio del complesso. Le strade intorno al comparto infatti, attualmente caratterizzate da una generale carenza di qualità degli spazi e mancanza di funzioni attrattive nelle aree pubbliche, saranno riqualificate riequilibrando gli spazi dedicati alla mobilità delle auto, integrando le azioni con la programmazione del trasporto pubblico locale e nuovi percorsi ciclabili in connessione con i percorsi esistenti, e restituendo spazio alla pedonalità, alle funzioni ludiche, sportive ed aggregative per il quartiere.



Progetto di pedonalizzazione e creazione di una playstreet in via dei Giacinti  
©AMAT



Foto © Ogni volto è una storia. Immagini e racconti dalla città che cambia. Cinque quartieri di Milano” realizzato da Comune di Milano – 2016

di adattamento per il territorio del Comune di Milano. Il PAC definisce il processo e le azioni specifiche per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione. L'Amministrazione Comunale intende dare l'esempio, anticipando al 2040 la decarbonizzazione degli edifici ERP.

Le azioni messe in campo nell'ambito del PAC mirano all'efficientamento energetico e conversione a fonti rinnovabili di un numero significativo edifici di edilizia residenziale pubblica in modo da ridurre entro il 2030 del 50% i consumi di combustibili fossili (gas e gasolio) attualmente utilizzati per gli usi termici di tali edifici. Tale riduzione dei consumi, e quindi dei costi delle bollette energetiche, beneficerà anche i locatari che affrontano condizioni di

povertà energetica. Gli interventi sugli impianti termici consentiranno anche di migliorare le condizioni di comfort e di salubrità per i locatari.

Per gli edifici oggetto di un processo di riqualificazione dell'esistente – così come per le nuove costruzioni- è fondamentale rendere disponibili strumenti per qualificare il processo stesso, per garantire che assicurino il mantenimento nel tempo delle prestazioni dell'edificio post-intervento e quindi l'ottimizzazione dei costi di gestione. È inoltre fondamentale indirizzare la formazione degli utenti, ovvero dei locatari, per fornire a chi vive e occupa l'edificio indicazioni sulle buone pratiche e comportamenti virtuosi che contribuiscano a mantenere nel tempo le prestazioni.

Per gli interventi edilizi di lavori disciplinati dal Codice dei Contratti pubblici, e quindi gli ERP, è prevista l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi per l'edilizia (CAM) che si basano sui principi e i modelli di sviluppo dell'economia circolare e su accorgimenti progettuali e tecnologie per l'efficientamento energetico.

L'applicazione dei CAM è garanzia della qualità del processo di costruzione e di riqualificazione. I progettisti sono guidati dai CAM nello stabilire le specifiche tecniche progettuali per gli edifici, quali i requisiti di prestazione energetica al fine di garantire adeguate condizioni di comfort termico negli ambienti interni, di ventilazione per garantire una adeguata qualità dell'aria, di adeguato illuminamento da luce naturale, di prestazione e comfort acustici.

I CAM forniscono anche specifiche tecniche per i prodotti da costruzione, ovvero criteri sull'uso di materiali provenienti da processi di recupero, riciclo, o costituiti da sottoprodotti. Questo approccio si inserisce nell'ambito della Clean Construction, rispetto alla quale il Comune di Milano ha avviato un percorso di avvicinamento aderendo al "C40 Clean Construction Accelerator". Questa promuove un "approccio bio-eco-sostenibile" che implica concetti molto più ampi che considerano la salubrità quale valore aggiunto di una progettazione non basata soltanto su una somma di tecnologie, ma su un insieme dialogante tra materiali a basso impatto ambientale (rinnovabili, durevoli, riutilizzabili, riciclabili) e conoscenze tecnologiche che sono attualmente a disposizione. Questa "progettazione sostenibile" parte da presupposti di conoscenze che riguardano la bioclimatica, l'uso e la conservazione delle risorse materiche, la loro salubrità ed emissività e, infine, la loro corretta posa in opera nella fase realizzativa a vantaggio dei locatari e più in generale dei cittadini milanesi.

## Interventi per l'accessibilità, la sicurezza e l'efficientamento energetico

Pur con lo stanziamento di fondi a livello europeo<sup>+</sup>, è sempre più evidente la necessità di creare uno strumento che possa essere abbastanza flessibile ed immediato da poter essere utilizzato per interventi sugli immobili pubblici che richiedono azioni tempestive da molteplici punti di vista. Di fatti, su un numero sempre più alto di edifici pubblici spesso ormai vetusti (si pensi che solo il 13% del patrimonio abitativo pubblico comunale è stato realizzato negli ultimi 30 anni), è riscontrabile una necessità di far fronte a diversi tipi di problemi di natura energetica e strutturale, intrinseca di ciascun immobile. Basti pensare a quelle unità di Residenza Pubblica che, costruite durante la metà del secolo scorso, ormai presentano evidenti limiti riguardo l'accessibilità e la sicurezza degli stabili, e che quindi richiedono importanti necessità di intervento: la rimozione di barriere architettoniche, il rifacimento delle superfici perimetrali verticali e orizzontali spesso ormai ammalorate e non più performanti, il ripensamento degli spazi comuni sotto il punto di vista della sicurezza, la qualità degli spazi etc.

<sup>+</sup> progetti PNRR di cui al Decreto-legge n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 108/2021, e alla Legge 234/2021, che vede un "contributo per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale"

La necessità di intervenire sul patrimonio edilizio residenziale pubblico per risolvere i disagi legati alle barriere architettoniche e alla sicurezza degli inquilini è da considerarsi fra i temi più dibattuti negli ultimi anni all'interno dell'Amministrazione. Inoltre, come ben evidenziato nel paragrafo 1.2, tali criticità coinvolgono una sempre più ampia fascia di utenti, fra cui anziani ed affetti da disabilità, che richiedono l'accesso ai servizi abitativi pubblici. La risoluzione di queste problematiche agevolerebbe altresì i processi di assegnazione degli alloggi e l'accomodamento di numerosi utenti aventi bisogno che purtroppo a oggi si vedono esclusi dalle assegnazioni a causa del persistere di tali criticità. Quasi sempre questi interventi richiedono un notevole sforzo economico oltre che gestionale, poiché coinvolgono interi fabbricati. Di conseguenza, gli importi necessari sono elevati ed è necessario, da parte della Pubblica Amministrazione, ricorrere alle consolidate procedure disciplinate dal Codice dei Lavori Pubblici riguardanti le indizioni di bandi di gara e successive gare di appalto, per infine affidare l'incarico a un operatore economico che svolga e completi le opere.

Sugli interventi di efficientamento energetico, esiste un'attenzione e una sensibilità a livello nazionale. Con il "Superbonus 110%", l'agevolazione fiscale disciplinata dal decreto legge n. 34/2020, si è mirato alla realizzazione di specifici interventi finalizzati all'efficienza energetica e al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici.

MM S.p.A., in quanto società per azioni partecipata al 100% dal Comune di Milano e gestore del patrimonio edilizio residenziale comunale, ha potuto pianificare azioni di efficientamento energetico su molteplici immobili. Il Comune di Milano invece non ha potuto procedere direttamente con interventi di riqualificazione immobiliare, anche puntuale, senza ricorrere alla collaborazione con MM S.p.A. per questa tipologia di interventi.

Il Comune di Milano ha promosso con la collaborazione di MM S.p.A. e stilato il Piano di Efficientamento Energetico del patrimonio abitativo che interessa 200 complessi immobiliari, costituiti da ben 682 edifici, che prevede interventi sull'involucro, sugli impianti e sulla gestione.

Molte delle opere necessarie alla riqualificazione degli stabili non rientrano, però, tra quelle coperte dal Superbonus, fra cui interventi di risanamento degli ambienti freddi condominiali e gli spazi esterni, né la sostituzione degli infissi obsoleti, il ripristino o sostituzione dei parapetti anche per messa a norma, né la sistemazione delle pavimentazioni esterne e delle aree pertinenziali dei fabbricati.

Le risorse messe a disposizione dallo Stato tramite il Decreto Rilancio vedono una ricaduta immediata su interventi di iniziativa privata, mentre per le necessità pubbliche gli strumenti forniti sono diversi e richiedono susseguirsi di passaggi amministrativi e burocratici molto lunghi per la loro realizzazione.

I vari strumenti promossi dal governo non sempre riescono a coprire il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche per intervenire efficacemente sul patrimonio edilizio. Spesso, gli strumenti forniti dall'Amministrazione Centrale permettono la copertura solo di alcuni di quelli che sono gli interventi necessari a risolvere i problemi riguardanti le barriere architettoniche e la sicurezza dei complessi residenziali pubblici.

Con il fine ultimo di arrecare il minor disagio possibile alle comunità di inquilini che occupano gli stabili, insieme anche alla volontà di non ricorrere necessariamente alla soluzione della demolizione e ricostruzione ma bensì a quella che vede il recupero ed efficientamento del patrimonio edilizio, l'Amministrazione si prefigge di individuare, con il coinvolgimento degli attori sovralocali, adeguati strumenti amministrativi che consentano in un'unica soluzione di intervenire in maniera quanto più completa e integrata su tutte le questioni in esame, ovvero coinvolgendo sia interventi di tipo energetico, che a tema qualità, sicurezza ed accessibilità.



## ● Complesso abitativo di via Sant'Erlembaldo

Il programma integrato "Sant'Erlembaldo - Villa Finzi Remix" ha ottenuto un contributo di 14 milioni di euro dalla Regione Lombardia, ai quali si aggiungono 10 milioni di cofinanziamento in conto capitale a carico dell'Amministrazione comunale, per degli interventi di rigenerazione urbana finalizzati alla riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica di Sant'Erlembaldo, nel quartiere Gorla (municipio 2). A questo si affiancano azioni di riqualificazione degli edifici destinati a servizi urbani e la riqualificazione degli spazi pubblici aperti.

L'obiettivo dell'Amministrazione è costruire e consolidare le relazioni tra spazi e attori locali poiché, se da un lato è possibile considerare il rinnovamento del patrimonio esistente come una questione prioritaria per Milano, dall'altro appare insufficiente un progetto sull'abitare che non sia fortemente interconnesso con un programma di ottimizzazione, potenziamento e ri-progettazione dei servizi di quartiere, al fine di supportare la rete territoriale esistente e ampliare l'offerta di servizi in particolar modo per la fascia di utenti fragili.

Il patrimonio residenziale pubblico è assunto come piattaforma ideale per innescare processi di rigenerazione urbana capaci di produrre ricadute positive e sinergie con il territorio di riferimento. Si punta ad aumentare la permeabilità dei quartieri popolari, a "fare entrare la città", contrastando la frammentazione dei tessuti per riconnettere spazi e comunità. Si tratta di attivare spazi multifunzionali in cui le persone possano trovare opportunità di aggregazione, di partecipazione ad attività culturali, formative, di impegno civico, spazi che allo stesso tempo fungano da attrattori urbani.

Nello specifico, il Programma Integrato di Edilizia Residenziale Sociale "S. Erlembaldo-Villa Finzi Remix", prevede i seguenti interventi:

- riqualificazione complesso di edilizia residenziale pubblica Sant'Erlembaldo, attraverso un approccio selettivo e incrementale che concentrerà le azioni di ristrutturazione su 4 edifici residenziali con interventi di efficientamento energetico, accessibilità e sicurezza;
- riqualificazione e rifunzionalizzazione dei padiglioni del complesso destinati a servizi e riprogettazione degli spazi esterni, che prevede il recupero funzionale del Padiglione Ex Teatro del Sole, la riqualificazione dello spazio esterno ai fabbricati, e interventi di ripristino delle finiture esterne degli altri due padiglioni;
- riqualificazione del complesso di viale Monza 142, che prevede interventi di manutenzione e riqualificazione delle facciate, degli spazi comuni e dei cortili;
- riqualificazione delle strutture del Parco Villa Finzi e del suo accesso, che prevede interventi di manutenzione e riqualificazione dell'ex Casa del Custode, della Villa Finzi del Padiglione Negri Pini oltre la riqualificazione stradale di via Sant'Erlembaldo e del relativo accesso al parco.



## 6.3 Investire su soluzioni innovative

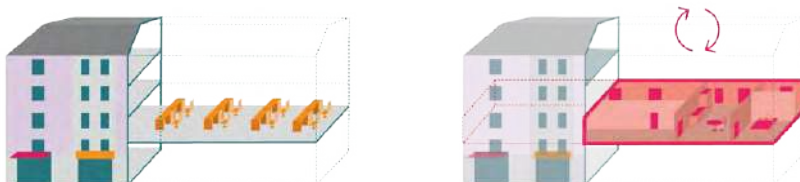
La domanda abitativa negli ultimi decenni si è fortemente diversificata in risposta ai cambiamenti dettati dalla mobilità geografica delle persone, dalla temporaneità dettata dallo stile di vita e dalle condizioni lavorative, dall'economia, dalle variegate strutture familiari: cambiano le forme dell'abitare nei tempi, negli spazi, nei modi. Costruire una risposta articolata a una domanda sempre più complessa dell'abitare a Milano richiede di sviluppare delle iniziative alternative alle forme tradizionali della produzione di alloggi.

La sperimentazione di soluzioni architettoniche innovative può permettere di dare risposte rapide ed efficaci, di ottimizzare quanto già presente, di offrire più possibilità aprendo il campo a diverse forme dell'abitare.

Utilizzare aree o edifici con cambi di destinazione d'uso, utilizzare il patrimonio dismesso, programmare soluzioni abitative alternative, progettare tipologie costruttive di rapida realizzazione, sviluppare progetti di condivisione e habitat collettivo: l'innovazione e la sua sperimentazione possono servire anche a far evolvere il sistema normativo vigente e spingere verso una risposta più aderente alle necessità della società odierna.

### Soluzioni architettoniche innovative per l'abitare

L'alta tensione abitativa che caratterizza la città di Milano, sommata all'evoluzione di nuove esigenze abitative e a un contesto sempre più rarefatto di lotti disponibili, pone il Comune davanti a nuove sfide per l'abitare del domani. Questo scenario complesso apre il campo a sperimentazioni e soluzioni innovative per incrementare l'offerta abitativa in maniera rapida e sostenibile, scoraggiando il consumo di suolo e preferendo la riconversione di aree già impermeabilizzate, puntando alla densificazione e alla mobilitazione del patrimonio esistente, anche tramite l'applicazione di nuovi ed efficienti sistemi costruttivi e, soprattutto, tramite l'attivazione di una più ampia discussione sull'architettura dell'abitare e sul futuro delle aree urbane.



#### Conversione di uffici dismessi in alloggi

Uno dei primi passi per incrementare l'offerta abitativa è garantire l'uso effettivo degli spazi esistenti. Se il Comune di Milano da tempo promuove progetti per la riconversione delle grandi aree produttive dismesse, le recenti dinamiche socio-economiche hanno affrancato un altro importante spazio di riappropriazione abitativa: gli uffici. La rifunzionalizzazione ad abitazione sociale di tali spazi permette di mobilitare un patrimonio esistente diffuso e accessibile, agendo su quartieri della città spesso deprivati di abitanti e contribuendo a un effettivo mix sociale, soprattutto nelle aree più centrali della città.

Incontrando la necessità dei proprietari di ri-valorizzare gli immobili vuoti e non più attrattivi con nuove strategie immobiliari, l'Amministrazione mette in gioco alcune azioni per incentivare gli stessi alla riconversione abitativa con la realizzazione di una percentuale di alloggi SAS o SAP, come il cambio di destinazione gratuita e supporto alla procedura amministrativa, o le agevolazioni fiscali sulle tasse comunali previste, come il contributo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione.



### Sopraelevazione edifici esistenti

In linea con un modello urbano denso e compatto a salvaguardia delle importanti aree permeabili cittadine, la sopraelevazione degli edifici esistenti – nel rispetto del Regolamento Edilizio – è un importante strumento per incrementare l'offerta abitativa sociale.

Nello specifico, una possibile linea strategica potrà essere la realizzazione di alloggi sociali in relazione ai progetti di sopraelevazione, con:

- incentivazione tramite agevolazioni fiscali sugli oneri verso il Comune,
- obbligatorietà una volta superati indicatori edificatori definiti dal PGT.

Nel caso di proprietà multipla o di proprietari non interessati in prima persona, questi potranno alternativamente cedere i diritti edificatori A un ente terzo – cooperative edificatrici, enti pubblici e privati – che porterà avanti le fasi progettuali, costruttive e gestionali.

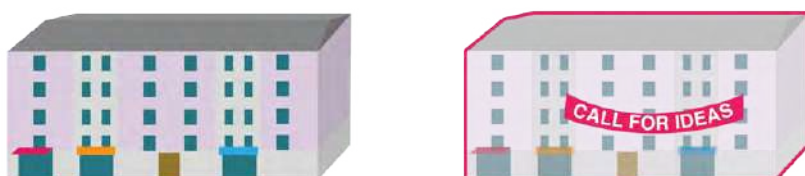


### Prefabbricazione off-site

I metodi costruttivi modulari sono ormai diffusi nell'ambito dell'edilizia, ma spesso limitati a pannelli bidimensionali in calcestruzzo armato: la nuova sfida sono le strutture a secco e i moduli tridimensionali assemblati off-site. Per questa tipologia costruttiva esistono numerose esperienze nel riutilizzo di elementi dismessi come i container navali. Alternativamente il materiale che meglio si presta a questo approccio, anche in termini di sostenibilità, è il legno, in forma di cross laminated timber o balloon frame. La prefabbricazione permette di ridurre i tempi fino all'80%, la replicabilità di ammortizzare i costi, mentre la reversibilità ne permette il riuso, in un'ottica di economia circolare. Tutti questi aspetti aprono a diverse opportunità per l'ampliamento dell'offerta abitativa, soprattutto per dare una risposta rapida a coloro che necessitano di accoglienza poiché in situazioni di vulnerabilità abitativa o per la mobilità degli abitanti dei SAP durante i processi di riqualificazione del patrimonio.

## Concorsi di architettura

Più in generale, al fine di sperimentare soluzioni innovative ed efficienti per l'abitare contemporaneo è necessario rimettere la casa al centro del dibattito architettonico ed il modo migliore per farlo è tramite l'apertura di concorsi di idee e concorsi di progettazione. Dai progetti di manutenzione straordinaria del patrimonio pubblico fino alle nuove sperimentazioni di abitare cooperativo e collaborativo, sarà necessario coinvolgere le professionalità del settore per sperimentare e cercare risposte più efficaci ai bisogni in continuo cambiamento.



## Il tactical housing

Il Tactical Housing può essere una risposta innovativa all'emergenza abitativa, con un approccio basato su interventi realizzati in tempi rapidi e costi ridotti, volti alla creazione di alloggi modulari che rispondano adeguatamente alle esigenze temporanee di ospitalità e di inclusione, garantendo qualità degli spazi di vita a soggetti in situazioni critiche di fragilità abitativa ed esclusione sociale. Il Comune di Milano, seguendo la sperimentazione di altre città, come Vancouver e Barcellona, individua nel Tactical Housing un importante ed innovativo strumento verso una governance multilivello e multisettoriale del fenomeno dell'emergenza abitativa. Le strategie di intervento sono le seguenti:

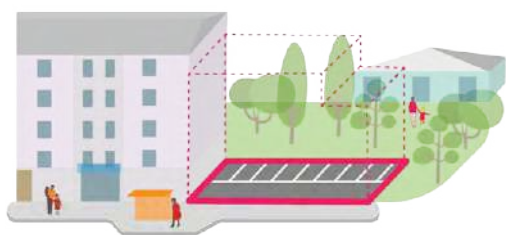
### Architettura modulare e sostenibile

Il Tactical Housing si basa su un processo costruttivo off-site che, tramite la progettazione di moduli da comporre e posare in loco, riduce i tempi e i costi di realizzazione - se un processo standard richiede in genere 6-7 anni, l'approccio modulare riduce il tempo di risposta a circa 9 mesi. Il sistema costruttivo a secco e l'inserimento in un'economia circolare permettono inoltre di limitare l'impatto ambientale del complesso. In tal senso, le due tipologie costruttive risultate più efficienti sono: moduli tridimensionali in CLT (cross laminated timber), container navali ri-utilizzati, o moduli bidimensionali in telaio leggero o CLT.

### Varietà di soggetti

Il target di utenza a cui il Tactical Housing dà risposta è caratterizzato da necessità urgenti, temporaneità del bisogno, opportunità di inclusione, inserimento ed accompagnamento verso l'autonomia abitativa permanente. In tal senso, si inserisce nella rete dei servizi SAT, ampliandone lo spettro di inquilini a soggetti in condizione di emergenza abitativa (es. sfratto per morosità incolpevole), soggetti in lista d'attesa graduatoria SAP o esclusi SAP o soggetti in mobilità per ristrutturazione SAP.

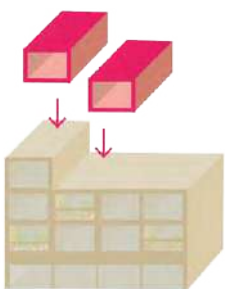




- 1** Individuazione dei vuoti urbani con priorità verso aree grigie in tessuti urbani densi e accessibili



- 2** Sviluppo del prototipo modulare abitativo off-site



- 3** Assemblaggio dei moduli abitativi in tempi ridotti



- 4** Sviluppo di un modello abitativo collaborativo con spazi condivisi

## Lotti urbani impermeabili e accessibili

Gli interventi consentono di sperimentare un uso alternativo degli spazi vuoti della città e di mettere in primo piano strategie a lungo termine per promuovere l'insediamento di nuovi abitanti all'interno di tessuti urbani strutturati. I lotti, pubblici o privati, dovranno rispettare alcuni criteri urbanistici, ambientali e infrastrutturali:

- Aree grigie impermeabilizzate e integrabili nel tessuto urbano adiacente
- Dimensioni adeguate per un'offerta abitativa significativa e per ospitare moduli prefabbricati
- Accessibilità a servizi di prossimità e trasporti pubblici
- Compatibilità d'uso con il PGT e, a livello tecnico, con sottoservizi e infrastrutture (si dovrà tener conto anche di vincoli paesaggistici, interventi di bonifica e aree pubbliche cedute a standard)

## Accompagnamento socio-abitativo

A seconda della specificità del soggetto e della condizione, si prevede un supporto attivo e/o la presa in carico degli assistenti sociali - in cooperazione con l'Assessorato al Welfare. Le azioni previste sono:

- Accompagnamento verso un'autonomia abitativa, dentro o fuori il patrimonio SAP/SAS
- Presa in carico da parte degli assistenti sociali, per attività di ascolto, supporto e orientamento, oltre che di inserimento lavorativo e/o scolastico, in rete con il terzo settore locale
- Supporto alla partecipazione attiva nella comunità tramite progetti con il quartiere, gestione di spazi condivisi e costruzione di una rete con le realtà locali

Queste attività di accompagnamento saranno coordinate da un Community Manager.

## Abitare collaborativo e coprogettazione

Il Tactical Housing si basa su un modello abitativo collaborativo, per cui oltre il singolo alloggio garantisce spazi e attività condivise, quali:

- Spazi interni per l'incontro, dal carattere flessibile e personalizzabile, in grado di accogliere diverse attività anche contemporaneamente
- Spazi esterni attrezzati, aperti anche al quartiere
- Piani terra attivi e presidio sociale
- Spazi per attività economico-sociale (ad es. repair caffè) gestiti con il supporto degli inquilini, tramite cui si possano veicolare programmi per l'inserimento lavorativo territoriale
- Spazi per nuovi servizi al quartiere (salute, sport, educazione)
- L'individuazione delle funzioni da insediare e le relative modalità di gestione saranno demandate alle attività di accompagnamento all'abitare collaborativo, con il coinvolgimento degli inquilini e del quartiere in processi di co-progettazione.

## Sperimentazioni e innovazione normativa

### La prelazione urbana oggi e potenziali prospettive future

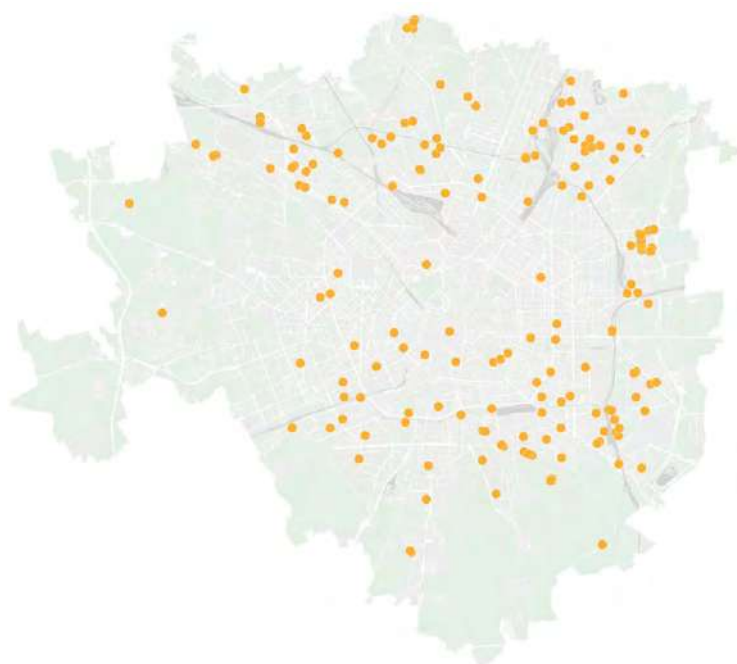
Le leggi dello Stato Italiano prevedono due tipi distinti di prelazione: quella volontaria e quella legale. La prima fa riferimento esclusivamente a un accordo esplicito fra le parti, mentre la seconda è disciplinata dal corpus di leggi emanate nel corso degli anni. In questa seconda categoria rientra il diritto di prelazione del Comune così come disciplinato dal d.P.R. n. 327/2001, definendolo come un diritto che è riconosciuto nei confronti delle aree, comprese nel territorio del Comune, che non sono state utilizzate ai fini della realizzazione delle opere oggetto della dichiarazione di pubblica utilità, e che, qualora esercitato, consente l'acquisizione delle stesse. Rientra nella tipologia di prelazione legale anche la cosiddetta prelazione urbana.

A oggi, per prelazione urbana si intende il diritto di prelazione sugli immobili urbani che si collega a un già esistente contratto di locazione, conferendo a specifici soggetti la preferenza, a parità di condizioni, nella cessione di un immobile.

La normativa attuale distingue diversi tipi di strumenti di prelazione urbana, i quali fanno riferimento prevalentemente a rapporti fra privati e il soggetto pubblico può essere parte attiva esclusivamente nel processo di valorizzazione degli immobili pubblici di sua proprietà.

La Pubblica Amministrazione, per quanto riguarda gli edifici a destinazione residenziale, e qualora sia previsto il proprio coinvolgimento nei meccanismi di prelazione a oggi esistenti, riveste esclusivamente la parte di "ceditore" di beni immobili, non risultando in alcuna norma come potenziale "beneficiario privilegiato" del meccanismo prelativo, così come avviene ad esempio nei confronti dei beni sottoposti a tutela così come disciplinato dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Ne consegue che, a oggi, mancano strumenti normativi in cui l'ente pubblico rivesta attivamente la parte di attore "acquirente" di immobili urbani. Tale facoltà, qualora prevista in termini di legge, potrebbe portare all'attivazione di una serie di meccanismi amministrativi che avrebbero come fine ultimo il recupero e la destinazione ad alloggi



Mappatura degli immobili degradati o dismessi da Piano di Governo del Territorio Milano 2030 nella tavola R.10 "Carta del consumo di suolo"

pubblici a prezzo calmierato che possano finalmente colmare, seppur in parte, le esigenze che la città di Milano dimostra sempre di più di avere.

Il recupero degli edifici abbandonati e degradati costituisce un tema di grande rilevanza sociale, ambientale, nonché di sicurezza, poiché è sotto gli occhi di tutti che è negli edifici abbandonati delle città che vengono a crearsi molto spesso quelle situazioni di degrado che concretamente possono comportare pericolo per la sicurezza e per la salute dei cittadini, e che per questo motivo salgono – quasi quotidianamente – alla ribalta nelle cronache dei giornali.

Nel 2014 il Regolamento Edilizio vigente ha introdotto il concetto che “il recupero urbano, la riqualificazione sociale e funzionale delle aree e/o degli edifici sono valori di interesse pubblico da tutelare mediante attività a difesa della qualità urbana, del decoro e dell’incolumità pubblica”, delineando per la prima volta una procedura per diffidare i proprietari o titolari di diritti di immobili dismessi da almeno cinque anni ad “ad eseguire interventi di ripristino, pulizia e messa in sicurezza delle aree, nonché di recupero degli edifici sotto il profilo edilizio, funzionale e ambientale”.

Tale norma ha destato parecchio scalpore al momento della sua adozione, sul presupposto che la stessa legittimerebbe l’espropriazione di aree private. L’intervento del TAR Lombardia ha comunque poi confermato la piena legittimità del disposto del Regolamento Edilizio. Con l’adozione del PGT 2019 (vigente dal 5 febbraio 2020), nelle Norme di Attuazione del Piano delle Regole viene introdotta una nuova disciplina per gli edifici abbandonati e degradati da più di un anno. Gli immobili di proprietà privata aventi tali caratteristiche sono individuati dall’amministrazione comunale, e alla proprietà di tali immobili abbandonati è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al recupero dell’immobile, con l’alternativa di procedere con la demolizione del manufatto secondo precise disposizioni.

Tali immobili, in un’ottica di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione del tessuto urbano, costituiscono oggi senza dubbio un importante bacino su cui intervenire anche per aumentare l’offerta di alloggi a prezzi accessibili per la cittadinanza.

► Un esempio di “best practice” in tal senso può essere quello della città di Parigi, che nel 2015 ha redatto il “Programme local de l’habitat”, documento finalizzato alla definizione di specifiche azioni e strategie sulle politiche abitative della città. Di fatti, nonostante la crescita dell’offerta abitativa degli ultimi anni, il tessuto urbano parigino presenta ancora un’alta domanda di alloggi a canoni accessibili. Obiettivo è quello di trovare metodi alternativi per promuovere e sviluppare l’edilizia sociale su tutto il territorio urbano, incrementando gli sforzi per sviluppare l’offerta di alloggi sociali e riequilibrare l’offerta su tutto il territorio della capitale. Per farlo, la città di Parigi ha deciso di puntare su alcune strategie amministrative ben precise, fra cui:

- acquisire, dopo i lavori di trasformazione e cambio di destinazione d’uso, edifici in precedenza adibiti ad uffici o ad attività produttive per realizzare alloggi sociali;
- acquisire parzialmente o interamente fabbricati del patrimonio abitativo privato per fare edilizia sociale, includendo anche edifici con destinazione mista residenziale/commerciale.

La situazione normativa francese si distingue da quella italiana in quanto l’intero territorio di Parigi è oggi soggetto al sistema del diritto di prelazione urbano. Tale diritto consente al Comune di diventare acquirente prioritario di beni immobili, ed è esercitato esclusivamente per fini di interesse generale, compresa l’attuazione delle politiche abitative. Va inoltre specificato che il Comune di Parigi utilizza il proprio diritto di prelazione urbanistica in conformità al piano urbanistico locale approvato nel 2006. Questa politica di acquisizione degli edifici esistenti ha fortemente contribuito all’avvio di un riequilibrio territoriale dell’insediamento di edilizia sociale all’interno della capitale francese. La prelazione urbana si è dimostrata essere lo strumento indispensabile per la realizzazione di nuove abitazioni sociali in aree urbane caratterizzate da carenza di servizi abitativi pubblici e sociali, anche laddove le possibilità di nuova edificazione sono molto complesse. Inoltre, vi è la volontà di perseguire una politica proattiva di acquisizione di interi edifici residenziali esistenti al fine di riconvertirli in edilizia residenziale pubblica, in particolare laddove esistano condizioni di sottoutilizzo e/o degrado dell’immobile, fornendo un importante strumento di azione sul patrimonio immobiliare.

## Innovare le modalità di attuazione delle politiche sull'abitare

Alla luce degli obiettivi finora esposti, è opportuno approfondire le modalità di attuazione delle politiche sull'abitare, dei programmi integrati di rigenerazione urbana e le procedure di evidenza pubblica disciplinate dal Codice dei Contratti Pubblici.

La modalità di selezione degli operatori economici per l'attuazione di programmi complessi prevede una procedura di affidamento per ogni singolo intervento.

In tale procedura è opportuno considerare inoltre un'attuazione integrata, coinvolgendo gli operatori privati per definire una soluzione quanto più vantaggiosa ed innovativa possibile.

Sia per la varietà degli ambiti di intervento che per i contenuti delle nuove politiche sulla casa, sia anche per l'eterogeneità dei materiali e delle informazioni a disposizione è ormai evidente che occorrono procedimenti di carattere innovativo.

In quest'ottica il Comune di Milano sta sperimentando alcune procedure ad evidenza pubblica ancora non praticate correntemente a livello nazionale, e che richiederebbero delle riflessioni in termini di snellimento e semplificazioni.

Un esempio di approccio innovativo, come nel caso di via Barzoni citato al capitolo 4.1, è la procedura del dialogo competitivo (D.Lgs. 50/2016 art. 64) sperimentata dalla società in house MM S.p.A. al fine di individuare, con gli operatori economici, le migliori soluzioni tecniche, organizzative, finanziarie e giuridiche per gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili di edilizia residenziale pubblica del Comune di Milano, attingendo al cosiddetto "Ecobonus" ai sensi del D.L. 34/2020 Decreto Rilancio. La costruzione del progetto "in dialogo" con l'Amministrazione permette di evidenziare da subito problemi e aspettative e fare scelte maggiormente condivise e allineate con gli obiettivi dell'ente, ideando soluzioni progettuali personalizzate, mettendo a disposizione dell'Amministrazione un patrimonio di cognizioni specialistiche per la soluzione di problematiche non standardizzate.

Occorrono procedure di affidamento particolarmente flessibili, finalizzate a conciliare l'esperienza, la capacità innovativa e i capitali privati degli operatori economici con l'esigenza delle Amministrazioni di realizzare complessi interventi pubblici individuando la soluzione più soddisfacente per le proprie esigenze.

La rigenerazione non è uno strumento ma un processo, non è costituita da regole preconfezionate, bensì da approcci e analisi dedicati. Ancora, non è una soluzione immediata ma occorre tempo per apprezzarne i risultati positivi; non esula altresì dalla normativa vigente, ma deve servirsene in maniera intelligente per raggiungere obiettivi e fornire risposte.

Occorre quindi interrogarsi se gli strumenti normativi e organizzativi di cui dispone la PA sono adeguati, o se è necessaria una strategia di azione o una revisione delle norme vigenti.

Ne consegue che la vera sfida nei programmi di rigenerazione urbana e nelle politiche dell'abitare si traduce nel gestire la complessità di una procedura competitiva favorendo concorrenza e semplificazione; nel far emergere la qualità e il benessere

sociale e ambientale nei disegni di sviluppo urbano combinando innovazione ed iniziativa imprenditoriale con la partecipazione pubblica; nel rinnovare la P.A. prevedendo un modello innovativo sia in termini di procedure che di organizzazione a cui resta la governance dell'attuazione della rigenerazione della città; infine, nel realizzare quel processo complesso che tocca più dimensioni (urbanistico-architettonica, ambientale, sociale, culturale, economica) e che si sviluppa anche attraverso pratiche e politiche più trasversali. Per affrontare una sfida così complessa, le amministrazioni devono assumere un ruolo dinamico e propulsivo, valutando di volta in volta ciò che il mercato può offrire in termini di soluzioni tecniche, giuridiche e finanziarie, con il fine ultimo di realizzare al meglio tali obiettivi, anche mediante il ricorso a competenze e strumenti adeguati e adatti allo scopo.



La Strategia per la Casa del Comune di Milano mira a definire gli obiettivi e le conseguenti strategie e azioni per poter rispondere a un tema sempre più centrale nel contesto milanese e non soltanto, quello dell'abitare.

Il documento vuole attivare un processo di riflessione comune per definire e orientare le politiche pubbliche dei prossimi anni, e allo stesso tempo essere uno strumento evolutivo, che possa, grazie alla partecipazione di diversi attori, modificarsi e definirsi nei prossimi mesi. Questo lavoro sarà presentato e discusso durante il Forum dell'Abitare (dal 20 al 22 marzo 2023) e sarà oggetto di una revisione da parte di un comitato scientifico e tecnico composto da una serie di rappresentanti di istituzioni esperte del contesto milanese.

Pubblicato il 17 marzo 2023

