

## Introduzione

Il tema della casa è un filo rosso che di tanto in tanto risale nelle priorità dell' agenda politica nazionale per poi eclissarsi di nuovo, proprio come le ciclicità dei fenomeni economici.

Della casa ci si può occupare in molti modi: dagli aspetti psicologici dell' abitare, con i risvolti storici ed etnografici, agli aspetti ingegneristico - costruttivi del costruire case, agli aspetti della socializzazione legati a come e dove si abita, alle diverse forme di devianza e marginalità rispetto al tema dell' abitare come costruito culturale. Implicazioni ragguardevoli vi sono poi in architettura e in economia. A ben guardare dall' intreccio di queste ultime discipline si scorge una rilevanza notevole, nella prassi, nel costruire e nella critica intellettuale, entro la disciplina urbanistica che ne sintetizza le problematiche.

Questo è il riferimento della presente ricerca: ci si occuperà, per un delimitato ambito territoriale, dei legami e delle connessioni tra aspetti prettamente economici e fattori sociali come quello dell' immigrazione, cercando di cogliere i nessi e le inconciliabilità tra linee di analisi di matrice differente.

Il costante riferimento al territorio consente di dare materia a questi problemi e a non farli rimanere nel mondo delle ipotesi di scuola, ma calandoli sul vivo terreno dei conflitti e dei problemi, imponendo una visione poliedrica e fattuale dei temi di cui si parla.

La specificità di questa analisi non sta tanto nel soffermarsi ai confini di una disciplina e vedere come entro quei confini si valuta e si critica la questione abitativa, quanto nel cercare di porre in correlazione le diverse prospettive, anche di discipline diverse, per cercare di avere un quadro esaustivo nell' osservazione del fenomeno preso in esame. La principale sfida e maggiore difficoltà che si è riscontrata è proprio nel tenere insieme il quadro d' insieme con l'analisi, il più possibile puntuale, delle singole parti della questione.

Un interesse particolare di questa tesi è prendere in considerazione anche le politiche pubbliche che in Italia ed a Milano hanno contribuito a costruire lo scenario urbano che noi oggi vediamo e nel quale migliaia di persone hanno vissuto e continuano a vivere. Non si è però scelto di fare un elenco storico che presentasse per l' ennesima volta la serie degli interventi di ampio respiro che si sono prodotti in Italia, ma di focalizzarsi su alcune esperienze che hanno avuto riconosciuti degli esiti positivi, anche se non sempre in modo assoluto. Interventi che si differenziano dal panorama degli strumenti messi in campo nell' Italia unificata per rispondere alle esigenze che si sono ripresentate ogni qualvolta si sono dovuti affrontare fasi di ammodernamento e cambiamento del tessuto produttivo e sociale. La scelta è ricaduta su alcuni esempi di come si è intervenuto e come si può intervenire, cercando di evidenziare i limiti e le peculiarità dei soggetti protagonisti e dei contesti entro i quali si è agito.

Ciò è stato fatto, tenuto conto dell' ormai evidente e assodato fallimento di interventi omnicomprendivi e caratterizzati dalle pretese di razionalizzazione della questione abitativa entro una mera concezione edificatoria. Le grandi stagioni dei quartieri di edilizia sociale convenzionata sono alle nostre spalle: la pretesa ideologica di potere dare una risposta univoca a domande variegata e di includere così ampi strati sociali abbandonati alla mera speculazione del mercato edilizio è fallita e ne sono testimonianza il ripresentarsi di questioni simili in diversi momenti della storia unitaria, in corrispondenza di fasi di forte ristrutturazione economica e sociale.

Il confinare il tema della casa entro una delle tante e diverse politiche del sostegno pubblico non ha saputo cogliere con sufficiente attenzione la varietà della domanda, sia essa emersa, sia a maggior ragione quella che non riesce a trovare uno sbocco, poiché essa rappresenta la maggiore sfida all'azione pubblica che si presenta monolitica e poco proattiva nei confronti di nuovi soggetti deboli della società.

Si è così volto un primo sguardo ai dati ed alle analisi sulle abitazioni e sul mondo delle costruzioni, evidenziando i valori economici. Non è certo una novità e forse ci si dovrebbe soffermare sulle ricorrenze di certe parole, di certi slogan che paiono oggi ritornare sulla scena, anche politica. Case che costano care, casa come bene sociale e pubblico, case che rendono e con cui si fanno ottimi affari, patrimonio edilizio pubblico da vendere, difficoltà a trovare una casa che soddisfi elementari bisogni e che sia garanzia di elementari standard igienico sanitari. Sono tematiche già ascoltate e che forse testimoniano il perdurare di certi caratteri del mondo dell'edilizia, forse anche degli interessi che sulla casa speculano e di coloro che dalla casa sono esclusi.

Un tentativo di mettere in relazione fenomeni distanti, anche per rispondere alla natura interdisciplinare del percorso di studi di cui questa tesi è conclusione, si proverà a condurlo intrecciando i valori valutari delle abitazioni e degli investimenti, gli andamenti azionari e la spesa pubblica nel settore. Si farà riferimento alla dimensione nazionale dove è più facile ragionare anche con dati, informazioni ed analisi, ma che spesso sono circoscritte a singoli aspetti della complessa questione abitativa, per poi calarsi nella dimensione territoriale che è quella del Comune di Milano, senza dimenticare certi trend di più lungo periodo.

In questa prima parte emergerà la situazione delle costruzioni e si evidenzierà l'aumento del valore economico delle abitazioni, sottolineando l'evoluzione di un mercato immobiliare verso una maggiore componente di servizio, specie di carattere finanziario, che lo avvicina agli altri mercati dei maggiori paesi europei, ma in un quadro generale dell'economia nazionale del tutto particolare e segnato da forti ritardi e disuguaglianze. Una decisiva controprova di tale ritardo la si ha osservando il sistema di aiuti e interventi pubblici in materia ed evidenziando la sproporzione senza pari tra i proprietari di case e affittuari. Questo primo, denso ed articolato capitolo ha l'obiettivo di mostrare tutta la carenza dell'intervento dello Stato e per converso la forte affermazione del mercato nel campo delle abitazioni e come tale situazione sia eccentrica rispetto al quadro più bilanciato di altri Paesi. Osservando inoltre l'evoluzione dei redditi e della ricchezza ci si accorge che non v'è stata una corrispondente crescita così sostenuta, in particolare per i lavoratori dipendenti e famiglie con figli, categorie entro le quali sono in gran parte iscrivibili gli immigrati.

Gli stessi livelli territoriali europei, nazionali e regionali fino a quello specifico comunale, saranno i riferimenti del ragionamento parallelo sul fenomeno migratorio, che ha iniziato a riguardare l'Italia in tempi, modalità e con risposte del tutto particolari e discostanti rispetto alle esperienze più mature di altri Stati. E' utile qui ricordare che la scelta di osservare i fenomeni, seguendo le dinamiche della popolazione immigrata, è compiuta per i caratteri che questa popolazione ha rispetto alla popolazione tutta. Per i tempi di insediamento che gli immigrati hanno avuto in Italia si è giunti, col nuovo millennio, ad avere una presenza più cospicua di famiglie e di seconde generazioni che si affacciano sulla scena pubblica, per cui meglio si presta il considerare la casa cifra delle loro modalità e capacità di inserimento. Contestualmente, analizzare la popolazione immigrata, consente di verificare la modalità e la capacità di governo di tale inserimento da parte delle autorità preposte e della classe dirigente che in questi anni è stata chiamata ad affrontare questi fenomeni.

In questa seconda parte della ricerca, al fenomeno migratorio si legano altri temi demografici come l'invecchiamento e l'urbanizzazione della popolazione, quali fenomeni che meglio inquadrano lo scenario entro cui le società occidentali evolvono. Inoltre si è voluta sottolineare come la crisi del modello familiare incida sulle dinamiche di impoverimento delle persone e delle famiglie, dando un altro elemento caratterizzante la situazione della popolazione immigrata, molto più di quella italiana, organizzata secondo il modello tradizionale di famiglia, comprovato dei ricongiungimenti. Questa parte della ricerca sottolinea le maggiori criticità da un punto di vista sociale e demografico rispetto al benessere e l'inclusione, anche della popolazione immigrata.

La città è oggi investita in pieno dall'intrecciarsi di questi fenomeni e da sola non è sempre in grado di sopperire alla sfida dell'equilibrio tra cittadinanza, sicurezza sociale e disponibilità di risorse sufficienti. I problemi che la investono non si fermano ai confini amministrativi, quindi è interessante verificare tutti i limiti che la situazione odierna pone, vedendoli dal di dentro. In questa ricerca infatti si rimane entro i confini comunali per avere dati omogenei, ma per offrire la prospettiva interna del Comune e mostrare l'impossibilità di approntare soluzioni realisticamente capaci di incidere, almeno parzialmente, sui problemi di fasce variegata di popolazione. In città rimane tendenzialmente una popolazione anziana a diretto contatto con nuclei familiari immigrati, con le ovvie difficoltà culturali e relazionali che questa convivenza comporta, insieme ai conflitti latenti con altri nuclei familiari poveri e da formare e coloro che esprimono invece la mobilità maggiore per adeguarsi al frammentato e discontinuo mercato del lavoro.

Ha ancora senso quindi riproporre interventi abitativi individuati entro i confini amministrativi ed entro l'angustia di una politica solo di tipo urbanistico o non ci si deve aprire alle contaminazioni delle strutture della burocrazia comunale e regionale e trasversale ai diversi settori amministrativi, per potere affrontare in modo articolato la realtà dei problemi che si è amplificata e fatta complessa? Si deve procedere seguendo un metodo nel quale il Comune è investito sia degli aspetti propositivi che degli strumenti pratici ed attuativi o deve considerarsi uno dei soggetti coinvolti e come si deve porre rispetto agli altri soggetti, anche privati, che oggi costituiscono la platea dei portatori di interessi? Ci si deve limitare a fare il facilitatore di processi o anche di predisporre quale soggetto attivo e coordinante le iniziative di decisione e messa in opera degli interventi? Sono alcuni degli interrogativi che ispirano la visione articolata, che necessariamente viene chiesta, per osservare il fenomeno abitativo in relazione ad una parte di popolazione in difficoltà. Affrontando il caso milanese da vicino si è cercato di porre in evidenza nel tessuto vivo della città l'articolazione delle implicazioni e cogliere la peculiarità del suo cuore urbano, dove l'intrecciarsi dei fenomeni presi in considerazione crea una maglia stretta ed indistinta che non fa emergere le difficoltà con evidenza, ma sotto la quale i problemi permangono.

Si è ritenuto interessante a questo punto scorrere la storia nazionale e comunale per individuare analogie nei numeri e nella rappresentazione di problemi analoghi, verificando se non ci fossero già state esperienze positive, sia per i tratti di socialità, sia per i caratteri di inclusione nei confronti di popolazioni immigrate. Ci si è soffermati su due periodi di grande espansione economica e di incremento della popolazione con cui è possibile porre in relazione la fine degli anni Novanta del Novecento, al fine di evidenziare le discordanze e le ripetizioni di certi aspetti. La prima fase dell'industrializzazione milanese e italiana degli anni Ottanta dell'Ottocento e il secondo dopoguerra con l'immigrazione meridionale nella grande città industriale.

Per avere il polso di quanto detto ci si soffermerà su alcune esperienze topiche e simboliche di pratiche ed approcci che consentono delle riflessioni circa motivi che si ripetono e differenze di struttura e di scenario. Il primo caso studio preso in considerazione è quello delle case popolari della Società Umanitaria, che preludono alla prima grande stagione delle case popolari e degli albori della legislazione in materia. Esso offre uno spaccato, anche se del tutto particolare ed irripetibile, delle possibilità che in quel tempo si aprivano per intervenire con metodo, volontà e risorse, a tutela di quelle fasce della popolazione che maggiormente pagavano condizioni disperate e per le quali le condizioni abitative rappresentavano il maggiore ostacolo al loro pieno riconoscimento e inclusione sociale.

Il secondo caso studio propone l'esperienza del grande progetto nazionale a confronto con la realtà locale di Milano. L'Ina Case e non gli altri programmi che sono seguiti, perché esso rappresenta uno degli esiti più positivi di questa tipologia di intervento e nel quale sono presenti una varietà di temi e problematiche che si riducono nelle stagioni successive della programmazione. La dimensione sociale e comunitaria si affianca alle proposte sperimentali, nuovi scenari urbanistici si affiancano ai problemi del consenso nei due quartieri costruiti a Milano della Comasina e del QT8.

Il terzo caso studio vuole infine proporre uno sguardo critico su esperienze più contenute, ma di avanguardia e di anticipazione di nuove forme dell'intervento pubblico odierno, promuovendo un ripensamento generale dell'intervento pubblico entro le coordinate nuove dello scenario di cambiamento dei sistemi di welfare state che dagli anni Ottanta stanno interessando l'Europa. In particolare il riferimento a due casi complementari di interventi di due fondazioni impegnate sul fronte dell'housing sociale, quali la Fondazione San Carlo e la Fondazione Cassoni, vuole ancora partire da esperienze dai molti risvolti positivi, per evidenziare limiti e punti di criticità del sistema. Tutti e tre i casi presentati mostrano alcune linee di fondo in comune e però ognuna porta, pur nella diversità dei tempi e dei metodi, una esemplificazione di come si può agire in tema di abitazioni, senza rinunciare a sviluppare inclusione, benessere e sicurezza urbana.

Questa ricerca tenta di affrontare il tema abitativo non tanto nella sua ricostruzione storica, né di prospettare interventi risolutivi, ma di verificare attraverso di esso la complessità della città post moderna, della sua varietà di attori, della sua complessità di legami e della difficoltà che il settore pubblico si trova di fronte nel tentativo di ricucire strappi nel corpo sociale. Il taglio dell'analisi si manterrà ancorato ai dati disponibili, ma cercando di legarli tra loro per cercare di rispondere in modo articolato e multiforme ai problemi che si riscontrano oggi nell'affrontare il tema della casa nelle città del mondo postmoderno.

L'obiettivo è di sottolineare la necessità di una maggiore consapevolezza delle profonde fratture sociali che l'abitazione evidenzia e di sollecitare quindi una responsabile e mirata stagione nella quale l'intervento pubblico possa recuperare una coerente azione incisiva.

Il filo conduttore della ricerca è di sostenere come il profilo della popolazione immigrata, sia sotto gli aspetti sociali e demografici, sia sotto l'aspetto economico, ponga tale popolazione in una condizione di svantaggio nell'accesso al bene della casa. Inoltre si evidenzia come essi rappresentino una crescente domanda di intervento da parte del settore pubblico e come invece siano penalizzati dalla debole e insoddisfacente risposta che oggi viene messa in campo. In particolare il tema dell'affitto pare necessitare un più urgente intervento, così come l'intervento del welfare pubblico andrebbe rivisto alla luce di una revisione dell'impostazione generale, tesa ad avvicinarsi alle domande di ampi strati di popolazione e ai tentativi, ancora sporadici, di innovazione dell'approccio al tema abitativo.

La situazione italiana nel panorama europeo emerge come una delle più squilibrate nella distribuzione del bene casa, con una sproporzione tra la disponibilità di alloggi e la precarietà delle sistemazioni. Sono in particolare i nuclei familiari tradizionali a non trovare, in uno dei paesi europei dove la famiglia pare essere ancora elemento centrale del tratto culturale che segna la società, a riscontrare le maggiori difficoltà e la minore disponibilità di alloggi di qualità adeguata.

La crisi del modello familiare, con l' aumento dei soggetti con necessità di trovare alloggi crea una sterile domanda aggiuntiva a quella della mobilità per lavoro e contrae l' accesso al già asfittico mercato, specie dell' affitto. Quando la casa di proprietà è così centrale nel modello economico e culturale di un paese, non ci si stupisce che abbia livelli così alti, l' 80% circa, di corrispondenti proprietari. Salvo poi verificare, attraverso ricerche e studi come quelli sulla povertà e la vulnerabilità, che le difficoltà nel mantenimento di tale agognato bene sono elevate e crescenti. Tuttavia poiché tali difficoltà emergono a fatica, sia come problema per gli stessi soggetti che le subiscono, sia come problema pubblico, esse rimangono sottotraccia e non entrano con urgenza nel dibattito e nell' agenda politica. Questa difficoltà è ancor più marcata per la popolazione immigrata che vive, rispetto al tema della cittadinanza, con una maggiore limitazione di altri gruppi sociali.

Questa difficoltà, che si contrae per ragioni economiche, ma anche per una serie di debolezze culturali e sociali, senza escludere il ritardo delle politiche pubbliche, è quindi composita e variegata, non omogenea nei suoi risvolti pratici. Essa ha esiti che variano dal problema delle famiglie sotto sfratto, che viene rinviato con continue deroghe; con l'affollamento di più soggetti in un alloggio per sopperire ai costi di mercato troppo alti; al senso di inadeguatezza e sfiducia di certe anziane sole con un basso reddito, che non sono nelle condizioni per potere reagire di fronte alla spogliazione del tessuto economico e relazionale che le investe. Questa frammentazione dei problemi, che molte persone nelle moderne società post industriali hanno nell'affrontare il tema abitativo, corrisponde alla più generale polarizzazione sociale che pone sotto forte pressione il ceto medio cresciuto e coltivato nelle società europee con il welfare state.

La crisi del welfare pubblico ha una forte correlazione con le difficoltà di interi strati che si sarebbero, e ancora per molta parte si figurano, come parte del ceto medio e da cui si vedono oggi distaccarsi per essere fagocitati verso un altrettanto indistinto ceto basso, nel quale non necessariamente il principale problema è il lavoro.

In questo scenario la popolazione immigrata svolge da esempio quanto a tipologia sociale, ma ricordiamo è affiancata da una serie di profili: dagli anziani soli, spesso le vedove, alle giovani coppie, ai separati, alle famiglie con figli a basso reddito, ai neolaureati precari.

I tre casi studio scelti, tutti riferiti alla realtà milanese, cercano di illustrare attraverso i decenni, le difficoltà e i ritardi da parte degli attori pubblici nella lettura delle maggiori ferite nel corpo sociale. Alla fine dell' Ottocento, come alla fine del Novecento a Milano una parte della popolazione, spesso e forse non a caso quella immigrata, ha subito questi ritardi ed è stata al centro degli appetiti speculativi che si sono ripercossi sull'alloggio quale bene necessario e insieme simbolico nei percorsi di integrazione e inclusione sociale.

Fortemente limitanti sono gli orientamenti delle politiche abitative espressi fin qui in Italia, tali da non avere saputo, specie nel contesto odierno, affrontare in modo adeguato la varietà e complessità dei soggetti coinvolti. La scelta di focalizzarsi in questa analisi sulla popolazione immigrata amplifica la visione di tali approcci poiché denuncia una domanda, spesso inespressa e correlata al grande tema della cittadinanza e della rappresentanza che è uno dei principali discriminare i casi studio presi in esame. Infatti nel solo caso del

dopoguerra e dell' INA case i soggetti coinvolti avevano una formale difesa nella loro capacità di esprimersi col voto, mentre nel caso degli immigrati di fine Ottocento, esso è andato estendendosi negli anni in cui si promulgavano i primi interventi sulle case popolari ed infine oggi la popolazione immigrata è esclusa in gran parte dal voto di rappresentanza. La popolazione immigrata in Italia è difficilmente protagonista del percorso di inserimento abitativo, molto più spesso vittima della burocrazia e oggetto dell' attenzione anche solidale di fondazioni, associazioni e strutture che cominciano a darsi corpi consistenti. Per questa popolazione, finchè permane un soggetto pubblico debole e miope, non si profila un radicale miglioramento della prospettiva e senza una piena cittadinanza essa difficilmente potrà avere in mano degli strumenti che la pongano nelle reali condizioni di poter esprimere la propria presenza ed essere riconosciuta, anche sul problema della casa, che rimane centrale nei loro percorsi di inclusione, quanto per la società tutta.

Un ultimo accenno va fatto in merito agli effetti territoriali che queste problematiche hanno. A Milano, come è noto, non vi sono, per quel che riguarda la popolazione immigrata, delle concentrazioni a mo' di ghetti o enclaves etniche, il chè corrisponde alla recente e differenziata origine del fenomeno migratorio. Tuttavia ciò non è da ritenere un dato certo per il futuro poiché le stesse catene migratorie e i costi economici, in condizioni non ottimali, favoriscono le concentrazioni. Per reazione della popolazione autoctona, velocemente tali concentrazioni si rafforzano, aumentando così il numero dei problemi in certe zone, aumentando la soglia di attenzione e forse in definitiva creando le condizioni per un intervento pubblico che non potrà che essere in ritardo e urgente, ma dato che questi sono i caratteri fin qui maggiormente riscontrati, in sintonia con la storia di questo paese. La realtà odierna è invece di una indistinta presenza, ma non omogenea. La mappa della popolazione immigrata, va poi sovrapposta a quella della distribuzione del reddito, a quella delle famiglie numerose e di altre categorie a rischio vulnerabilità. Non ne uscirebbero comunque concentrazioni come in certi quartieri problematici di città estere, ma piuttosto dei grumi piccoli e distribuiti sul territorio che rappresentano, in un certo senso, localmente gli effetti dislocativi della globalizzazione. Essi, pur non costituendo grandi agglomerazioni, sono localmente dei polarizzatori di aspetti negativi e mal sopportati quindi da chi vi è direttamente coinvolto in termini di vicinato. Questo fenomeno aumenta molto il senso di diffusione e la percezione del rischio di vedere messa a repentaglio la propria condizione o l'immagine che si ha del proprio vissuto sociale.

Se non si volesse arrivare a questo scenario occorrerebbe intervenire con costanza e coerenza già da ora, ma riformando strutture burocratiche, prassi consolidate e supportate dalla legislazione. Gli spunti e le occasioni offerte dalle avanguardie di certe esperienze come il Villaggio Barona non dovrebbero essere lasciati cadere, ma essere presi come un' impronta e costruire dei modelli di intervento adeguati ad essi, estendendoli come numero e come diffusione. Non va dimenticato che fino a pochi anni fa si manteneva nel quartiere dell' Umanitaria, antesignano dei quartieri popolari milanesi e ripreso in certe esperienze odierne, una partecipazione e un senso di appartenenza e distinzione, che costituivano un vanto per i residenti e per la città, che dava sollievo ai bisogni e costituiva un collante sociale in grado di sopperire alle lacune e i ritardi degli interventi pubblici. L'esortazione è quella di fare tesoro delle esperienze che il tessuto locale è stato ed è in grado di far crescere, rispondendo a questa sfida, trovando gli strumenti nuovi e la flessibilità che si possono mettere in campo.

## Capitolo Primo . Le abitazioni

### 1.1 Andamento del mercato immobiliare in Italia.

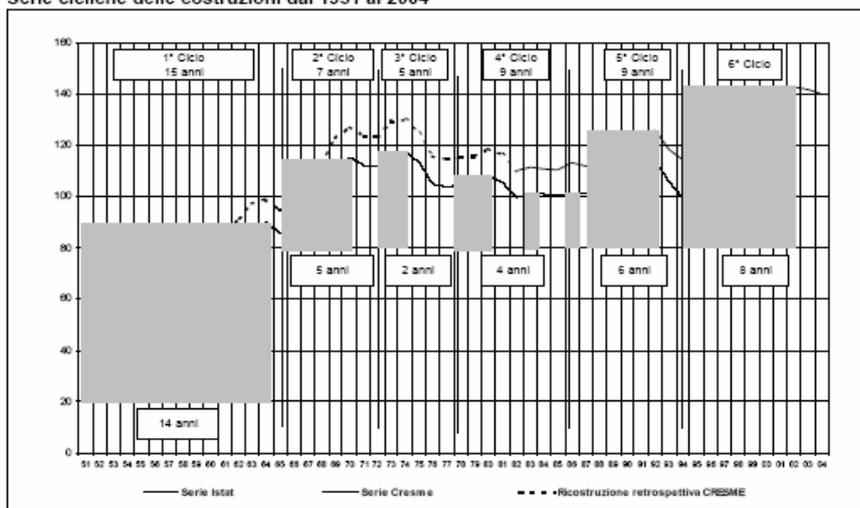
La casa in quanto bene individuale ed economico ha un valore monetario e di scambio che in Italia ha sempre avuto un ruolo centrale nel modello di sviluppo.

La casa ha ancora oggi una capacità di attrazione per l'investimento del risparmio delle famiglie, specie nei momenti di maggiore instabilità. Sulla casa d'altronde ci sono anche state forti speculazioni e deboli tutele pubbliche rispetto al dispiegarsi compiuto delle forze del mercato, la cui azione ha creato ed insieme distrutto molta ricchezza, ampliando le facoltà di accesso alla proprietà immobiliare di ampi strati di popolazione e lasciandone tuttavia ai margini molte altre.

Cercando di cogliere gli aspetti più qualificanti dell'osservazione del mondo immobiliare, si rileva la consistenza e l'andamento del mercato immobiliare in Italia negli anni Novanta secondo i dati del Cresme che da anni segue da vicino questa realtà.

**TAB.1**

Serie cicliche delle costruzioni dal 1951 al 2004\*



Fonte: stime ed elaborazioni CRESME, dati ISTAT

\*Previsioni

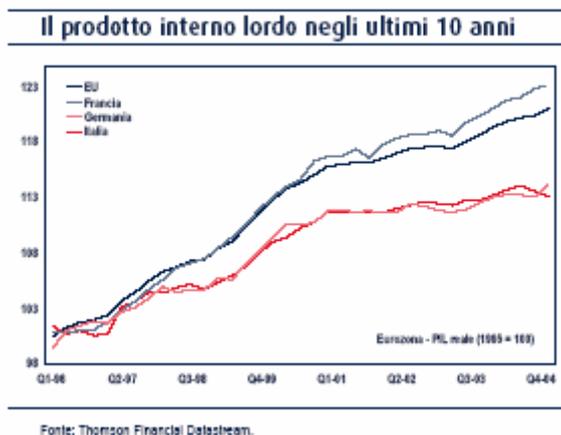
Fonte:Cresme,2005

Si può subito riscontrare come la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio siano stati caratterizzati in Italia da un lungo ciclo espansivo nel mercato delle costruzioni, significativo quasi quanto quello dell'immediato secondo dopoguerra. Questo si è verificato nonostante la presenza di cicli economici, sia di modesta crescita che di stagnazione, non come è accaduto nel secondo dopoguerra quando ci fu un prolungato ciclo economico espansivo. Non è il solo o il primo riscontro in merito ai cicli edilizi ed economici. Talamona, prendendo in considerazione come intervallo di tempo quello compreso tra il 1863 e il 1956, individua diversi momenti e proprio tra il 1945 e il 1956 sottolinea un trend di crescita delle costruzioni in parallelo però al ciclo economico espansivo più generale (Talamona, 1958). Contraddittoria è la relazione tra ciclicità economica ed edilizia: il ciclo economico è in genere più lungo, per l'ordine di grandezza maggiore degli investimenti necessari e dei tempi decisionali necessari per adottare e implementare i progetti, rispetto

ai cicli edilizi, più soggetti a sollecitazioni repentine, anche per effetto di politiche non direttamente prevedibili e alla minore tecnologia necessaria al loro avvio.

Gli anni Novanta invece sono caratterizzati da bassi tassi di crescita dell'economia nazionale, anche rispetto ai grandi paesi dell'Unione Europea e di stagnazione nei primi anni Duemila. Il PIL è infatti cresciuto in Italia poco sia rispetto alla media mondiale, sia a quella dei grandi Paesi dell'Unione Europea. Ciononostante la crescita edilizia dalla fine degli anni Novanta non si è ancora arrestata.

**TAB.2**



Fonte: Scenari economici I/2005, Unicredito, 2005

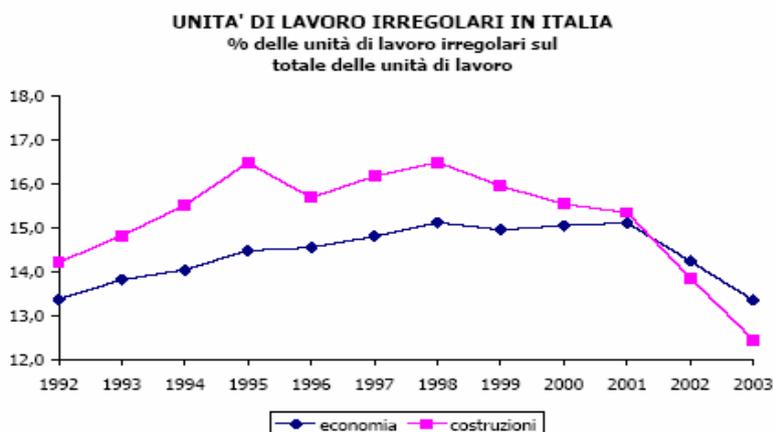
D'altro canto occorre sottolineare la forza propria del settore che ha sempre avuto in Italia una sua rilevanza e una sua peculiarità, proprio in funzione del caratteristico modello di sviluppo nazionale e che nei momenti di debolezza economica è stato ritenuto, a torto o a ragione, in grado di far ripartire l'economia. Ciò anche per la forza politica e sociale conservatrice che ne sostiene gli interessi, ma soprattutto per la debolezza di segmenti più avanzati del sistema economico sociale italiano (Indovina, 1972). Dato il carattere permanente di questa presenza e forza relativa, non si può nascondere la funzione di salvaguardia, ma anche di arretratezza, che ne deriva e le non poche occasioni di speculazione e rendita che da questo potere vi sono state e continuano a derivare. Va infine aggiunta una debolezza amministrativa dello Stato che non ha saputo innovare molto e progettare in modo stabile, specie per le grandi infrastrutture, caratterizzandosi per forti ritardi e negligenze.

Nel 2003 il settore delle costruzioni in Europa ha superato i 1000 miliardi di euro di fatturato, di cui oltre il 45% deriva dal settore dell'edilizia residenziale nuova e di recupero ovvero di rinnovo e manutenzione (CRESME, 2005). Gli investimenti in Italia, per il settimo anno consecutivo, sono stati maggiori nelle costruzioni rispetto alla crescita del Pil, pari al 22.9% dal 1999 al 2005 rispetto all'8.6% e, nel solo 2005, pur in flessione, gli investimenti in costruzioni sono aumentati a 128.897 milioni di euro, in aumento dell'1.5% rispetto all'anno precedente e nel nord Italia in aumento dell'1.4% (ANCE, 2005). L'andamento del mercato residenziale, in flessione rispetto agli anni precedenti, rimane positivo e superiore a quello generale del settore immobiliare. A questo dato va poi aggiunto il positivo andamento occupazionale, in particolare di erosione della componente del sommerso anche più di altri settori economici.

L'occupazione nelle costruzioni è stata infatti in crescita e con un tasso pari a tre volte quello registrato nell'intero sistema economico. La presenza in Lombardia di lavoratori, sia autonomi che dipendenti, stabilmente occupati nelle costruzioni è considerevole anche rispetto al dato nazionale.

Va anche ricordato che con i primi anni del nuovo millennio il tasso di disoccupazione generale evidenzia per l'Italia, pur nei limiti dei criteri adottati, una riduzione sino a livelli inferiori alla media storica.

**TAB.3**



*Elaborazione Ance su dati Istat*

Fonte: Ance, 2005

Così il mercato immobiliare risulta tonico e senza particolari tensioni in vista, dato il permanere di condizioni favorevoli all'investimento, come una domanda consistente e tassi di interesse per i mutui ancora bassi, anche se previsti in crescita. Vi sono aspettative e richiami ad un intervento pubblico maggiore per i settori deboli della popolazione, specie per il sostegno all'affitto e rivolti a categorie in difficoltà come anziani, giovani e giovani coppie, immigrati. Va sottolineato infine che gli investimenti si dividono pressoché equamente tra nuove abitazioni e ristrutturazioni. In particolare le ristrutturazioni sono sostenute dalle agevolazioni fiscali che dal 1998 hanno interessato il settore.

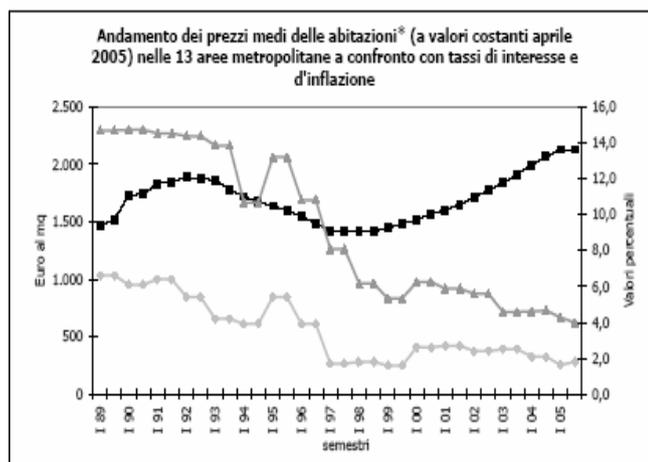
Occorre ricordare come influenzi molto l'andamento del mercato delle costruzioni il quadro di stabilità dell'attenzione del settore pubblico verso il mondo dei beni durevoli, dati i tempi di realizzazione e la mole di investimenti che vengono messi in campo. Si investe nel settore ed in quelli dell'indotto quando, come in questi anni, è cresciuta l'attenzione dello Stato verso il settore con la ripresa dei cantieri di grandi opere pubbliche come il progetto Alta Velocità o la Variante di Valico. Importante è poi che tale attenzione trovi riscontro anche nella dimensione locale con progetti diffusi.

Incide altresì, in forme significative, il quadro agevolatorio nel reperimento dei fondi sia per le imprese edili, che per gli acquirenti di case ed anche questo aspetto ha avuto nel sistema creditizio un attore che è stato parte in gioco.

Il mercato italiano è cresciuto molto in questi anni, ma se confrontato con altre realtà europee e di paesi avanzati non risulta essere particolarmente a rischio di 'bolle speculative', quanto piuttosto di assestamenti di mercato in funzioni di ciclicità e criticità economiche.

L'andamento dei prezzi è cresciuto tanto da tornare sui livelli dei primi anni Novanta, confermando strozzature e limiti delle centralità urbane italiane. A Milano la differenza tra il picco del 1991 e del 2004 è del 3.1%, conseguenza dei valori assoluti già alti e dell'andamento in uscita della popolazione dalla città. E' interessante notare l'andamento nell'ultimo decennio tra tassi di interesse e inflazione, entrambi decrescenti e l'inverso andamento in salita dei prezzi delle case dopo il rallentamento iniziato con il 1992, anno dell' uscita dell'Italia dallo SME, della crisi politica innescata con Tangentopoli e le ripercussioni sulle iniziative dei progetti edilizi e infrastrutturali.

**TAB.4**

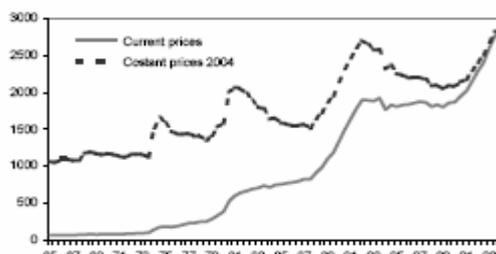


Fonte: Nomisma, 2005

L'andamento dei prezzi correnti è andato in crescendo, con vari momenti di andamento neutrale, corrispondenti ai periodi di congiuntura negativa, ma non ponendo mai in forse l'andamento rialzista fin dagli anni Settanta (Nomisma,2005).

Le compravendite, pur in crescita, hanno una differenziazione territoriale tra grandi e medi centri, tra abitazioni di lusso e popolari e sono soggette ad influenze esogene come ad esempio la vicinanza o meno a interventi di riqualificazione di vasta portata. La maglia che si crea è quindi mossa ed è difficile dare linee guida sempre valide e univoche, occorre calarsi nella dimensione locale ed è ciò che si tenterà di fare successivamente in questo studio.

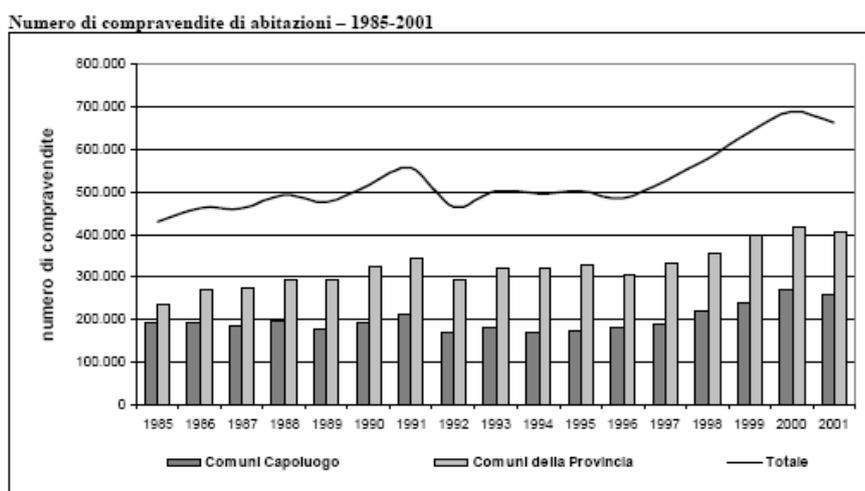
**Tab.5 Media nelle 13 maggiori aree urbane italiane dei prezzi nuove abitazioni**



Fonte: Nomisma, 2005

Dopo una fase di assestamento delle compravendite intorno alle 500 mila annue nella prima parte degli anni Novanta, in corrispondenza di una fase economica modesta, ma di una forte crescita del ricorso alla finanza, anche speculativa, il numero di compravendite si è portato sulle 650 mila con gli anni Duemila. Come riportato nella Tab.6, seguendo la distinzione tra comuni capoluogo e altri comuni della provincia è in questi ultimi che si è verificato la maggiore crescita e presumibilmente ciò è dovuto ad una sorta di espulsione di certi ceti con certi redditi fuori dalle maggiori città. Rimangono anziani nelle aree centrali, mentre i giovani escono per effetto dei costi alti rispetto ai redditi disponibili.

**TAB.6**



Fonte: Cresme,2005

Infatti stime ed elaborazioni del Cresme pongono in luce l'andamento delle compravendite, in crescita tendenziale negli ultimi anni a confronto con l' aumento del valore scambiato e la crescita più modesta e graduale dello stock residenziale evidenziando lo scarto tra questi valori, ma anche la maggior crescita dei prezzi proprio nelle grandi città.

**TAB.7 Compravendite e variazione dei prezzi in Italia**

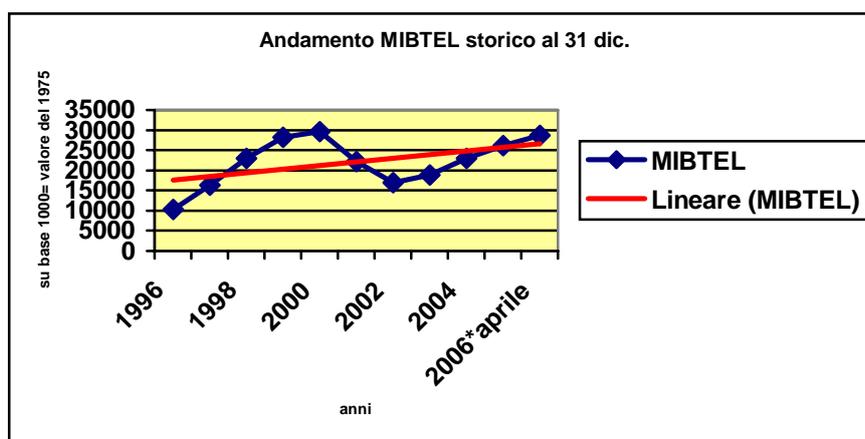
anno	Compravendite	Indice prezzi(su valori costanti)	
		Grandi città	media Italia
1997	665000	0.5%	2.7%
1998	739500	-4.9%	-3.2%
1999	824500	1.5%	0.0%
2000	910200	3.7%	3.4%
2001	892000	5.2%	4.1%
2002	998100	8.2%	8.0%
2003	999100	4.7%	3.0%

Fonte:CRESME,2005

## 1.2 Andamento del mercato borsistico e formazione di un mercato del real estate in Italia.

Rispetto allo stock abitativo italiano ed i connessi problemi legati alla distribuzione e alle connessioni col reddito, ora si vuole far luce sul lato della medaglia che riluce. L'andamento del mercato borsistico nazionale è sempre stato debole in Italia specialmente se comparato con quello di mercati ed economie altrettanto mature di quella nazionale. Questo gap che permane e che è sempre stato considerato la cifra di un'economia debolmente competitiva e aperta, è andato riducendosi, almeno in termini assoluti, negli anni Novanta.

**TAB.8**



Fonte: Borsa Italiana, 2006

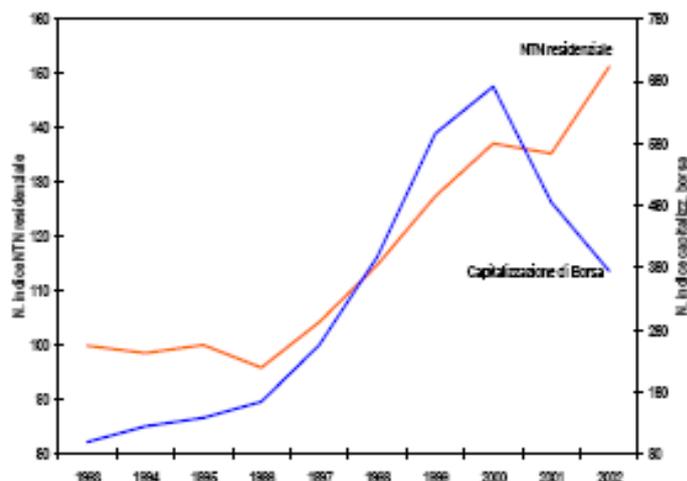
L'indice del Mibtel storico e la capitalizzazione di borsa hanno avuto, come le altre maggiori borse mondiali, un'impennata in corrispondenza della fase di privatizzazioni in Italia e il crearsi e lo sgonfiarsi della gigantesca bolla finanziaria guidata dai titoli tecnologici, a cavallo del 2000 ([www.borsaitaliana.it](http://www.borsaitaliana.it), 2006).

Investitori istituzionali, fondi, speculatori e famiglie hanno riposto parte di beni mobili in strumenti di investimento a maggior tasso di rischio. Quando le cose si sono messe male la realtà è stata molto dura, le perdite consistenti; la reazione si è diversificata tra esperti e operatori di mercato che hanno in parte subito e in parte controllato anche la fase di discesa del mercato e famiglie che avevano messo risparmi in Borsa con molta convinzione e bruciandosi le mani sono fuggiti impauriti. Dopo quelle esperienze, insieme ai crac finanziari dei bond argentini, Parmalat, Cirio e di altre aziende minori, ma con grande partecipazione di piccoli risparmiatori, molti hanno optato per l'investimento immobiliare, inducendo il permanere della crescita di prezzi e compravendite.

Questo duro banco di prova ha consentito al mercato finanziario nazionale di cimentarsi con strumenti inusitati e ha coinvolto sempre più anche famiglie in cerca di investimenti alternativi ai tradizionali titoli di debito statale, i cui tassi nominali subivano un rallentamento decisivo e strutturale in seguito all'adeguamento ai parametri europei per l'acquisizione della moneta unica. In parallelo si muovevano verso una riduzione gli interessi sui mutui per la casa, altro fattore che ha contribuito a orientare risparmi, investimenti e speculazioni verso il settore immobiliare piuttosto che verso l'innovazione

industriale e dei servizi, divenendo in tal senso un fattore limitante rispetto alla debole crescita del Paese ed in particolare della sua produttività.

**Tab 9 Andamento della capitalizzazione di Borsa e del NTN residenziale 1993-2002**



Capitalizzazione di Borsa Valori e andamento delle compravendite di abitazioni - osservatorio immobiliare 2004. Agenzia del Territorio, 2005

All' interno di questo vasto movimento di capitali si è assistito anche alla formazione di un mercato nazionale del real estate che è riuscito ad andare un po' oltre la tradizionale idea del mondo delle costruzioni edili, nel quale sono comparse strutture complesse di progettazione, realizzazione e management di progetti immobiliari importanti, con valenza finanziaria sconosciuta a questo Paese, ma non così in altre parti dell'Occidente.

Se si valuta l' andamento dell' indice nazionale e europeo del real estate, possiamo riconoscere un forte incremento delle valutazioni azionarie e una crescita di numero e dimensioni di soggetti industriali a forte vocazione di servizio.

In Italia un caso che si può ritenere esemplare è quello della Pirelli&C. Real Estate, creata all' interno del gruppo Pirelli a cui confluirono le partecipazioni immobiliari e che si cimentò da subito con un modello di business sconosciuto in Italia, con una importanza crescente proprio delle attività di servizio di facility management e della componente di servizio dei non performing loans, ovvero dei crediti e degli aspetti finanziari legati al mondo immobiliare di cui poche realtà in Italia si occupano. Le attività avevano le fondamenta in un grande progetto di riqualificazione immobiliare della zona della Bicocca a Milano, dove venivano riconvertite ad uso terziario, anche avanzato, aree industriali dismesse. La Bicocca rappresenta per dimensione e caratteri un'esperienza innovativa e per l' azienda in questione un grande e per certi versi irripetibile dato di partenza che le dava massa critica iniziale adeguata a competere sul mercato europeo, difficile da ritrovare in Italia.

Accanto a questa esperienza ci sono quelle di gruppi già da tempo presenti e in questi anni consolidatisi come Aedes, Beni Stabili, Risanamento, a fianco dei quali ci sono i grandi gruppi delle costruzioni Impregilo, Astaldi e Vianini Lavori.

A questi si deve aggiungere la miriade di aziende familiari e di medie aziende di servizi cresciute con le esperienze di riqualificazione come Euromilano, Euroimmobiliare ed altre. Molte di queste esperienze hanno importanza perché apportano nuovi servizi, rispondendo ad una maggiore sofisticazione del mercato immobiliare ed esprimono la capacità di stare sul mercato, anche affrontando la quotazione in Borsa.

**Tab.10 Fatturato di alcune società di servizi immobiliari nell' EU5 e USA**  
(mln euro)

Rank	Country	Company	1999	2000	2001	2002	2003
1	Spagna	SACYR VALLEHERMOSO	330.9	518.9	727.6	833.2	3333.7
2	UK	LAND SECURITIES	n.d	824.8	1060.6	1583.1	1669.1
3	USA	CB RICHARD ELLIS	n.d	n.d	n.d	1241.6	1442.3
4	Francia	NEXITY	n.d	n.d	1090.1	1405.9	1304.4
5	USA	FOREST CITY	n.d	653.6	834.0	963.9	921.2
12	Italia	PIRELLI & C REAL ESTATE	158.1	213.0	267.2	424.1	644.8
26	Italia	BENI STABILI	28.7	65.4	382.1	436.7	359.4
55	Italia	AEDES	5.3	18.5	93.5	88.7	124.1
60	Italia	IMMOBILIARE LOMBARDA	24.6	39.2	89.9	72.6	100.2
64	Italia	RISANAMENTO	12.2	62.2	71.3	76.8	94.7
90	Italia	IPI	24.5	24.9	28.1	30.4	42.0

Fonte: Scenari immobiliari,2005

Dalla Tabella 10 si evince la forte crescita delle aziende italiane e altresì di quelle americane ed europee che permangono però di dimensioni molto più grandi di quelle nazionali. Questo mercato negli ultimi anni ha cominciato ad essere interessato da processi di fusioni, specie negli Stati Uniti, ma non ancora in Italia dove si è ancora nella fase espansiva del ciclo di vita delle aziende e del settore (Scenari immobiliari, 2005).

Anche da un punto di vista finanziario c'è stata una maturazione in senso più marcatamente di mercato del mondo immobiliare. Sono nati e cresciuti in Italia in questi anni i fondi ad hoc, sviluppatasi anche su impulso della nuova legge 86/1994 che ha dato l'avvio anche in Italia di questi strumenti di risparmio e finanziamento del settore e che ha visto crescere le loro consistenze sino ai 11814 milioni di Euro di patrimonio, pari ad un controvalore di oltre 18 milioni di Euro (Assogestioni, 2005).

**TAB.11 Numero di fondi immobiliari in alcuni Paesi europei al 31 dicembre 2005**

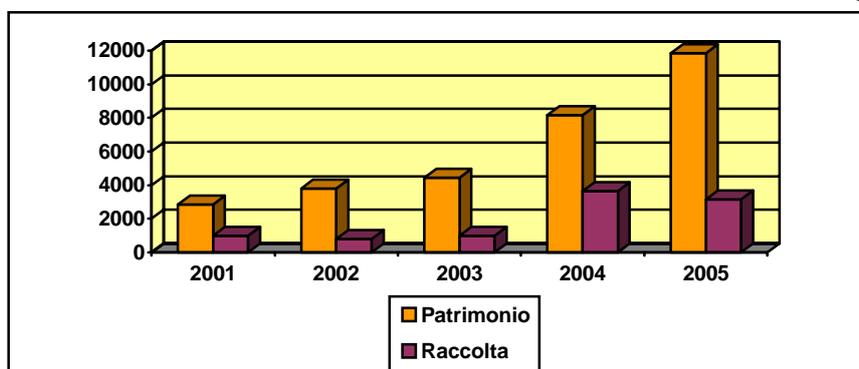
Paese	Numero fondi
Belgio	12
Gran Bretagna	33
Germania	28
Francia (Scpi)	135
Spagna	8
Paesi Bassi	32
ITALIA	34

Fonte: Scenari immobiliari,2005

Tali valori sono ancora in parte limitati nel confronto con la corrispondente industria europea ed americana dove le capitalizzazioni sono maggiori, nonostante solo in Francia vi sia un numero alto di fondi, mentre in Germania, ad un numero relativamente modesto di fondi, corrisponde una più ampia capitalizzazione.

In Italia l'attenzione verso questi strumenti di investimento è in costante crescita ed ha accompagnato la prolungata fase, ancora in atto, di crescita di rendimenti, di attività gestite, di società coinvolte, di numero di fondi. La raccolta va però diminuendo nel 2006, anche per effetto di gestioni non sempre profittevoli e dai costi non sempre competitivi, specie nei confronti dei titoli di Stato, rivalutati dai risparmiatori ed investitori, in parallelo alla crescita dei tassi di interesse della Banca Centrale Europea.

**TAB.12 Patrimonio e raccolta di fondi immobiliari italiani in migliaia di €**



Fonte: Assogestioni, 2005

### 1.3 Welfare e politiche per la casa

Quando si parla dello stock abitativo, occorre ricordare in che termini relativi ce ne occupiamo, specie in relazione al quadro di riferimento europeo ed in particolare entro i sistemi di welfare state, di politiche e risorse pubbliche destinate al sostegno delle persone e famiglie rispetto al disagio abitativo. È bene rilevare anche in questo studio come l'Italia si ponga in modo eccentrico rispetto alla spesa pubblica per settori di spesa.

Emerge in tutta evidenza il ritardo dell'Italia nell'affrontare le difficoltà legate all'abitare, destinando risorse molto scarse rispetto agli altri paesi europei e lo sbilanciamento più generale a favore di pensioni, pensioni d'anzianità e invalidità e settore sanitario a cui pare ridursi il senso del welfare nazionale, allorquando in quasi tutti i paesi europei c'è una differenziazione tra housing, sostegno di disoccupazione e intervento di sostegno contro l'esclusione sociale, politiche di sostegno alla famiglia ed altre forme di intervento e sostegno sociale.

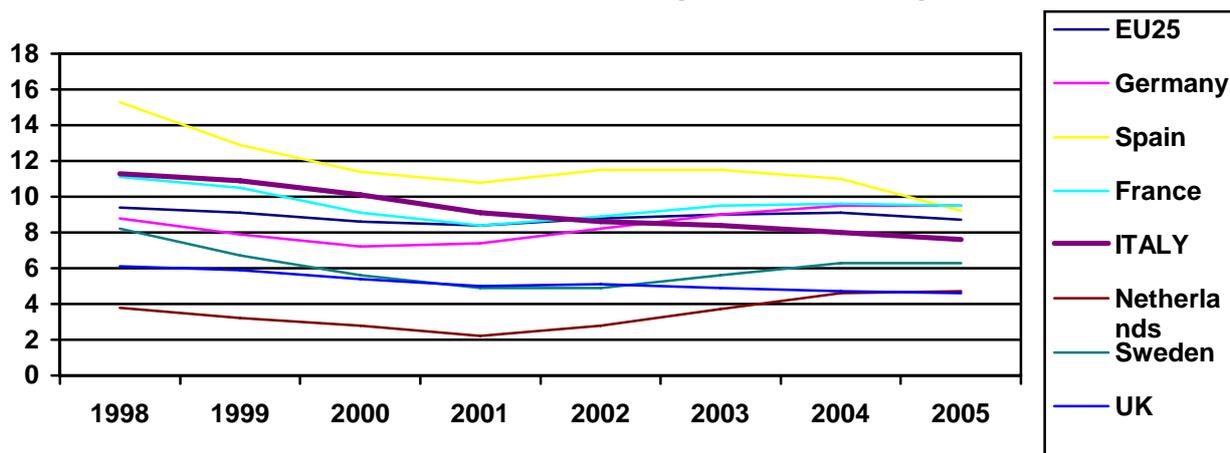
**TAB. 13 Spesa per welfare state in diversi paesi europei 2000**

In milioni di €

Paese	Social protection benefits	Old age	Housing
Italia	5415	2844.9	2.3
Germania	6346.5	2590.4	44.7
Francia	6291.3	2435.9	199.7
Spagna	3536.8	1519.8	30.6
Uk	5789	2572.3	327.4
Svezia	7193.5	2676	150.9
Olanda	6169.1	2285.5	92.2
EU25	5121.8	2160.3	105.7

Fonte: EUROSTAT,2006

**TAB.14 Andamento del tasso di disoccupazione in Europa**



Fonte: Eurostat ,2006

Per la casa a fatica in Italia si spende il 2%, a fronte del 5% del PIL del Regno Unito, dove pure negli stessi anni c'è stata un'impennata delle quotazioni di mercato, ma dove non è mancata la crescita di contributi per la casa, anche se non per i redditi come, parzialmente si è fatto in Italia, vuoi con l'attenzione mantenuta sulle pensioni, vuoi con le azioni sul mercato del lavoro che hanno fatto scendere il tasso di disoccupazione (Eurostat,2006).

L'azione riformatrice in tale campo è stata più volte richiamata e studiato il modo di attuarla, ma mancano incisivi risultati (Barea, Cesana, 2003), (Cazzola, Collicelli, 2000). Come evidenziato da più parti e in settori diversi d'intervento, come in ambito sanitario o per la lotta alla disoccupazione (Boeri, 2000), l'azione dello Stato si pone sempre più in una posizione problematica tra esigenze di tagli alla spesa e riformulazione delle politiche di sostegno e potenziali conflitti etici (Sgreccia, Spagnolo, 1996). Come non si mancherà di rilevare in seguito, le capacità di innovazione nella formulazione di risposte alle nuove problematiche ha trovato nelle esperienze di frontiera dell'housing sociale delle cooperative, delle organizzazioni non profit, un valido strumento complementare all'azione

pubblica tradizionalmente intesa; così anche in settori contigui come quello sanitario e assistenziale, tali organizzazioni hanno contribuito a lenire i disagi e le difficoltà dell' intervento statale ((Pavione, 2002). Il caso olandese, che nella modellistica dei sistemi si può porre a mezza via tra quello prevalentemente privato come quello statunitense e quelli prevalentemente pubblici come quelli dell' Europa continentale, è un esempio di partnership tra pubblico e corpi intermedi privati e che può offrire chance, seppur non in modo neutro, alla difficile sfida della riforma dei sistemi di welfare, specie per quello italiano. Non si intende qui soffermarsi ulteriormente con analisi complicate dei sistemi di welfare europei, ma è indubbia la caratterizzazione eccentrica ed alquanto deficitaria del modello italiano di intervento nel settore abitativo, nella già contraddittoria natura del modello dei paesi del sud Europa.

Dopo aver ricordato il contesto delle politiche di welfare all' interno del quale si deve porre e valutare anche la consistenza dell' housing sociale, di cui più da vicino ci si intende occupare, si vuole ora sottolineare attraverso indicatori economici quanto la casa incida diversamente, non solo in funzione delle risorse messe in campo dalla politiche pubbliche, ma anche rispetto ad altri dati economici sulle spese correnti delle famiglie.

Se si considera l'incidenza delle spese per la casa e relativi servizi ritenuti essenziali, quali forniture di luce, acqua e gas, e facendo bene attenzione a considerare i seguenti dati come sommatoria di diverse voci di spesa si può tuttavia avere un parametro, ancorché spurio, dell'andamento nei vari paesi europei delle spese famigliari per l'abitazione e riscontrare come in Italia, pur essendo leggermente inferiore alla media europea, sia per effetto di una distribuzione ineguale della ricchezza, maggiormente soggetta a disparità di redditi e, data la differenziazione storica tra le regioni del centro nord e del Meridione, abbia ancora anche una forte differenziazione territoriale.

Come mostra la Tab.15 in Europa sono andate aumentando le disparità nella distribuzione della ricchezza, specialmente con i primi anni del nuovo millennio, in particolare in Germania e Olanda, mentre sono rimaste stabilmente alte nel Regno Unito. Sono calate in Spagna, stabili in Francia, mentre in Italia, dove si partiva da forti differenziazioni che pure erano andate calando, anche sotto l' impulso di politiche redistributive più incisive, nella seconda metà degli anni Novanta, hanno poi ripreso a crescere per riportarsi ai livelli più alti tra gli stati europei (Eurostat, 2006).

**TAB.15 Ineguaglianza della distribuzione della ricchezza (ricchezza 20% con più ricchezza/ricchezza del 20% meno ricco) Fonte: Eurostat,2006**

Paese	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU25	4.6	4.6	4.5	4.5	-.-	4.6	4.8
Germany	3.6	3.6	3.5	3.6	4.4	4.3	4.4
Spain	5.9	5.7	5.4	5.5	5.1	5.1	5.1
France	4.2	4.4	4.2	3.9	3.9	3.8	4.2
ITALY	5.1	4.9	4.8	4.8	--	--	5.6
Netherlands	3.6	3.7	4.1	4.0	4.0	4.0	--
Sweden	--	3.1	--	3.4	3.3	--	3.3
UK	5.2	5.2	5.2	5.4	5.5	5.3	--

Questo andamento pone l'Italia ancora una volta in una posizione eccentrica al resto d'Europa e ne sottolinea la forte differenziazione di ricchezza a disposizione, il che non manca di avere effetti perversi sull'economia stagnante e la difficoltà crescente rispetto ai costi dell'abitare per certe categorie sociali, frutto del micidiale incrocio di alti prezzi delle case o delle spese incorse per i mutui, stabili opportunità lavorative, ma dal carattere fortemente precarizzato, politiche pubbliche redistributive che riconoscono con difficoltà il disagio e le cui risposte sono del tutto inefficaci. Anzi, tali politiche sembrano accrescere le disparità, poiché agiscono in modo spropositato sul versante del sostegno pensionistico che va a coprire solo una parte dell'area del disagio, mentre implicitamente diventa fattore che limita classi d'età più giovani, allorquando formano una famiglia e inclinano in partenza le possibilità di miglioramento delle loro condizioni.

Una distribuzione del reddito e del patrimonio immobiliare diseguale che si riscontra anche confrontando la percentuale di famiglie in condizioni abitative di basso livello rispetto al tenore di vita, indicato dal sovraffollamento, dove emerge la permanenza dell'Italia nel 2001 col 36.7% delle famiglie con meno del 60% della ricchezza media europea in case di basso livello, ben oltre la media europea e dei maggiori paesi sviluppati. Una delle più alte percentuali di popolazione con più del 140% della ricchezza media che vive in condizioni di sovraffollamento. E' difficile anche nascondere il fatto che tali livelli non subiscono una significativa riduzione, come negli stessi anni avviene in Francia e soprattutto in Spagna, che pure partiva da livelli simili a quelli italiani, segno di un'attenzione di quel paese, in cui cresce la ricchezza a disposizione delle famiglie, disponibile anche per il rinnovo del patrimonio edilizio che porta ad un miglioramento delle condizioni abitative generali. Ciò che preoccupa è infatti l'andamento nel tempo di tale indicatore, ridotto negli anni '60 e '70, per tornare ad aumentare negli anni Ottanta e assestarvi negli anni Novanta, combinato al progressivo invecchiamento e conseguente deterioramento dello stock abitativo, che riguarda più da vicino proprio quella parte di stock maggiormente caratterizzata dai problemi del sovraffollamento. Si moltiplicano pertanto i fattori del disagio a carico delle stesse famiglie e categorie sociali, costrette a pagare in termini relativi di più l'assenza o l'arretratezza delle politiche abitative. Anche sotto il profilo strettamente economico sulle loro spalle ricade una maggiore onerosità dell'accesso all'abitazione di proprietà o l'incertezza delle famiglie in abitazioni in affitto. Dato che il mercato dell'affitto si è progressivamente ridotto molte più famiglie con redditi progressivamente più bassi sono state 'obbligate' all'acquisto dell'abitazione, spesso incrementando l'indebitamento di queste fasce di popolazione e ponendole di fronte, se non all'imminente crisi, all'aumento del disagio nel sopportare costi, incidentalmente più alti di categorie a redditi maggiori (CNEL, 1995).

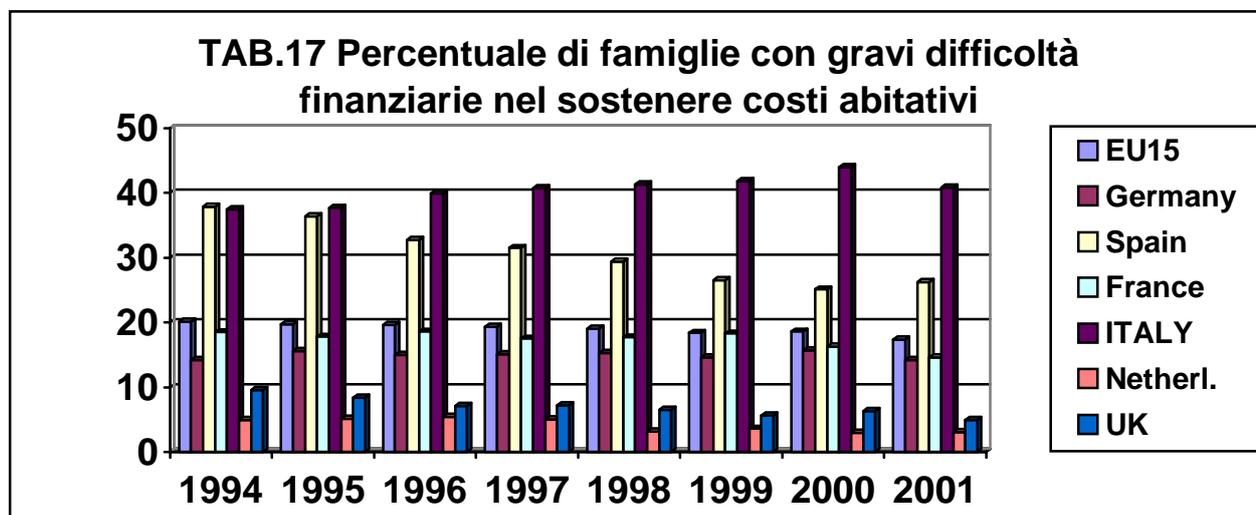
Anche il dato di 1.6 stanze per persona in Italia, tra i più bassi in Europa dove ci si assesta sulle 2 stanze per persona e si toccano i 2.6 nei Paesi Bassi, e i 2.3 nel Regno Unito (Eurostat, 2006) pare indicare una condizione abitativa non particolarmente brillante e per giunta non in via di miglioramento visto che il dato è fermo su quei livelli da anni. Inoltre vi è una differenziazione per età che si manifesta ovunque, ma in modo più consistente in Italia, con minor spazio per i giovani e molto di più per gli anziani. La differenziazione tra realtà urbane o meno invece, nel caso italiano non comporta variazione, mentre nei maggiori paesi europei di solito il numero di stanze per persona cala nelle aree urbane.

**TAB. 16 Condizioni di sovraffollamento rispetto alla ricchezza delle famiglie**

Paese	1996	1997	1998	1999	2000	2001
%di famiglie con meno del 60% della ricchezza media che vivono in condizioni di sovraffollamento*						
Eu15	17.9	17.5	16.1	15.9	15.9	15.7
Germany	11.7	14.4	11.8	11.3	13.3	14.4
Spain	30.1	28	25.1	24.1	19.2	18.5
France	18	16.6	15.4	14.8	15	15.8
ITALY	38.7	37.8	36.7	38	38.3	36.7
Netherlands	3	4.1	7.7	6.1	3.9	2.6
Sweden	--	5.9	7	5.8	5.2	6.1
UK	7.3	7.1	5.3	5	5.3	5.2
% di famiglie con più del 140% della ricchezza media che vivono in condizioni di sovraffollamento *						
EU15	4.9	4.6	4.6	4.7	3.9	4.1
Germany	1.8	1.9	1.3	2	1.7	1.7
Spain	11.2	10.7	11.4	10.2	6.9	8.5
France	3	2.9	2.5	2.6	1.8	2.2
ITALY	10.8	11	11.6	11.3	10.4	10.5
Netherlands	0.1	0.1	0.1	0.1	--	--
Sweden	--	0.3	0.7	1	0.9	1.6
UK	1.9	1.5	1.4	1.9	1.3	0.9

\* Più di una persona per stanza. Fonte:Eurostat,2006

Questi dati sembrerebbero in contrasto con la percentuale molto alta di proprietari di case, ormai oltre l'80%, ben superiore a quello di Francia, Germania, Regno Unito e Olanda. Bisogna anche riscontrare la maggiore incidenza in Italia, per i motivi ricordati di distribuzione diseguale del reddito, di famiglie con gravi problemi nel mantenimento del bene casa acquisito, che vedremo è una parte consistente del problema nuovo da affrontare.



Fonte: Eurostat,2006

Come rilevare e dare soluzione ad un problema che difficilmente ha risalto e visibilità perché difficile da valutare in modo non discrezionale e perché è anche difficile che sfoci in questione a cui dare rappresentanza politica e negoziale? Si parla di affordability e non tanto di strati sociali poveri in senso tradizionale come di quella parte di popolazione visibile per mancanza di beni, ma di precarietà nel godimento del bene e timore di una perdita del bene, per di più con tutta la carica simbolica che il bene casa ha per quel folto e indistinto ceto medio-basso della popolazione, il quale non è ancora riuscito a esprimersi come classe e quindi ad ottenere rappresentanza delle proprie istanze come nei decenni passati è accaduto, trovando una risposta nei regimi sociali di tutta Europa. All' interno di questo indistinto gruppo sociale si pone la popolazione immigrata, specie delle grandi realtà urbane. Da una recente ricerca europea emerge una forte differenziazione per ricchezza, marcata anche in Italia, nella capacità di affrontare le spese per il riscaldamento, mentre per quel che riguarda lo stesso problema, ma per classi d' età, si nota in generale una maggior incidenza tra la popolazione anziana in Italia, Spagna, Portogallo, mentre tra i più giovani in Francia e Regno Unito (Eurofoundation, 2006).

Si cercherà ora di inquadrare la casa come epicentro delle spese e delle entrate delle famiglie, per tentare di evidenziare le difficoltà finanziarie del raggiungimento e ancora più del mantenimento di questo bene.

In Italia il dato sconcertante è l'alto numero di proprietari e per converso la marginalità nell' offerta di locazioni, ma su cui il fattore prezzo diventa discriminante rispetto a talune categorie di reddito, causando un' incidenza insostenibile delle spese per la casa, senza che l' intervento pubblico, al quanto ridotto, riesca a sopperire in modo incisivo.

La tabella 19 ci ricorda la debolezza dell'affitto in Italia, come nei paesi del sud Europa, il cui dato è probabilmente da inquadrare nella debole attività pubblica e dei forti interessi e orientamenti delle politiche verso l' acquisto della casa, ma anche da interpretare come un tratto culturale di maggior intensità del vivere il bene casa, come abitazione, legato probabilmente al permanere di più forti strutture familiari rispetto al nord Europa. Tuttavia in connessione con il forte rialzo dei prezzi delle abitazioni, i canoni di locazione sono tornati ad accelerare nell'ultimo triennio, ne discende l'indicazione di una correzione al rialzo più ampia per i nuovi contratti, per effetto della pressione della domanda, con un incremento dei canoni del 4,6 % all'anno, in termini reali, dal 2001 (Banca d'Italia, 2004). Un dato che va intrecciato con avversione al rischio degli investitori, scottati da esperienze recenti di default, miglior rendimento percepito dell' investimento nel ' mattone', domanda costante se non crescente rispetto ad un' offerta esigua.

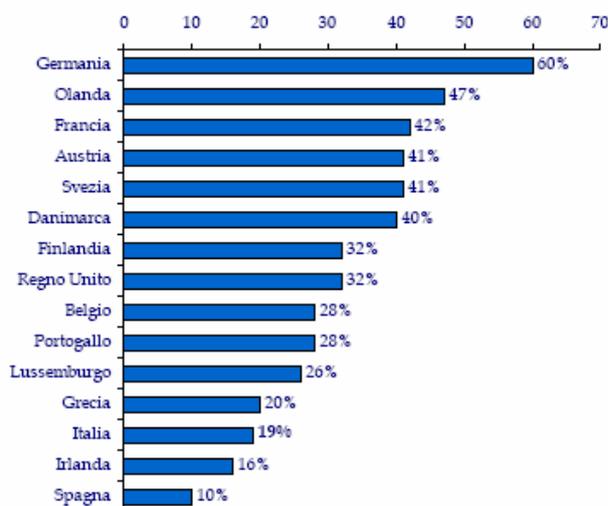
Il valore della ricchezza delle famiglie italiane, che a metà degli anni Novanta era pari a circa sette volte il reddito delle famiglie consumatrici, ha superato la soglia dell'otto agli inizi del decennio, del nove dal 2004, risultando il più alto tra i maggiori paesi industriali. È stato sospinto soprattutto dalla componente immobiliare, ora pari a poco meno di due terzi del totale; vi ha contribuito in misura rilevante il prolungato rialzo dei prezzi delle case, che si è accompagnato a guadagni in conto capitale stimabili in circa un terzo del reddito disponibile delle famiglie nell'ultimo triennio.

Secondo l'indice elaborato dalla Banca d'Italia sulla base delle informazioni rilevate da Il Consulente Immobiliare, nel 2005 l'incremento dei prezzi degli immobili nelle grandi città capoluogo si è confermato più elevato che nel resto del Paese; dall'avvio della fase espansiva del ciclo immobiliare nel 1999, il rialzo è stato pari in media a quasi il 7,5 % all'anno al netto della variazione dei prezzi al consumo, contro circa il 4,5% negli altri capoluoghi di provincia. Riflettendo il divario nelle quotazioni delle compravendite, nello stesso periodo i canoni nei nuovi contratti di locazione nelle grandi città sono aumentati in

media del 7,9% all'anno in termini reali, circa quattro punti percentuali in più rispetto al resto dei capoluoghi di provincia. Nel complesso del Paese, nel 2005 l'accesa dinamica di nuovi contratti acuisce i costi di un'abitazione per le famiglie che fronteggiano esigenze di mobilità (Banca d'Italia, 2006).

**TAB.18**

ALLOGGI IN AFFITTO SUL TOTALE DELLE ABITAZIONI (%) - 2000



*Elaborazione Ance su dati Banca Centrale Europea*

Da Ance, 2004.

Quindi affitti più cari, specie in città e se poniamo questo dato a confronto con la tendenza al risparmio e ai redditi prodotti dal lavoro, otterremo un quadro che pone sempre più a repentaglio i bilanci quotidiani delle famiglie, costrette quindi a cercare casa fuori città, come il dato sulle compravendite in aumento nei centri medi e dell' hinterland ad alta pressione migratoria aveva messo in risalto.

Infatti la concentrazione e distribuzione della ricchezza è diseguale. Tale disuguaglianza misurata attraverso l' indice di Gini, uno degli indicatori più usati per evidenziare le disuguaglianze nella distribuzione del reddito, è aumentato dal 33% nel 2002 al 34,3% nel 2004. Tale indicatore è per l' appunto un valore che esprime come un bene divisibile come la ricchezza o il patrimonio sia suddiviso tra la popolazione, misurando la frequenza dei valori che si riscontrano in un dato territorio d' indagine. Pur statisticamente non significativa, la variazione rifletterebbe la tendenza a una maggiore disuguaglianza dei redditi familiari, soprattutto nelle regioni centro-settentrionali, anche se in termini assoluti rimane la maggiore divaricazione tra redditi nel Mezzogiorno (33,4 e 30,6% rispettivamente). Questo divario si è lievemente ridotto tra il 2000 e il 2004 per il calo della disuguaglianza nelle regioni meridionali e il marginale aumento in quelle centro settentrionali. L'intervento redistributivo pubblico, mediante imposte e trasferimenti monetari, ha però in Italia un effetto perequativo assai più limitato che negli altri paesi dell'Unione Europea.

A ciò va aggiunto che nel 2005 le retribuzioni di fatto per unità standard di lavoro dipendente nell'intera economia sono cresciute del 3,1% (3,3 nel 2004), più nel settore pubblico che in quello privato (rispettivamente del 4,3 e 2,%). Tra il 2000 e il 2005 le retribuzioni reali sono aumentate del 3,5 % nell'intera economia, dello 0,9 % nel settore privato e di oltre il 9 % in quello pubblico, dove hanno recuperato la riduzione subita nella prima metà degli anni novanta. Nel nord, dove l'incidenza del lavoro privato è maggiore, si è quindi realizzata una lieve diminuzione della capacità di spesa, pur restando in termini assoluti su livelli più alti, ma non in linea col rispettivo aumento maggiore dei prezzi delle locazioni circa del 4.1 % in termini reali dal 2001 (Banca d' Italia, 2006).

Nella tabella 20, dove si pongono a confronto i redditi medi da lavoro per diverse categorie sociali e reddituali con i valori delle abitazioni di residenza e in affitto, si evidenziano le differenti evoluzioni dei redditi per categorie. È proseguita la tendenza degli anni passati ad un mutamento della distribuzione dei redditi in favore delle famiglie dei lavoratori autonomi rispetto a quelle dei lavoratori dipendenti. Nel periodo 1996-2004 il reddito equivalente disponibile (in cui rientrano tutte le fonti di reddito della famiglia e non solo le entrate da lavoro o pensione) è cresciuto, in termini reali, dello 0,2% all'anno per le famiglie degli operai e dello 0,5 per quelle degli impiegati e degli insegnanti, contro il 3,6% per le famiglie dei lavoratori autonomi; l'incremento per le famiglie dei pensionati è stato dell'1,6 per cento. Si può inquadrare meglio la differenziazione tra aree evidenziando un maggior aumento al nord (15.49%) che al sud (4.84%) e del valore della casa di proprietà (13.4% rispetto all'affitto (6.62%), sempre nell'arco di oltre un decennio. Si potrebbe trarre la conclusione che nel centro nord c'è stato l'aumento maggiore di disponibilità e capacità di spesa, eppure è proprio nelle grandi aree metropolitane che il disagio è avvertito con maggiore intensità, forse perché qui è evidente nella vita quotidiana il divario crescente tra le disponibilità di reddito, rispetto al sud dove esiste una maggiore omogeneità tendente a livelli bassi di reddito.

La quota di famiglie a basso reddito è rimasta intorno al 12% , ma è aumentata la quota di persone che vivono in queste famiglie, dal 14 al 15 % della popolazione per effetto dell'aumento del numero della famiglie e per concentrazione delle difficoltà tra le famiglie numerose. La quota di famiglie a basso reddito è scesa tra quelle che risiedono in una abitazione di proprietà, mentre è leggermente cresciuta tra quelle in affitto (rispettivamente, 7,4 e 21,9% nel 2004). Ancora il segno della tendenziale concentrazione di problemi tra popolazione in affitto, con redditi bassi e famiglie a carico. Come si vedrà nel capitolo successivo un identikit che ben inquadra la condizione di molta parte della popolazione immigrata stabile e che cerca l'inserimento, ma che insieme a talune categorie del disagio è colpita in questi anni da costi consistenti, proporzionalmente più elevati di altre.

In questo quadro, tratteggiato per sommi capi, dove diversi elementi si intrecciano e riducono la capacità di affrontare le spese correnti che riguardano l'abitazione per alcune categorie sociali più esposte alla precarizzazione nella società contemporanea, vanno anche ricordati gli effetti del sostanziale calo dei tassi di interessi con la seconda metà degli anni Novanta, in concomitanza con le politiche di contenimento della spesa pubblica per superare i criteri di adozione della moneta unica europea. Mentre i tassi hanno iniziato a calare, le rendite sulla ricchezza e trasferimenti crescevano, non di molto, ma in modo costante e graduale, i salari riprendevano a salire, iniziava per il nostro paese un massiccio ricorso al debito delle famiglie, ancora molto contenuto se rapportato ad altri paesi europei, dove però manca un livello di debito pubblico così spropositato come il nostro. Tale indebitamento viene interpretato anche come un trasferimento del debito dallo

Stato alle famiglie, mentre il primo ha ancora molti beni cedibili e le seconde si sono arricchite in termini reali in modo consistente, ma appunto secondo logiche di rendite e soprattutto in modo arbitrariamente differenziato (Alvi, 2006).

**TAB.19**

<b>REDDITO REALE FAMILIARE EQUIVALENTE DISPONIBILE</b>						
<i>(valori in euro a prezzi 2004, valori assoluti)</i>						
Voci	1993	1995	1998	2000	2002	2004
Reddito equivalente medio .....	15.420	15.090	16.125	16.319	16.702	17.429
<i>Centro Nord</i> .....	17.836	17.526	19.006	19.030	19.674	20.600
<i>Mezzogiorno</i> .....	11.170	10.831	11.065	11.538	11.412	11.711
<i>Operaio, apprendista, commesso</i> .....	11.928	11.986	12.038	12.170	12.318	12.247
<i>Impiegato, quadro, insegnante</i> .....	18.159	17.878	17.414	18.053	18.290	18.742
<i>Dirigente</i> .....	32.208	30.415	31.784	31.316	36.496	34.324
<i>Lavoratore autonomo</i> .....	18.253	17.751	21.748	20.080	20.908	24.381
<i>Pensionato</i> .....	13.388	13.635	14.904	15.540	15.489	15.700
<i>Inoccupato non pensionato</i> .....	5.732	4.734	6.421	6555	5977	8.935
<i>1 componente</i> .....	14.295	14.260	16.623	16.642	16.274	19.960
<i>2 componenti</i> .....	17.046	16.931	18.640	18.682	18.982	19.886
<i>3 componenti</i> .....	17.476	16.974	17.657	17.852	19.198	18.174
<i>4 componenti</i> .....	15.365	14.398	15.034	15.260	15.553	16.610
<i>5 e più componenti</i> .....	11.947	12.309	12.499	12.586	12.205	11.824
<i>Abitazione di residenza in proprietà</i> ....	16.993	16.741	17.857	17.973	18.328	19.277
<i>Abitazione di residenza in affitto</i> .....	12.360	11.631	12.364	12.445	12.699	13.179
Indice di Gini .....	0,336	0,337	0,348	0,335	0,330	0,343

Fonte: Banca d'Italia, 2006

L' aumento dell' indebitamento delle famiglie, puntualmente registrato dalla Banca d' Italia, si accompagnava ad una riduzione della capacità di risparmio delle medesime famiglie, uno dei punti di forza che il nostro sistema aveva e, seppur relativamente, continua a mantenere, ma che in anni di crescita zero, viene erosa inevitabilmente. La stessa Banca d' Italia ci indica che parte consistente di tale indebitamento è costituito dai mutui per la casa, agevolati anche dagli stessi istituti di credito, ma sempre più a tasso variabile. Ora, nel 2005, seguendo la politica della Federal Reserve, anche la Banca Centrale Europea ha iniziato una politica di innalzamento antiinflattiva dei corsi dei tassi di interessi, ponendo le basi così per una situazione preoccupante per quei ceti e famiglie che già soffrono la precarietà dei loro bilanci.

Dopo aver cercato di svolgere una riflessione sulla casa, ponendola al centro di diversi approcci e prospettive, si intende ricordare in rassegna molto schematicamente alcuni tra gli interventi che hanno accompagnato lo sviluppo urbano nazionale, finalizzati a sopperire alle sperequazioni ed ai maggiori problemi riguardanti le condizioni abitative della popolazione.

A partire dall' Ottocento v'è l' avvio delle esperienze dei quartieri operai al fine di garantire condizioni minime accettabili per i lavoratori, specialmente da un punto di visto igienico-sanitario e sotto l'influenza di una matrice culturale illuministico-positivista. Gli interventi

pubblici sul tema della casa, presenti in varie forme in tutta Europa, arrivano in ritardo in Italia, al seguito della fase di avvio dell' industrializzazione e quindi è connessa ai fenomeni di urbanizzazione del nostro Paese, il quale in parallelo nella seconda metà dell' Ottocento andava unificandosi.

Un primo intervento organico giunge con la legge Luzzatti del 1903, insieme a quella per Roma Capitale, che si poneva l' obiettivo di agevolare la costruzione di alloggi in proprietà o affitto da allocare a prezzi calmierati, intervenendo dal lato dell' agevolazione del credito e ponendo le basi per la istituzione dello IACP, Istituto Autonomo Case Popolari. L'iniziativa è tesa a non lasciare i ceti popolari in crescita alla sola rappresentanza delle giunte socialiste locali, ma con questo strumento le classi moderate tentarono di crearsi un consenso anche tra le fila popolari. Interessante è anche la prima imposta sulla rendita fondiaria, osteggiata dai proprietari, nata non per socializzare la proprietà, quanto piuttosto per non lasciare il capitale alla speculazione fondiaria, ma cercare di orientarlo verso l'investimento nell' industria in espansione. È sbalorditiva l'analogia con la fase di espansione edilizia della fine del '900 che stiamo ancora vivendo.

Seguono altri testi unici nel 1908, 1919 e 1938 a regolazione degli IACP e orientati a sostenere invalidi, mutilati o categorie e ceti più organizzati e appetibili per il consenso come varie categorie di impiegati pubblici.

Successivamente seguiranno alterne vicende durante il Novecento, ma col secondo dopoguerra riprendono vigore interventi pubblici, pur se con un profilo secondario rispetto alla formazione di imponenti sistemi di welfare che seguiranno l' originale ispirazione di Beveridge del 1946. Tali sistemi, avviati anche in Italia sono più concentrati nel creare un sistema sanitario e assistenziale nazionale, entro il quale, specie nel caso italiano, la componente abitativa non risulta che funzionale all' occupazione.

Dopo la seconda guerra mondiale è infatti la grande stagione dell' INA – Casa, programma finalizzato alla ricostruzione postbellica e congiuntamente si trova ad affrontare la stagione migratoria interna, la concentrazione urbana e sempre l' esigenza di organizzazione del consenso, ora obiettivo della Democrazia Cristiana. Parte fin dagli anni Cinquanta una politica di intervento frammentata e poco coerente, dove spicca comunque, insieme al sostegno dell' edilizia agevolata e convenzionata, un implicito indirizzo verso la casa di proprietà. Il piano dell' Ina-Casa che ha realizzato quasi 355 mila alloggi, il 10% delle case tra il 1951 e il 1961, impegnando 40 mila lavoratori edili (Di Biagi, 2001), riuscendo nell' impresa grazie ad una risposta integrata data nell' urgenza di affrontare complessi problemi in tempi rapidi e appoggiandosi alla fluida e capillare struttura dell'INA assicurazioni. Il risultato fu per l' Italia epocale, ma ancora limitato rispetto al dispendio profuso in altri paesi europei.

Diverse analisi successive hanno riscontrato l' irripetibilità di quell' intervento ed il realtivo buon esito dell' operazione, la capacità in corso d'opera di intervenire anche sui primissimi interventi postbellici, entro un quadro politico accomunato dalla preoccupazione rispetto alla condizione precaria di grandi strati di popolazione, pur nella contrapposizione degli interessi e nelle visioni ideali che entro quell' esperienza si volevano far vivere. Intervento che fu radicato in tutta Italia, nelle grandi città, come nei piccoli comuni, la cui gestazione tra proposte liberiste e più sociali fu sofferta, eppure relativamente rapida (Istituto Sturzo, 2002). Gli intellettuali subito si preoccuparono dell' intervento sul territorio che non fu di poco conto e dell' ingresso di ampi strati popolari entro un sistema urbano e nella modernità di una casa, che non era più quella di una società agricola, ma che si avviava, anche in modo traumatico, ad essere industriale. Uno dei limiti più rimarcati fu quello dell' assenza di un quadro di riferimento, di un senso più circospetto nell' impatto entro sistemi

urbani e territoriali, già con loro caratteri precipui, che subirono un forte segno di rottura più che di apporto e di integrazione. Si evidenziarono tutti i limiti della legge urbanistica, la debolezza dei comuni nell'affrontare interessi localmente forti, aree reperate più che per scelta per la loro disponibilità immediata, servizi che arrivarono solo più tardi e con molte lungaggini (Olivetti, 1952).

Alla stagione pure prolifica, anche per l'intervento e la formazione di una nuova classe di architetti impegnati sulla nuova produzione di massa, segue quella più problematica della Gescal (1963-1973) all'insegna della programmazione, della pianificazione, ma che incontrerà non poche difficoltà attuative, specie per resistenze molto forti sul piano locale contro gli espropri e la tassazione della rendita fondiaria, nonché una opposizione strisciante dei piccoli proprietari, specie contro l'equo canone (Minelli, 2004). Contribuì all'insuccesso anche il periodo non felice dell'economia nazionale, l'avvio di nuovi stili di vita e un cambiamento dei gusti delle persone che cominciavano ad uscire dai grandi agglomerati urbani, l'espansione del fenomeno delle seconde case.

Successivamente le politiche di intervento sul tema della casa sono state delegate alle Regioni, senza che la presunta vicinanza alle esigenze del cittadino abbia comportato un miglioramento della gestione, anzi fu sottoposta al moltiplicarsi dei soggetti e ancora più frammentata e soggetta agli appetiti delle consorterie partitiche alle prese con il noto snodo del consenso.

I vari condoni e la mancanza di orientamento pubblico efficace hanno posto le basi per una riduzione se non annullamento di tale intervento all'ordinaria amministrazione.

Se negli anni Cinquanta la spesa pubblica è nell'ordine di grandezza del 20 – 30 % del PIL, si possono anche comprendere le difficoltà date dalle scarse risorse, ad attuare vasti programmi anche nell'ambito abitativo. Negli anni Settanta, quando la spesa aumenta vertiginosamente oltre il 50 % del PIL, con un'economia che nel frattempo si è fatta industriale ed in termini assoluti accresciuta, si evidenziano ancor più le lacune e la dispersione di risorse, senza una reale capacità di incisione nelle problematiche sociali, nel frattempo mutate. Con gli stessi anni però il sistema inizia ad entrare in crisi per la non sostenibilità economica, mentre la politica si rivela incapace di riformare sé stessa e i suoi approcci alle nuove esigenze di una società che si è ormai inserita a suo modo nella modernità. Una società che affronta la fase conclusiva della transizione demografica, portando all'acuirsi delle fratture create entro le sue maglie e facendo esplodere la quota di spesa rispetto alla popolazione (Ferrera, 1984). Il limite dell'azione di questi e degli anni successivi sta nell'improvvisazione e nella poca lungimiranza, eppure nella logicità delle scelte prese. Esempio è a riguardo il fatto che alle ristrutturazioni aziendali degli anni Settanta e Ottanta si risponde con l'aumento dei prepensionamenti e non con una riforma e politica organica di incentivi, sussidi, interventi per il reinserimento, o di primo impiego. Gli effetti di tali politiche sono negli anni Novanta tassi di disoccupazione giovanile e femminile che non hanno riscontri in Europa, tassi di attività piuttosto bassi, calo di produttività, sproporzionato sbilanciamento degli interventi sociali sulle pensioni.

Qualcosa di nuovo si vede già con i programmi del *New Public Management* degli anni Ottanta che aprono la stagione deregolativa e di coinvolgimento di nuovi soggetti, attori privati, associazioni, introducendo nel sistema elementi più orientati al mercato, a cui seguiranno più convinti e strutturati progetti di riqualificazione. I vari strumenti complessi ed articolati su più livelli di intervento (PRU, PII, PRUSST e altri) hanno nel bando l'emblema della nuova concezione, non più imperniata sul diritto acquisito immobile e inamovibile, ma sulla capacità di attivazione, la capacità di negoziazione, di progetto, sulla strutturazione di nuove competenze collaborative, interistituzionali che non mancano di

avere difficoltà attuative e non paiono modificare sostanzialmente il quadro di emergenza entro cui in genere si opera (Bricocoli e alii, 2005). Le novità dei programmi europei URBAN I e URBAN II, gli interventi della pianificazione negoziata degli anni Novanta, i vari programmi di qualificazione sociale, occupazionale, ambientale sono gli strumenti attraverso i quali sta anche tornando a crescere nell' agenda politica l'attenzione sulla questione abitativa, secondo le forme dell'impegno misto pubblico e privato nelle nuove realizzazioni, quanto nella sostituzione degli enti preposti a gestire il patrimonio esistente.

L'importanza di taluni di questi interventi è quella di porre correttamente in relazione lo stock abitativo e il disagio sociale che spesso vi è legato, alla dequalificazione del patrimonio edilizio e urbanistico, perché spesso le aree del disagio hanno più generali problemi di perifericità, debolezza infrastrutturale e dei servizi, assenza di funzioni urbane qualificate.

Il caso italiano non presenta ancora casi drammatici, nonostante le difficoltà crescenti del sistema, ma il rischio è proprio l' involuzione di taluni quartieri urbani verso aree ghetto, riserva di alloggi per la speculazione anche della criminalità o da demolire con conseguente espulsione e sostituzione della popolazione residente, per far riprendere valore alle aree, come l' esperienza di città del nord Europa hanno già dimostrato e a partire dalle quali si sono sviluppati i caratteri di molti dei programmi di riqualificazione che oggi conosciamo. Emerge, dalle esperienze più mature, come faccia la differenza avere o meno un soggetto pubblico forte, in grado di trarre vantaggi economici e competitivi dagli investimenti in riqualificazioni o anche da nuove realizzazioni che pone in essere, in modo da avere le risorse da redistribuire o per nuovi interventi. In Italia la cronica debolezza dell' attore pubblico ha invece lasciato troppo spesso agli operatori privati grandi e piccoli i vantaggi da cogliere e i costi alla collettività, il che ha significato in proporzione costi maggiori per le fasce deboli o usurpazioni del territorio non tutelato.

#### **1.4 La questione dell'affitto**

Si è già anticipato il dato peculiare dell' Italia che ha una esigua parte di popolazione locata rispetto alla maggior parte dei paesi Europei e come questa abnorme sproporzione con i proprietari sia indicatore di uno sbilanciamento, di una eccentricità che si ripercuote in modo preoccupante sulle fasce più deboli della società. Tra queste fasce la popolazione immigrata versa in condizioni particolari ed esemplifica il quadro di diversificazione che la società italiana oggi è in grado di esprimere ben oltre quanto la risposta delle politiche in materia di alloggi sia in grado di offrire. Non è più solo una questione di dimensione pubblica e privata ( home/ house) a cui dare risposta con interventi architettonici qualificati e coerenti da un punto di vista urbanistico, ma vi si è aggiunto tutta la questione legata alla povertà economica ( affordability), ai soggetti deboli come anziani, giovani coppie e gli immigrati e nomadi che invece hanno maggiore corrispondenza ai temi dell' esclusione/inclusione. Non si tratta di trovare posti letto, anche se già su questo problema si fa fatica a trovare risposte coerenti che non siano dettate dall' emergenza, ma la sfida che l'Italia ha davanti è improntare con innovazione politiche variegata e differenziate all' interno di un quadro unitario che esprima l' attenzione a tutto il processo dell' abitare contemporaneo e che non veda l' abitante come il destinatario passivo di progetti asfittici,

ma soggetto coinvolto nella definizione di senso dell'abitare. Oggi questo metodo viene sperimentato, provato e codificato più spesso nelle esperienze del privato sociale, ma manca ancora una diffusione e generalizzazione di queste prassi con una supervisione e coordinamento pubblici (Buizza, Cominelli, 2000).

Questa dinamica vale sia nel contesto urbano milanese quanto in quello periferico, che in altri contesti di medie città. Nel contesto della città di Milano emergono alcune zone a maggiore visibilità etnica, senza essere dei quartieri etnici, vi è quindi ancora una distribuzione diffusa, ma spesso legata ad una condizione abitativa poco qualificata, che copre il 60/70% della domanda di alloggi in affitto sul mercato e secondo stime vale il 50% della domanda marginale di abitazioni, con una componente più stabile in provincia, più precaria e mobile nel capoluogo. Vi sono poi altre linee di demarcazione nel panorama della condizione abitativa degli immigrati, ma la condizione di regolarità della presenza e soggiorno pare incidere molto significativamente ed in modo determinante (Bellaviti, Granata, Novak, Tosi, 2002). D'altro canto la condizione abitativa incide anche sulla percezione di sé e dello status raggiunto in un ottica del benessere individuale e sociale di cui si gode. Coordinate, anche se relative, tempo e spazio ne indicano il valore. Ecco allora emergere la condizione abitativa quale specchio del processo di inclusione e promozione individuale e familiare, con un valore che va ben oltre quello materiale del bene casa, ma ha un surplus che in fondo è quello che gli immigrati sono disposti a spendere per quel bene (Claval, 1978). Il problema è che quel costo maggiore è ordinato rispetto al libero mercato e manca completamente di una disposizione pubblica espressa attraverso politiche che ne facciano abbassare il prezzo, per renderlo più eguale ed equo.

La questione diventa quindi sociale, o meglio sul tema alloggiativo cresce la necessità di politiche che adottino misure di potenziamento del carattere sociale dell'edilizia, poiché la domanda è in costante ascesa e si compone di diverse esigenze e categorie.

**Tab.20 Andamento nei comuni lombardi in % di titolo di godimento della casa 1981/1991**

	Proprietà 1981	Proprietà 1991	Affitto 1981	Affitto 1991
Capoluogo	37.9	52.8	58.1	42.5
Altri comuni	59.5	69.6	34.4	23.8

Fonte:Tosi, 2003

Il crollo di circa un terzo degli affittuari nel decennio tra il 1981 e il 1991, sia nei comuni capoluogo che nei restanti comuni della Lombardia, evidenzia come il fenomeno sia generalizzato e come tuttavia si mantenga nei grandi comuni in termini assoluti su valori più elevati in corrispondenza della maggiore domanda, in seno alla maggiore mobilità e varietà dei profili coinvolti.

Tra gli affittuari il 40 % ha meno di 30 milioni di £ di reddito disponibile e sono colpite in particolare famiglie e nuclei poveri, sottolineando una certa correlazione tra condizione sociale e titolo di godimento della casa. Per Milano il mercato dell'affitto coinvolge per metà gli immigrati, per un terzo gli anziani, e un 15 % di sfrattati, dati che vengono confermati anche dalle richieste di assegnazione di alloggi di edilizia pubblica (Tosi, 2003). La scelta ricade perciò sull'affitto sul libero mercato, come scelta autonoma, data la mancanza di alternative e in seconda battuta, con coabitazioni e ospitate presso amici e parenti, determinando però condizioni inclusive di ripiego e che rallentano di molto l'inserimento pieno come cittadino.

Le politiche, i programmi comunali e regionali messi in campo in questi anni, dal Prerp, Programma regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica, ai Programmi di

Riqualficazione Urbana e Programmi Integrati di Intervento che vedono agire insieme pubblico, privati, ALER, sono impegnati a destinare parte di edificato o delle aree su cui si concede la costruzione a destinazione sociale. Il problema è valutare la prassi e in sede di concertazione verificare la capacità dell'attore pubblico di imporre le proprie priorità.

A Milano inoltre c'è una seria difficoltà ad attivare la mobilità in uscita dagli alloggi sociali da parte di chi ha ormai raggiunto un miglioramento della propria condizione e non avrebbe più i requisiti per godere dell'aiuto prestato.

Infine c'è il FSA, Fondo Sostegno Affitto che ancora nel 2002 ha erogato fondi per il 2.5 % delle famiglie in affitto, il 18 % del quale a Milano. È evidente che le cifre e la copertura che questo tipo di sostegno è in grado di dare è irrisorio rispetto alle necessità ed offre un dato decisamente inferiore a quello di altri contesti urbani europei.

Le case in affitto in Italia sono al 20%, rispetto al 34 % della media europea, anche come effetto del progressivo impoverimento dello stock abitativo e nonostante un patrimonio abitativo consistente, ma soggetto ad una forte sperequazione quanto alla distribuzione.

L'intervento pubblico ha, fino ad ora, fatto fatica ad incidere su questa realtà e ancor più fatica a dare risposta adeguata nei modi e nei tempi alla forte domanda di alloggi dal carattere sociale, mentre dal basso ci si è mossi con maggiore dinamicità e prontezza, anche se ancora numericamente in modo asfittico. Occorre ridefinire il ruolo del settore pubblico entro questo nuovo scenario e approntare misure di tipo integrato degli aspetti che riguardano l'inserimento di fasce deboli e differenziate della società (Balducci, Rabaiotti, 2001).

Se ad essere in difficoltà sono, tra gli immigrati e non solo, anche quelli che lavorano, vuol dire che pur avendo assistito ad un miglioramento dai primi anni Novanta, la soluzione del problema dell'alloggio è stata parziale e molta parte di essi si trova ancora all'interno dell'area del disagio e dell'esclusione. Si è assistito nel frattempo ad una crescita della permanenza stabile che porta con sé una normalizzazione delle condizioni abitative e di uso dello spazio pubblico. Tale processo ha un effetto di tipo territoriale di stabilità anche dovuto al fenomeno delle seconde generazioni che adottano progressivamente stili di vita e di abitare più simili a quelli della società locale, di cui sono percepiti e si sentono parte, portando quindi con sé una maggiore consapevolezza di cittadinanza.

I cardini del tema sono pertanto la norma dell'intervento pubblico segnata dall'emergenza e il carattere non concentrativo del modello di territorializzazione della presenza immigrata che non è solo di tipo abitativo, ma anche di attività economiche e sociali e di utilizzo, in conflitto con altri soggetti, di spazi pubblici (Crosta, Mariotto, Tosi, 2002).

## Capitolo Primo

-Cresme, *Il mercato delle costruzioni 2005.XII rapporto congiunturale Cresme*, Roma 2005.

-M. Talamona, *Fluttuazioni edilizie e cicli economici*, Istituto Nazionale per lo studio della congiuntura, Roma 1958.

-F.Indovina ( a cura di ), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova 1972.

-ANCE, *Osservatorio congiunturale sull' industria delle costruzioni*, Ance, Roma 2005.

-M. Barea, G. Cesana, *Il welfare in Europa, rapporto CEFASS 2003*, Soc. Edit. Fiorentina, Firenze 2003.

-G.Cazzola, C. Collicelli, *Welfare 'fai da te'*, Rubbettino, Soneria Mannelli 2000.

-E.Pavione, *The role of non profit organisations in the Dutch welfare system. The case of health care services*, The European Union Review vol.7, n°1 2002.

-T.Boeri, *Uno stato asociale*, Laterza , Roma-Bari 2000.

-E.Sgreccia, A.G. Spagnolo, *Etica e allocazione delle risorse nella sanità*, Vita & Pensiero, Milano 1996.

-*Real Value in Europe.Rapporto sull' industria immobiliare europea 2005*, Scenari Immobiliari, Milano 2005.

-IRER, *Welfare,dati di contesto,considerazioni strategiche e questioni aperte*, IRER, Milano 2005.

-Nomisma, *The Italian property market in 2004:trends, forecasts and players*, Nomisma real estate, Bologna 2005.

-Ance, *Politica della casa, risposte ad un problema sociale*, Ance, Roma 2004.

-Scenari immobiliari, *I fondi immobiliari in Italia e all'estero 2005*, Scenari Immobiliari, Milano 2005.

-Eurostat , Social benefits per head of population by function(PPS);  
Total unemployment rate (%);  
Inequality of income distribution(income quintile ratio);  
Share of households living in overcrowded houses (by median income group %);  
Share of households with financial burden due to housing costs;  
<http://www.eurostat.eu.int>

-Eurofoundation, *First European quality of life survey:social dimensions of housing*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006;

-Banca d'Italia, *Reddito,prezzi e bilancia dei pagamenti*, Banca d'Italia, Roma,2006;

- Banca d'Italia, Relazione economica 2004, Banca d'Italia, Roma, 2005;
- G. Alvi, *Una repubblica fondata sulle rendite*, Mondadori, Milano, 2006;
- P.Di Biagi, *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*. Donzelli, Roma, 2001;
- Istituto Luigi Sturzo, *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Istituto Luigi Sturzo, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2002;
- A.Olivetti, *L'INA-Casa a IIV congresso nazionale di urbanistica*, Venezia, 1952;
- A. R. Minelli, *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- M.Ferrera, *Il welfare state in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1984;
- M. Bricocoli, E. Granata, D.Ponzini, P.Savoldi, *Elementi di successo e di criticità nella risposta dei Comuni e delle ALER ai bandi regionali*, rapporto di ricerca Metis-Politecnico di Milano, Milano, 2005;
- CNEL, *La politica abitativa in Italia*, Documenti CNEL, Roma, 1995;
- Buizza, Cominelli, *Questione abitativa e immigrati nel territorio bresciano*, Quaderno dell'Osservatorio Provinciale sull'immigrazione, Università Cattolica, Brescia, 2000;
- P. Bellaviti, E. granata, C. Novak, A. Tosi, *Le condizioni abitative e l'inserimento territoriale degli immigrati in Lombardia*, Ismu, Milano, 2002;
- P. Claval, *espace e pouvoir*, PUF, Paris, 1978;
- A. Tosi (a cura di), *Verso l'edilizia sociale*, Guerini associati-IRER, Milano, 2003;
- A.Balducci, G. Rabaiotti, *Politiche per l'affitto sociale, una necessità per la società e per la città*, in Territorio n° 16, Milano, 2001;
- P.Crosta, A. Mariotto, A. Tosi, *Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano*, in Migrazioni, scenari per il XXI secolo ?, Franco Angeli, Milano, 2002;

## Capitolo secondo. Trend demografici

### 2.1 Invecchiamento della popolazione

Il fenomeno statistico dell' invecchiamento della popolazione è da inquadrare nel più ampio processo di transizione demografica che riguarda la popolazione mondiale. Popolazione che viene coinvolta a differenti stadi del ciclo di evoluzione di tale fenomeno. La transizione demografica riguarda quel graduale cambiamento del regime demografico di un gruppo sociale, a cui si accompagnano diversi aspetti economici e sociali, che ha il perno nel passaggio da una realtà caratterizzata da alti tassi di natalità e mortalità ad una conclusiva, con bassi livelli per quei due valori. Si passa per due momenti intermedi nei quali prima diminuisce fortemente la mortalità, mantenendo la natalità su alti livelli e determinando la crescita della popolazione in termini assoluti e poi un calo anche della natalità, prima lieve, poi rapidamente più consistente tale da rendere stabile, se non lievemente declinante, la popolazione in termini assoluti, al netto delle migrazioni.

L'Europa è stata l' epicentro della grande transizione e per prima ha sperimentato limiti e cambiamenti che si ripercuotevano sui sistemi economici e sociali nazionali. Si può dire che l' Ottocento e la prima metà del Novecento hanno visto gran parte d' Europa investita dal fenomeno con alcune differenziazioni temporali: prima il Regno Unito, poi altre nazioni, ma nell' insieme l' Europa ha affrontato tale radicale cambiamento insieme al processo di industrializzazione e di inurbamento che si è realizzato in simultanea. Rispetto alle capacità dei singoli paesi di affrontare e sostenere la crescita della popolazione ci sono state differenze e sfasature temporali dovute ai diversi gradi di accesso alla modernità industriale e alle diverse anime culturali che influenzavano gli aspetti legati alla costituzione delle famiglie ed ai regimi riproduttivi.

La crescita della popolazione in termini assoluti ha anche comportato l'aumento dell' aspettativa di vita media, ma laddove i sistemi economici non erano in grado di sostenere la crescita della speranza di vita ci sono state due valvole di sfogo che hanno consentito al sistema di reggere: le due guerre mondiali, le quali hanno comportato una riduzione della popolazione e rinviato per un po' l' aumento della vita media e le migrazioni interne ed extraeuropee che hanno tolto una parte di quell' aumento (Livi Bacci, 1998).

Nel secondo Novecento anche altre parti del mondo dopo l' Europa, il nord America ed alcune altre realtà, hanno cominciato ad essere interessate dal fenomeno e, seppure non sempre in modo sistematico, in parallelo al loro ingresso o avanzamento nelle società di tipo industriale avanzato, mentre realtà mature come quelle europee hanno completato la transizione e si trovano ora in una delicata fase di declino demografico naturale.

Le realtà dei paesi poveri ad alta natalità premono invece sempre più alle porte, poiché come era accaduto in Europa, non sempre ci sono le condizioni di sostenibilità economica per sfamare più persone e man mano più adulte. Guerre e migrazioni hanno consentito agli Europei di proseguire e concludere la loro trasformazione, non si sa se oggi questo sia lo scenario che più plausibilmente ci si deve attendere per gli altri continenti.

Certamente le migrazioni dai paesi poveri, che pure sono state sempre presenti in Europa, oggi assumono una valenza e natura nuova perché pongono nuovi problemi di gestione e integrazione. L' Italia è investita in pieno da tale processo, lo è da poco tempo e ne subisce la rapidità più di altre realtà dove l'immigrazione è un fenomeno più consolidato, ma dove pure vi sono enormi difficoltà ad interpretare i caratteri odierni del fenomeno migratorio.

Qui preme focalizzarci su uno degli aspetti correlati a ciò che i processi demografici in corso costringono le società europee ad affrontare, ovvero l' invecchiamento della popolazione.

Esso è la risultante dell' aumento assoluto della popolazione, ma in maniera più incisiva del crollo delle nascite che coinvolge già da alcuni decenni le società industriali mature.

Si possono indicare, ancorché in modo arbitrario e ancora non in modo unanime da parte della comunità scientifica, tre soglie di vecchiaia. Tra i 60 e 65 anni è posta quella dell' invecchiamento demografico o della popolazione, coincide con l'uscita dal mondo produttivo e del lavoro e l'ingresso nell'era della pensione; l'invecchiamento biologico che per le realtà europee si può porre tra 70 e 75 anni con la perdita della piena efficienza fisica ed è invece più legato alla sfera privata, dovuto all' avanzamento dell' età e le sue conseguenze; la soglia dei 80 – 85 anni come quella della progressiva perdita dell' autosufficienza funzionale.

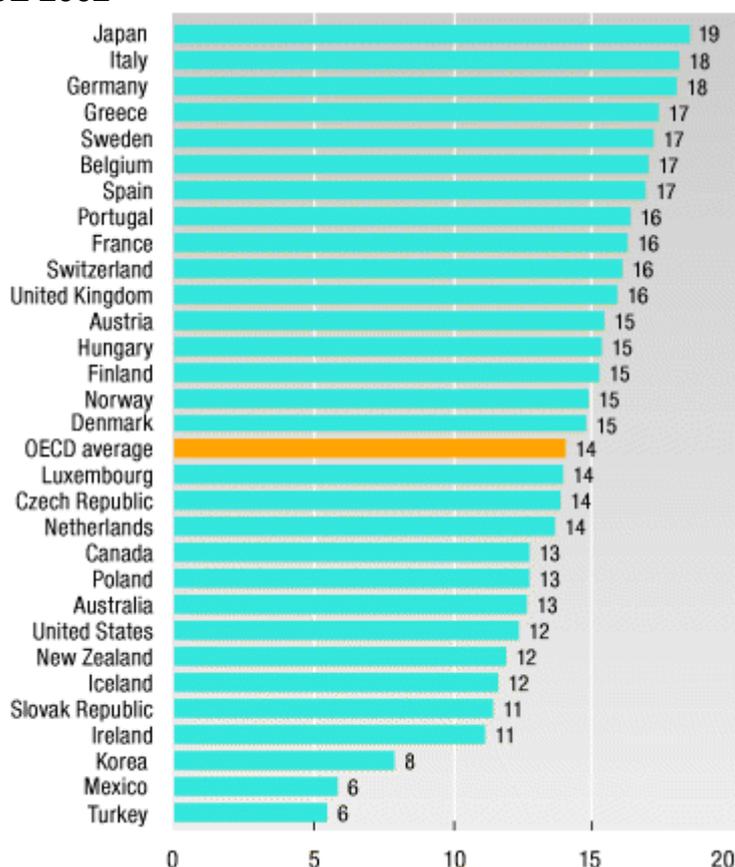
Uno dei problemi che più angustiano le classi dirigenti europee è il progressivo aumento del divario tra l'invecchiamento sociale e biologico, posto che quasi tutti i sistemi del mercato del lavoro e pensionistici si poggiano sulla soglia dei 60 – 65 anni, che si può ritenere abbastanza coincidente con la soglia dell' invecchiamento biologico, per quando tali sistemi di welfare sono stati creati e posti in essere. La speranza di vita media in Italia nel 1950 era di 66 anni, mentre oggi siamo sui 74 per gli uomini e 82 per le donne. Tale coincidenza è sempre meno valida, ponendo seri dubbi sulla sostenibilità del sistema poiché le nuove coorti che dovrebbero finanziare le pensioni attuali sono meno folte di quelle che accedono alla pensione. L' Italia è tra i primi paesi ad avere la popolazione con più di 65 anni maggiore di quella con meno di 20 anni ed è inoltre uno dei paesi con l' età media di accesso alla pensione più bassi. Ecco perché si sono volute qui spendere alcune riflessioni in più su questo fenomeno, poiché richiama oltre che le difficili decisioni in materia di riforma del sistema pensionistico, una diretta ed imprescindibile connessione col movimento migratorio che svolge de facto la funzione di salvaguardia dell' intero sistema di solidarietà intergenerazionale (Di Comite, 1995). Le conseguenze della crescita della popolazione non si fermano qui, ma coinvolgono il mercato del lavoro (ADAPT, 2002), gli stili e la qualità della vita, incidono sulle partite correnti dello Stato, sulle capacità di innovazione e crescita (Gruppo dei Dieci, 1998). Il sistema italiano di spesa pubblica, fortemente sbilanciato sulle pensioni, offre ancora di più motivi di allarme sulla situazione attuale, ma ancor più sulle previsioni. Anche negli altri paesi evoluti ci sarà una crescita delle spese per finanziare il sistema sanitario e pensionistico, ma non arriverà nel 2030 al 30% della spesa pubblica, quando già nel 1995 l' Italia sfiora il 20% rispetto al 10 – 12 % del Giappone, che pure ha indici di vecchiaia simili a quelli italiani e statunitensi (Hurd, 1998).

L'Italia ha uno dei valori più alti di percentuale di popolazione anziana, tra i paesi dell'OCSE e uno dei valori più bassi di tasso di natalità, circa 1.2- 1.3 figli per donna, il che pone il nostro Paese prima di altri di fronte all'urgenza di affrontare i termini della questione, date le molteplici conseguenze che questo aspetto ha nelle società avanzate.

L'altro carattere della realtà italiana è la rapidità con la quale il fenomeno dell' invecchiamento, così come lo si è definito come risultante relativa della crescita della popolazione e fecondità tra le più basse al mondo, si è sviluppato nel corso degli ultimi vent'anni.

Ancora negli anni Settanta il dato dei figli per donna era in linea con quello dei maggiori paesi europei e superiore a 2, quindi alla soglia base per la riproduzione della popolazione, mentre dagli anni Ottanta e poi sempre più incisivamente negli anni Novanta questo valore è sceso sotto i 2 figli per donna e calando in modo più rapido degli altri paesi europei. Il valore del tasso di avvicendamento posto a 2 figli per donna, implica una sostanziale continuità della popolazione e stabilità, ma se si scende molto al di sotto, c'è una forte diminuzione della popolazione a meno che, come nella realtà degli ultimi anni, intervengano fattori esogeni a recuperare la perdita del saldo naturale, primo fra tutti l'immigrazione.

**Tab.1 Percentuale di popolazione anziana(+65 anni) sul totale della popolazione, dati OCSE 2002**



Fonte:OCSE,2002

Calandoci in una dimensione regionale, si possono evidenziare le differenze presenti in Italia come pure all' interno di altri paesi, ma non ancora univocamente correlate a specifici indicatori, quanto piuttosto frutto di tendenze e storie locali, molto eterogenee tra loro.

La Lombardia nell'ambito nazionale si pone a mezza via tra la più giovane Campania e la più vecchia Liguria. Pure al suo interno l'invecchiamento della popolazione ha maggiori livelli nei grandi centri urbani e nei piccoli comuni, meno nei comuni di cintura o con popolazioni intermedie, spesso coincidenti anche con quelli più dinamici da un punto di vista economico e sociale. L'area agricola meridionale ne risente più della fascia urbana pedemontana da Milano, attraverso Bergamo, a Brescia (Blangiardo,1999).

Non ci sono solo aspetti territoriali da evidenziare, ma occorre porre in risalto come queste dinamiche siano fortemente intrecciate con gli aspetti della crisi del modello familiare, insieme alle nuove forme della povertà che una realtà economicamente molto avanzata come quella lombarda si trova a dovere affrontare.

## 2.2 Urbanizzazione

Il tasso di urbanizzazione in Europa si avvicina nel 2005 all' 80%, ma è anche più elevato in nord America e sta rapidamente crescendo nel resto del mondo. Già oggi nelle grandi realtà metropolitane del mondo avanzato ci sono problemi di povertà relativa e crescenti disagi sociali, difficili da inquadrare e ancora più impegnativi da gestire. Si può a titolo d' esempio riportare il caso dell'irrequieta banlieu parigina dove a condizioni economiche poco floride, si aggiungono frustrazioni sociali crescenti e montano le prime rivendicazioni, anche violente, di maggiore attenzione e cambiamento rispetto al modello integrativo dei giovani immigrati. Di tanto in tanto rivolte si verificano proprio dove lo spazio è poco e la domanda di cittadinanza crescente, come a Los Angeles nel 1992 quando a contrapporsi per la prima volta furono comunità di giovani neri e asiatici.

Il quadro diventa desolante e preoccupante se si getta lo sguardo oltre, nei paesi in via di sviluppo, nelle favelas del sud America, dell' Africa, dell'Asia. In queste realtà, alcune delle quali alle prese col processo di transizione demografica e contemporaneamente con un vorticoso processo di crescita economica, si riversa la forte crescita della popolazione dei loro paesi, le aree metropolitane diventano megalopoli, creando ghetti e slums di difficile controllo e che diventano bombe ad orologeria per quanto attiene alle condizioni igienico sanitarie e di ordine pubblico. Si potrebbe tentare un paragone tra questa fase storica che queste città stanno affrontando e quella delle città europee dell' Ottocento alle prese con l'industrializzazione. Fu proprio la presa di consapevolezza delle disastrose condizioni igieniche e la volontà di prevenire forme organizzate di protesta di massa a far propendere le élite locali a porre nell'agenda politica una rinnovata attenzione ai problemi dell' integrazione, primo tra tutti quello delle condizioni abitative dei poveri e degli indigenti.

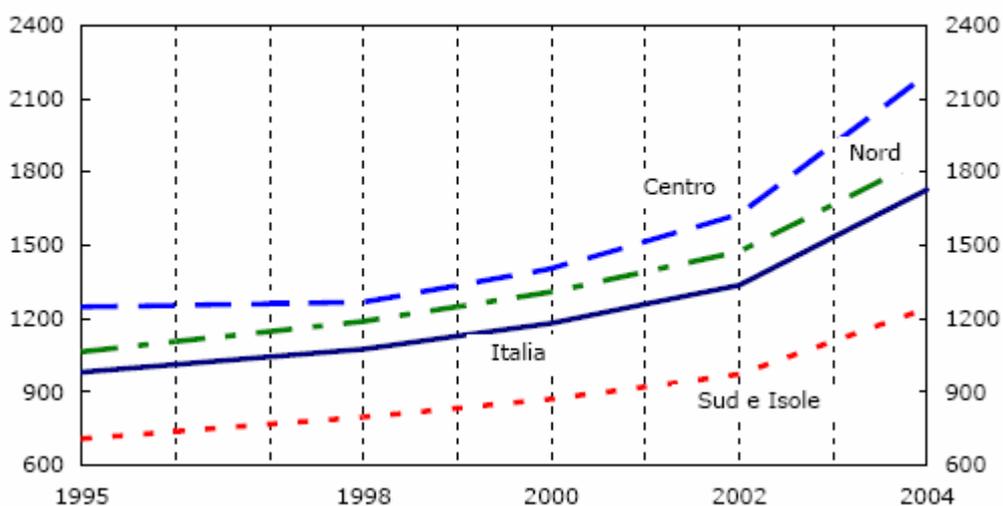
Un capitalismo, quello odierno, ben più complesso di quella fase, così come ben più sfigurate nelle loro gigantesche dimensioni ultraurbane sono le città industriali in India, in Cina, in Africa rispetto alle Manchester, alle Torino di più di un secolo fa. Simili però sono le tendenze evolutive, i problemi sanitari, le questioni di cittadinanza e rappresentanza politica di masse di sottoproletariati urbani che i fragili contesti politici dei paesi in via di sviluppo oggi sono chiamati a sostenere, così come nelle città d'Europa montava la massa urbana e le nuove forme dell' organizzazione del consenso e la nascente democrazia rappresentativa.

Le previsioni non sono incoraggianti anche se si è in presenza di alcuni timidi risultati in America Latina, o nord Africa; ma città come Lagos, Johannesburg, Mumbai, Delhi, Pechino sono lì a porre nuova attenzione sul fenomeno urbano e sul rischio di una esplosione incontrollata o di una implosione. Le grandi realtà urbane sono al contempo i più grandi centri di povertà, con condizioni talvolta peggiori rispetto alle aree rurali dove permangono reti informali di sostegno, mutualità e capitale sociale maggiore, mentre nelle metropoli, specie negli slums, si impongono condizioni di vita più competitive, ma sono anche i maggiori centri attrattivi di ricchezza e investimenti. Basti pensare al peso

economico spesso maggiore di quello demografico che assumono delle città rispetto ai corrispondenti contesti nazionali, come San Paolo in Brasile o Bangkok in Thailandia, o alla ricchezza in grado di riversarsi e concentrarsi sulle città. Per esempio la ricchezza congiunta dalle 5 maggiori città degli Stati Uniti equivarrebbe alla quarta potenza economica mondiale (UN-habitat, 2006). Sono le metropoli ad essere considerate le protagoniste privilegiate della modernità radicale, dove gli spazi delle case si modificano, si dilatano e creano conflittualità fra chi subisce, più che far parte di tale modernità. Le case, anche se abitate poco e da poche persone, diventano status e coacervo di necessità abitative, lavorative e di rappresentanza, insieme ai non luoghi del pendolarismo metropolitano consumano suolo, necessitano spazio e per tali ragioni i loro ricchi proprietari confliggono con altri corpi più deboli della società per le limitate disponibilità di spazio pubblico (Martinotti, 2002). Il prezzo conseguentemente sale, non solo in funzione di ciclicità di settore, ma una buona parte, per un strutturale aumento della domanda, specie nelle aree più urbanizzate, come mostra la tabella seguente che vede la crescita dei prezzi al metro quadro prevalere nell'Italia centro settentrionale, ovvero più interessata dai fenomeni di riuso e di espansione delle aree metropolitane (Banca d'Italia, 2006).

**TAB.2**

**Valori al metro quadro delle abitazioni di residenza, 1995-2004**  
(euro, valori correnti)



Fonte: Banca d'Italia, 2006

La concentrazione di funzioni avanzate della moderna economia dell'informazione accompagna ed accresce le disparità e dilata le differenziazioni tra città, mondi urbani e ciò che rimane all'esterno (Sassen, 1991), ma vede anche accrescere le forme di stratificazione della società, con lo sfilacciamento del tessuto solidale e la tenuta sostenibile dell'ordine costituito, rispetto a cui le problematiche di sostenibilità ambientali, di tenuta dei regimi di welfare e la garanzia di una soddisfacente crescita economica diventano sfide con molte incognite. Di fronte a tali e tante disparità anche la voce rilevante e lungimirante espressa con la dottrina sociale dalla Chiesa pare soccombere e non venire ascoltata (Ornaghi, 2001). Il governo di tutte queste radicali trasformazioni diventa una sfida per la democrazia rappresentativa, non priva di risvolti ambigui, ma sempre più una costante del mondo contemporaneo, sia delle mature società civili occidentali, sia dei paesi emergenti, sia del Terzo Mondo. In ogni sua parte la città è lo spazio entro cui la politica si misura con l'azione rispetto a questi problemi di difficile equilibrio tra benessere economico diffuso, coesione sociale e libertà politica (Dahrendorf, 1995).

Sia nei paesi in via di sviluppo, sia in quelli industriali maturi, pur con le relative differenze dimensionali, comuni sono i caratteri dell'urbanizzazione. Forte legame col processo di industrializzazione, protagonisti sono le popolazioni immigrate o dalle periferie rurali o dalle periferie del mondo globalizzato che giungono nei maggiori centri europei, simili sono i conflitti con le fasce deboli già presenti sui territori urbani, simili le tendenze alla chiusura e al montare di forme di ghettizzazione, se non di aperta discriminazione e sfruttamento.

Importanza assume la terminologia con la quale si descrive il fenomeno, quale cifra della dimensione culturale entro cui viene ad integrarsi e da un punto di vista del diritto, come reagiscono le realtà nazionali nel ridefinire l'idea di cittadinanza di queste masse di poveri che giungono nelle città di tutto il mondo. In Europa, a partire dagli anni Novanta si è profilata una generale chiusura de facto e di diritto a difesa di interessi e preoccupazioni legittime, ma deboli nel dare pronta risposta al cambiamento in atto.

I trend demografici di cui si tenta di render conto in questo capitolo hanno nelle periferie urbane delle città europee il loro terreno d'elezione e hanno nei quartieri ghetto o le aree difficili, un teatro privilegiato per mostrare in tutta la loro cruda verità i fenomeni che la giurisdizione cerca di imbrigliare, il più delle volte in modo debole e superficiale. Ne è un esempio il prezzo maggiorato che in genere gli immigrati pagano per l'accesso alla casa, quale pegno per la svalutazione per le aree e gli immobili per la presenza e concentrazione di gruppi etnici magari indesiderati e le conseguenti forme discriminatorie, le quali si registrano puntualmente e ripetutamente un po' ovunque in Europa (EUMC, 2005).

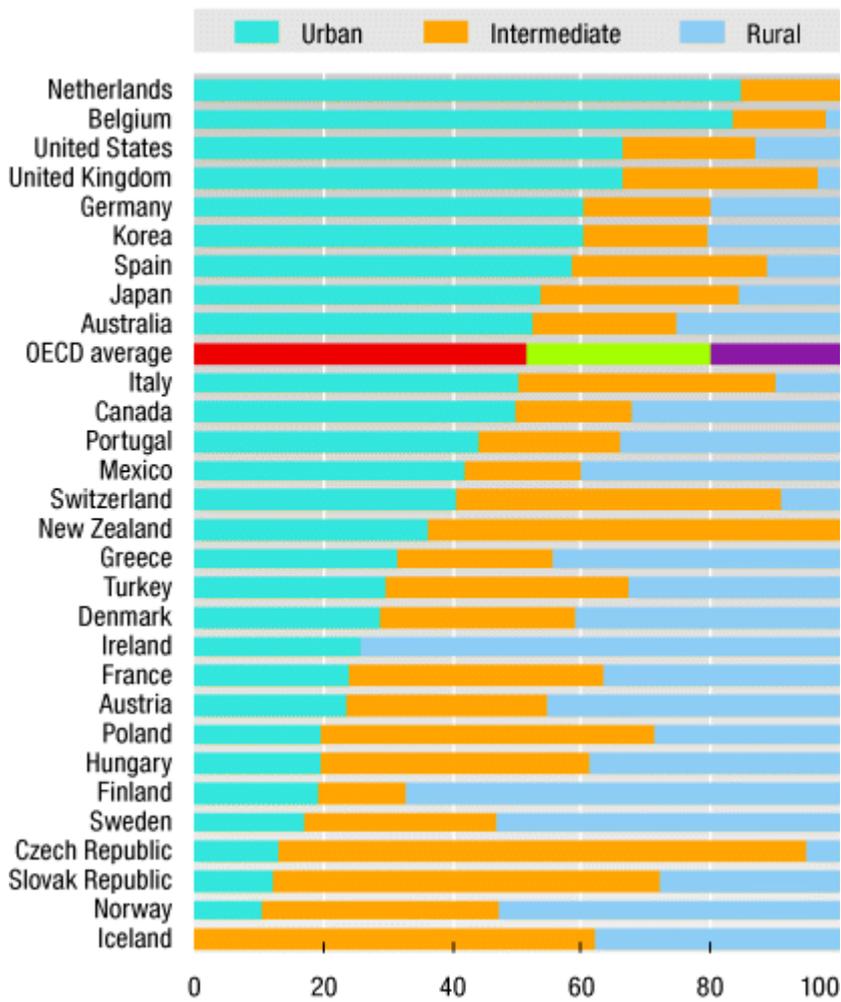
Sulle città impatta prevalentemente anche quel fenomeno dell'invecchiamento di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, a sottolineare quanto dense siano le implicazioni, le contrapposizioni delle società del mondo globalizzato e quanto protagoniste siano le città del mondo attuale.

La tabella 2 mostra come nei maggiori paesi europei e negli Stati Uniti la popolazione anziana sia concentrata nelle città o nelle realtà intermedie per popolazione, ma che hanno fortissime connessioni con le funzioni e il modo di vivere urbano per i noti fenomeni della dispersione delle città in forme distese più che compatte o, come possiamo immaginare per il caso italiano, per la taglia più modesta delle città storiche rispetto ai più popolati centri industriali (OCSE, 2006).

La popolazione mondiale urbana sta per superare per la prima volta quella rurale, portando un dato nuovo e qualificante la stagione che si apre col nuovo millennio. Si impone una riflessione sui caratteri della crescita economica mondiale e sulle conseguenze che la rapidità di tale crescita inevitabilmente scarica sulle città, in particolare su quelle del sud del mondo, dove più evidenti e dirompenti sono le manifestazioni delle difficoltà di trovare un punto di sintesi e di governo di tali contrasti.

Un angolo molto importante da dove osservare anche questo aspetto dell'attualità è il bacino del Mediterraneo, sul quale si affacciano popolazioni in condizioni economiche sociali diverse, con popolazioni giovani sulle sponde orientali e meridionali e più anziane sulla sponda europea. Città in via di riqualificazione e rinnovamento economico al nord, meno vivaci e con problemi di sovraffollamento nel sud. Conseguenti fenomeni migratori e tensioni crescenti esortano a studiare meglio la situazione e porre qualche maggiore attenzione anche alle politiche e agli interventi da adottare.

**Tab.3 Distribuzione della popolazione anziana in regioni prevalentemente urbane, intermedie o rurali. Dati OCSE 2002**



Fonte: OCSE, 2002

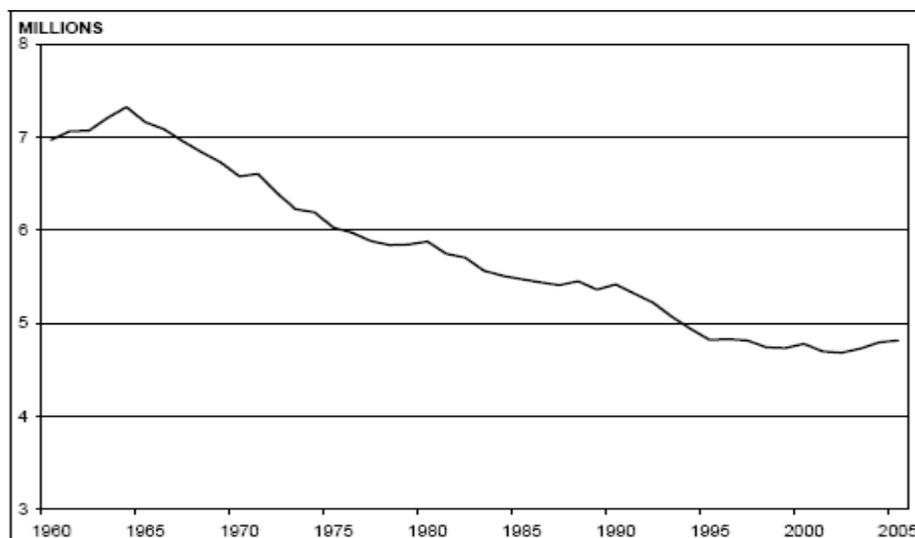
## 2.3 Crisi della famiglia e nuove povertà

Epicentro della crisi su cui confluiscono ed in buona parte si abbattono le conseguenze dei radicali cambiamenti portati dalla globalizzazione dei mercati e dei capitali, dalla crescita delle agglomerazioni urbane e dalle concentrazioni di conflitti sociali, è la più semplice e primaria cellula sociale costituita dalla famiglia. L'adattamento della sua configurazione alle nuove necessità ed il suo mutamento hanno ancora più evidenziato i limiti dell'attuale processo di sviluppo.

Si è assistito in Italia dal secondo dopoguerra ad una rapida trasformazione del senso e della struttura della famiglia, protagonista del passaggio da una società ancora prevalentemente agricola ad una industriale prima e terziaria poi. Se nel supportare l'industrializzazione del paese, la famiglia è stata in grado di reggere, pur con qualche scossone, l'onda d'urto della trasformazione e l'ascesa della donna oltre i confini ristretti del ruolo di madre, dagli anni Settanta in avanti si è avviato un processo di implosione del collante familiare, inteso quale primo garante di forme redistributive e di mitigatore delle disuguaglianze sociali.

La crisi delle nascite che ha portato l'Italia ad un tasso di natalità preoccupante è però da inquadrare in una tendenza generale europea come il grafico sull'andamento delle nascite in Europa segnala (EUROSTAT,2006).

**TAB.4 Nascite Nei Paesi dell' Europa a 25 dal 1960 al 2005**



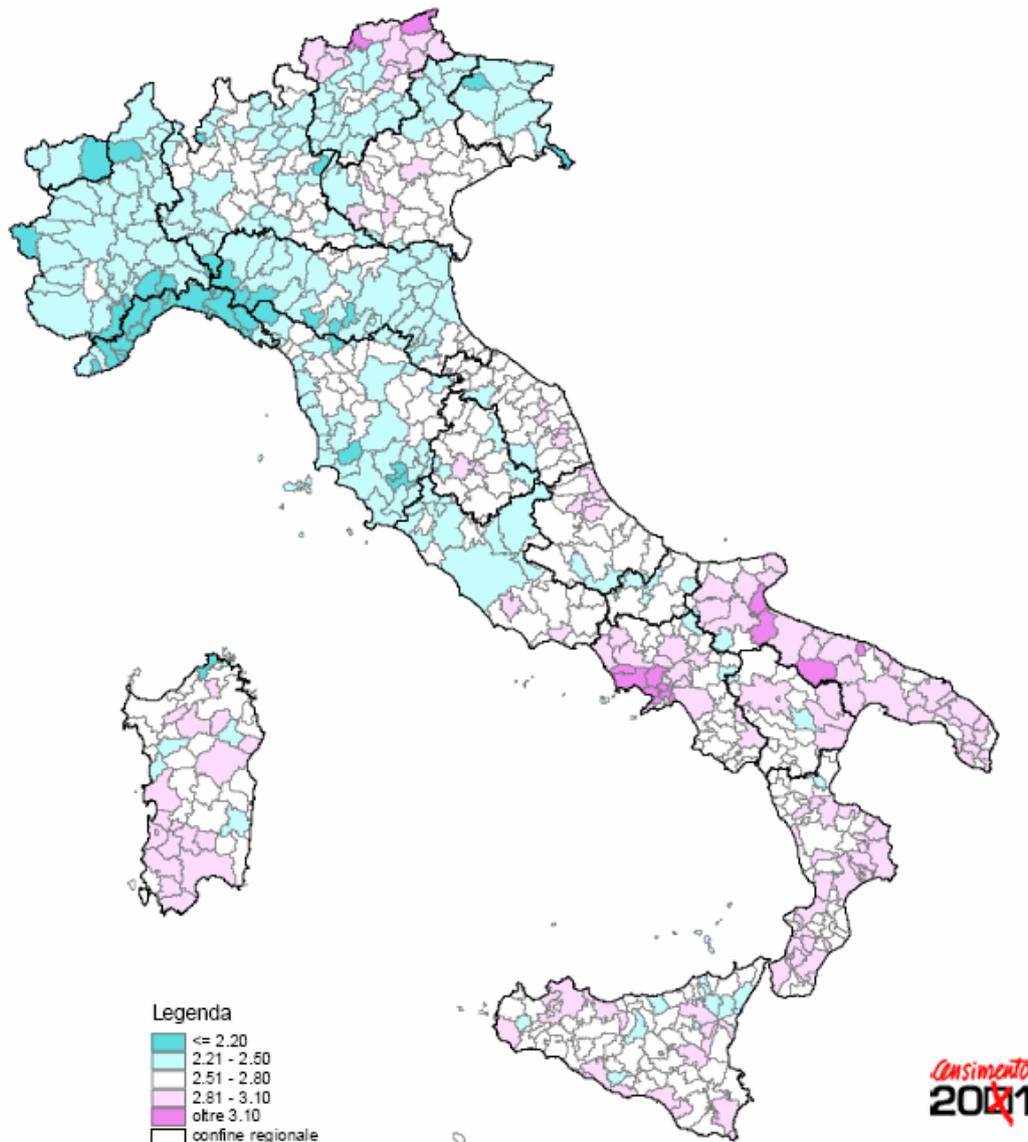
Fonte: EUROSTAT,2006

Il numero medio di componenti un nucleo familiare si è assottigliato notevolmente e l'Italia in particolare ne ha sofferto la rapida decrescita. Avendo un tasso di natalità tra i più bassi al mondo, non sorprende che la famiglia sia composta mediamente da 2.6 componenti, pur con delle differenze tra gran parte del nord e del centro dove si scende anche sotto i 2 componenti per famiglia mediamente ed il sud, insieme a talune zone del nord, dove il valore medio è più facilmente intorno al 3.0. Il dato italiano è però da relativizzare rispetto al contesto europeo, nel quale la media dei componenti al 2001 è di 2.4, ma con forti differenze tra i 3 di Spagna e Irlanda e l'1.9 della Svezia(EUROSTAT, 2004).

A Milano, il dato per sistema locale, non quindi per il solo comune principale, ma comprendendo anche i comuni della prima cintura, è di 2.3 componenti, un dato

intermedio tra Roma (2.5) e Torino(2.3) o Bologna(2.2). Così pure il dato della percentuale di coppie con figli è di 52.5%, al di sotto della media nazionale del 57.5, ma non a i minimi di Genova o Bologna.

**TAB.5 Numero medio di componenti per famiglia**



Fonte: ISTAT, 2005

A questo primo dato che indica una società demograficamente ferma, se non in lieve declino, si accompagnano anche altri temi dai quali emerge la stazionarietà del sistema. In Italia ci si sposa tra eguali, i figli fanno il lavoro dei genitori, non esiste una mobilità sociale rilevante, che non sblocca circuiti di innovazione, ma impone una disposizione conservatrice e attenta all'esclusiva difesa del personale, che sia il tenore di vita familiare o individuale. Oltre che preoccupante è anche controproducente poiché alla minima variazione in negativo di una qualche variabile, alle difficoltà oggettive sopraggiunge anche un maggiore stress e la perdita di fiducia e autostima.

Il grande gruppo sociale che paga il prezzo più alto è quello del ceto medio, garantito, che ha fatto nei decenni del lavoro, della famiglia, di una rete amicale e parentale,

eventualmente parrocchiale, di sostegno alcuni elementi costitutivi la propria identità. Con essi la casa e la fabbrica, la rappresentanza politica della Democrazia Cristiana completavano il quadro di chiarezza e organizzazione, sia per l' individuo che per la società (DiVico, Fittipaldi,2004). Il venire meno dei caratteri di costruzione collettiva dell' identità sociale dell' individuo, a tutela della sua sicurezza sotto i colpi di una 'americanizzazione' di stili di vita e approcci ai problemi ha portato una estremizzazione dei fenomeni e conseguente diversificazione sociale. Il ceto medio fa fatica a reggere e si gerarchizza al suo interno, così come si dividono le famiglie, i redditi si radicalizzano tra più ricchi e più poveri, le garanzie del welfare in riduzione differenziano tra chi sta dentro il sistema e chi ne rimane escluso, in parte creando anche un potenziale conflitto tra anziani e giovani.

Per rimanere all' ambito familiare, si può evidenziare a titolo di esempio, il dato sulle separazioni e divorzi, in costante aumento negli anni Novanta, i quali colpiscono non più solo i ceti medio alti, ma proprio il ceto impiegatizio e operaio. Il problema è che se i costi economici e sociali di tali fenomeni vengono pagati da chi ha redditi più bassi, si spiegano le catastrofiche conseguenze economiche o le paure e sofferenze di condizioni di vita che vengono a peggiorare. Inoltre tale fenomeno ha un evidente ricaduta negativa sulla condizione abitativa che o si riduce, o si parcellizza, facendone aumentare esponenzialmente i costi.

**TAB.6 Separazioni e divorzi in Italia**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
separazioni	52323	57538	60281	62737	64915	71969	75890	79642
divorzi	27038	32717	33342	33510	34341	37573	40051	41835

Fonte: Di Vico Fittipaldi,2004

Nel 2004 il reddito medio delle famiglie italiane è stato pari a 29 483 € diversamente diviso in base ai componenti il nucleo familiare, il titolo di studio del capofamiglia e se il lavoro svolto è di tipo autonomo o dipendente. Se però, come le rilevazioni della Banca d'Italia ricordano, aumentano i redditi da capitale e del lavoro autonomo, i dipendenti sia pubblici che privati a reddito fisso si vedono erodere capacità di consumo che un tempo invece venivano garantite. Allora oggi una separazione rientra tra i lussi che si fa fatica a concedersi, salvo mettere in serio pericolo la propria condizione economica.

**Tab.7 Condizione professionale del marito**

Imprenditori e liberi professionisti	10310
Dirigenti	2922
Impiegati	20482
Lavoratori autonomi	13544
Operai	22204
Non occupati	5443
altro	985
totale	75890

Fonte: Di Vico-Fittipaldi,2004

Il signore medio, sposato, padre di famiglia ha visto entrare in crisi la sua o la famiglia di qualcuno a lui molto vicino, non se lo sarebbe mai aspettato, eppure gli è capitato, così pure immaginava una famiglia con due figli, ma si è reso conto che già con uno avrebbe speso parecchio e tutto sommato andava bene lo stesso. Sua moglie, se è stato fortunato è andata in pensione con la pensione baby, se no si barcamena con qualche lavoro part time o a termine, in ogni caso non può starsene a casa senza lavoro, altrimenti non si arriva a fine mese. Il cittadino medio, perso il riferimento politico democristiano, si è visto costretto a scegliere tra due coalizioni in cui poco ci si ritrova e dove paiono emergere le tendenze estreme. Il lavoratore medio ha visto erodere la possibilità di una garanzia di un lavoro a vita in una grande azienda o nei servizi che gli consentisse di pianificare con agio la propria vita, sapendo bene a quali passaggi andasse incontro e si ritrova con maggiore flessibilità ed indeterminazione, che teme con ansia. Tale lavoratore ha visto aumentare i propri redditi di poco rispetto a chi aveva capitali e attività in essere e per questo si sente tradito dalle principali istituzioni e organizzazioni sociali. Il consumatore medio ha visto crescere le occasioni di consumo anche grazie al fenomeno del low cost esteso ad una serie maggiore di beni e servizi, agli outlet, ai grandi centri commerciali dove può andare il sabato con la famiglia a combinare un po' di divertimento e il fare la spesa per la settimana, magari con qualche extra, garantendogli un certo benessere, ma vedendo scendere il tono, la qualità ed in definitiva la stima del proprio valore attraverso i consumi che è in grado di assolvere. La reazione è stata un aumento dell' indebitamento per far fronte al mantenimento di stili di vita del ceto medio, senza più averne la possibilità economica, o la retrocessione in una non meglio definita zona grigia al rischio di ulteriori passi verso la povertà, da cui ha visto e vede parti importanti della società garantite e affrancate, aumentando il senso di vulnerabilità e frustrazione (Gaggi, Narduzzi, 2006).

Tale andamento è riscontrabile non solo in Italia, ma in tutta Europa. Alla fase di costituzione dei sistemi di welfare 'dalla culla alla tomba' dopo il 1945 fino agli anni Settanta, la crescita economica, il sostegno al ceto medio a garanzia di minore conflittualità sociale, hanno indotto a credere nel carattere permanente dell' universalità del servizio reso dall'assistenza dello Stato. Con la crisi apertasi durante gli anni Settanta e le riforme liberiste di Regan e Thatcher, insieme all' artificioso mantenimento in Europa continentale di un welfare oltre le possibilità oggettive di sostenibilità finanziaria, hanno invece evidenziato i limiti di tali sistemi. Si è così aperta una fase di riduzione delle garanzie tendente a ridursi per le fasce più povere ed ai casi più eclatanti di indigenza, lasciando scoperta una parte che prima era posta, e così si autorappresentava, dentro il sistema di cittadinanza e rappresentanza. Si apre perciò una frattura tra mercato e società, crescita della frammentazione e dell' esposizione al rischio di povertà che investe particolarmente la middle class. Il vantaggio dei cambiamenti e delle occasioni aperte dall'apertura dei mercati è andata ad appannaggio di grandi gruppi finanziari, oligarchie ed in definitiva alle classi agiate.

Per la classe media i caratteri della permanenza, linearità dell' idea di progresso e sicurezza personale sono andati perduti, sopraffatti dal tratto della frammentazione, diversificazione, che però pongono le persone sempre più in difficoltà nel gestire e ancor più pianificare il loro futuro (Steijn, Berting, de Long, 1998).

I tre grandi modelli di welfare state, quello anglosassone dove centrale è il mercato, quello continentale centrato sulla famiglia quale redistributore di redditi e quello scandinavo basato sulla preminenza dello Stato efficace, sono delle creazioni temporali specifiche dell' era fordista, le quali messe di fronte alla nuova fase di industrializzazione della conoscenza, vanno in crisi e non sono più in grado, così come sono stati pensati, di rispondere ai bisogni inclusivi di una parte rilevante delle società avanzate. Il caso italiano

pone in luce come sia entro la struttura della famiglia che si demarchino le maggiori aree su cui lavorare per riformare il sistema, poiché lavoro, istruzione e trasferimenti sono tre cardini su cui ruotano le condizioni di vita delle persone, oltre che il perdurare delle differenze territoriali di contesto, la più grande delle quali rimane la distanza tra il centro nord del Paese ed il Mezzogiorno (Benassi, 2002).

La crisi in cui versa il ceto medio, sotto i colpi di un mercato imperante a cui lo Stato con i sistemi di welfare non è in grado di far fronte in modo incisivo, è centrale per comprendere meglio la fragilità, la vulnerabilità rispetto al rischio di povertà di singoli individui e fasce sempre più consistenti di famiglie. Esiste una certa, articolata riflessione in merito, insieme a molta confusione terminologica, oltre che molta ideologia. E' però ormai acquisito come il rischio di cui si parla colpisca quella fascia di popolazione che rimane scoperta dal ritirarsi della funzione protettiva dello Stato e rimane a mezza via tra la piena autosufficienza e la povertà conclamata. Spesso non vi è nemmeno consapevolezza, accresciuta dalla mancanza di una dimensione unitaria e per così dire di classe, così viene a mancare un presupposto importante per ambire ad una rappresentanza dei problemi e dei bisogni che tali gruppi della società hanno e non sono pienamente in grado di soddisfare. Ciò determina una vulnerabilità più accentuata ad ogni minimo cambiamento li possa riguardare, come la perdita anche momentanea del lavoro, la perdita di un familiare, la malattia invalidante e quanto altro pone a rischio la sostenibilità della vita di molte famiglie. Questa dimensione è ancora più marcata e cupa proprio nelle società più ricche e nelle aree del paese come Milano, dove per certe famiglie non si riesce a raggiungere quel soddisfacente livello di vita che non solo si riteneva abordabile nel passato, ma che pare così vicino e raggiungibile, data la strabordante e ricca offerta di beni che fanno bella mostra di sé nelle vetrine e che diverse altre persone riescono a raggiungere (Ranci, 1997).

Si impone di ricordare che la condizione di precarietà rispetto al lavoro, pur essendo spesso parte dei problemi di esclusione sociale, non è la stessa cosa, così la povertà è più legata ed interpretata come fenomeno in termini di reddito, mentre l' 'esclusione può essere legata o causata da povertà e precarietà, ma non c'è una diretta consequenzialità. L' 'esclusione sociale fa anche leva sull'assenza di capitale da spendere, sia esso sociale, umano od economico. Lo si vede con ancora più risalto laddove anche l' ultimo baluardo della famiglia lascia la persona sola, in balia delle forze esterne, senza riuscire a controllarle e di cui rimane vittima o così sembra percepirsi. Se i circuiti parentali, amicali e familiari sono indispensabili per sopravvivere, quando vengono a mancare e non si hanno a disposizione servizi efficienti dello Stato, il lavoro è intermittente, e si ricorre ai circuiti informali per reperire le informazioni che consentano di trovare soluzioni ancorché parziali per sopravvivere, allora la direttrice che si profila è decisamente quella della povertà (Rovati, 2003).

Il problema non è poi la povertà relativa o assoluta, che negli ultimi anni è in diminuzione, quanto la concentrazione dei fattori di rischio su alcune tipologie familiari e la povertà crescente per chi era già in una condizione povera.

I profili che più riscuotono l'attenzione delle ricerche sono quelli delle famiglie monoparentali, specie se il capofamiglia è donna, le famiglie le cui fonti di reddito, anche se multiple, sono di carattere precario, le famiglie con minori per le difficoltà ad affrontare le spese crescenti per l' educazione, le famiglie numerose, gli anziani soli, in particolare le vedove.

La famiglia con figli è investita in pieno dalla crescita dei fattori di rischio, ma le politiche in materia sono rimaste al palo e pensate ancora nell'ottica della salvaguardia sociale attraverso la garanzia per il capofamiglia, col risultato di ipergarantire certe tipologie e moltiplicare per due il disagio per quelle più deboli sotto il profilo della rappresentanza

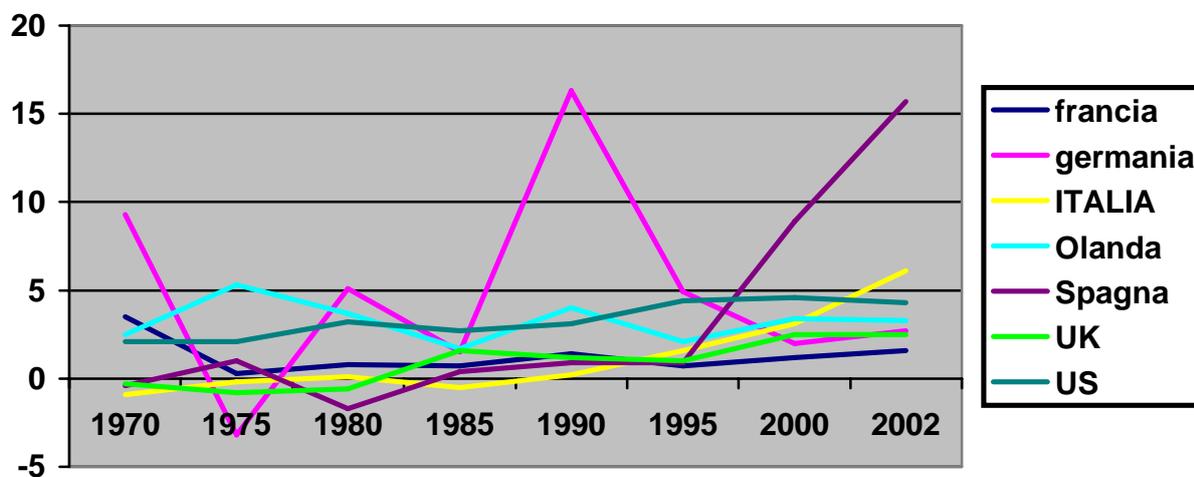
(Caritas, 2000). Ciò pare ancor più paradossale se si pensa alla mitizzazione dell'intervento pubblico rispetto ai bisogni delle famiglie in difficoltà, quando in realtà gli interventi spezzati e non coordinati per anziani, giovani, donne ed altre tipologie non fanno che esaltare la parcellizzazione e privatizzazione degli scambi, che dovrebbero essere invece all' insegna del dono più che del consumo. La misurazione di standard minimi di possesso, utilizzo di beni ed accesso a servizi da parte del singolo mistifica il senso della famiglia e non accompagna pertanto, con risposte mirate, il suo affrancamento dal bisogno. Questa discrasia si ripercuote nelle analisi che vengono stilate da organi nazionali ed internazionali e nei conseguenti interventi sul piano fiscale e legislativo, lasciando alla famiglia con figli, nerbo della continuità delle società, il conto da pagare per un welfare che si ritrae dai compiti per cui era stato pensato (Donati, 1999).

A questo fattore si lega la dimensione dell'immigrazione poiché essa si fa sempre più stabile, crescono le famiglie, ma le loro condizioni rimangono altamente a rischio di esclusione sociale. Insieme al fattore tempo, ovvero dal momento dell' avvio della permanenza dell' immigrato, quello abitativo è un fattore discriminante le possibilità della famiglia e delle seconde generazioni per una piena inclusione o meno (Bianco, 2001).

Se gli immigrati hanno nel lavoro ancora oggi la principale motivazione a lasciare la terra natale, cresce, attraverso i ricongiungimenti famigliari, la motivazione affettiva, che è alla base di un percorso di stabilizzazione. Famiglie immigrate con prole sono più visibili socialmente, sono in genere in coppia almeno nel nord Italia, ma nei grandi centri urbani sono ancora i single a costituire circa il 60% degli immigrati, in virtù delle catene migratorie e della più facile mimetizzazione nel tessuto metropolitano. Questo pone di indubbio interesse vedere come questa popolazione risponda alle sollecitazioni e difficoltà che la società ipermoderna pone.

## 2.4 Immigrazione

Tab.8 Tasso migratorio netto in alcuni paesi OCSE in %



Fonte:OCSE, 2006

L'andamento della migrazione nei principali paesi dell' OCSE, come evidenziato dal grafico, mostra una crescita generalizzata durante gli anni Ottanta e più sostenuta negli anni Novanta, ma con diversi andamenti. Mentre in Francia, Olanda e Regno Unito si hanno valori stabili, la Germania evidenzia il boom di immigrati nel momento della riunificazione per poi tornare a valori positivi, inferiori a quelli di altri paesi, in particolare ai due paesi mediterranei Italia e Spagna che, con l'avvio del millennio, diventano i destinatari dei più alti incrementi di valore. Gli Stati Uniti infine si mantengono sempre su valori positivi piuttosto elevati.

L'Europa è quindi investita dal fenomeno in modo diverso, con peculiarità nazionali, che emergono con maggiore evidenza se si pone uno sguardo alla storia europea del dopoguerra e le sue innumerevoli contraddizioni e fratture interne, dalla divisione est ovest, alla decolonizzazione, alla costruzione dell' Unione Europea ed il suo continuo allargamento, alla presenza e ruolo nel Mediterraneo.

Mentre Francia e Germania hanno, già dal dopoguerra, conosciuto fenomeni migratori dai paesi del Mediterraneo, Italia compresa, ed il Regno Unito dalle variegate provenienze di tutto il mondo per il retaggio del Commonwealth, i Paesi del sud Europa, hanno visto in trent' anni sé stessi trasformarsi da bacini di origine delle migrazioni europee a mete di transito e sbocco di migrazioni, provenienti in parte dall' est europeo e dai Balcani, ma più spesso dall' Africa. Per quanto riguarda le migrazioni africane, se tra gli anni Cinquanta e Settanta avevano una direzionalità fortemente improntata dai legami coloniali e post coloniali, negli anni Ottanta e Novanta questa caratterizzazione scema ed aumenta il solo scopo di raggiungere un qualsiasi approdo in Europa, anche nei paesi mediterranei che vivono le radicali trasformazioni socio demografiche in atto con una rapidità accentuata e protagonisti nuovi del fenomeno migratorio.

Si può valutare una sorta di ciclo di vita, sia per quel che riguarda i paesi di provenienza, ma anche per i paesi di approdo. Anche questi ultimi seguono un andamento con una costante crescita iniziale, un'attrazione forte che poi scema, senza annullarsi, mentre montano altri soggetti, mentre cambiano le legislazioni e così pure le motivazioni degli immigrati nella scelta dislocativa, la presenza di altri connazionali organizzatisi in comunità e pian piano integrati non diventa più così rilevante nella scelta.

Ne conseguono diversi approcci ed esperienze che si combinano anche con i gruppi etnici prevalenti nei vari paesi, così come il peso relativo che essi e più in generale la popolazione immigrata hanno nelle varie realtà europee.

**Tab.9 Popolazione immigrata rispetto al totale in alcuni paesi OCSE**

Paese Anno	USA	Germania	ITALIA	Olanda	Spagna	UK
1993	(1994)8.3	8.5	1.7	5.1	1.1	3.5
1998	10.5	8.9	2.1	4.2	1.8	3.8
2003	12.2	8.9	3.8	4.3	3.9	4.8

Fonte:OCSE 2006

La Germania, in Europa, è il paese che prima e più di ogni altra nazione vede incidere la popolazione immigrata in modo consistente, ma nell' ultimo decennio si stabilizza a poco meno del 9%, l'Olanda che pure mantiene un' incidenza importante, vede tuttavia ridursi rispetto ai decenni scorsi la popolazione immigrata, che invece cresce nel Regno Unito e

con tassi di crescita maggiori in Italia e Spagna dove il valore si raddoppia e più che triplica rispettivamente.

Occorre ora spendere una qualche riflessione sulla composizione, consistenza e cambiamenti dei maggiori gruppi etnici in alcune realtà.

**Tab. 10 Popolazione complessiva e immigrata nell' UE nel 1990 e 2004**

	Year	Largest group of non-nationals (country of citizenship)			Year	Largest group of non-nationals (country of citizenship)			
		Nationals (1000)	Non-nationals (1000)	Non-nationals %		Nationals (1000)	Non-nationals (1000)	Non-nationals %	
Belgium	2004	9 536	860	8.3	Italy	1990	9 067	881	8.9
Czech Republic	2004	10 016	195	1.9	Ukraine	1990	10 327	36	0.3
Denmark	2004	5 126	271	5.0	Turkey	1990	4 985	151	2.9
Germany	2004	75 190	7 342	8.9	Turkey	1990	74 267	4 846	6.1
Estonia	2000c	1 096	274	20.0	Russia	1990	:	:	:
Greece	2004e	10 149	891	8.1	Albania	1990	9 979	142	1.4
Spain	2004	39 426	2 772	6.6	Ecuador	1990	38 428	398	1.0
France	1999c	55 258	3 263	5.6	Portugal	1990	53 055	3 597	6.3
Ireland	2002c	3 585	274	7.1	United Kingdom	1990	3 426	81	2.3
Italy	2004	55 898	1 990	3.4	Albania	1990	56 338	356	0.6
Cyprus	2002c	625	65	9.4	Greece	1992	577	26	4.2
Latvia	2004	1 804	515	22.2	Russia	1998	1788	671	27.3
Lithuania	2001c	3 450	34	1.0	Russia	1990	:	:	:
Luxembourg	2004	277	174	38.6	Portugal	1990	270	109	28.7
Hungary	2004	9 987	130	1.3	Romania	1995	10 199	138	1.3
Malta	2004	389	11	2.8	United Kingdom	1990	352	6	1.6
Netherlands	2004	15 556	702	4.3	Turkey	1990	14 251	642	4.3
Austria	2004	7 375	765	9.4	Serbia and Montenegro	1990	7 211	434	5.7
Poland	2002c	37 530	700	1.8	Germany	1990	:	:	:
Portugal	2003p	10 169	239	2.3	Cape Verde	1990	9 819	101	1.0
Slovenia	2004	1 951	45	2.3	Bosnia and Herzegovina	1995	1 942	48	2.4
Slovakia	2004	5 350	30	0.6	Czech Republic	1990	:	:	:
Finland	2004	5 113	107	2.0	Russia	1990	4 953	21	0.4
Sweden	2004	8 500	476	5.3	Finland	1990	8 071	456	5.3
United Kingdom	2003	55 636	2 760	4.7	Ireland	1990	55 043	2 416	4.2

c - Census data; e - Estimated figures; p - Provisional data.

Fonte: Eurostat 2006

In Germania il numero degli stranieri in termini assoluti varia da poco meno di 5 milioni nel 1990 a oltre 7,3 milioni nel 2004 con un incidenza del 8.9 %. Il principale gruppo etnico è quello turco e tale si mantiene nell' intervallo preso in esame, ma scendendo come incidenza da un terzo a un quarto degli stranieri. Anche gli altri gruppi, quali Italiani, Greci, Polacchi e provenienti dall'ex Jugoslavia si mantengono sulle medesime posizioni, dando al quadro delle provenienze il segno della stabilità che si manifesta in una sostanziale stazionarietà o relativa poca crescita di stranieri. In Francia, dove la popolazione immigrata oltrepassa i 3 milioni di persone, ha nei Portoghesi il principale gruppo etnico, ma peculiare è la condizione dei naturalizzati dall' Algeria, dal Marocco, dalle colonie e dalle terre d'oltremare.

In Spagna gli immigrati hanno raggiunto e superato di poco il valore del Regno Unito, per entrambi intorno ai 2.7 milioni di persone, ma se nel caso del Regno Unito il maggior gruppo etnico di provenienza è l' Irlandese e poi dalle varie colonie asiatiche e caraibiche, per la Spagna il maggior gruppo è l' Ecuadoregno, cui seguono vari gruppi dal sud America e dal nord Africa. Diversa è però stata la crescita degli anni Novanta, esplosiva in Spagna, moderata nel Regno unito.

Infine l'Italia, con circa 2 milioni di immigrati ed un' incidenza del 3.4 sulla popolazione, riscontra i valori più bassi tra i grandi paesi europei, ma in forte crescita tra il 1990 e il

2004. L' Italia ha quale maggiore gruppo di provenienza quello Albanese, ma si sono modificate le principali provenienze dei maggiori gruppi etnici presenti, subendo anche nel caso italiano le conseguenze della globalizzazione e del processo di allargamento dell'Unione Europea ad est e sbarrando la strada invece a politiche integrative verso le sponde orientali e meridionali del Mediterraneo.

**Tab 11 Incidenza dei maggiori gruppi etnici in alcuni paesi EU**

GERMANY			PORTUGAL		
1990	(1000)	%	2004	(1000)	%
Turkey	1612.6	33.3	Turkey	1877.6	25.6
BA+HR+MK+	610.5	12.6	BA+HR+MK+	1054.7	14.4
CS+SI			CS+SI		
Italy	519.5	10.7	Italy	601.3	8.2
Greece	293.6	6.1	Greece	355.6	4.8
Poland	220.4	4.5	Poland	326.9	4.5
Other	1589.1	32.8	Other	3119.6	42.5
LUXEMBOURG			GREECE		
1991	(1000)	%	2004	(1000)	%
Portugal	37.6	34.2	Portugal	63.8	36.6
Italy	19.9	18.1	France	21.9	12.6
France	13.0	11.8	Italy	18.9	10.8
Belgium	9.5	8.6	Belgium	16.0	9.2
Germany	8.8	8.0	Germany	10.3	5.9
Other	21.3	19.4	Other	43.3	24.9
CZECH REPUBLIC			HUNGARY		
2004	(1000)	%	2004	(1000)	%
Ukraine	56.4	28.9	Romania	55.7	42.8
Slovakia	33.1	17.0	Ukraine	13.1	10.1
Vietnam	25.6	13.1	CS	12.4	9.5
Poland	16.1	8.2	Germany	7.4	5.7
Russia	12.5	6.4	China	6.8	5.2
Other	51.7	26.5	Other	34.8	26.7
SLOVAKIA			SLOVENIA		
2004	(1000)	%	2004	(1000)	%
Czech Republic	5.4	18.0	BA	21.8	48.2
Ukraine	4.8	16.1	CS	7.6	16.8
Poland	2.4	7.9	Croatia	7.0	15.4
Romania	1.9	6.5	MK	4.1	9.0
Vietnam	1.8	5.9	Ukraine	0.9	1.9
Other	13.6	45.6	Other	3.9	8.7

BA - Bosnia and Herzegovina, HR - Croatia, MK - Former Yugoslav Republic of Macedonia, CS - Serbia and Montenegro, SI - Slovenia, US - United States of America.

Fonte: Eurostat 2006

Al permanere di importanza di paesi quali Marocco e Jugoslavia per la loro vicinanza geografica, delle Filippine per interscambi e affinità religiose, del Senegal per intensi scambi comunitari di quel gruppo, sopraggiungono paesi come l' Albania e la Romania, a cui si può aggiungere l' Ucraina (Colombo, Sciortino, 2004), proprio in funzione della maturazione del fenomeno in Italia e della sopraggiunta prospettiva di integrazione europea per quei paesi dell' area balcanica.

Va sottolineato che cresce l'incidenza dei maggiori gruppi, dal 40 al 50% di tutte le provenienze, segno che si profila una lenta, ma progressiva stabilizzazione delle migrazioni. Quando in realtà uno degli elementi che caratterizza l' immigrazione italiana è quello di avere molte e diverse origini, riconducibili a diversi percorsi e progetti migratori, così come diverse sono poi le localizzazioni scelte o indotte dai caratteri dei singoli contesti locali di ricezione.

Analizzando le provenienze degli immigrati si possono identificare alcuni indicatori che spiegano la presenza o meno di comunità e gruppi etnici tra loro molto diversi:

- fattori di tipo culturale (lingua e religione): possono riguardare gruppi più o meno organizzati, di provenienza anche molto diversa come le Filippine, il Perù e più in generale il sud America, almeno per la parte povera e di lingua spagnola, ma anche

alcuni minuscoli gruppi da Capo Verde e dall' Africa. Queste migrazioni hanno in genere protagoniste le donne e successivamente i loro figli, per lo più con destinazione le città. per via dei lavori di servizio e cura della persona, ma che col tempo si sono anche differenziate rispetto alla professione con attività di piccolo commercio e imprese di pulizie;

**Tab. 12 Graduatoria dei principali paesi di provenienza per numero di permessi emessi in Italia**

1990			2002		
Paese	Permessi	%	Paese	Permessi	%
Marocco	63809	11.6	Albania	171567	11.4
Tunisia	32881	5.8	Marocco	170746	11.4
Filippine	26166	4.8	Romania	94818	6.3
Jugoslavia	22355	4.1	Filippine	65575	4.4
Senegal	21073	3.8	Cina	64010	4.3
Egitto	14183	2.6	Tunisia	51137	3.4
Cina	12998	2.4	Jugoslavia	40237	2.7
Polonia	10933	2.0	Senegal	36959	2.5
Brasile	9364	1.7	Sri Lanka	35696	2.4
Sri Lanka	8747	1.6	Polonia	34980	2.3
		40.4			50.9
Tutte	548193	100	Tutte	1503000	100

Fonte: Colombo-Sciortino,2004

- fattori di vicinanza geografica e forte spinta demografica: dalla Tunisia e più in generale dal nord Africa provengono gruppi per lo più di uomini e famiglie, di religione musulmana, il cui primo approdo in Europa è l' Italia, o giunti qui a seguito delle politiche restrittive in altri Paesi che costituivano la prima scelta nel loro progetto migratorio. Dall' Albania, da sempre pervasa da consistenti contatti con l'Italia, con la crisi politica dei primi anni Novanta ha dato il via alla coscienza politica e sociale del fenomeno immigratorio, anche con i suoi risvolti drammatici. Gli Italiani si può dire si sono resi conto di essere meta e non più origine di migrazioni quando hanno visto in televisione le carrette della disperazione di Albanesi in fuga da uno stato in sfacelo. Sempre Albanesi sono stati i protagonisti della complessa rilevanza che i media hanno avuto nella costruzione dell' immagine e percezione di questa questione, così come sono tra i maggiori gruppi coinvolti nella criminalizzazione del fenomeno che durante gli anni Novanta si è manifestato;
- fattori politici: appunto dall' Albania quando quello stato non ha retto l' onda d' urto delle trasformazioni che hanno pervaso l' Europa divisa, o le varie esperienze di rifugiati e di asili politici. Occorre dire che a questi fattori in genere fanno capo esperienze migratorie limitate e legate anche al periodo storico degli anni Sessanta

e Settanta, con marcate connotazioni ideologiche, ma ancora entro ordini di grandezza circoscritti e governabili, anzi favoriti nell' integrazione proprio dalle comuni istanze politico ideologiche. Eritrea, Etiopia, Salvador possono considerarsi alcune provenienze di questo tipo;

- fattori economici: si possono inquadrare un po' tutte le provenienze, ma più a ragione per quelle che riguardano le migrazioni più recenti e particolari progetti migratori tesi a ottenere redditi da trasferire, con l'idea di un non lontano ritorno in patria, magari per le sopraggiunte migliorate condizioni di benessere della madrepatria. Tale ragionamento può valere per le varie comunità dell' est europeo, dalla Polonia, alla Jugoslavia, alla Romania, all'Ucraina, tutti paesi alle prese o che lo saranno in futuro, con l' adesione all' Unione Europea.

A questi diversi motivi che spiegano le presenze di diverse etnie in Italia, vanno anche aggiunti i diversi approcci organizzativi che assumono sul territorio, per rispondere a progetti migratori alquanto differenziati.

Esistono infatti diversi modelli e diverse analisi di questo aspetto, qui si vuole solo dar conto, per cenni, alle principali caratterizzazioni che nel vissuto si possono riscontrare.

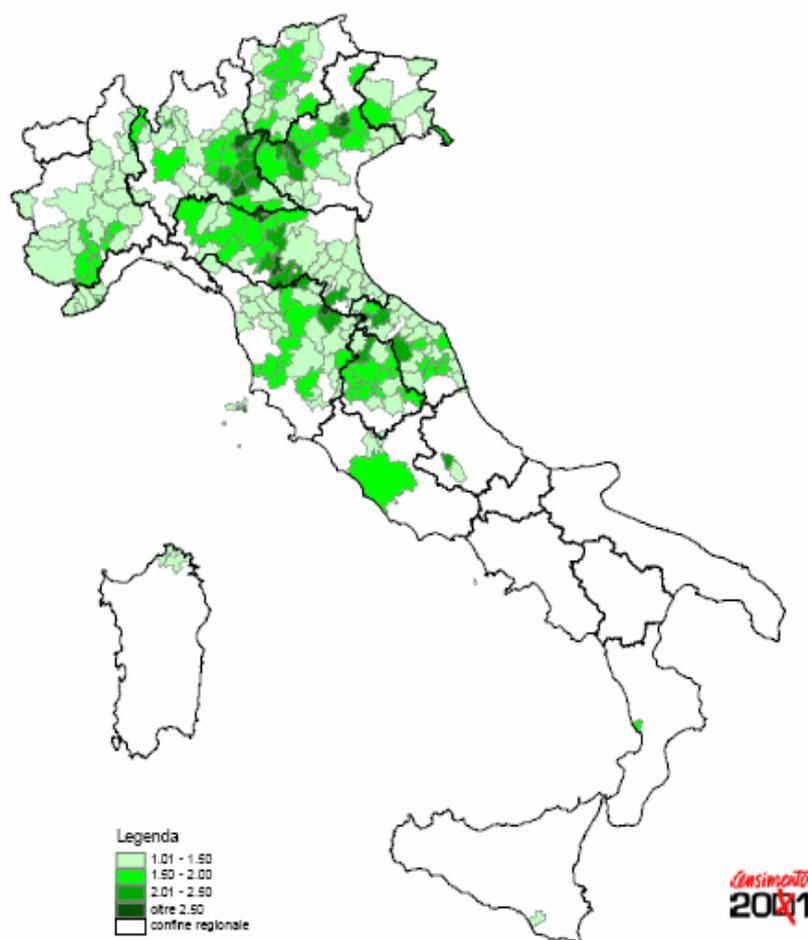
La migrazione del maschio giovane, magari con l'iniziale supporto e finanziamento della famiglia o del clan. Essa è finalizzata all' ottenimento di un posto di lavoro e altri aspetti, dall'abitazione all' integrazione, sono secondari o si manifestano se questo progetto ottiene un risultato e allora si considera il raggiungimento familiare e si profila l'idea del radicamento. Inizialmente però è più facile che si pensi al mantenimento con i trasferimenti monetari e semmai alla creazione di quei minimi rapporti con i locali, per far sopraggiungere altri soggetti dalle comunità di provenienza. L' Italia in tal senso è uno dei primi paesi al mondo quale fonte di rimesse che gli immigrati inviano nel paese di origine. Nel 2005 l'ammontare delle rimesse degli immigrati residenti in Italia è stato pari a 2,4 miliardi di € e ha registrato una crescita del 15,8 per cento rispetto all'anno precedente. Secondo una recente rilevazione condotta sulle agenzie di money transfer, i tre principali paesi di destinazione dei flussi di rimesse inviate dall'Italia sono la Cina, la Romania e le Filippine. In base alle iscrizioni anagrafiche al 1° gennaio 2005 sono invece l'Albania, il Marocco e la Romania i primi paesi di provenienza degli stranieri presenti in Italia. La distanza dell'Italia dai paesi d'origine sembrerebbe quindi costituire un fattore importante per il ricorso degli immigrati a canali formali per l'invio di rimesse (Banca d' Italia, 2005).

Per i gruppi più interessati dalle motivazioni politiche, tali reti costruite in loco, sia personali, sia sindacali, sia parrocchiali, sono anzi il principale fattore di attrazione, cui seguono il lavoro ed altri, mentre la prospettiva del ritorno è pressoché remota, quindi maggiore il coinvolgimento della famiglia nel processo migratorio.

Diverso ancora è il percorso dei gruppi immigrati a maggioranza femminile, per i quali le opportunità di lavoro, reddito e la presenza di reti o comunità organizzate costituite ed organizzate diventano una combinazione rilevante per la scelta migratoria. Spesso sono le reti amicali e parentali, insieme ad organizzazioni informali dell' inserimento, per lo più di ispirazione religiosa, a giocare un ruolo centrale nella promozione di questi percorsi. Prevalente è l' idea del successivo, ma non troppo lontano nel tempo, ricongiungimento con famigliari e figli.

Esistono infine alcuni percorsi che sfruttando l' inserimento o il radicamento sul territorio di attività e gruppi nazionali o etnico religiosi, giungono in Italia, dopo aver sperimentato altre destinazioni di più consolidata tradizione migratoria come la Francia o la Germania. Questo spostamento è anche in parte motivato con il progressivo ostacolo e legislazione orientata alla chiusura che altrove in Europa si è creata.

**Tab. 13 Concentrazione territoriale dei residenti stranieri per sistemi locali del lavoro**



Fonte: ISTAT, 2005

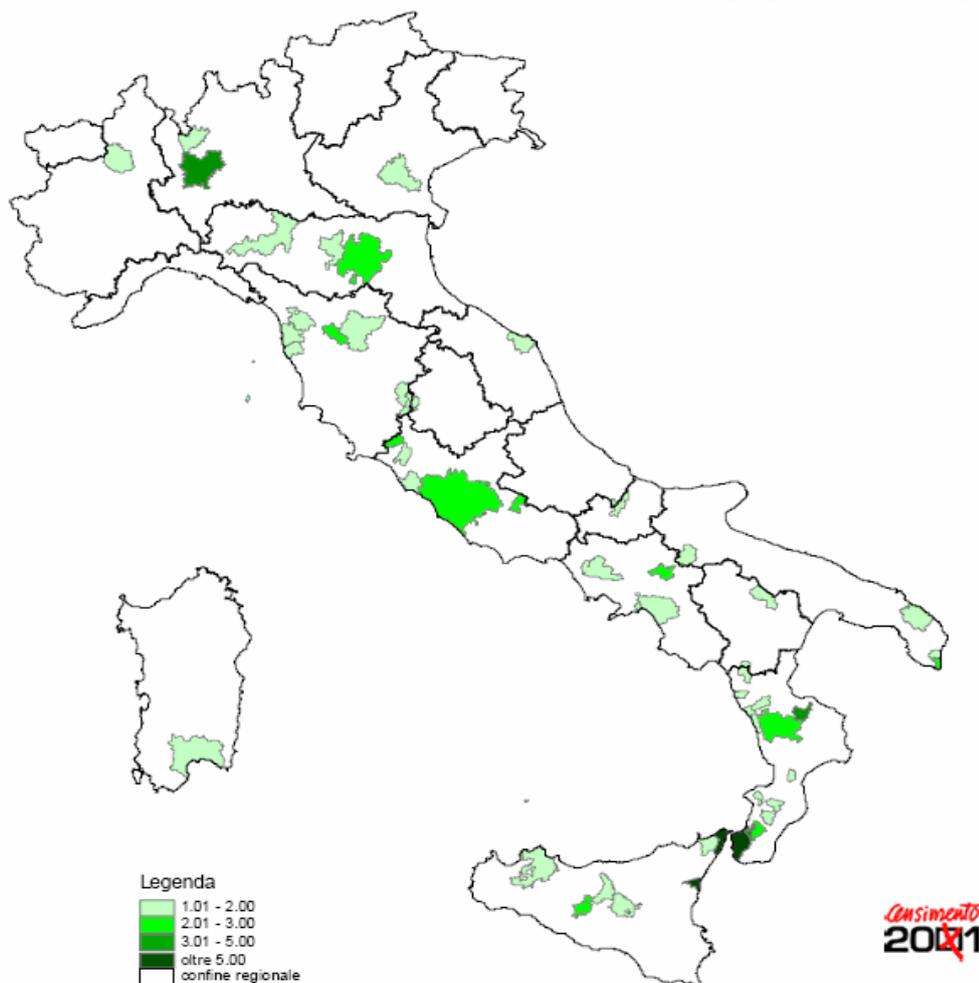
A diverse provenienze e a diversi scopi corrisponde diversi terreni d' elezione quale destinazione e localizzazione. Se in generale sono le aree in espansione economica o dove sono presenti buone opportunità economiche a presentare le maggiori concentrazioni, come si evince dalla tab.13, esistono delle specifiche concentrazioni territoriali di gruppi etnici (ISTAT, 2005).

Per i continui interscambi e la vicinanza esiste una concentrazione territoriale della comunità tunisina in Sicilia, mentre Egiziani, Marocchini e Senegalesi hanno come destinazione o le grandi città, o più diffusamente sul territorio industrializzato del centro e della fascia pedemontana al nord. Tutte le provenienze coinvolte nel radicamento e

relative alle professioni del servizio e cura della persona hanno una prevalente connotazione urbana o legata a fasce benestanti diffuse sul territorio. Al contrario le campagne hanno al sud un indistinto bacino di provenienza dato il lavoro spesso stagionale e le scarse opportunità di inserimento, mentre laddove l'agricoltura industrializzata è presente si sono formate piccole, ma organizzate comunità, spesso provenienti dalla Penisola Indiana.

I Filippini invece possono venire presi come simbolo di tutte quelle provenienze di persone dedite ai lavori domestici e di cura e che trovano florida ricettività nei contesti urbani.

**Tab 14 Concentrazione territoriale della popolazione filippina residente**



Fonte: ISTAT, 2005

Per coloro i quali sono appena arrivati o mancano di regolarizzazione, o stanno valutando come muoversi, sono le grandi città a costituire le destinazioni privilegiate per l'anomia che consentono, per le forme irregolari se non illegali di sopravvivenza che più facilmente si possono trovare e con le quali sopravvivere, per le strutture di accoglienza, ancorché in diminuzione, destinate a tale tipo di percorso.

La legislazione italiana in materia di immigrazione, regola le questioni dell' asilo, dell' ingresso e dell' integrazione. Al pari delle altre regolamentazioni nazionali, persegue

finalità comuni che trovano nei trattati europei e nelle loro norme attuative un orientamento a cogliere i diversi aspetti della complessa questione dell'immigrazione.

I regimi di ingresso, gestione dei flussi e regolazione dei diritti di cittadinanza non hanno una interpretazione univoca, frutto anche delle diverse esperienze nazionali e dei temi politici, spesso tabù, presenti in ogni grande paese in Europa e che rendono non omogenea la norma europea o interpretata in senso restrittivo. Con questo tipo di profilo l'Europa, 'fortezza gentile', ha eretto un bastione ai propri confini, lasciando al suo interno più spazi di manovra, ma se per merci e capitali la mobilità interna ha superato quasi tutti gli ostacoli, per le persone permangono restrizioni e vincoli alla libera circolazione interna, come quella rivolta nei confronti dei lavoratori provenienti dai paesi dell'est, che sono entrati nell'Unione Europea con l'ultima tornata del 2004. L'atteggiamento dei governanti nel corso degli anni Novanta è stato quello di percepire più i rischi che le opportunità di questo fattore, nuovo per i numeri assoluti che presenta, muovendosi in modo unilaterale, secondo logiche poco lungimiranti, senza una visione d'insieme e una prospettiva reale di integrazione (Pastore, 2004). La legislazione si è fatta minuziosamente puntigliosa e poco fluida nel gestire un cambiamento in atto e che richiederebbe invece la capacità di governo in modo proattivo. Tuttavia le falle nel sistema ci sono e attraverso le poche crepe nel muro continuano a transitare ed affluire persone, lavoratori, famiglie.

Negli anni, come si è già ricordato, la tendenza legislativa dei paesi di più lunga tradizione quale destinazione di flussi migratori si è orientata più alla chiusura, divenendo uno degli elementi che ha favorito l'afflusso in altre zone, come la parte meridionale d'Europa. In Italia, Portogallo, Spagna e Grecia si è verificato un mutamento dagli anni Ottanta, quando ancora esistevano leggi più in funzione dell'emigrazione e l'asilo, quindi per una accoglienza di portata limitata, agli anni Novanta, quando sono divenuti meta di flussi migratori in crescita esponenziale. Si è assistito anche in questi paesi ad un generale orientamento alla definizione di quadri normativi più appropriati rispetto all'immigrazione, nel frattempo divenuto punto importante nell'agenda politica e a loro volta caratterizzati dall'adozione di regimi connotati in termini di chiusura. Questo corso della legislazione è lo sbocco di diversi atteggiamenti culturali che sempre più tendono, insieme al povero, a criminalizzare l'immigrato, a porlo fuori dall'alveo del soccorso e della solidarietà organizzata nei sistemi di welfare che si ritirano dai loro obiettivi originali. Tutto questo coacervo di tendenze è più avanzato negli Stati Uniti, ma crescente anche in Europa, dove l'immigrazione è necessaria per l'economia, ma la società nel suo insieme non è così sollecita all'accoglienza (Bolaffi, 2001).

Il quadro italiano esemplifica l'andamento degli orientamenti legislativi delle maggiori democrazie occidentali pur tenendo presente le specificità nazionali entro cui si inserisce il fenomeno migratorio.

Dopo il 1986 quando per la prima volta compare una legge ad hoc sul problema migratorio, è con la legge 39/1990, la 'legge Martelli' che si può considerare l'avvio di una riflessione organica della classe dirigente e si evidenzia la presa di coscienza della realtà di un paese divenuto ambito traguardo da crescenti quantitativi di persone in cerca di lavoro e benessere. Oltre a definire meglio la normativa riguardante l'asilo, si legifera per la nuova figura dell'immigrato inquadrandolo entro un'ottica esclusivamente finalizzata all'inserimento lavorativo, ma accompagnando l'arrivo in Italia con la garanzia dei primi sostanziali diritti. In quella fase storica si legifera ancora orientati all'accoglienza, anche per motivazioni politiche, subito però si evidenziano debolezze, inadempimenti, inadeguatezza della risposta di fronte alla sostanza del fenomeno che comincia a farsi impetuoso. L'emergenza è la molla dell'azione politica che segnerà gli interventi a ridosso degli sconvolgimenti politici tra il 1989 e il 1992. Un tratto che permane nell'attuazione dei programmi anche quando essi si faranno più articolati e maturi.

Nel 1995, il 'decreto Dini', non modifica l' impianto generale dell' intervento precedente, ma ne modifica in modo sostanziale le disposizioni precedenti e viene reiterato negli anni successivi. Con questo passaggio non cambia la modalità di intervento di regolarizzazione via sanatoria della popolazione immigrata presente su territorio in modo illegale, coinvolgendo circa 250 mila persone.

Altra sanatoria per 250 mila persone nel 1998, ancora la cifra della sostanziale inefficacia delle quote di ingresso regolari, fissate in limiti troppo bassi e che si discostano dalla reale esigenza del sistema imprenditoriale e dalla domanda reale, evidenziandosi quasi sempre a partire dall'anno successivo l' entrata in vigore del provvedimento.

Nel 1998 però oltre la sanatoria, si realizza con la legge 40, la 'Turco – Napolitano', un intervento che integra i vari aspetti coinvolti dal processo migratorio entro un quadro unitario. Il Testo Unico sull' immigrazione prevede oltre ai centri di accoglienza, le quote per i regolari con i primi accordi e convenzioni con paesi vicini da cui provengono intensi flussi migratori. Insieme al regime delle espulsioni, si prevede la cittadinanza e una sostanziale politica di integrazione e sostegno rivolta ai giovani ed ai figli di immigrati, che vede e sostanzia la scuola, quale agenzia promotrice di integrazione. I limiti dell'attuazione di tale politica si evidenziano nelle risorse limitate e nelle lungaggini burocratiche che non consentono una spedita ed ordinata organizzazione, facendo emergere ancora la necessità del ricorso alle sanatorie in via eccezionale, rispetto all' ordinario, ma inefficace sistema di previsioni di sanzioni.

Nel frattempo muta la connotazione e la percezione del fenomeno, vi si associano, a torto o a ragione, criminalità e questioni d' ordine pubblico che sfociano nella successiva legislazione del 2002, con la legge 189, la 'Bossi – Fini'.

Questo intervento non modifica la parte riguardante l'accoglienza, anche se ne limita la portata de facto, intervenendo invece in modo occlusivo in materia d' asilo, aumentando le espulsioni, collegando in modo più stringente l' ingresso in Italia alla documentazione di un posto di lavoro, riducendo da 2 a 1 il corso di validità del permesso di soggiorno, creando quindi uno stato di precarizzazione e di difficoltà alla vita quotidiana degli immigrati regolari, volendo controllarne in modo più frequente la stabilità, comportando però anche un lavoro enorme per il ministero degli Interni, non sostenendo le capacità di assolvere i compiti a cui lo si chiama ad intervenire (ISMU, 2005). Anche in questa occasione vi è la regolarizzazione di massa di 700 mila persone, mentre i risultati sul piano dell' integrazione vedono l' emergere delle prime difficoltà d' ordine etnico religioso, le quali subiscono l' amplificazione e distorsione dei mass media.

Tutti gli interventi in materia hanno visto, oltre il carattere dell'emergenza e della non completa attuazione, anche una difficoltà nella programmazione nel punto che riguarda la creazione e gestione del consenso. La classe politica ha più subito che controllato le diverse e ondivaghe priorità dell' opinione pubblica, dando alle politiche quel carattere di provvisorietà che in parte si ripercuote nel perdurare dell' atteggiamento di mancanza di rispetto per le leggi e, per la popolazione immigrata, una più conveniente opzione per l' ingresso per via irregolare, cui porre soluzione successiva coi condoni, più che scegliere la via regolare dei flussi d' ingresso (Bonifazi, 1998).

## Capitolo Secondo

- M. Livi Bacci, *La popolazione nella storia d' Europa*, Laterza, Roma –Bari, 1998;
- L.Di Comite (a cura di), *Invecchiamento della popolazione e transizione demografica*, Cacucci, Bari, 1995;
- Gruppo dei Dieci, *Le conseguenze macroeconomiche e finanziarie dell'invecchiamento della popolazione*, Ministero del Tesoro, Roma, 1998;
- ADAPT, *Invecchiamento della popolazione, lavoratori 'anziani' e politiche del lavoro:riflessioni sul caso italiano*, ADAPT, Modena, 2002;
- M.D.Hurd, *L'invecchiamento della popolazione.Conseguenze per l'individuo, la famiglia, la società*. Biblioteca della libertà, Torino, 1998;
- G.C. Blangiardo, *L'invecchiamento demografico nei comuni lombardi*, IRER, Guerini, Milano, 1999;
- UN-Habitat, *State of the World Cities 2006/2007 report*, United Nations, New York, 2006;
- G. Martinotti, *I luoghi della modernità radicale*, in G. Mazzocchi , A.Villani, *Sulla città oggi. Governo e politiche urbane nella società globale*, Franco Angeli, Milano, 2002;
- Banca d' Italia, *I bilanci delle famiglie italiane 2004*, Banca d'Italia, Roma, 2006;
- S. Sassen, *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton university press, Princeton, 1991;
- L. Ornaghi (a cura di), *Globalizzazione:nuove ricchezze e nuove povertà*, Vita & Pensiero, Milano, 2001;
- R. Dahrendorf, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale, libertà politica*, Laterza, Roma, Bari, 1995;
- EUMC, *Migrants, minorities and housing: exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 member states of the European Union*, EUMC, Vienna, 2005;
- OECD *factbook 2006*, OECD, Paris, 2006 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org) economic, environmental and social statistics) ;
- EUROSTAT, *Statistics in focus. Population and social conditions. 3-5/2004*, Eurostat, Bruxelles, 2004;
- EUROSTAT, *Statistics in focus. Population and social conditions. 1/2006*, Eurostat, Bruxelles, 2006;
- Eurostat, *Non national populations in the EU member states in focus- population and social conditions – 8/2006*, Eurostat, Bruxelles, 2006 ;

- D. Di vico, E. Fittipaldi, *Profondo Italia*, Rizzoli, Milano, 2004;
- M.Gaggi, E. Narduzzi, *La fine del ceto medio*, Einaudi, Torino,2006;
- B.Stejjn, J. Berting, M.J. de Long, *Economic restructuring and the growing uncertainty of the middle class*,Klmer Academic Publishers, Dordrecht, Olanda, 1998;
- D.Benassi, *Tra benessere e povertà*, Franco Angeli, Milano, 2002;
- C. Ranci (a cura di), *La società del rischio*, IRER Guerini associati, Milano, 1997;
- G.Rovati (a cura di), *Tra esclusione e solidarietà*, Istituto italiano di medicina sociale, Roma, 2003;
- Caritas, *La rete spezzata*, Caritas italiana-fondazione Zancan, Feltrinelli ,Milano, 2000;
- P.Donati (a cura di), *Sesto rapporto CISF. Famiglia e società del benessere*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo (MI), 1999;
- M.L. Bianco ( a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma, 2001;
- .A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia* , Il Mulino, Bologna, 2004;
- Banca d'Italia, *Relazione economica 2005*, banca d' Italia, Roma, 2006;
- ISTAT, *I sistemi locali di lavoro*, ISTAT, Roma, 2005;
- F. Pastore, *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Laterza, Roma- Bari , 2004;
- G.Bolaffi, *I confini del patto*, Einaudi, Torino, 2001;
- ISMU, *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004*, Franco Angeli, Milano, 2005;
- C. Bonifazi, *Immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998;

## Capitolo terzo. Milano

### 3.1 Indicatori socio-demografici riguardanti la popolazione straniera.

Con questo capitolo si comincia ad affrontare la peculiarità della realtà milanese. Va tenuta presente l'attenzione posta in questa ricerca sulla sola realtà del capoluogo a livello di municipalità; ancorché arbitrario, è ritenuto sufficiente ed agevole per differenziare la città storica, dal suo hinterland e la sua dinamica metropolitana, al fine di evidenziare tratti specifici altrimenti non rilevati. E' indubbio anche il vantaggio, specie per questa prima fase, nella quale si presenteranno dati statistici, più facilmente riscontrabili a livello comunale.

La popolazione milanese ha subito dal secondo dopoguerra una dinamica di forte crescita per due decenni, di declino per altri due decenni e stabilizzazione fino ad ora (Assolombarda, 2004).

**TAB.1 Popolazione residente a Milano**

Popolazione residente	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Comune Milano	1274154	1582241	1732000	1604773	1369231	1256211
Provincia Milano	2324717	2983903	3727841	3839006	3738685	3707210

Fonte: Assolombarda su dati ISTAT, 2004

L'andamento è simile nelle aree urbane e relative province di Roma e Napoli, gli altri due maggiori agglomerati metropolitani del Paese, ma la differenza a favore della provincia è più marcata a Roma, tuttavia va ricordato cambia anche l'estensione territoriale del comune capoluogo e della densità della provincia.

Se si tiene conto della suddivisione interna del Comune di Milano per zone, si osserva negli ultimi anni una sostanziale stabilità, se non lieve declino, ma con la centrale zona 1 che segna quasi sempre il valore maggiormente negativo, mentre a crescere è la zona 2 e 9.

Entro questo andamento variamente influenzato dai cambiamenti del mercato del lavoro, dei processi di deindustrializzazione, della fuoriuscita di parte della popolazione verso realtà più piccole, con cambiamenti degli stili di vita e delle incidenze delle varie voci di spesa nei bilanci famigliari, specie per la casa e i trasporti, si possono tuttavia evidenziare le tracce dei fenomeni di cui al capitolo precedente, ma secondo sviluppi e accordi tipici della città capoluogo e di Milano nello specifico.

Se si confrontano Milano, Roma e Napoli per popolazione residente per fasce d'età, si vede subito come a Milano incida maggiormente il fattore invecchiamento. Confrontando Milano con altre città europee emerge, con ancor più spessore, il maggior peso della popolazione anziana rispetto a coloro i quali hanno meno di 15 anni d'età e con essi il valore dell'indice di vecchiaia come primeggi con molto distacco sul valore delle altre città campione (Assolombarda, 2004).

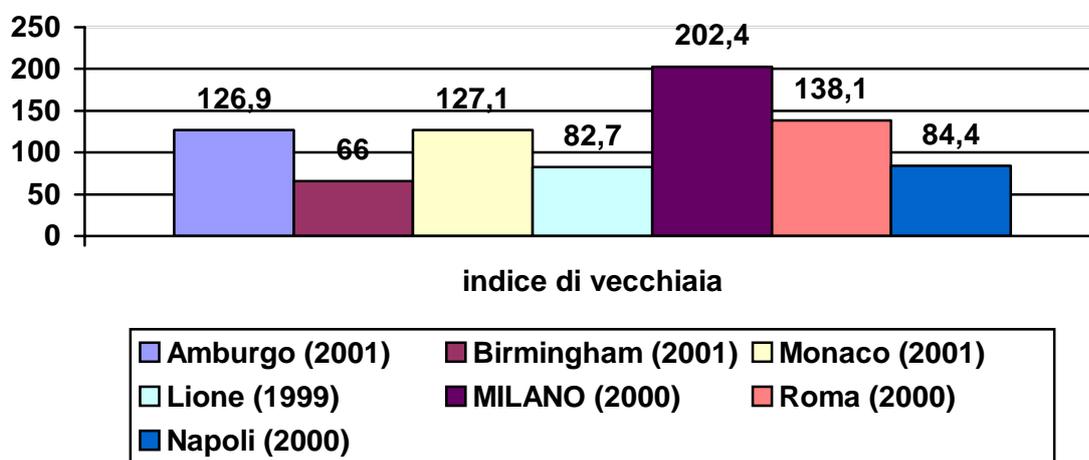
**TAB.2 Popolazione per fasce d'età a Milano, Roma e Napoli. Anno 2001**

	0-14 anni	15-39	40-64	65 e oltre	Pop.totale
Milano	134847	407.471	427691	286202	1256211
Roma	327048	869396	865370	484990	3113130
Napoli	171831	370370	305701	156598	1004500

Fonte: Assolombarda, 2004

Come si può riscontrare in tabella mentre a Napoli la popolazione con oltre 65 anni è ancora inferiore alla popolazione con meno di 15 anni, a Roma e Milano la popolazione anziana è già in termini assoluti maggiore e, osservando l'indice di vecchiaia, molto più a Milano.

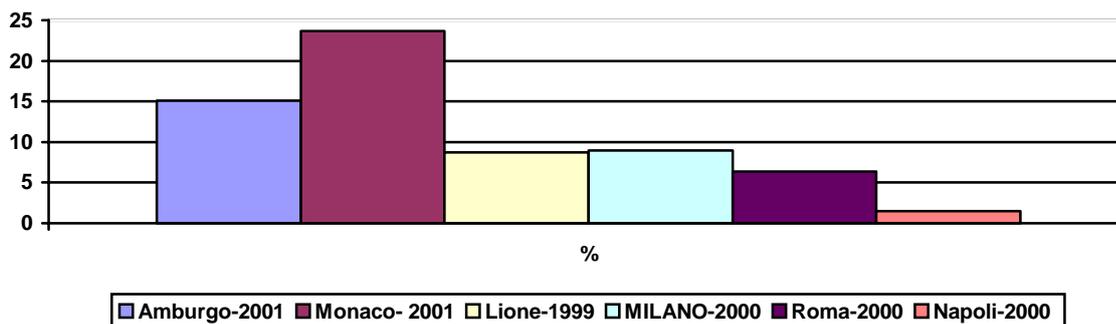
**TAB.3 Indice di vecchiaia per alcune città europee**



Fonte: Assolombarda, 2004

Considerando la popolazione straniera residente si osserva che, mentre in termini assoluti il Comune di Roma al 2001 ha quasi 100 mila stranieri, Milano è a quota 87590 e ancor più basso il valore di Napoli a 8757.

**TAB.4 Incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione**



Fonte: Assolombarda, 2004

L'incidenza è però maggiore a Milano, anche se inferiore ad altre città europee di consolidata tradizione e intensità del fenomeno migratorio. Va anche ricordato che questi sono dati grezzi e non tengono conto né delle stime della popolazione residente non regolare, né del fatto che entro la popolazione straniera diversa è la tipologia e consistenza delle migrazioni da paesi a forte pressione migratoria e dai paesi poveri.

A Milano la popolazione proveniente dai Paesi a forte pressione migratoria cresce secondo diversi andamenti, in funzione delle diverse aree di provenienza e rispetto a ciascuna di esse esistono differenze negli aspetti demografici, nelle formazioni e tipologie familiari e riproduttive.

Se prendiamo un indicatore come quello dell'età media delle donne al primo parto, abbiamo un dato interessante perché oltre la soggettività che esso ha, vale per le molteplici influenze culturali da cui viene determinato, ovvero l'età dell'eventuale matrimonio, le aspettative familiari e sociali ad esso legato, la condizione generale della donna.

**TAB.5 Età alla maternità delle donne a Milano**

	1998	2003
Media residenti a Milano	31.4	32.5
Nord Africa	28.8	29.1
Altri Africa	30.8	32.8
Est Europa	28.2	28.9
Asia	29.7	30.5
America Latina	31.0	30.6

Fonte: Comune di Milano, 2005

Come evidenziato dalla tabella 5 il dato medio riscontrato dalle donne residenti a Milano è il più alto e quelli che si avvicinano di più sono quelli delle donne immigrate provenienti dall'America Latina e dall'Africa subsahariana, mentre si hanno valori inferiori per le donne dell'est europeo e del Nord Africa. In cinque anni tutti i gruppi meno quello sudamericano vedono aumentare l'età del concepimento del primo figlio, segno che sono comuni gli adattamenti agli stili di vita e le necessità di gestione della formazione delle famiglie per le pressioni dell'ambiente culturale e lavorativo (Comune di Milano, 2005).

Le stime sulla reale consistenza delle presenze e dei flussi di immigrati, laddove in effetti si intendono generalmente le provenienze dai paesi a forte pressione migratoria, sono di difficile attribuzione dato l'insufficiente valore del numero di regolari permessi di soggiorno o di cittadinanza acquisita. Ad essi vanno aggiunte quote di presenze irregolari che subiscono variazioni a seguito di provvedimenti legislativi e dal rapporto con il momento in cui vengono fatte le rilevazioni.

Per aver un punto saldo e qualificato a cui appoggiarsi si farà ricorso alla ricca documentazione delle banche dati dell'ISMU e dell'Osservatorio Regionale Lombardo per l'Integrazione e la Multietnicità che da vari anni monitora il fenomeno migratorio e con comprovate categorie d'analisi stima anche le cifre non ufficiali.

In termini assoluti in tutta la regione si calcola un aumento della presenza immigrata, e Milano città ha oltrepassato le 180 mila unità, ma vede negli ultimi due anni una lieve flessione a favore della provincia, in questo andando in sintonia col dato della popolazione in generale.

**TAB.6 Stranieri da Paesi a forte pressione migratoria presenti in Lombardia. Anni 2001-2005 (valori in migliaia)**

	1.1.2001	1.1.2002	1.7.2003	1.7.2004	1.7.2005
Va	22.2	25.9	34.2	36.7	44.4
Co	16.1	18.9	19.7	25.3	31.9
So	2.5	2.9	3.4	4.5	6.3
Milano città	143.2	158.1	193.4	184.3	183.6
Resto prov.	75.2	80.1	100	127.4	177
BG	38.8	41.2	50.3	63.2	86.8
Bs	60.1	72	74	103.1	130.6
PV	14.8	14.9	17.4	23.3	35.2
Cr	13.2	15.6	17.5	21.9	26.8
Mn	16.7	18.1	22.8	28.2	36.2
Lc	10.5	12.3	14	16.6	20.4
Lo	6.8	7.7	10.7	13	15.1
Lombardia	419.8	467.4	557.3	647.6	794.2

Fonte: ISMU, 2006

Al di là del dato assoluto, occorre evidenziare come rispetto alla regione di riferimento, Milano si ponga in una condizione di peculiarità in quanto, a seconda delle stime, la densità della presenza straniera è la maggiore, seguita da Brescia e anche con molta differenza del capoluogo rispetto al resto della provincia.

Inoltre un altro aspetto che si deve sottolineare è la maggiore stima della presenza di irregolari nel capoluogo rispetto alle altre realtà lombarde.

**TAB.7 Tipologia di insediamento di stranieri da Paesi a forte pressione migratoria in Lombardia al 1.7.2005 (in percentuale)**

	residenti	Regolari non residenti	Irregolari stime di minimo	Irregolari stime di massimo
Va	92	2.1	5.9	9.2
Co	84.4	7.1	8.5	12.9
So	67.8	19.9	12.3	17.7
Mi città	79.2	4.7	16.1	20.1
Resto prov.	72.9	9.7	17.4	21.3
Bg	82.5	5.1	12.4	16.5
Bs	83.6	8.3	8.1	11.3
Pv	69.8	15	15.3	20.4
Cr	84.4	8	7.6	12
Mn	89.5	5.1	5.4	9.2
Lc	78.1	11.6	9.5	14.3
Lo	89.9	4.1	6.1	9.7
Lombardia	80.1	7.2	12.6	16.5

Fonte: ISMU, 2006

La spiegazione può essere ricondotta sia alla dimensione metropolitana che consente per così dire di 'perdersi' nella folla e garantirsi l'anonimato, sia nel fatto che Milano costituisce la prima meta in Italia per molti diversi percorsi migratori, data la possibilità di accoglienza strutturata nei centri di accoglienza e nelle strutture collegiali, sia in maniera temporanea presso altri membri della famiglia o del gruppo etnico di appartenenza. Le stime al 2005, che per il capoluogo lombardo parlano di oltre 33 mila stranieri soggiornanti

irregolarmente, hanno poi diversi caratteri in base ai gruppi di appartenenza: sono stimati oltre 4200 Peruviani, seguiti da 3830 Egiziani e poi Filippini, Ecuadoregni e Cinesi. Questo dato si discosta da quello lombardo, laddove le maggiori incidenze di irregolari sono stimate tra i gruppi dell' Est Europa e dall' Africa. Questo dato quindi pare confermare la peculiarità delle persone provenienti a Milano, funzionali a diversi profili lavorativi e progetti migratori che si scostano dal grosso delle altre realtà provinciali lombarde, dove emerge una maggior densità dei gruppi maggiori e profili più omogenei all'interno e fra i diversi gruppi di paesi di provenienza. Specificatamente le realtà industriali dell' area Pedemontana dal Varesotto al Bresciano vedono più spesso Africani o Albanesi che lavorano in fabbrica o come assistenti di lavoratori autonomi, così come nelle cascine del Mantovano e Cremonese si possono trovare più facilmente Cingalesi e Pakistani.

Diverse sono le provenienze degli stranieri milanesi, ben più articolata di altre metropoli europee è la geografia che ne emerge, così pure è cambiata negli anni. Negli anni Duemila in linea con quanto accade nel resto d' Europa, emergono i Paesi dell'est europeo a sovrapporsi a Egiziani, Eritrei, Albanesi, Filippini, già presenti in città e giunti in altri momenti significativi dell' esperienza migratoria locale e nazionale (ISTAT, 2006).

**TAB. 8 Principali gruppi etnici presenti in Italia, Lombardia e Milano 2006**

	ITALIA		Lombardia*		Milano	
1gruppo	Albania	348813	Marocco	94550	Filippine	26459
2	Marocco	319537	Albania	87350	Egitto	20904
3	Romania	297570	Romania	66750	Perù	13758
4	Cina	127822	Egitto	52800	Cina	12960
5	Ucraina	107118	Filippine	41450	Ecuador	12339

Popolazione residente al 1.1.2006

\* dati ISMU 2006 sui permessi di soggiorno

Fonte: ISTAT,2006

A Milano il gruppo etnico più numeroso è quello dunque delle Filippine. Tale dato viene confermato anche dalla suddivisione per zone di decentramento, con la maggioranza delle zone nelle quali è la prima nazionalità della popolazione straniera e per le zone 2 e 3 anche con la maggiore incidenza, oltre il 20%, la maggiore che si riscontri a Milano anche tra gli altri gruppi etnici. Questo dato è la risultante della prevalenza della nazionalità filippina in tutte le zone per quel che riguarda la componente femminile, mentre per la popolazione maschile essa è la seconda nazionalità nella maggioranza delle zone, mentre la principale è quella egiziana, la quale è però la terza tra le donne (Comune di Milano, 2006).

Esiste una differenziazione zonale tra le incidenze delle diverse nazionalità, segno di raggruppamenti a media densità che la suddivisione amministrativa non coglie o non vuole evidenziare oltre misura. La zona centrale 1 ha nei maggiori gruppi le Filippine (16.7%), lo Sri Lanka (10.7%) e la Francia (7.4%), seguito dalla Cina e da altri gruppi, ma non solo di paesi ad alta pressione migratoria, ma anche di Paesi occidentali. Cinque zone vedono alternativamente presenti ai primi posti Filippine, Egitto, Perù, mentre tre zone, la 3,8 e la 9 oltre a Filippine ed Egitto vedono presenti ai primi tre posti la Cina. Nella zona 5, il terzo gruppo dopo Filippine ed Egitto è invece l' Ecuador.

Le zone 2 e 9 sono quelle con la maggior presenza in assoluto, ma anche in termini relativi alla popolazione residente sono le maggiori; minor presenza invece nelle zone 5 e 6, sia in assoluto che relativo. La zona 8 ha una popolazione residente di immigrati del 9.8%, tra le più basse, ma in termini assoluti è consistente, dato che anche in termini generali è la più popolosa.

Esistono poi alcune concentrazioni minori, non rilevate in tabella, ma presenti nelle rilevazioni statistiche del Comune che sottolineano il maggior peso di alcuni gruppi come l' eritreo o senegalese in alcune zone, turchi e bulgari, rispettivamente nelle zone 8, 9 e 6. Dopo i maggiori gruppi vi sono costantemente alcune provenienze che paiono stabilizzare la presenza in loco e la formazione di solide basi organizzative e di rete di relazioni e contatti saldi tanto da far continuare catene migratorie anche dopo le ultime messe in regola delle sanatorie: Sri Lanka, Bangladesh, San Salvador, Marocco, Albania, Romania, Ucraina, Tunisia, Mauritius, Eritrea. Sono evidenti sia le componenti di più antica presenza come le presenza africane, sia quelle più recenti legate ai lavori domestici o alle politiche di aperture nei confronti dell' est europeo (Comune di Milano, 2006).

**TAB.9 Popolazione residente per zone, straniera per zone e relative percentuali**

Zona di decentramento	Pop.residente 31.12.2005	Pop.residente straniera 31.12.2004	Primi tre gruppi etnici 31.12.2004	% dei singoli gruppi/ pop. straniera	% dei singoli gruppi/ pop. totale
1	97074	10250 (10.5%)	1.Filippine1961 2.SriLanka1187 3.Cina 752	19.1 11.6 7.4	2.0 1.2 0.8
2	134684	21656 (16.1%)	1.Filippine4432 2.Egitto 2572 3.Cina 2217	20.4 11.8 10.2	3.3 1.9 1.6
3	137121	14670 (10.7%)	1.Filippine2961 2.Perù 1603 3. Egitto 1477	20.1 10.9 10.0	2.2 1.2 1.1
4	149280	15999 (10.7%)	1.Filippine2730 2.Egitto 2247 3. Perù 1573	17.0 14.0 9.8	1.8 1.5 1.1
5	119187	12211 (10.2%)	1.Filippine2164 2.Egitto 2023 3.Ecuador 902	17.0 16.5 7.3	1.8 1.6 0.7
6	149801	13146 ( 8.8%)	1.Egitto 2111 2.Filippine2107 3.Perù 1133	16.1 16.0 8.6	1.4 1.4 0.8
7	170373	17061 (10.0%)	1.Filippine2730 2.Egitto 2247 3.Perù 1573	16.0 13.2 9.2	1.6 1.3 0.9
8	175373	17186 (9.8%)	1.Cina 2704 2.Filippine2270 3.Egitto 1809	15.7 13.2 10.5	1.5 1.3 1.0
9	164564	20946 (12.7%)	1.Egitto 3526 2.Cina 3012 3.Filippine2612	16.8 14.4 12.5	2.1 1.8 1.6

Fonte: Comune di Milano, 2006

Il profilo socio-demografico dell'immigrato presente a Milano non consta solo della provenienza, ma è bene richiamare taluni altri aspetti, che indicatori rilevati costantemente negli ultimi anni, hanno contribuito a evidenziare.

Esiste, legato a fattori culturali ed insieme alle diverse attrazioni che singoli lavori esercitano, un differenziale per genere: prevale in generale la figura dell'immigrato maschio, anche se durante gli anni Novanta c'è stata una progressiva femminilizzazione delle provenienze, un po' per tutte le provenienze, frutto di ricongiungimenti familiari e di un riequilibrio tra i vari gruppi. Il peso tuttavia di una maggiore componente maschile permane per l'Albania, il nord Africa, mentre sono più le donne provenienti da Ucraina, Filippine, Perù, Ecuador (ISMU, 2006). Il rapporto tra i generi è però abbastanza equilibrato e nella media dei valori regionali.

La maggior parte degli immigrati è coniugata e di età più giovane della popolazione italiana, tuttavia, si può riscontrare anche negli immigrati un progressivo invecchiamento relativo, ed una crescita dei valori di separazioni e divorzi, relativamente più presenti tra le provenienze dell'America Latina, meno tra quelle del nord Africa.

In linea con la ben nota maggiore istruzione dell'emigrante rispetto a chi rimane nei paesi d'origine, la maggioranza relativa degli immigrati in Lombardia ha un titolo di studio corrispondente alla scuola superiore e solo dopo della scuola dell'obbligo. Tale valore superiore al 40% vale sia per gli uomini che per le donne, ma da esso vi sono degli scostamenti per le provenienze dalla Cina, Marocco e Senegal, dove a prevalere sono i titoli della sola scuola dell'obbligo e dove sono maggiori anche i livelli di nessun titolo formale.

A Milano vi è una notevole maggiore incidenza dei laureati, il 65% di quelli immigrati nella regione e pari al 21% di quelli presenti in città. Se di per sé il valore non dà automaticamente garanzia né di un lavoro più qualificato, né di altri automatismi, non si può negare il valore che un capitale umano migliore possa rendere sul territorio che lo sappia accogliere e valorizzare.

Per quel che riguarda la religione, esistono dei dati per la Lombardia e vedono una prevalenza dell'insieme delle fedi cristiane, una maggioranza relativa (40%) di musulmani e significative minoranze di non credenti tra i Cinesi, di Sikh per lo Sri Lanka, Copti per l'Egitto.

**TAB. 10 Incidenza in % per religione a Milano e in Lombardia, 2005**

Religione	Milano città	Milano resto prov.	Lombardia
Musulmana	28.7	40.2	40.8
Cattolica	39.6	30.5	28.9
Ortodossa	9.5	14.7	12.0
Copta	3.3	0.7	1.1
Altra cristiana	4.4	2.7	3.4
Buddista	4.2	3.5	3.2
Induista	0.7	0.4	1.4
Sikh	...	...	1.6
Altro	0.3	0.8	0.7
Nessuna	9.3	6.5	6.9

Fonte: ISMU, 2006

All' interno del gruppo delle fedi cristiane prevalgono i cattolici tra i latinoamericani e parzialmente dall' Africa, mentre sono prevalentemente ortodossi dall' est Europeo. Data poi la maggior presenza femminile e proveniente dall'America Latina a Milano, a differenza delle realtà imprenditoriali lombarde dove prevalgono i musulmani, in città sono in maggioranza gli immigrati di confessione cattolica.

Questa fotografia delle appartenenze religiose è il frutto delle recenti ondate migratorie e delle sanatorie effettuate, poiché è solo con la prevalenza delle provenienze dall' est europeo negli anni Novanta, in maggioranza cattolico e ortodosso che si è riequilibrata la connotazione musulmana dell' immigrato. Nel capoluogo questo fenomeno era cominciato prima poiché l'incidenza e l' avvio delle migrazioni provenienti prima dalle Filippine e poi da Perù ed Ecuador, a maggioranza cattolica, avevano già avviato il processo di riequilibrio.

L'aspetto lavorativo merita un' attenzione in più. Anche sotto questo profilo emergono alcune evidenze interessanti per capire la tipologia dell' immigrato e per comprendere come si muova sul territorio, quali vie all' integrazione percorra e se rispondono alle aspettative sue e di coloro che lo accolgono.

La discriminante del lavoro, della sua tipologia, della permanenza o della temporaneità infatti sono il principale aspetto per tracciare un profilo dell' immigrato rispetto all' integrazione e ai requisiti per una cittadinanza non solo formale, ma piena e partecipe del vissuto del territorio sul quale vive, anche se non pensata per essere o non sarà per sempre.

La Lombardia in generale e Milano nello specifico assolvono da sempre al ruolo di principale bacino nazionale di assorbimento di manodopera ed anticipano tendenze strutturali creando manifestazioni a volte traumatiche di rottura, di diversità, a volte di accoglienza e inclusione.

A parte la problematica dell' inquadramento del lavoro entro la più ampia politica rivolta all' immigrazione, ci si è mossi negli anni dallo 'sponsor', alle quote dei flussi, all' obbligo del permesso di soggiorno in funzione del lavoro. Va riscontrato che la verifica quotidiana e le continue sollecitazioni da parte delle organizzazioni imprenditoriali sottolineano il carattere strutturale della presenza dell' immigrato come lavoratore a disposizione del tessuto industriale del paese e ciò è tanto più vero per l'area che rappresenta la punta avanzata di questo fenomeno. Tuttavia se teniamo conto della consistente partecipazione al lavoro sommerso, alle parziali tutele in ambito lavorativo e alla precarietà del lavoro per una parte dei lavoratori immigrati, si ha anche la misura della difficoltà e dei limiti del sistema di attuazione di politiche pienamente inclusive e promozionali del miglioramento della condizione dell' immigrato (ISMU, 2005). La dinamica delle quote assegnate, delle stime di necessità e di richieste di lavoratori da parte delle imprese, a cui bisogna sommare poi quello delle famiglie per le esigenze di cura ed assistenza, inducono a far emergere una carenza delle presenze regolari o regolarizzate e, specie per Milano, ad una domanda inevasa dalla risposta organizzata dalla politica. Un maggior bisogno di manodopera che, come è accaduto finora, si è sempre tramutato in un consistente ricorso al sommerso e alla presenza irregolare, eventualmente da regolarizzare in seguito con la politica accomodante delle sanatorie. La questione è che nel frattempo a pagare il prezzo più caro sono proprio queste fasce di immigrati e che già si distinguono da quelle regolari, poiché alla mercè del datore di lavoro e poi molto più a rischio per quel che riguarda il più generale contesto di condizioni di vita.

La dimensione parziale delle politiche pubbliche in materia di immigrazione, nel campo della regolazione del mercato del lavoro hanno una loro conferma nel non essere state in

grado di assolvere ad una più stringente formalità e corrispondenza alle esigenze che il mercato richiedeva.

La tipologia di lavoro prevalente è per gli uomini quella dell' operaio, diversamente distribuito tra quello edile o dell' industria, il più diffuso nel capoluogo è quello dell'operaio in altri servizi, mentre nel resto della provincia e nella regione è più diffusa la tipologia dell'addetto ad altre attività. Per le donne prevalgono nettamente le attività domestiche e di assistenza, specie nel capoluogo.

**TAB. 11 Tipo di lavoro svolto per genere. 2005**

Lavoro	Maschi Milano città	Maschi Resto prov	Maschi Lombardia	Femmine Milano città	Femmine Resto prov	Femmine Lombardia
Operaio generico industria	23.6	5.6	21.6	4.1	1.0	6.9
Operaio generico Servizi	10.9	15.2	10.6	0.3	1.3	1.4
Operai specializzati	4.9	7.1	5.1	...	1.3	0.5
Operai edili	24.4	14.2	20.9	...	...	0.2
Operai agricoli	2.1	1.5	4.4	...	...	0.4
Addetti pulizie	3.9	4.0	2.6	9.2	6.0	7.4
Impiegati	2.4	2.1	1.5	3.4	5.3	4.0
Addetti vendite e servizi	2.4	2.1	2.0	3.1	3.3	4.1
Addetti attività commerciali	1.7	4.4	3.3	1.4	0.7	1.0
Addetti ristorazione/alberghi	7.9	16.7	9.5	9.2	12.3	12.4
Artigiani	7.1	7.9	6.9	0.3	5.0	2.4
Addetti trasporti	3.6	5.2	4.3	...	0.3	0.2
Domestici fissi	0.6	3.5	1.3	5.8	11.6	8.1
Domestici ad ore	1.5	1.3	0.7	19.5	25.9	18.4
Assistenti domiciliari	0.2	1.5	0.5	23.9	11.0	15.8
Baby sitter	...	0.2	0.1	3.8	5.6	4.0
Assistenti socio sanitari	0.2	0.2	0.2	4.8	1.7	3.2
Medici paramedici	0.4	2.1	0.9	3.1	1.3	2.5
Intellettuali	0.9	3.1	1.8	6.8	3.7	5.1
Prostituzione	...	0.4	0.2	0.3	0.7	0.4
Professioni spettacolo	0.4	1.0	0.8	0.3	0.3	0.5

Fonte.ISMU, 2006

Se poi osserviamo le nazionalità coinvolte nei vari mestieri ci accorgeremo che esistono e vanno consolidandosi delle specializzazioni funzionali e dei vantaggi competitivi che, se non proprio esclusivi, ipotizzano la possibilità che altri gruppi li assolvano senza che si crei una competizione al ribasso ed una crescita di conflittualità (TAB. 12)

Così le donne filippine mantengono una supremazia nei lavori domestici, ma per le badanti sono prevalenti le rumene e ucraine; tra gli uomini gli edili sono in prevalenza Albanesi, mentre gli operai sono in genere nordafricani. I Cinesi si impongono per le attività di ristorazione, i Senegalesi per il commercio, gli Indiani per il lavoro agricolo. Tenuto conto che il dato è su base regionale, a Milano la prevalenza è per le attività domestiche e di cura per le donne e operai edili e generici per gli uomini. Data la composizione etnica prevalente, occorre tenere in considerazione che Peruviani, Ecuadoregni e Salvadoregni

hanno affiancato i Filippini nelle attività di servizio, nella ristorazione ai Cinesi si sono aggiunti Cingalesi ed Eritrei, nel commercio molti Egiziani sono titolari di una attività.

**TAB. 12 Principali occupazioni per nazionalità e per genere in Lombardia 2005**

Lavoro	Uomini			Donne		
Operaio generico industria	Marocco 19.9	Senegal 10.7	Albania 9.8	Marocco 24.7	Albania 10.4	Cina 10.4
Operaio generico Servizi	Marocco 13.1	Egitto 12.3	Albania 9.6			
Operai specializzati	Albania 20.3	Marocco 16.2	Senegal 11.2			
Operai edili	Albania 31.7	Marocco 16.9	Romania 12.6			
Operai agricoli	India 32.9	Albania 12.9	Egitto 8.2			
Addetti pulizie	Egitto 21.0	Filippine 12.0	Ecuador 9.0	Marocco 17.3	Perù 10.5	Ecuador 9.3
Addetti vendite e servizi	Egitto 20.0	Marocco 15.0	Cina 11.3	Brasile 14.0	Perù 8.0	Albania 7.0
Addetti attività commerciali	Senegal 30.7	Marocco 18.9	Egitto 18.1			
Addetti ristorazione/alberghi	Cina 29.3	Egitto 14.6	Marocco 7.7	Cina 17.3	Romania 9.9	Marocco 8.1
Addetti trasporti	Egitto 10.4	Marocco 9.2	Ecuador 9.2			
Domestici fissi				Filippine 17.7	Eritrea 9.4	Perù 8.8
Domestici ad ore				Filippine 24.4	Albania 10.4	Ecuador 9.2
Assistenti domiciliari				Ucraina 24.1	Romania 15.9	Moldova 11.0
Intellettuali	Cina 11.8	Albania 10.3	Senegal 10.3	Albania 16.7	Marocco 12.3	Cina 10.5
Baby sitter				Perù 27.6	Romania 5.7	El Salvador 5.7
Artigiani	Marocco 17.0	Albania 13.3	Egitto 8.0			

Fonte: ISMU, 2006

Per i profili lavorativi su base etnica conta molto l'anno di arrivo del singolo e di consolidamento del gruppo di appartenenza, così infatti gli ultimi arrivati come ad esempio i Romeni o gli Ucraini hanno ancora una forte connotazione irregolare e di lavoro temporaneo, mentre le più consolidate presenze garantiscono un maggior presidio del lavoro regolare a tempo indeterminato. Esistono infatti diversi criteri di ammissione degli immigrati nel tessuto sociale di una città come di un Paese e quello della anzianità di permanenza insieme a religione, genere, età, provenienza geografica e altri sono importanti per cercare di capire le stratificazioni e gerarchizzazioni che inevitabilmente si formano tra i vari gruppi di immigrati. Tale griglia è anche in funzione del livello di sviluppo della realtà che accoglie, se è una società agricola, industriale, urbana o meno. Le conseguenze si riscontrano nella risposta che la comunità che accoglie produce tra senso della minaccia e apertura solidale. Il punto di equilibrio nuovo, dopo il movimento creato dall'irruzione di nuovi soggetti, sta in un nuovo momento stazionario a cui si darà il nome di integrazione (Alberoni, 1965).

Va tenuto presente che la componente femminile, pur non indifferente, non coinvolge la totalità delle donne, poiché all'impiego, in genere in forme più discontinue degli uomini, occorre aggiungere quelle classificabili come casalinghe che risultano ancora prevalenti tra le nordafricane e albanesi, mentre tra le sudamericane e le asiatiche c'è maggior ricorso ad un impiego.

Tali differenziazioni sono il frutto di diversi modelli migratori nazionali che hanno trovato a Milano terreno d'elezione perché la città rispondeva in vario modo a quanto richiesto dai migranti.

I Cinesi infatti sono un gruppo della diaspora internazionale, dediti prevalentemente alle attività commerciali, molto legati al nucleo familiare, con una forte propensione ad emergere, ma più entro il loro gruppo e solo dopo rispetto al tessuto cittadino; gli Egiziani sono una presenza ormai storica insieme agli Eritrei, sono tra i gruppi più inseriti e che hanno subito un'evoluzione che li ha portati dall'essere prevalentemente maschi single, a famiglie con prole. I Filippini, inizialmente conosciuti per la preponderante consistenza delle donne, successivamente hanno visto crescere anche la componente maschile in parte dedita alle stesse attività domestiche delle donne ed in parte ad attività di servizio di basso livello. Percorso simile per Peruviani ed Ecuadoregni, secondo un modello basato molto sulla famiglia, l'irregolarità protratta, funzionale all'ingresso nel mercato del lavoro, protezione da parte di associazioni e reti informali locali, più legati ad attività di servizio e quindi più visibili in ambito urbano nelle società avanzate. Questi sono i gruppi più caratterizzati da processi sommersi di promozione orizzontale e protetta, hanno la famiglia come soggetto e oggetto di cure, e dove è più facile nascondersi con relativa sicurezza rispetto alla competizione di mercato a cui sono soggetti altri percorsi integrativi. Per questo modello si parla di integrazione subalterna, ad indicare il più facile inserimento, sfruttando canali informali, ma che vedono collocare queste persone in ogni caso in una posizione subordinata ed a bassa qualificazione (Ambrosiani e alii, 1995).

Le varie nazionalità dell'est Europa hanno infine una connotazione del percorso migratorio più influenzato dai cambiamenti politici della regione e dalla vicinanza all'Italia che induce anche a forme di pendolarismo. Per la popolazione proveniente dall'ex Jugoslavia le guerre balcaniche hanno costituito un volano per l'emigrazione e i rifugiati sono una componente del più consistente movimento migratorio verso Milano o realtà lombarde come il Bergamasco dove le imprese vanno in cerca di manodopera (Zucchetti, 1997). Essendo tra gli ultimi arrivati, gli immigrati dell'est europeo hanno una maggior componente di irregolarità, da cui ne consegue una maggior precarietà di inserimento (IRER, 1999).

Ancora limitati da un punto di vista numerico, cominciano ad assumere importanza sociale per il risvolto dell'integrazione che essi rivelano; sono i lavoratori autonomi e imprenditori, vuoi nell'attività di ristorazione, ormai patrimonio dell'intera comunità locale e non solo del proprio gruppo di appartenenza, gli operatori delle pulizie e dei call center o dei servizi legati alla logistica di basso livello ad intensità di lavoro, che stanno assumendo crescente rilevanza (Formaper, 2005). Anche per le attività imprenditoriali esiste una maggiore affiliazione in base al paese di provenienza, ma le distanze tra gruppi è inferiore a quelle di altre professioni, segno che c'è ancora margine e spazio per mettersi in proprio indipendentemente dal profilo etnico. Le difficoltà d'altro canto sono simili a quelle che riscontrano gli italiani: burocrazia, difficoltà per reperire finanziamenti. La figura dell'imprenditore immigrato è però lontana da quella dell'etnic business, ovvero aperta al mercato e non esclusivamente dedicata al proprio gruppo etnico. Tale discorso vale solo parzialmente per i Cinesi, ma senza raggiungere quella sistematicità conosciuta in altre metropoli occidentali (Baptiste, Zucchetti, 1994).

Tirando le somme dei profili lavorativi è importante sottolineare la figura prevalente dell'operaio per gli uomini, in maggioranza musulmano tra i 30 e 40 anni e della domestica per le donne, in prevalenza di fede cristiana cattolica o ortodossa, giovane, sia in età fertile che da matrimonio, poiché ciascuna appartenenza significa un prevalente gruppo di paesi di provenienza, ma sono in particolare importanti per tratteggiare i legami con gli aspetti legati all'abitazione e alla valutazione dei redditi disponibili al fine di considerare i processi inclusivi.

Dai profili occupazionali sopradescritti infatti si stima una capacità di generazione di reddito, cresciuta negli anni, ma pur sempre intorno ai 1000 € mensili. Questo dato deve tener conto che in genere il reddito degli uomini è un po' superiore e quello delle donne un po' inferiore a tale soglia, ma comune è la difficoltà a sostenere poi il costo del mantenimento della famiglia, in assenza di sovvenzioni pubbliche o rendite per eredità.

A questo elemento si affianchi quello del godimento della casa: se in affitto, con un sovrapprezzo dovuto sia all'andamento del mercato, sia a speculazioni e discriminazioni nei confronti degli immigrati; se di proprietà, spesso con la stipulazione di un mutuo che se è già un passo in avanti nella assunzione di una piena cittadinanza, è anche un vincolo impositivo per lungo tempo. In entrambi i casi si ha la cifra dei costi a cui le famiglie immigrate devono far fronte con i mezzi limitati sopra ricordati a disposizione.

Inoltre va anche ricordato come il lavoratore immigrato, più sottoposto di quello italiano al lavoro sommerso, non abbia le garanzie in merito ad assicurazioni infortunistiche o a trattamenti pensionistici. Inoltre pur in presenza di una stabilizzazione del mercato del lavoro, l'immigrato è più a rischio di lavori usuranti e relativamente pagati meno, che insieme alla precarizzazione del lavoro pongono il proprio reddito sotto una forte pressione. Il reddito va poi decurtato di una parte di rimesse destinate alla famiglia o i figli nella madrepatria e qui si inserisce il problema del costo della casa, quale bene principale per consolidare integrazione nel tessuto sociale locale. Se la media per le spese della casa è di 300€ sono comprensibili gli adattamenti che queste persone mettono in campo rispetto alla crescita dei valori immobiliari: o stipulano singolarmente un mutuo per case molto piccole, creando problemi di affollamento o per case di basso valore qualitativo, o pagano l'affitto, condividendo lo spazio con altri familiari o connazionali avendo comunque una inferiore qualità del godimento della casa.

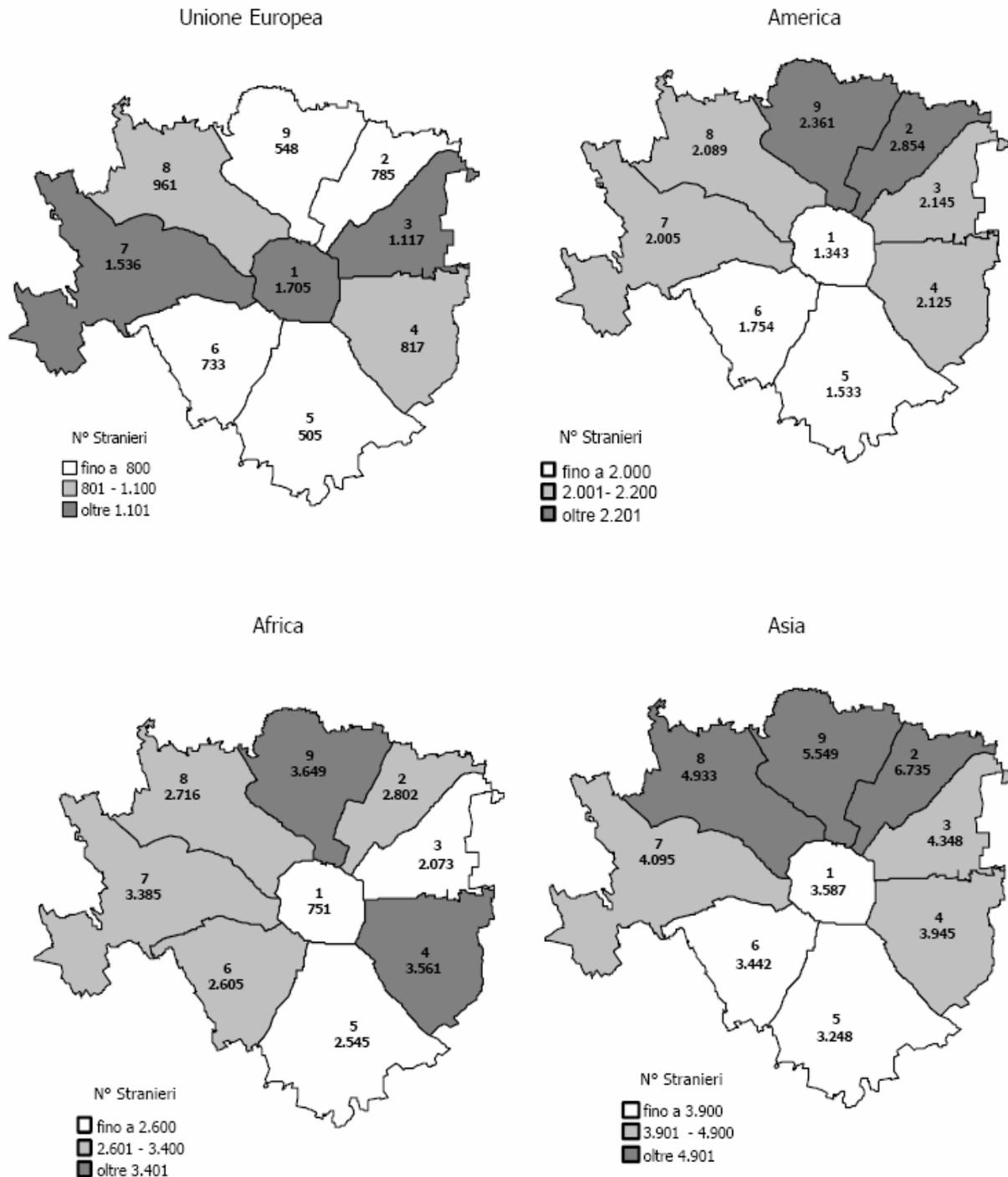
### **3.2 La distribuzione territoriale della popolazione straniera.**

La popolazione straniera, che come si è visto conta di diverse provenienze, pur stabilizzatesi negli ultimi anni, non ha una distribuzione sul territorio omogenea, anche se non si può parlare, o non ancora, di ghetti o quartieri etnici che metropoli europee e nordamericane conoscono da molto tempo.

La suddivisione amministrativa interna in zone di decentramento è poco utile a far emergere concentrazioni territoriali e dati riferibili alla venti vecchie zone di decentramento sono parziali, perciò è limitata l'analisi che si può fare ad oggi di questo aspetto. Pure è

interessante ricercare delle relazioni tra acquartieramento della popolazione straniera, condizioni delle strutture abitative, redditi e inclusione sociale.

**TAB.13 Popolazione residente iscritta in anagrafe 1.1.2003 per alcuni gruppi di paesi**



Fonte: SICE-Comune di Milano, 2003

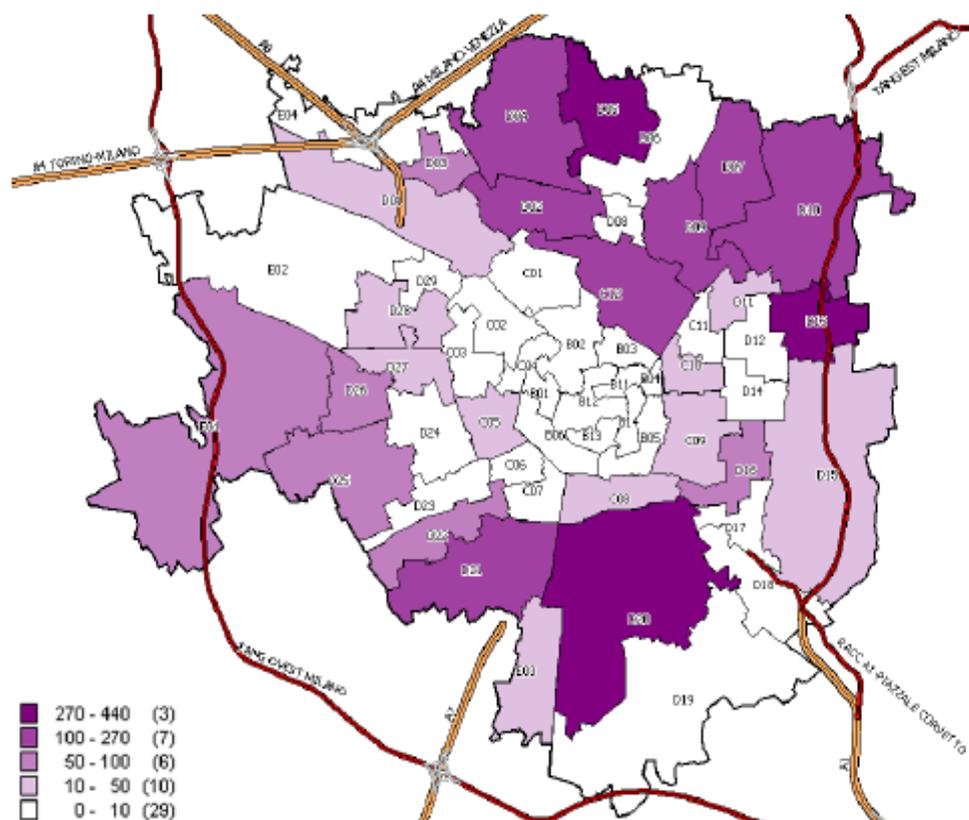
Se, tenendo presenti i valori espressi dalla tabella 9, li confrontiamo con le mappe della tabella 13, possiamo avere una conferma delle aree maggiormente interessate dalla presenza straniera, come la zona 2 e 9, mentre relativamente meno affollate sono le zone

5 e 6. Occorre però ricordare che questa differenza sussiste anche in termini assoluti, ovvero anche comprendendo la totalità della popolazione e quindi tale distribuzione risente anche in maniera significativa dello sviluppo urbanistico della città. Sono poi noti alcuni quartieri dove la presenza di stranieri, pur non arrivando alla connotazione che assumono in altre metropoli occidentali, è cresciuta e visibile. La zona di via Sarpi è da decenni caratterizzata dalla presenza dei Cinesi, ma l'occupazione dello spazio pubblico ha assunto recentemente forme nuove e dilaganti spesso riconducibili ad attività di commercio all'ingrosso e non solo alla residenza. La zona del Lazzaretto ha una consistente presenza di Egiziani ed Eritrei, sia per la residenza che per la dislocazione di attività lavorative e aggregative che ne fanno un punto di attrazione non solo di quartiere. Le zone Loreto, viale Monza, via Padova sono altrettanto appetibili dalla popolazione straniera per la residenza, quanto la zona della Stazione Centrale per le attività illegali.

Provando a prendere in considerazione alcune osservazioni sul mercato immobiliare milanese e, tenendo ben presente dove sono collocati i relativamente maggiori addensamenti di stranieri, si cercherà di inquadrare meglio anche aspetti non immediatamente rilevabili, riguardanti gli aspetti qualitativi dell'accesso alla casa da parte degli immigrati.

Se guardiamo alle costruzioni più recenti, esse si concentrano in alcuni punti, vuoi per l'utilizzo dei aree dismesse riconvertite, sia per progetti di riqualificazione privati, sia per interventi integrati di recupero pubblici, ma si evidenziano in modo più evidente nelle aree

**TAB. 14 Distribuzione delle Nuove Costruzioni Residenziali a Milano, Anno 2005**



Fonte: Agenzia del Territorio, 2006

a nord e nord est, in corrispondenza delle zone 2, 3 e 9 e al sud della città in particolare in corrispondenza di alcune aree delle zone 5 e 6.

Questo dato del 2005 (Agenzia del Territorio, 2006) segue un trend evidenziato già a partire da alcuni anni, di recupero nella densa area settentrionale della città e di nuovi insediamenti nelle aree maggiormente libere nel sud della città. Tuttavia questo fenomeno è difficile credere si possa legare al fatto che almeno per le zone settentrionali esso corrisponda ad una maggiore disponibilità di alloggi per la popolazione immigrata. E' piuttosto verosimile che questo crei un conflitto tra interessi su aree edificate ed edificabili da cui ne consegue un processo di rinnovamento della popolazione con conseguente espulsione di ceti deboli, tra i quali certamente quello delle famiglie immigrate.

Questo fenomeno di turn over dei residenti è riscontrabile in tutte le esperienze recenti di trasformazioni urbane da Canary Warf a Londra, a Berlino post unificazione ed è leggibile anche dai dati statistici anche a Milano, dove si assiste, pur in modo lento e sotterraneo alla gentrification di aree della città, anche se non immediatamente visibili perché territorialmente a macchia di leopardo. A questa tendenza la popolazione immigrata, inquadrabile all' interno dei ceti medio bassi, si adegua procedendo ad una selezione altrettanto dispersa più che ad una concentrazione su base etnica in linea generale, ma con diversi percorsi famigliari a seconda del gruppo etnico e di quanto è forte il legame anche famigliare o di clan, dei percorsi migratori e delle intenzioni di istaurare progetti di integrazione, di ricerca di una affermazione individuale.

Il mercato immobiliare milanese ha visto crescere l' incidenza di acquirenti tra gli immigrati giungendo nelle ultime rilevazioni intorno al 15% delle compravendite, ma l' incidenza del capoluogo è stabile, mentre cresce in modo consistente in provincia, altra conferma del processo di espulsione in atto. Se poi si guarda alla tipologia della casa, viene ancor più sottolineata la scarsa qualità, le dimensioni modeste, intorno ai 55 mq per una spesa di 120 mila €. Gli elementi a favore sono la politica di mutui bancari, almeno per gli anni appena trascorsi e la difficoltà di trovare case in affitto, vuoi perché scarse quelle disponibili, vuoi perché dai prezzi non raggiungibili ( Sole 24 Ore, 2006).

L'elemento negativo di tale processo di allontanamento della popolazione immigrata fuori dal centro e di posizione interstiziale nel tessuto abitativo milanese è la crescita della domanda di servizi ed i rispettivi costi collettivi di tale distribuzione, poiché le case sono spesso lontane dai luoghi di lavoro. Pertanto cresce l'esigenza di trasporti e necessità di servizi scolastici primari, dato che la popolazione immigrata è per lo più occupata, ma anche alle prese con la formazione delle famiglie, molto più che la popolazione residente italiana come indicato nella tabella 15.

Negli anni successivi al Duemila, i prezzi e le compravendite sono stati in crescita a Milano e si stanno stabilizzando, vuoi perché dopo un lungo periodo di crescita, vuoi perché non ci sono più case appetibili disponibili sul mercato. I prezzi vanno da medie di oltre i 4000€/mq del centro ai 2000€/Mq della aree periferiche. Interessante è evidenziare come a vendere siano persone che rientrano in fasce reddituali medio alte e a comprare siano invece quelle medio basse, così come cambiano le dimensioni e possiamo immaginare anche la qualità delle abitazioni: liberi professionisti e lavoratori autonomi si orientano su taglie alte, oltre i 100mq, pensionati e dipendenti verso taglie più modeste ( Agenzia del Territorio, 2003). Le quotazioni medie delle abitazioni destinate alla residenza sono aumentate dal 1988 al 2004 in periferia quanto in centro e di più per le aree semicentrali, maggiormente sotto la pressione della domanda di mercato, inoltre tali aumenti non hanno riscontri nelle crescite di Roma o Napoli (Assolombarda, 2004).

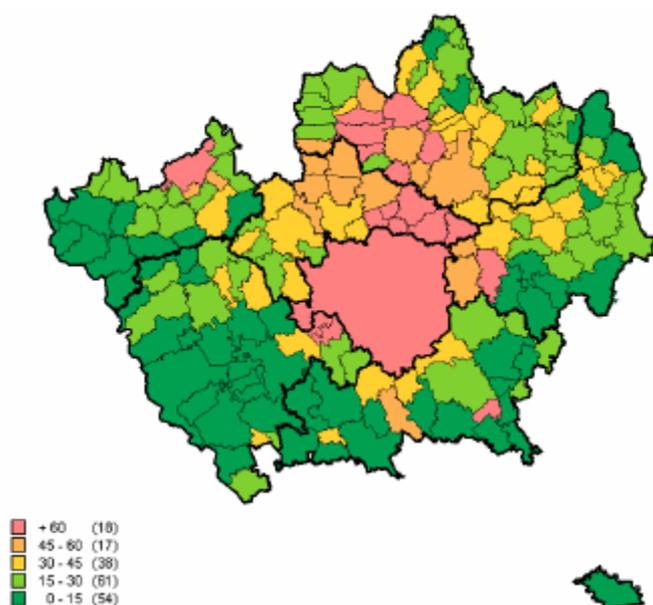
**TAB. 15 Nascite da almeno un genitore straniero denunciate a Milano. Graduatoria delle prime dieci nazionalità delle madri al 2003**

Pos.	Paese	Totale nascite	% sul totale dei nati		Tasso % di crescita dal 1998
1	Filippine	525	12,9		31,6
2	Ecuador	430	10,5		561,5
3	Egitto	373	9,1		60,1
4	Cina	333	8,2		49,3
5	Perù	331	8,1		92,4
6	Italia	269	6,6		62,0
7	Romania	268	6,6		470,2
8	Sri Lanka	219	5,4		79,5
9	Marocco	150	3,7		51,5
10	Albania	83	2,0		80,4

Fonte: ISMU, 2006

La dimensione territoriale delle compravendite è anche illuminante: piccole zone sottoposte a riqualificazione sparse per il tessuto urbano, la sedimentazione storica che vede una maggiore densità dello stock abitativo nelle aree semicentrali, vedono proprio in talune di queste zone i maggiori interscambi, come le zone Lambrate-Feltre, Cermenate-Vigentino, Loreto-Turro-Padova. Queste aree si sovrappongono parzialmente a quelle dove ricadono anche le nuove costruzioni.

**TAB.16 Distribuzione del NTN per kmq 2005 normalizzato per i comuni della Provincia di Milano**

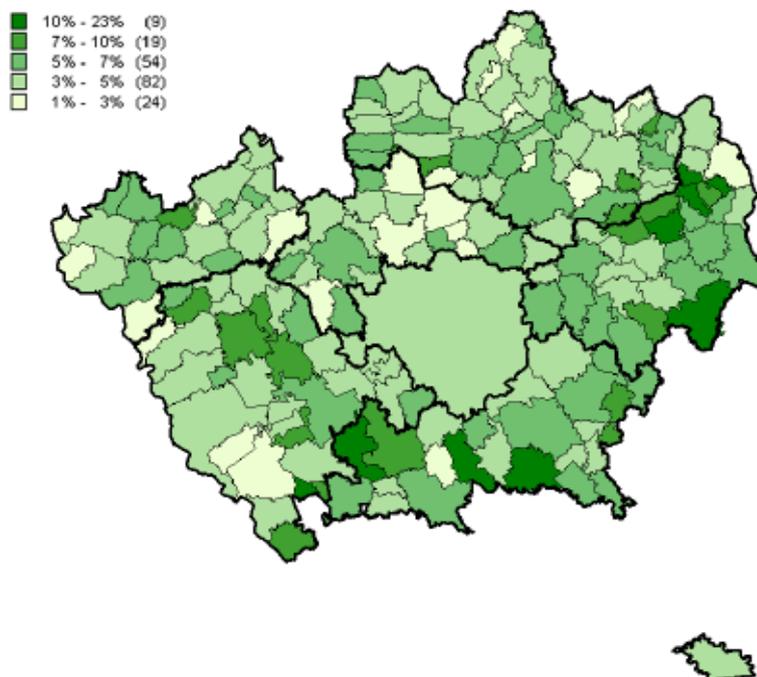


Fonte: Agenzia del Territorio, 2006

Per avere il polso della situazione si propone ora un confronto tra il dato di Milano, raffrontato a quello degli altri comuni della provincia e si può verificare come per numero di compravendite, misurate con il valore NTN normalizzato per Km<sup>2</sup> (TAB.16), ovvero il numero di compravendite per mq, il capoluogo permanga preponderante insieme agli assi

storici dell' urbanizzazione milanese verso il Sempione e la Brianza, in linea con la prevalente consistenza assoluta dello stock abitativo. L'incidenza della dinamica abitativa, misurata col valore IMI, ovvero il dato delle compravendite di case suddiviso per lo stock esistente, invece mostra un rallentamento nel capoluogo, a favore in particolare della periferia orientale e meridionale (TAB. 17).

**TAB.17 Distribuzione dell' IMI 2005 nei comuni della provincia di Milano**



Fonte: Agenzia del Territorio, 2006

Anche da un punto di vista qualitativo alcune circoscrizioni corrispondenti alle ex venti zone di decentramento che si caratterizzano per tipologie abitative di livello inferiore sono riconducibili alle attuali zone di decentramento dove maggiore è la presenza di residenti stranieri. Anche se i dati non sono immediatamente sovrapponibili, ciò non impedisce un riconoscimento immediato e sicuro della relazione diretta che qui si può indicare tra la dimensione territoriale di alcuni indicatori di qualità abitativa e la residenza straniera.

Gli indicatori presi in esame sono la presenza o meno di box auto e dell'impianto di riscaldamento autonomo, indicatori che entrambi hanno una rilevante incidenza nel mercato immobiliare tra i fattori di scelta abitativa e incidono anche in modo cospicuo sull'andamento dei prezzi. Tali indicatori segnalano, rispetto al dato generale del Comune, una divaricazione a sfavore degli appartamenti più piccoli, tra 30 e 50 mq, in tutte le zone, ma in proporzione di più in quelle semicentrali e periferiche, mentre gli appartamenti di taglia maggiore, oltre 200 mq, hanno ovunque in maggioranza anche il box (Comune di Milano, 2006). Se ricordiamo che però in genere gli appartamenti più piccoli sono in prevalenza occupati da pensionati e dipendenti, una buona parte di essi possono essere attribuiti anche ai nuclei di immigrati i cui redditi in più ricerche, emergono come più legati al lavoro dipendente. Anche nella distribuzione delle abitazioni senza impianto autonomo sono più svantaggiate quelle delle aree periferiche e tra esse quelle che fan capo allo IACP, accumulando quindi diversi fattori di svantaggio.

Osservando poi la dinamica della natura dell' occupazione delle abitazioni, in modo particolare quelle in affitto e la distribuzione territoriale per zone di decentramento, si rileva che per alcune zone, come la 9, le abitazioni sono in maggioranza lasciate sul libero mercato e questo dato è cresciuto nel 2001 rispetto al 1991(Tab.18).

Le cooperative hanno un peso maggiore che altrove, mentre lo IACP, pur presente, incide meno che altrove, il ch  farebbe pensare ad un'insufficienza di tale struttura ad andare incontro alle esigenze della popolazione immigrata che qui   molto presente, visto anche che sono note le difficolt  delle famiglie immigrate a reggere i costi di mercato dell'abitazione, al pari di altre fasce deboli della popolazione.

**TAB. 18 Abitazioni occupate a titolo di affitto/altro titolo per tipo di proprietario e zone di decentramento (valori percentuali per riga) 2006**

Zone di decentramento	Persona fisica	Impresa o societ�	Cooperativa edilizia di abitazione	Stato, Regione, Provincia, Comune	Ente previdenziale	IACP	Altro	Totale	
2001	1	49,0	34,9	,2	4,4	3,2	1,0	7,3	22.007
	2	69,5	14,6	1,3	3,2	3,8	3,8	3,8	20.390
	3	63,8	14,7	1,4	4,8	2,1	9,4	3,9	24.608
	4	46,3	13,4	2,6	6,5	3,4	24,4	3,4	28.502
	5	44,1	9,7	1,3	6,8	5,7	29,3	3,1	21.747
	6	36,0	17,1	,4	10,6	2,4	30,3	3,1	30.037
	7	41,6	12,0	5,2	8,4	2,8	26,6	3,3	31.130
	8	40,8	13,0	5,0	11,0	2,2	24,9	3,1	30.072
	9	44,4	8,8	11,6	11,1	3,3	17,2	3,6	27.489
	Totale	47,3	15,0	3,4	7,7	3,1	19,6	3,8	235.982
1991	1	45,6	36,4	,4	4,4	3,0	1,2	9,0	25.857
	2	63,0	19,7	1,6	4,6	2,5	3,9	4,7	24.142
	3	58,4	18,8	1,1	4,0	1,7	11,3	4,6	29.671
	4	45,5	16,1	2,3	4,6	2,8	24,8	3,8	34.040
	5	43,3	11,1	1,4	6,0	3,7	31,5	2,9	26.400
	6	36,3	17,9	1,0	8,4	1,4	32,2	2,9	35.374
	7	40,3	14,0	4,7	7,1	1,6	27,9	4,4	36.190
	8	38,3	14,4	5,0	6,0	1,7	31,6	3,0	35.949
	9	39,4	14,6	12,9	7,4	2,5	19,4	3,7	34.171
	Totale	44,7	17,7	3,6	6,0	2,3	21,6	4,2	281.794

Fonte:SICE-Comune di Milano,2006

La zona 2   invece completamente in mano al mercato dell'affitto, eppure anche qui la presenza immigrata   forte, al contrario nelle zone 5 e 6 le abitazioni in affitto presso immobili dello IACP alleviano la dipendenza dal mercato, ma la presenza di immigrati qui   tra le pi  basse.

La logica e la politica avrebbero dovuto far predisporre per tempo un piano di intervento, ma ponendo la questione migratoria entro il campo delle politiche includenti e contro le forme di disagio, poich  la fascia di popolazione tra mercato ed edilizia popolare, entro cui   ascrivibile la popolazione immigrata, soffre di problematiche comuni, rispetto al problema della casa. Per gli immigrati c'  una dimensione affettiva e di legami culturali che si mantiene allorquando si   giunti o si giunge a Milano: si trova ospitalit , a volte interessata, presso amici, parenti e connazionali, perch  si deve far fronte a spese consistenti e all' inizio le opportunit  di lavoro sono pi  precarie e instabili. La strutturazione dei centri di accoglienza nei primi anni Novanta, pi  che rispondere in modo organizzato e strutturale alla crescente presenza di immigrati,   parsa piuttosto rispondere all' esigenza di togliere e nascondere la parte visibile e disperata del problema, tanto che non si   avviato nessun programma che coinvolgesse l' edilizia economica per far fronte, pur nell' emergenza, alla questione (Murer, 2001).

La mancata organizzazione di un mercato dell'affitto e pi  in generale di una politica per la casa, ha reso i costi incidentalmente pi  alti data l'esiguit  dell' offerta rispetto alla

domanda e data l'assenza di una alternativa, il che ha indotto forzatamente gli immigrati all'acquisto della casa di proprietà. Questo appunto si inserisce nel discorso che si è opportunamente cominciato a fare di vedere la problematica abitativa per gli immigrati entro il più generale problema del disagio abitativo. Cresce il numero di immigrati che compra la casa, ma spesso in zone già disagiate, con prezzi relativamente più abbordabili, ma dove così si aggiunge un ulteriore fattore negativo e che fa aumentare per il resto della popolazione la sensazione di insicurezza. Se poi le politiche contro il disagio sono solo orientate ad un approccio di legalità e ordine pubblico, si ha chiara la limitatezza dell'intervento che si è perseguito negli ultimi anni (Caritas, 1994).

Anche più recentemente si è assistito ad una visione volutamente limitata del perimetro d'azione delle politiche per la casa, in funzione sia delle volontà politiche espresse dalla legislazione, sia delle inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica. Dall'analisi del fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni ad esempio, (IRER, 2003) si è visto che gli immigrati sono in conflitto con altre fasce deboli della società, quali anziani, famiglie sotto sfratto, giovani coppie e vede in vantaggio nella distribuzione delle risorse diversi piccoli comuni rispetto a Milano, dove pure si accentrano densità maggiori di problematiche. Le richieste sono per il 25% da parte di immigrati, e sono in costante aumento. Non così le risorse a disposizione, specie per effetto della decurtazione di fondi statali.

**Tab.19 Andamento delle domande effettuate e accettate al bando sostegno affitti 2002**

	2000	2001	2002	2003	2004
Domande effettuate	24769	33714	44899	55711	59141
Domande accettate	19846	31088	29298	48975	59141

Fonte: IRER,2003

**TAB. 20 Finanziamento sostegno affitti. Anno 2002 in migliaia di €**

	2000	2001	2002	2003	2004
Fondi regionali	4390	4390	4500	15000	22049
Fondi statali	50159	58519	54339	23000	34486
totale	54549	62908	59839	38074	56536

Fonte: IRER,2003

Come evidenziato dalla tabella 21 si è assistito dal 2001 al 2005 ad un incremento della sistemazione in una casa di proprietà da parte della popolazione immigrata. Se confrontiamo tutti i dati riguardanti la tipologia d'alloggio, il dato del capoluogo milanese evidenzia un maggior ricorso a sistemazioni più precarie, meno ricorso alla proprietà, relativo maggior ricorso all'affitto in condivisione o sul luogo di lavoro, in particolare per chi ha un lavoro domestico. I dati della survey condotta dall' ISMU per conto della Regione Lombardia indicano anche che in concomitanza della sanatoria del 2004, tutte le

sistemazioni più precarie e di fortuna, tipiche degli immigrati giunti per ultimi, hanno subito una drastica diminuzione. Essendo la ricerca basata su un questionario sottoposto ad un campione di immigrati selezionati è implicito un margine d'errore, comunque scientificamente accettato.

**TAB. 21 Sistemazione per tipologia di alloggio in Lombardia e a Milano città. Anno 2005**

Tipo di alloggio	2001	2002	2003	2004	2005	Mi città 2005
Casa di proprietà	8.5	8.9	10.9	14.1	14.7	13.0
Casa in affitto con contratto	41.7	43.5	44.1	39.4	44.1	34.3
Affitto senza contratto	3.6	4.3	3.4	3.7	4.4	7.7
Affitto. Non sa	0.6	0.8	0.9	0.6	0.7	0.6
Affitto.Totale	45.9	48.6	48.4	43.8	49.2	42.6
Affitto con altri con contratto	15.0	15.2	13.5	15.9	15.7	19.2
Affitto con altri senza contratto	5.1	6.0	4.9	7.1	3.6	6.1
Affitto con altri immigrati – non sa	0.7	2.7	1.7	1.3	0.7	1.4
Affitto con altri immigrati – totale	20.8	23.9	20.1	24.3	20.7	26.7
Albergo o pensione a pagamento	0.9	0.6	0.7	0.4	0.2	1.5
Da parenti ,amici, conoscenti	7.9	5.5	5.6	4.0	4.4	4.5
Concessione gratuita	1.8	1.2	1.7	1.8	1.9	1.8
Sul luogo di lavoro	7.2	6.8	7.5	7.1	6.6	8.3
Struttura di accoglienza	4.0	2.3	3.1	2.4	0.9	1.5
Occupazione abusiva	0.5	0.4	0.5	0.5	0.2	0.4
Baracche	0.9	0.8	0.6	0.4	0.4	0.7
Senza fissa dimora	1.3	0.7	0.5	0.6	0.2	0.2

Fonte: ISMU, 2006

La spesa per la casa incide a Milano più che nelle altre realtà lombarde, sia in termini di spesa che di quota di reddito mensile. Così è pure maggiore della media regionale la quota di chi non paga nulla per l'abitazione.

Infine esiste, almeno a livello regionale, il dato circa la differenziazione etnica della sistemazione abitativa, ma lo si può considerare valido anche per Milano, facendo la tara di una maggiore rilevanza per le sistemazioni precarie.

Anche nel caso di questo dato si confermano delle differenze tra le persone di diversa provenienza, pur avendo presente che tutti hanno nelle diverse forme del ricorso all'affitto la soluzione nettamente preponderante per trovare una sistemazione abitativa (TAB 22). Gli immigrati provenienti dalla Cina e dalle Filippine hanno una maggior capacità di acquisire la casa di proprietà rispetto al dato regionale, mentre i Romeni esprimono ancora il ricorso a sistemazioni di primo approdo come sistemazioni di fortuna. Gli Albanesi più di tutti invece fanno ricorso al mercato dell'affitto con contratto da soli, andando incontro ad un relativo costo maggiore. Suddividono le spese con altri Egiziani, Senegalesi e Ecuadoregni, mentre in affitto da soli, ma senza contratto, Peruviani ed ancora Egiziani.

Ancora una volta pare incidere notevolmente sulla scelta abitativa in particolare il fattore temporale e la precarietà del lavoro, da cui derivano la capacità di affrontare la prima importante spesa, costituita dal bene casa, per la stabilizzazione della condizione della propria famiglia.

**TAB. 22 Distribuzione della popolazione per tipologia di contratto per provenienza.anno 2005 Lombardia**

Tipo di alloggio	ALB	ROM	SRI	CIN	FIL	EGI	MAR	SEN	ECU	PER	regione
Casa di proprietà	11.6	5.1	13.0	23.3	19.6	14.7	17.0	8.1	8.5	14.2	14.7
Casa in affitto con contratto	60.7	43.4	45.2	38.1	33.6	36.5	56.0	34.5	43.4	46.0	44.1
Affitto senza contratto	3.8	2.3	1.7	3.2	5.8	10.8	2.8	5.2	5.9	9.2	4.4
Affitto. Non sa	0.6	...	0.4	1.5	0.3	0.2	1.1	1.2	..	..	0.7
Da parenti, amici, conoscenti	5.8	6.0	12.6	4.3	4.6	3.2	3.5	2.6	2.2	2.5	4.4
Affitto con altri con contratto	12.2	15.2	14.3	1.3	12.8	24.2	14.4	38.6	22.1	12.4	15.7
Affitto con altri senza contratto	1.3	5.1	1.3	6.3	4.9	3.4	1.9	3.5	6.6	5.7	3.7
Affitto con altri immigrati – non sa	1.0	2.3	0.4	0.4	3.1	1.5	0.4	2.3	1.5	0.7	1.4
Albergo o pensione a pagamento	0.1	0.2	...	0.4	..	..	0.1	...	0.4	...	0.3
Struttura di accoglienza	1.0	0.6	...	...	...	1.5	1.2	1.4	..	1.0	0.9
Sul luogo di lavoro	0.5	13.0	5.2	20.5	12.8	1.9	0.6	0.6	7.4	8.0	6.7
Occupazione abusiva	...	1.0	...	...	...	..	...	...	0.7	..	0.2
Concessione gratuita	1.0	2.5	5.7	0.6	2.4	1.3	0.7	0.3	1.1	0.2	2.0
Baracche	0.4	2.3	...	...	...	..	0.1	...	...	...	0.5
Senza fissa dimora	...	0.8	...	...	...	0.6	0.2	1.2	0.4	...	0.2

Fonte: ISMU, 2006

## Capitolo terzo

- Assolombarda, *Milano nel confronto nazionale e d internazionale*, Assolombarda, Milano, 2004;
- Comune di Milano, *Secondo rapporto sulla situazione demografica e sanitaria milanese 2004*, [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it), 2005;
- ISMU, *L'immigrazione straniera in Lombardia.Rapporto 2005*, ISMU, Milano, 2006;
- ISMU, *Rapporto 2005.Gli immigrati in Lombardia*, ISMU, Milano, 2006;
- ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia al 1.1.2006*, ISTAT, Roma, 2006;
- ISMU, *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004.Dieci anni di immigrazione in Italia*, ISMU-Franco Angeli, Milano, 2005;
- E.Zucchetti, *L'immigrazione dell' est europeo a Bergamo. Un' indagine pilota su Polacchi, Romeni ed ex Jugoslavi*. ISMU, Milano, 1997;
- IRER, *Immigrazione e integrazione.Conferenza della Regione Lombardia 4.4.1998*, Guerini associati, Milano, 1999
- Formaper, *Da migranti a imprenditori*, Franco Angeli, Milano, 2005;
- Baptiste, Zucchetti, *L'imprenditorialità degli immigrati nell' area milanese. Una ricerca pilota*, ISMU, 4/1994;
- Gabetti Overview, *Osservatorio sul mercato residenziale italiano 2006*, [www.gabetti.it](http://www.gabetti.it),2006;
- Comune di Milano- SICE, *report statistici*, [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it), 2006;
- Agenzia del Territorio, *Le Nuove costruzioni 2005*, [www.agenziaterritorio.it](http://www.agenziaterritorio.it), 2006;
- Sole 24 ore, *Primo traguardo la casa di proprietà*, 27.2.2006, il Sole 24 Ore, Milano, 2006;
- Agenzia del Territorio, *Rapporto Immobiliare,. speciale Provincia di Milano*, Agenzia del territorio, Roma 2004;
- Agenzia del Territorio, *Nota territoriale Milano 2005*, Agenzia del territorio, Roma, 2006;
- B. Murer, *La casa dell' immigrato*, Ufficio Stranieri. Comune di Milano, 2001;
- Caritas .A.Tosi (a cura di), *La casa: il rischio e l' esclusione. Rapporto IRS sul disagio abitativo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1994;
- IRER.G.Gay, *Rapporto annuale sulle politiche della casa. Anno 2002*, IRER, Milano, 2003;

## Capitolo quarto.

Milano è stata protagonista da più di un secolo del tentativo di affrontare con coerenza il tema abitativo secondo diversi contesti culturali e storici, ma a volte con simili difficoltà nel sapere leggere la portata nuova della sfida per la politica nel saper predisporre un intervento efficace ed in grado di rispondere a domande di protezione e predisporre soluzioni per le fasce della società più in difficoltà.

Si sono voluti qui proporre tre casi che caratterizzano tre momenti storici ben chiari: la fase di crescita dell'Italia postunitaria e dello sviluppo industriale con Milano protagonista del rinnovamento sociale ed economico; la fase che ha segnato il secondo dopoguerra italiano con Milano meta privilegiata della migrazione interna del Paese, la fase odierna della società della globalizzazione, sottoposta a forti rinnovamenti del tessuto sociale e con la novità per l'Italia di essere una delle mete delle migrazioni internazionali.

Per ciascuno dei tre momenti si sono scelti degli interventi che possono costituire tre momenti simbolici che testimoniano le similitudini e le diversità degli approcci culturali nell'affrontare il tema abitativo. Dovendo compiere una scelta si è voluto qui proporre degli interventi che hanno lasciato un segno e stanno avendo un riscontro positivo sia nella attualità, sia nella discussione e nella elaborazione teorica che su di essi si è potuta fare.

Gli interventi della Società Umanitaria tra il XIX e XX secolo esprimono una tensione ideale, ancora profondamente segnata dal positivismo e dalla fiducia nel sapere affrontare lo stravolgimento di una società che si avviava a diventare industriale. Esso segna anche una anticipazione e un modello rispetto alla nascente elaborazione teorica e legislativa delle case popolari in Italia.

Segue la stagione del grande intervento pubblico dell'INA Case, a cui sono poi seguite diverse esperienze, ma che non hanno avuto gli stessi esiti positivi in termini di attuazione dei programmi, snellezza ed efficacia. Con il grande piano pubblico si vuole ricordare la novità dell'intervento sul tema abitativo all'interno della più generale predisposizione di un sistema di protezione e sostegno che ha accompagnato i paesi occidentali dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Infine alcuni esempi delle sperimentazioni che si attuano a Milano tra il XX e XXI secolo nel tentativo di elaborare forme nuove e flessibili di interventi, suscettibili di anticipare una stagione di rinnovata attenzione al tema abitativo.

### Caso studio 1. Le case popolari dell'Umanitaria

Alla vigilia dell'Unità d'Italia Milano è ancora contraddistinta da una dinamica economica e sociale di tipo preindustriale e artigianale. La popolazione è al 1859 di 232300 abitanti, a cui vanno aggiunti i 15 mila militari ancora presenti a presidio della città. Per tutta la prima parte del secolo e nella prima fase post unitaria la città non si espande territorialmente, ma rimane abbastanza compatta, con un forte turn over di popolazione dovuta all'immigrazione crescente, attratta dalle nuove disponibilità di lavoro.

Si assiste ad una progressiva ascesa della borghesia industriale, la quale si manifesta anche nella sua capacità di rinnovo del patrimonio edilizio e che non manca di speculare

sul rinnovamento e la riqualificazione di parti di città. L' esito di questa affermazione è da un lato il progressivo abbellimento di alcune parti della città, un aggiornamento di stili architettonici ed estetici e dell' impronta della città, in particolare del suo centro. D' altro canto vi fu un processo di espulsione dei ceti popolari in zone più periferiche e un più complessivo peggioramento delle loro condizioni abitative. Tale processo è esemplificato dai progressivi addensamenti di famiglie in spazi angusti e malsani, sotto i colpi di una crescita del costo della vita, dei prezzi dell' affitto, cui la crescita dei salari non teneva testa.

Data l' assenza del ricorso a ingenti nuove costruzioni, molti erano gli interventi sul patrimonio esistente, ma ciò non comportava necessariamente migliorie, quanto la volontà di ottenere da essi, spesso, la miglior rendita possibile. Si spiega così il consistente frazionamento dei lotti, la vorticosa demolizione e ricostruzione di edifici, la minore stabilità dei residenti, la crescita di una serie di mestieri legati alla intermediazione immobiliare. Il maggiore profitto realizzato andava a costituire parte di quella accumulazione di capitali che servivano per investire nel rinnovamento edilizio d' alta gamma e che ha nella costruzione della Galleria, nella sistemazione del Cordusio e nella realizzazione di via Dante le più significative ed emblematiche icone.

Il venire meno di grandi proprietari come gli enti ecclesiastici, insieme alle ricchezze della ascendente borghesia avevano come conseguenza la formazione di una nuova classe possidente, più folta e più interessata a cogliere occasioni d' affari e in virtù di questa visione, promotrice di un mercato edilizio facente della casa un bene di compravendita come altri (Bigatti, 1984).

Per la variegata popolazione milanese che non era solo costituita da operai, ma da diversi tecnici dalle maestranze più varie e da professionisti, la città non era comparabile con altre realtà urbane monofunzionali. Tale caratterizzazione dello sviluppo economico ed edilizio comportava una progressiva polarizzazione della società e gerarchizzazione più stringente. L' avvento della fabbrica porta per la maggioranza della popolazione, pur nel miglioramento delle capacità di spesa e dello stile di vita, ad un peggioramento delle condizioni abitative e una radicale trasformazione dell' approccio culturale al vivere urbano. La crescita delle pigioni, l' espulsione della residenza dal centro cittadino, l' aumento dei costi di mobilità cambiavano lo spazio della vita quotidiana di masse crescenti di popolazione, le quali furono costrette ad assumere un nuovo rapporto col rischio, la flessibilità, la crescita di ansie sociali nuove e dirompendi (Della Peruta, 1987).

La popolazione con la formazione dello Stato unitario continua a crescere, la città che nel 1861 contava 242 mila abitanti giunge nel 1911 a 662 mila senza essere capitale. Inoltre va ricordato che dal 1873 vi fu l' aggiunta dei Corpi Santi e che con il nuovo secolo cresceva l' area urbana anche oltre i confini municipali, a seguito dell' imponente crescita industriale.

**TAB. 1 Popolazione di Milano in anni censuari 1861-1911**

anno	abitanti
1861	192000
1871	199000
1881	320000
1901	490000
1911	701000

Fonte: Comune di Milano, 2007

Pur in presenza di una quota di emigrazione, la crescita è dovuta all' apporto di un consistente flusso di immigrati, prevalentemente ed inizialmente maschi che giungevano per lavoro, a cui poi si accompagnerà una maggiore stabilizzazione familiare.

L'immigrazione netta è in aumento dopo l' Unità, ma in modo particolare col finire del secolo e le provenienze degli immigrati sono disparate: dalle valli di quel che era lo Stato di Milano, a quelle Bergamasche, dall' Ossola, dalle campagne della bassa lombarda, dal piacentino, dal Veneto. Ognuno aveva poi le specializzazioni prevalenti anche nei mestieri così come accade oggi.

A seguito del censimento del luglio del 1903 sulle condizioni della classe operaia si rilevava che il 51% di essi era maschio, mentre sulla popolazione totale il 51% erano donne, dunque anche con il nuovo secolo la presenza immigrata era molto forte e i flussi avevano Milano come meta d' elezione principalmente per il lavoro.

Il reddito calcolato sul 68% delle famiglie era per il 18,5 % da 721 a 912 Lire, per il 16 % da 913 a 1095 lire e poi a calare per i redditi maggiori. Se si teneva conto di tutta la popolazione però il 69 % aveva reddito inferiore a 1 lira al giorno e il 30 % da 1 a 1.5 lire al giorno.

Solo il 6.5 % della popolazione godeva dell'abitazione a titolo gratuito, il 28 % pagava 151/200 lire annue, il 23% fino a 100 lire annue, pertanto l'incidenza era significativa per il 46% della popolazione del campione pari a 11-20 % del reddito che veniva speso per l' affitto, mentre un 'altro 34 % della popolazione spendeva per l' affitto da 1 a 10 % del proprio reddito.

Ritornando sui redditi e distinguendo tra maschi e femmine, si verificò che per il 46 % delle donne l' introito giornaliero era meno di 1 lira al giorno e tra 1 e 1.5 Lira/giorno per il 45 % di esse. Ciò si deve legare alla prevalente attività domestica della donna e quando occupata poteva esserlo più facilmente a domicilio o a cottimo, quindi con redditi in proporzione più bassi di quelli maschili che infatti si assestavano per il 20% tra 1.5/2 lire al giorno, per il 17 % tra 2/2.5 lire al giorno e per il 19% tra 2.5/3 lire al giorno.

A questi dati va aggiunto che il lavoro a cottimo e temporaneo veniva pagato meno, ma a questo tipo di salario accedevano proporzionalmente di più gli immigrati più recenti, meno qualificati che perciò dovevano sobbarcarsi costi maggiori o in termini monetari o in termini di minori benefits anche abitativi e quindi a sistemazioni di fortuna, o meno soddisfacenti da un punto di vista igienico, sanitario e sociale (Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, 1907).

A Milano la condizione della classe operaia era quindi quella prevalente della popolazione, essendo censiti come tali 264428 persone su 443881.

Le densità erano però differenziate tra i vari mandamenti e le maggiori concentrazioni si riscontravano nelle zone di Porta Genova, Porta Ticinese (mandamento 3), Porta Garibaldi, Porta Volta (mandamento 5) e Porta Vicentina, Romana, Vittoria (mandamento 8) in parte corrispondenti a quelle dove erano presenti fabbriche e residenze operaie a ringhiera ed anche in funzione degli accorpamenti che nel frattempo erano intervenuti a livello amministrativo con l' ampliamento ai Corpi Santi.

Nelle zone più centrali e della residenza borghese si riscontravano valori dei redditi insieme più alti e più bassi della media, rendendo il dato complessivo della città inferiore a quello di altre grandi città di cui si hanno analisi coeve come Dresda, Berlino e di molte città Statunitensi (Ufficio Lavoro, 1907).

Un dato molto interessante per inquadrare il contesto all' interno del quale si pone la questione dell' alloggio a seguito del repentino processo di industrializzazione e che ha dei tratti particolarmente significativi ed analoghi alle problematiche riscontrate in altri momenti storici, tra i quali anche quello contemporaneo, è l'andamento dei matrimoni e della

formazione delle famiglie. Si assistette in quegli anni a Milano ad un più marcato declino della fertilità delle donne occupate, ad una minore frequenza di matrimoni. A Milano, realtà che andava industrializzandosi e che vedeva sempre più impegnate anche su questo fronte le donne, comportava che questo dato fosse inferiore a quello nazionale e di contesti ancora massicciamente agricoli. La conferma si aveva con il dato delle tabacchine, lavoro che vedeva una consistente presenza femminile, ma che lavorando al servizio dello Stato potevano avere maggiori garanzie e ciò si rifletteva anche nella maggiore prolificità che esse garantivano (Della Peruta, 1987).

Difficile analizzare i caratteri di un intervento pubblico in materia abitativa, peraltro tardivo. Fondamentale rilevanza assumeva un'analisi ed una ricerca empirica che rilevasse l'intreccio dei diversi aspetti che incidono sulla affermazione di una questione operaia. L'inchiesta di Montemartini e dell'Ufficio del Lavoro della Società Umanitaria costituiscono un prezioso documento sia per i dati che offre, sia per l'inquadramento metodologico della ricerca. In esso infatti si pone notevole attenzione alle coeve riflessioni europee in materia di ricerca statistica e si sottolineano i limiti a cui si andava incontro e per il reperimento ed analisi dei dati quantitativi, per quelli qualitativi di difficile costruzione e per quelli storici, dato il lacunoso reperimento che avrebbero implicato.

L'inchiesta di Montemartini parte dal prendere in esame le nuove costruzioni, anzi i locali licenziati, perché offrivano la migliore indicazione della disponibilità sul mercato, pur tenendo conto della differenziazione tra destinazione residenziale, industriale e agricola. Viene però introdotta anche una differenziazione tipologica tra case borghesi e case operaie, la quale suddivisione ha un che di arbitrario, ma ampiamente ricondotto nell'alveo della marginalità del dato statistico, dal fatto che erano escluse le tipologie abitative più imprecise come catapecchie e baracche e dal non aver calcolato le case distrutte dagli sventramenti effettuati per la riqualificazione del centro, per lo più occupate dai ceti popolari. Alla tipologia di casa operaia sono state ricondotte anche soffitte e portinerie.

Se ne evince una prima fase calante fino al 1893, dovuta agli effetti della crisi edilizia seguita agli scandali e alla speculazione più acuta a cavallo dell'Unità, cui segue una costante ripresa dei locali disponibili, senza raggiungere i picchi del 1890-1891.

**TAB. 2 Locali licenziati a Milano**

Anno	Locali licenziati	anno	Locali licenziati
1890	9728	1896	5741
1891	9636	1897	6902
1892	7756	1898	7171
1893	4187	1899	7973
1894	5271	1900	7285
1895	5906	1901	5802

Fonte: Montemartini, 1903

Tuttavia suddividendo il dato tra case borghesi e operaie ci si accorge che resta più elevata l'offerta per la borghesia, pur tenendo presente i limiti della definizione di casa

borghese, segnando un andamento simile a ciò che accadeva a Parigi, Vienna ed altre realtà che andavano sviluppando un nuovo tessuto urbano.

Il numero di case operaie per case borghesi va riducendosi tendenzialmente fino circa ad un terzo, pari a 1500 locali all'anno.

**TAB.3 Locali operai, borghesi e loro rapporto negli anni 1890-1901 a Milano**

anno	Locali operai	Locali borghesi	Rapporto locali operai/borghesi
1890	4821	4907	98
1891	3102	6534	49
1892	2150	5606	38
1893	1511	2676	56
1894	1698	3576	47
1895	1109	4797	25
1896	1367	4374	31
1897	1767	5135	34
1898	1321	5850	24
1899	1825	6148	29
1900	1519	5766	28
1901	1566	4236	36

Fonte: Montemartini, 1903

Per analizzare la domanda di case, in mancanza di dati sull' affitto, si guarda alla relazione tra affollamento e generali condizioni d'uso dell'abitazione per vedere quanto si indirizzi verso un soddisfacente equilibrio. Occorre tenere anche conto che la domanda è in funzione di prezzo e di quantità crescenti data l'immigrazione, anche se calcolata al netto dell'emigrazione pur presente in città.

Se per le case la distinzione operai/borghesi era suscettibile di errori, per la popolazione non poteva esserlo perché veniva opportunamente suddivisa per categorie professionali secondo quanto già accadeva nelle statistiche ufficiali comunali. Per borghesi si intendono i liberi professionisti, esercenti, impiegati, per operai si intendono tutte le professioni manuali.

**TAB. 4 Immigrazione netta a Milano anni 1890-1901 e porzione operaia**

anno	Immigrazione netta	Di cui immigrazione operaia
1890	7175	5049
1891	5811	4017
1892	4933	3786
1893	5475	3230
1894	6403	3156
1895	6351	3954
1896	7959	5569
1897	8481	5398
1898	7994	4653
1899	10128	5344
1900	11485	6649
1901	6767	4269

Fonte: Montemartini, 1903

In calo dal 1890 al 1894 l'immigrazione milanese, poi riprende a crescere, mentre più stabilmente in crescita rimane quella borghese. Entrambi i dati confermano lo sviluppo della città, sia per il lavoro poco qualificato, sia per le professioni liberali. Solo nel 1892 il rapporto è di tre volte la popolazione operaia per quella borghese, ma per gran parte del decennio è di una volta e mezzo.

Questo come incide sulla domanda di case? Occorre tenere presente che l'immigrazione non va solo ad occupare le nuove case, ma anche una parte del patrimonio esistente e secondo calcoli di allora non 1.57 locali per operaio per i locali nuovi, ma 0.915 in media, comprendendo tutto il patrimonio abitativo. Esistono tuttavia delle differenze per mandamenti, ovvero le circoscrizioni e per tipologie. Calcolando i soli nuovi locali per le due grandi categorie di popolazione, borghese ed operaia, abbiamo un primo scarno dato sulla diversa distribuzione della domanda.

**Tab. 5 Disponibilità di nuovi locali per operai e per borghesi, Milano 1890-1901**

anno	1 locale per operai	1 locale per borghesi
1890	1.02	0.43
1891	1.20	0.28
1892	1.70	0.20
1893	1.50	0.84
1894	1.80	0.91
1895	3.50	0.49
1896	4.07	0.54
1897	3.10	0.60
1898	3.50	0.57
1899	2.90	0.77
1900	4.30	0.84
1901	2.90	0.58

Fonte: Montemartini, 1903

Il dato vede una relativa pressione abitativa anche sulle fasce borghesi, ma il rapporto tra nuove case e popolazione non arriva mai ad uno, mentre per la popolazione operaia siamo tendenzialmente in ascesa specie dal 1895, fino a 4 operai per una nuova costruzione nel 1900. Si può comprendere che questa sproporzione o veniva coperta dalla speculazione o da un intervento con case operaie che rispondesse ad una fascia nuova di mercato delle abitazioni.

Ne consegue che se il mercato offre dopo il 1893 stabilmente 1500 nuovi locali, nello stesso periodo la popolazione operaia cresce di più, creando affollamento, e denunciando come il solo mercato non fosse in grado di dare soluzione a questa esigenza (Montemartini, 1903).

O si interveniva indirettamente a sostenere l'iniziativa privata con agevolazioni, sollecitando beneficenze e favorendo le forme cooperative o direttamente costruendo nuovi alloggi. A questi due sbocchi parve ricondursi il grande dibattito pubblico che si aprì in quegli anni sul tipo di intervento da predisporre per sopperire alle crescenti problematiche legate al tema della casa. La contrapposizione era tra l'idea di lasciare che i privati ed il mercato, attraverso la 'mano invisibile' smithiana, mettessero a posto da soli la questione o far intervenire massicciamente lo Stato, magari con la municipalizzazione

degli interventi per dare una casa a quella fascia poco appetibile per il mercato immobiliare, a cui quindi lo Stato non si sarebbe sostituito, ma sarebbe stato complemento.

Dopo la fase più speculativa a cavallo dell' Unità d' Italia, nella quale si era intervenuti nel centro cittadino con ingenti investimenti, sintesi dell' approccio liberista, l' attore pubblico era stato posto in un ruolo subordinato, accusato di aver lasciato fare affari a privati senza averne guadagnato a sufficienza per predisporre adeguati interventi riparatori per la ricollocazione dei ceti popolari, espulsi per effetto dell'innalzamento elevato della rendita fondiaria. La politica urbanistica dei moderati milanesi al governo negli immediati anni post unitari è orientata alla delega, al laissez faire, al decentramento e alla libera iniziativa privata. Tuttavia questa politica ha anche comportato che il Comune si indebitasse, pagando gli espropri per le realizzazioni che dovevano soddisfare le iniziative di abbellimento e i progetti tesi a dare prestigio e rango alla città, ai prezzi dei venditori che avevano comprato poco tempo prima a prezzi inferiori. Col piano Berruto del 1884 che sancisce le più rilevanti modifiche al tessuto urbano, non si riesce ad invertire la rotta, ma si riesce ad incanalare gli interessi privati in un piano, dando senso progettuale alle modifiche che andavano realizzandosi (IACP, 1974).

Si profilavano perciò diverse ipotesi di intervento pubblico a carattere più sociale. Nella società crescevano infatti i bisogni legati ad una soddisfacente sistemazione di crescenti fasce della popolazione in merito all' alloggio così come ad altre questioni e contemporaneamente cresceva la consapevolezza e l' organizzazione degli interessi ad essi legati. La formazione delle Leghe di lavoratori e delle organizzazioni sindacali, l'istituzione dell' Ufficio del Lavoro, la formazione del Partito Socialista nel 1892, gli scioperi e le prime rivendicazioni di maggiori diritti ponevano anche la casa al centro dell' interesse e dell' attenzione dell' opinione pubblica.

Si era cominciato a riconoscere la necessità di dare un ricovero dignitoso alle crescenti masse di diseredati che vivevano e lavoravano in città, ma che non avevano una condizione abitativa minima, ancora nell' ambito degli interventi di carattere assistenziale delle opere pie, della beneficenza di stampo paternalistico e interventi di carità promossi in ambito religioso. La consistenza di tale approccio era del tutto insufficiente a soccorrere le masse di inurbati e promuovere il loro riscatto sociale.

Nascono negli anni Ottanta di quel secolo le prime esperienze di interventi nel tessuto urbano a particolare tutela degli aspetti sanitari che l'affollamento e la sistemazione precaria comportavano, quindi iniziando a porre il problema della penuria di abitazioni e dell' impatto che ciò creava sulla stessa buona tenuta del sistema urbano e della convivenza sociale. La logica igienista e sanitaria è d' altra parte comune alle esperienze europee dello stesso periodo e inquadrabile nell' approccio positivista che allora anche la borghesia esprimeva, appoggiandosi ad una idea di progresso legata all' industrializzazione e l' inurbamento che non poteva essere messo in discussione, come invece le condizioni abitative precarie stavano a dimostrare. Una critica crescente a quel profilo ideologico sul quale poggiava l' ascesa al potere della borghesia industriale poteva essere dirompente e, dato che iniziavano a diffondersi le prime forme rivoluzionarie e massimaliste di contrapposizione alla borghesia, si può comprendere l' avvio di una discussione critica sulla materia, insieme al carattere difensivo dell' approccio che si stava per attuare.

Nel 1861 a Milano nasceva la Società Edificatrice Case Operaie, Bagni e Lavatoi Pubblici promossa dall' aristocrazia e dall'alta borghesia cittadina che avviò in via San Fermo nel 1868 il primo intervento edilizio, dal carattere filantropico e quantitativamente irrisorio, che

si poneva tuttavia l'obiettivo di ridurre la promiscuità e vicinanza forzata tra famiglie immigrate, foriera di disagi e di conflittualità sociale. Furono realizzati 880 locali.

Questo come i primi interventi riguardavano le elite dei lavoratori, comportavano il versamento di 1/3 del costo dell'alloggio e il pagamento di una tassa per aderire al fondo perduto creato per finanziare la costruzione dell'opera. Nel contesto del tempo ciò era riconducibile all'ottica di favorire la proprietà privata anche presso una parte dei ceti popolari, indicarne la strada della promozione sociale e dimostrare la bontà dell'intervento secondo le logiche e gli intendimenti del ceto borghese dominante. Questa esperienza esprimeva la connessione del sistema pubblico col privato, fu sostenuto finanziariamente dal mutuo ipotecario della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, le cui azioni furono sottoscritte da enti e privati.

Tra gli interventi successivi, quello in via Conservatorio del 1879 fu sostenuto per il finanziamento dal Banco Popolare diretto da Luzzatti che poi interverrà con maggior organicità e stilerà la prima legge sulle case popolari in Italia (A.A.V.V, 1993). In questa esperienza si introdusse il sistema della possibilità del riscatto dell'abitazione, poi si cercò di favorire anche il sostegno all'affitto, ma sempre con risorse scarse rispetto alle reali esigenze che il problema necessitava, rispetto alla massa, specie di immigrati, che veniva a costituire la domanda di case. Da un punto di vista tipologico, in funzione anche dei costi da ammortizzare in tempi più lunghi, i ballatoi comuni a più famiglie e su più piani, le case a ringhiera, vennero preferiti a sistemazioni singole, non togliendo quindi, anche da un punto di vista architettonico, le cause di sporcizia, affollamenti e conflitti tra vicini che questi ammassamenti portavano con sé (Selvafolta, 1979).

Col finire del secolo si assistette ad un acuirsi della carenza abitativa, il che non mancò di creare un accresciuto contrasto tra la situazione economica e produttiva in ascesa e la permanenza di vaste sacche di miseria tra le masse, di cui le case rappresentavano la maggiore e più evidente espressione. In particolare in ambito urbano, e Milano era in tal senso in prima fila su questo fronte, il mancato miglioramento delle condizioni abitative delle masse operaie sollevava forti aspettative di riforme e attuazione di adeguati piani di intervento. Sul finire del secolo, questo problema insieme ad altre questioni aperte erano sfociate in contrasti violenti di cui i fatti del 1898 e il duro intervento del generale Bava Beccaris furono l'apice. La progressiva estensione dei diritti di voto poi minava alla radice la rendita della borghesia legata alla rappresentanza e introduceva dirompenti modifiche al quadro politico anche cittadino che infatti vide l'affermazione del fronte democratico e la presa di palazzo Marino dopo molte giunte moderate. Ciò non modificò nell'immediato la risoluzione del problema delle case, ma è utile inserirlo nel discorso sul radicale e continuo movimento entro cui, sia la discussione, sia le realizzazioni che si riuscirono ad effettuare, si inserivano.

A livello nazionale è col 1902 che si avvia una discussione in materia che sfocia nella approvazione della legge Luzzatti nel 1903, dal nome del suo estensore.

La legge che istituisce e regola gli interventi di politiche per la casa segna una novità per l'Italia e la inserisce, non particolarmente in ritardo, nelle coeve promulgazioni europee sulla materia. Il senatore Luzzatti fece tesoro infatti delle esperienze più recenti di creazione di quartieri operai con abitazioni economiche e in particolare il caso studio che allora fece scuola fu quello di Mulhouse in Francia. Insieme a questo alcuni tratti dell'esperienza del Belgio, conosciuta da vicino dal Luzzatti, trovarono posto anche nella legislazione italiana.

Inoltre l'estensore della legge proveniva dal Veneto dove conosceva bene l'affermazione del mondo delle banche popolari e aveva potuto vedere da vicino gli esiti positivi dei quartieri operai di ispirazione paternalistica di Piovene Rocchette o Schio.

L'approccio che viene privilegiato è quello che favorisce la creazione di soggetti proprietari delle abitazioni e solo successivamente, vedendo i limiti di tale impostazione, allargando l'intervento anche al mercato dell'affitto. Se questa era la scelta di fondo essa riconduceva ad un approccio di tipo difensivo che vedeva la presa in carico della questione abitativa, ma più per mantenere un controllo sociale ed evitare che movimenti 'sovversivi' potessero su quel tema ottenere consensi che avrebbero potuto tramutarsi in propositi rivoluzionari. Un approccio siffatto non poteva che sostenersi con una controparte finanziaria sufficientemente organizzata e potente come quella delle banche popolari e delle cooperative, specie edili, che sul finire del secolo andavano formandosi ed allargando il perimetro dei loro interventi anche a queste questioni.

Il quartiere popolare ed operaio veniva visto quindi non più sotto il profilo della carità estemporanea, ma con maggiore organicità e diventava parte strutturale del processo di sviluppo guidato dai ceti borghesi. Esso assumeva carattere sociale, ma dal carattere preventivo rispetto ai più gravi disagi sociali, cercando di ridurli governandoli, più che togliendoli, poiché connaturati allo stesso modello di sviluppo. Questa direzione di marcia incrociava l'interesse del mondo creditizio e contribuiva a cementarne la crescita e lo sviluppo, insieme al mondo cooperativo che contribuiva ad inserire i piccoli operatori economici entro il circuito del mercato.

Fino al 1885 circa la questione aveva visto il soggetto pubblico occuparsi degli aspetti igienico sanitari, intervenendo poco o nulla nella pratica, mentre poi la questione diventa sociale, l'intervento pubblico si concretizza nella creazione dei quartieri operai. La questione si fa anche urbana, poiché nella maggioranza dei casi si intervenne in aree che fino a poco tempo prima erano considerate agricole, creando le periferie ed estendendo il tessuto urbano oltre le dimensioni che le città avevano conosciuto per lungo tempo (Calabi, 1995).

A Milano questo sviluppo urbano assumeva carattere peculiare poiché con l'affermazione delle industrie e l'immigrazione consistente, gli ammassamenti poco dignitosi acuivano in modo esponenziale i disagi, ma anche i conflitti. La città andava espandendosi oltre le mura spagnole con una rapidità mai vista. Si assistette ad una estensione della trama urbana, ma con disequilibri crescenti e con il 96% delle case fuori dal centro di tipo popolare, quindi con una divaricazione tra abbienti e meno abbienti costretti all'espulsione dal centro. Data l'assenza e la perdita di grandi proprietari che potevano quindi anche esprimere una progettualità maggiore e a più lungo respiro, la parcellizzazione proprietaria favoriva l'accaparramento di risorse immediate, agendo da acceleratore di questa espulsione, il cui costo maggiore ricadde sugli strati più deboli, come si è visto in particolare gli immigrati, ultimi arrivati con meno risorse disponibili (Bonfanti, Scolari, 1981).

La legge Luzzatti, tenuto conto delle esperienze estere e della realtà nazionale, promulgava una serie di agevolazioni fiscali a soggetti privati ed enti morali che intervenissero a costruire case popolari. L'intervento quindi era indiretto e i primi beneficiari, seguendo il percorso degli interessi, erano proprio questi enti, le cooperative, le banche che potevano investire con un certo margine di rischio, aspettandosi un ritorno moderato o comunque affrontando un investimento tipicamente di lungo periodo.

La stessa concezione di 'popolo' a cui poi ci si proponeva di dare soddisfazione era ampia in modo sufficiente da comprendere non solo i diseredati, ma anche ceti medio bassi, al fine di ottenere quel consenso di cui i ceti dominanti avevano bisogno per fronteggiare le

masse altrimenti organizzabili anche in modo rivoluzionario. Questa concezione subì spesso nella discussione di allora l' accusa di 'panteismo sociale' per far rientrare tra i beneficiari non coloro che realmente erano nelle condizioni peggiori e quindi far venire meno la coscienza delle diversità tra classi.

Pur col ritardo con cui ci si mosse, dopo un anno di discussione parlamentare, la legge segnò l' inizio dell' intervento pubblico organizzato sulla questione. Gli esiti furono modesti nell' immediato e si provvide quindi ad una successiva sistemazione allargando la platea degli investitori ai privati e non destinando più le case in base alla natura tipologica operaia, quanto ai tratti dei destinatari secondo indicatori di reddito. La concezione delle case 'popolari' si tramutò in 'economiche', spostando al contempo il valore del bene, sottraendolo dal temporaneo manutentore alla casa stessa. Una delle mancanze del primo intervento legislativo, cui si mise mano con il successivo ordinamento con l'Atto Unico, fu la copertura assicurativa, dato che i destinatari principali delle case operaie erano lavoratori, capifamiglia, quindi occorreva garantire la sicurezza del godimento della casa alla famiglia anche in caso di morte o malattia del principale detentore di reddito (Pugliese, 2005).

Agli Enti Autonomi Case Popolari, i cui capitali venivano inizialmente profusi dagli enti morali, banche e municipalità, con l' Atto unico del 1908 che strutturava meglio la materia, fu data la possibilità di ottenere interessi fino al 4.5 % annui, ma al contempo iniziarono a crescere gli obiettivi ed i temi di cui si dovevano gravare andando ben oltre la costruzione e corretta gestione. Tale aggravio di obiettivi sarà una delle cause della loro cronica penuria di risorse ed in definitiva il loro principale limite. Si dava inizio al processo continuato fino ai giorni nostri di caricamento di questi enti di compiti che non riusciranno a sostenere, compromettendo i buoni esiti degli interventi e denotando la costante delega del settore pubblico e ritrosia dall' assumersi responsabilità e disporre di risorse da destinare a queste tematiche.

A Milano dopo le esperienze degli immobili costruiti dalle cooperative, con la crescita dell' immigrazione di popolazione dalle province depresse della Lombardia e dal Veneto, la folta discussione sul tema della municipalizzazione anche delle abitazioni operaie e la contestuale legiferazione nazionale, si avvia nel 1904 la realizzazione dei quartieri operai . Crescevano le lamentele per la crescita di affitti del 20-25 %, che diventando insostenibili per gli introiti comuni delle famiglie a basso reddito, acuivano la contrapposizione circa la natura dell' intervento da operare. Il fronte moderato era generalmente propenso a favorire un intervento dello Stato con agevolazioni, il dispiego di investimenti privati, la creazione di un ente autonomo che quindi non fosse direttamente controllabile dalla politica, che si favorisse la formazione di ceti anche modesti, ma di proprietari. Di contro il fronte democratico e socialista che rivendicava la casa come un diritto e date le penose condizioni dell' epoca si batteva perché fosse lo Stato attraverso la Municipalità ad intervenire direttamente nella costruzione di abitazioni da vendere a riscatto o affittare ai bisognosi, magari realizzando quelle utopiche città giardino che nella modellistica architettonica e nella discussione intellettuale meglio rispondevano agli intendimenti di progresso sociale ed economico. Uno dei principali fautori dell'approccio che voleva evidenziare il carattere sociale del problema abitativo e dell' esigenza di quartieri operai che rispondessero in modo integrato ai bisogni dei ceti meno abbienti non unicamente risolvibili attraverso le case, fu Alessandro Schiavi, tra i dirigenti dell' Umanitaria, ma impegnato sul versante intellettuale a cogliere le più avanzate esperienze anche europee (Schiavi, 1911). La posizione che Schiavi esprimeva sottolineava come la casa rientrasse in un gruppo di fattori che vedevano i ceti popolari subire un abbruttimento delle condizioni di vita in ambito urbano e quindi coglieva il tema abitativo entro un più generale progetto di intervento che ponesse il ceto popolare responsabilmente parte integrante della

cittadinanza, non solo quella formale riconducibile al voto e alla democrazia rappresentativa, ma parte sostanziale della vita sociale di una comunità che si stava facendo massa. Dal confronto con le politiche messe in campo in Europa infine emergeva la drammatica condizione di pochezza del mercato dell'affitto, quasi interamente in mano ai privati e di come fosse una fascia del mercato in estensione data la costante immigrazione che sosteneva la domanda (Società Umanitaria, 2006). In mezzo i cattolici, poiché essi pur avendo iniziato a farsi carico del problema abitativo in particolare attraverso il mondo cooperativo, avevano un maggior radicamento in ambito rurale e non in ambito urbano (IACP, 1972).

Nella metropoli d' allora quindi si contrapponevano due visioni radicali, riconducibili proprio alla contrapposizione dei due grandi raggruppamenti emergenti nella società di allora: la borghesia e il proletariato. La città e con essa anche la soluzione del problema abitativo poteva trarre beneficio dal loro reciproco riconoscimento e legittimazione, che a poco a poco e pur se fra contrasti, avvenne. La borghesia illuminata milanese e il Partito Socialista trovavano un *modus vivendi* che consentì ad entrambi di governare il cambiamento strutturale che la città subì col nuovo secolo.

A Milano, epicentro della discussione e degli stessi problemi che si cercava di affrontare, lo spettro di soluzioni adottate, fu anche il catalogo delle posizioni in campo e dei diversi modi di intendere l'intervento pubblico in materia. Milano come laboratorio di esperienze per attuare quella solidarietà che fosse non mera speculazione filosofica e però intervenisse empiricamente a dare soluzione a problemi che la coscienza civile metteva inequivocabilmente a nudo. L'approccio milanese aveva in questa capacità di fare e realizzare concretamente le cose un suo punto di forza, ma anche il principale limite di non saper far diventare legislazione anche i punti più avanzati della propria sperimentazione e una costante inefficacia della classe dirigente a contaminare la politica nazionale. La discussione di allora intercettò la direzione di marcia della legge Luzzatti che pose la base per un inquadramento della materia, ma tenendo presente certi tratti moderati di quella legislazione, se ne persero altri più marcatamente sociali (Ernesti, 1983).

Erano gli immigrati a pagare il maggior prezzo dello sviluppo economico e urbano per i costi alti di affitto, delle case, delle condizioni igieniche poco salubri e dell'espulsione dal centro verso la periferia spesso mal collegata, poiché l'impronta al *laissez faire* era prevalente e gli interventi pubblici furono tardivi e insoddisfacenti sia per la questione casa che per la lotta a disoccupazione che si faceva sentire nei momenti di congiuntura economica non brillante.

Quindi il potere pubblico fu gravemente in ritardo nell'intervenire e con pochi interventi, ma grande fu lo sforzo solidale di enti, privati e mutue che operavano però senza coordinamento o una strategia comune, una visione condivisa e senza la strutturalità che solo l'intervento pubblico poteva garantire. Il carattere poco governato del modello milanese consentiva ampi spazi di iniziativa, ma aveva il grande limite del non giungere a definire una coerente politica sulla casa (A.A.V.V., 1993).

I quartieri costruiti dal Comune, Mac Mahon, Ripamonti, Ribaldi, Spaventa, hanno nella struttura a blocchi chiusi la loro cifra architettonica, qualche sperimentazione sul tema della villetta singola, ma nel complesso ispirati ad un decoro borghese, con primi elementari servizi per far fronte alle esigenze igieniche secondo i dettami dell'approccio filantropico e riformista. Nel 1908 a questi primi quartieri segue il Lulli, il primo messo in cantiere dallo IACPM, l'Ente autonomo creato ad hoc, che recepisce le novità dell'Atto Unico e vede ritornare ad occuparsi della costruzione di abitazioni popolari un ente al posto del Comune. I locali realizzati non sono in genere grandi, ma le stanze hanno dimensioni in media di 22mq. L'architetto è il cosiddetto 'architetto dei poveri' Giovanni

Broglio, il quale dopo aver lavorato alla realizzazione dei complessi della Società Umanitaria venne chiamato a ripeterne gli stilemi e l'approccio, ma con molto meno agio e risorse. Intervenne a Milano e in Lombardia fino a totalizzare circa 40 quartieri e 100 mila locali di abitazioni popolari. Il suo stile quindi divenne in gran parte lo stile della casa popolare nel paesaggio urbano lombardo, cifra di quel segno nella città che sono gli interventi collettivi strutturati dal settore pubblico.

Nella città di allora questi complessi residenziali emersero come corpi autonomi e staccati, ma presto inseriti nel corpo centrale della città in continua espansione. Tali realizzazioni però, pur mantenendo la tipologia e l'impronta data dal Broglio nei quartieri dell'Umanitaria, non avendo impiegato, per le minori risorse, gli stessi materiali, subirono più rapidamente l'usura del tempo e la mancanza di una adeguata manutenzione ne provocarono una rapida obsolescenza (Pugliese, 2005).

I quartieri dell'Umanitaria permasero dunque sia come modello d'architettura, sia per la gestione efficace, sia per l'unicità della sua ispirazione ed origine, ma anche come realizzazione furono eccellenti e per la parte che competé loro, risposero alle esigenze di abitazioni confortevoli e di servizi per i ceti popolari. L'intendimento non era certo quello di dare da sole risposta alla masse che giungevano a Milano, ma dando l'esempio di cosa si doveva fare e di cosa fecero, diedero corpo sia alla riflessione teorica, sia alla realizzazione pratica, secondo una prassi eccentrica rispetto al quadro degli interventi cittadini e nazionali, anche temporalmente successivi.

La Società Umanitaria fu fondata nel 1895 in ottemperanza al lascito testamentario di Prosperò Moisè Loria, un ebreo di origine mantovana che dispose alla sua morte di donare al Comune di Milano un patrimonio di 13 milioni di Lire perché si adoperasse in opere ed interventi atti ad alleviare esigenze di bisognosi e perché questi fossero messi nelle condizioni di risollevarsi da sé medesimi.

Il profilo ideologico del Loria è da ascrivere al mondo riformista, massonico, laico di fine Ottocento profondamente impegnato sul versante civile del progresso della comunità cittadina, distante quindi dalla mercantile ed affaristica concezione della cosa pubblica, ma allo stesso tempo distante dalla carità religiosa che pure era profusa dagli innumerevoli enti ambrosiani. L'etica laica dell'Umanitaria non si risolveva nella solidarietà dell'atto del dono, ma nella creazione di un diritto regolamentato tra l'istituzione e il soggetto aiutato, il quale veniva ad essere maggiormente investito di responsabilità e quindi maggiormente sottolineata la sua individualità di soggetto. Entrambe hanno le radici nel riconoscimento dell'altro da sé, del fratello come uomo, di matrice cristiana, ma l'ispirazione positivista e riformista che l'Umanitaria ebbe, cercò di collocare l'eguaglianza delle opportunità non rimandandola ad un futuro trascendente, come nella ispirazione cristiana di molte opere pie e di beneficenza, ma di attuarla nella vita immanente, nel suo farsi. Da ciò consegue che la logica sottesa agli interventi nei diversi campi in cui fu impegnata l'Umanitaria fu di andare oltre la beneficenza, spostando il centro dell'azione dal donatore, alla persona aiutata, caratterizzando l'intervento per il suo tratto di prevenzione – preparazione della persona perché essa potesse promuovere la sua condizione. Con i primi interventi la Società Umanitaria fu all'avanguardia in Italia nel gettare le basi dell'assistenza sociale organizzata e strutturata (Bauer, 1947).

A titolo d'esempio vale il regolamento dei quartieri popolari costruiti che imponeva qualità morali, attenzione e decoro per le abitazioni, in modo che non si svalutassero per poca cura e disaffezione, tipico di ciò che accadrà in molte realtà in affitto dove il conducente dimostrò poco interesse ad investire sul bene che riceveva a disposizione, ma di cui, pur non essendo proprietario, spesso vantava atteggiamenti di diritto più che di godimento di

un servizio. In tempi più recenti anche l'istituzione dell' equo canone non diede conforto a cambiare questa lassista concezione parassitaria, scambiandola per assistenza.

Venne dato mandato al Comune di impegnarsi quindi su diversi fronti, dall' educazione, alla formazione professionale, perché i ceti popolari fossero messi in condizioni non solo di essere aiutati nell' immediato, ma anche di acquisire quella conoscenza e senso morale del vivere urbano che consentisse loro di proseguire da soli sulla via del riscatto sociale.

Pur non essendo espressamente citato nelle volontà del Loria si decise che la questione abitativa meritasse l' attenzione dell' Umanitaria in sintonia con i propri intendimenti, date le misere condizioni di allora dei ceti popolari che in media guadagnavano 2 lire al giorno, spendevano i tre quarti del reddito in spese alimentari. Il 70 % viveva in case fino a tre locali e un terzo circa in case di un solo locale, si comprende l'urgenza di intervenire. 635 case su 8145 erano a rischio tifo, il 25% stimate come sovraffollate, dati che non avevano paragoni con altre città in forte crescita.

La scelta dell' Umanitaria fu quella di tentare di soddisfare le esigenze per 700 famiglie, ponendo l'affitto per gli operai a 85 lire l' anno e chiedendo un interesse moderato del 3.5 % che consentisse un ritorno minimo al servizio di ulteriori interventi e manutenzione. Si scelse di non concentrare l'intervento in un unico punto della città per non creare dei ghetti, ma di procedere in diversi punti e per lotti in modo da non dover aspettare la fine dell' opera per prendere possesso delle case, ma pian piano far affluire le famiglie nelle nuove case e trovare finanziamenti per proseguire i lavori attraverso la riscossione dei canoni. Si cercò inoltre di non costruire troppo lontano dalla città già costruita, secondo i dettami berrutiani di far entrare i quartieri popolari entro il corpo della città, mantenendola compatta.

Il primo quartiere fu costruito in via Solari dall' aprile 1905 al marzo 1906 su 11 mila mq per sei decimi dell' appezzamento, ma occupando l' intero lotto disponibile, vicino alle industrie presenti nei paraggi della stazione di porta Genova e dove v'erano insediati già altri immobili di cooperative edilizie, ancora troppo infestati da condizioni malsane e affollamento. Si voleva porre questo nuovo quartiere in stretta relazione a quei manufatti per esemplificare quanto si sarebbe dovuto e potuto fare per venire incontro al bisogno di case, quindi sottolineando il carattere di opera-manifesto dell' Umanitaria. La tipologia scelta fu quella del padiglione semiaperto e non più chiusa all' esterno con l' aggiunta di servizi comuni, in parte per il contenimento dei costi, in parte per fornire quel completamento dell' insediamento che consentisse non solo di avere un alloggio, ma anche una comunità. Non si pensò a realizzare una 'comune', ma predisporre locali di servizio in comune. Si abbandonarono le velleità di costruire villette secondo la modellistica delle città giardino per l'enorme costo che inevitabilmente la città orizzontale portava con sé. Tra i principali servizi furono realizzate una biblioteca che doveva servire anche a veicolare la promozione civile e culturale delle famiglie residenti, l'asilo, sale comuni per riunioni e comunità anche per favorire radicamento di relazioni e sostenere consenso, bagni, lavanderie che facilitavano la vita domestica femminile (Umanitaria, 2006). Venne predisposto un regolamento interno, una Commissione Vigilanza per il suo rispetto e per la generale sicurezza, si istituì una Associazione degli Inquilini anche per promuovere iniziative di relazione tra famiglie che provenivano da zone diverse e lontane tra loro, molte dalla Romagna, che giungevano e raggruppavano per la prima volta e dovevano condividere spazi comuni. Intensa l'organizzazione di corsi, attività, anche di svago per poter fare crescere il senso di appartenenza e il senso morale. Venivano preventivate spese amministrative pari al 5% del totale (Politecnico, 1906). Il canone era di 100 lire annue, molto concorrenziale, anche rispetto alle 1700 spese per la realizzazione di manufatti decisamente decorosi. Rigorosa era l' impostazione disciplinare

interna, così come il rispetto della riscossione del canone per evitare che la solidarietà non scivolasse in lassismo e qualcuno potesse approfittarne, magari subaffittando i vani, dato che erano un po' più agevoli della media, soleggiati e in condizioni migliori della media di allora (Selvafolta, 1980). I vani erano di oltre 20 mq e si studiarono le possibili soluzioni anche per gli arredi interni, tanto da presentarli all'Esposizione Universale del 1906.

La seconda realizzazione fu quella in località Rottole, oggi viale Lombardia, dall'ottobre del 1908 al novembre del 1909 quando fu inaugurata, nella quale vengono migliorate le offerte di alloggi diversificando i vani. Su 10 mila mq, vengono realizzati 214 appartamenti in stabili a padiglioni, con annessi servizi e dati in gestione alla Associazione Inquilini, mantenendo la proprietà, si prevede l'affitto per 100 lire annue (il Politecnico, 1910). Si predispongono sempre locali comuni per riunioni, laboratori artigiani e negozi di vicinato, l'asilo infantile secondo il metodo Montessori allora all'avanguardia, cucine, lavanderie e biblioteca riuniti in un unico edificio, bagni igienici e si sperimentarono per la prima volta in alcuni vani i termosifoni.

Ciò che viene evidenziato dall'esperienza dei quartieri popolari dell'Umanitaria non è solo l'aver dato la casa ai bisognosi, ma il carattere abitativo, di appartenenza ed in definitiva di cura e solidarietà sociale che si contribuì a far crescere in quei quartieri che hanno ancora oggi un'anima, non riscontrabile nella desertificazione di certe realizzazioni più recenti, avulse dall'aver creato una dimensione sociale dell'abitare fatta di relazioni, di varietà, di non omogeneità. Lo zoning e la monofunzionalità, la città dell'automobile, l'idea cartesiana del controllo totale ed uniformante di certi quartieri razionalisti, la costruzione di edifici sempre più esterni al nucleo abitato, creando i problemi di traffico, congestione e anomia, vanno in una direzione opposta a quella esemplificata dall'Umanitaria (Umanitaria, 2005).

Un aspetto che non va sottaciuto è quello che i riferimenti culturali ed ideali del contesto storico entro cui si sviluppa l'esperienza riformista dell'Umanitaria hanno un punto in comune, per nelle contrapposizioni politiche, poiché la classe dirigente tutta, che rimaneva l'espressione elitaria delle forme di rappresentanza e consenso, aveva una comune sensibilità anche rispetto al tema dell'alloggio. La classe dirigente del tempo infatti si muoveva entro la cornice dello stato liberale e con fatica sia allarga alle masse. Questo costituiva un limite proprio per il tema della rappresentanza e della cittadinanza come oggi si pone all'ordine del giorno il problema abitativo per la popolazione immigrata, ma che in gran parte non vota, quindi è esclusa dai circuiti del potere rappresentativo degli interessi. Le classi dirigenti odierne inoltre hanno una maggiore complessità sociale da definire e tutelare, ben oltre quella di fine Ottocento, dove, lo si è visto anche nelle stesse ricerche statistiche portate avanti in quel periodo si divideva la società tra le due grandi categorie del proletariato e della borghesia ed il ceto medio era ancora di là da venire.

Ceti moderati e democratici quindi erano contrapposti sul da farsi, ma molto meno sull'etica politica e sulla visione dei problemi entro una cornice comune. Il tema della casa stava lì ed era il ceto politico tutto a sentire la responsabilità di affrontarlo come si fece, tenuto conto dei diversi interessi e approcci. Tuttavia lo si fece e si cominciò ad attuare quell'intervento che rispondeva ai temi posti in chiave rivoluzionaria da Engels. Il suo orientamento era certamente quello di investire i problemi alloggiativi di una visione ideologica e simbolica che esprimessero la lotta tra capitale e lavoro e quindi ben diversa dalla stessa proposta socialista che si muoveva entro l'orizzonte del sistema capitalista, promuovendone l'accezione più sociale, più attenta agli aspetti tecnici di qualificazione e promozione di vita dei ceti popolari (Engels, 1988). La prospettiva rivoluzionaria engeliana che permane in sottofondo permea, anche nel dibattito cittadino, la discussione

intellettuale e politica, ma non diventa azione incisiva, mentre alcune idee si impongono nella discussione e diventano parte del disegno di intervento anche urbanistico (Farretti, 1991).

## Capitolo quarto. Le case popolari dell' Umanitaria

- G. Bigatti, *Trasformazioni urbane e condizione abitativa nella Milano austriaca (1816-1859) in Storia in Lombardia*, 1/84 , Franco Angeli, Milano, 1984;
- F. Della Peruta, *Milano, lavoro e fabbrica 1815-1914*, Franco Angeli, Milano, 1987;
- G. Montemartini, *La questione delle case operaie a Milano*, Ufficio Lavoro dell' Umanitaria, Milano, 1903;
- IACP, *Urbanistica e legislazione. Milano 1900-1970*, Edilizia popolare, Milano, 1974,
- Ministero dell' Agricoltura, Industria e Commercio, *Bollettino dell' ufficio del lavoro, vol VII gen-giu 1907*, Officina poligrafica italiana, Roma, 1907;
- Ufficio Lavoro della Società Umanitaria, *Le condizioni generali della classe operaia in Milano. Risultati dell' inchiesta del 1903*, Ufficio del Lavoro, Milano, 1907;
- O. Selvafolta, *Case operaie a Milano 1860-1890*, in Ottagono, n. 54, Milano, 1979;
- A.A.V.V. *Milano nell' Unità nazionale 1861-1898*, Cariplo, Milano, 1993;
- D. Calabi (a cura di) *La politica della casa all' inizio del XX secolo. Atti della prima giornata di studio 'Luigi Luzzatti ' per la storia dell' Italia contemporanea*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 1995;
- E. Bonfanti, M. Scolari, *La vicenda urbanistica ed edilizia dell' Istituto Autonomo case Popolari di Milano*, Clup, Milano, 1981;
- R. Pugliese (a cura di), *La casa sociale. Dalla legge Luzzatti alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Unicopli, Milano, 2005;
- A. Schiavi, *Le case a buon mercato e le città giardino*, Bologna, 1911;
- Società Umanitaria, *Centenario delle case popolari di via Solari, mostra-convegno gennaio 2006*, Umanitaria, Milano, 2006;
- IACP, *Origini dell' Istituto Autonomo Case Popolari a Milano*, Edilizia popolare, Milano, 1972;
- G. Ernesti, *La questione dell' abitazione popolare e dell' urbanesimo nelle carte della Società Umanitaria in Storia Lombarda* n.1 Franco Angeli, Milano, 1983;
- A.A.V.V. *Milano nell' Italia liberale 1898-1922*, Cariplo, Milano, 1993;
- R. Pugliese (a cura di ), *La casa popolare in Lombardia 1903-2003*, Unicopli, Milano, 2005;

-R. Bauer, *Del concetto moderno di assistenza sociale e di un caratteristico istituto assistenziale: la Società Umanitaria di Milano*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, fascicolo 4, Ott-Dic 1947, Milano, 1947;

-Umanitaria, *Quando l'Umanitaria era in via Solari. 1906 il primo quartiere operaio*, Raccolto edizioni, Milano, 2006;

- Il Politecnico, *Le case popolari dell' Umanitaria in via Solari*, in *il Politecnico* n.54, Milano, 1906;

-O. Selvafolta, *La Società Umanitaria e le case popolari a Milano 1900-1910*, in *Storia Urbana IV*, n.11 1980, Franco Angeli, Milano, 1980;

-Il Politecnico, *Le case popolari della Società Umanitaria a Rottole*, *Il Politecnico* n.3, Milano, 1910;

-Umanitaria, *Il centenario delle case operaie dell' Umanitaria. Un modello di riferimento per l'housing sociale (1906-2006)* Società Umanitaria. Istituto Uomo e ambiente, Umanitaria 2005;

-F.Engels, *La questione delle abitazioni*, Editori Riuniti, Roma, 1988;

G. Farretti, *Riforma della casa in Italia ai primi del Novecento*, in *Edilizia Popolare* n 216/217, Federcasa, Milano, 1991;

## Capitolo quinto. Caso studio 2. L' Ina Case a Milano

Milano, come il resto del paese, esce dalla seconda guerra mondiale sconfitta sotto il profilo ideale e distrutta materialmente. A Milano le distruzioni sono ingenti e con la ricostituzione del nuovo ordinamento democratico e repubblicano si pone drammaticamente tra le priorità dell' agenda politica il tema della ricostruzione, sia per quel che riguarda gli impianti e le attività produttive, sia per quel che riguarda le residenze dei civili. Il Piano di ricostruzione porta avanti quindi, sotto una urgenza ed emergenza elevata, la rimessa in sesto del Paese ed anche a Milano ci si sforza di fare presto. Con quel Piano si evidenziano i forti limiti dell' industria edilizia nazionale, molto onerosa, dispersa in una miriade di operatori, la qual cosa è positiva negli anni della ricostruzione perché allarga la platea di beneficiari di lavoro e diffusione del benessere, ma diventa anacronistica man mano procede la modernizzazione dell' industria manifatturiera e con essa del cambiamento degli stili di vita da agricoli e rurali a industriali e urbani di molta parte della popolazione italiana. Inoltre lo sviluppo della ricostruzione segue la linea generale di demarcazione tra il centro nord e il sud del Paese, anche se ancora per gli anni Cinquanta il Triveneto è molto arretrato rispetto al Triangolo industriale di Milano, Torino e Genova. Il Piano Ina Case si innesta su quellarealtà e come era accaduto all' inizio del secolo con l' avvio delle costruzioni ad opera degli istituti di case popolari, esso si affianca agli interventi privati e di soccorso ai bisognosi, cominciando ad operare una differenziazione del mercato almeno sul fronte degli attori che agivano sull' offerta di immobili (Edilizia popolare, 1954). Donne e ceti popolari entrano nei circuiti della cittadinanza facendo esplodere l'idea stessa della compiutezza e della finitudine della città, creando la periferia urbana in modo molto più articolato ed estensivo di quanto già non fosse accaduto con l' avvio, ad inizio secolo, dei primi quartieri popolari. Il metasignificato della città cambia e nasce la metropoli.

Dal dopoguerra Milano comincia un costante trend di crescita della popolazione: 500 mila persone in più nei due decenni tra il 1951 e il 1971.

**Tab 1. Popolazione del comune di Milano anni 1945-1971**

Anno	Popolazione
1951	1278222
1961	1582534
1971	1729269

Fonte: Comune di Milano, 2007

Nello stesso intervallo di tempo cresce anche la quota di popolazione immigrata e Milano diventa una meta dei flussi provenienti dal Meridione in modo sempre molto consistente. Questo incide notevolmente sulla capacità di assorbimento della città e sulla sua esplosione urbanistica che infatti comincia a diffondersi a ritmo sostenuto. Tali flussi sono costituiti e si inserivano nel contesto della più vasta movimentazione di popolazione che avvenne in Europa e nella quale i meccanismi di affiliazione e promozione di relazioni privilegiate nei territori di arrivo, come anche a Milano accaddero, si possono ricondurre a quelli studiati e rilevati da Reyneri (Reyneri, 1979). Le catene migratorie dalle regioni meridionali si dirigono verso Milano, quale centro delle opportunità di lavoro, inserimento di ceti popolari e immigrati. Le reti tra compaesani, dalle comuni origini rurali avevano

come territorio privilegiato nella nuova realtà di arrivo proprio quei nuovi quartieri che si formavano, in parte spontaneamente, in parte frutto di speculazioni di mercato, in parte frutto dell' intervento pubblico.

Il modello di inserimento e integrazione della popolazione prevalentemente meridionale nella nuova dimensione urbana milanese non segue un percorso che parte da una distanza culturale, quanto più una dinamica socializzazione anticipatoria. In parte legata ai meccanismi di regolazione e continuità delle catene migratorie, l'immissione di nuove presenze nel tessuto sociale della città, avviene in modo privilegiato attraverso il lavoro, mentre trova nella casa il suo ostacolo maggiore per un inserimento pieno e stabile. Certamente la bassa qualificazione formativa e il lavoro principalmente rurale che molta parte di questa popolazione svolgeva prima del trasferimento a Milano costituisce un ritardo rispetto al modello del ceto dominante e quindi è destinato ad essere lasciato a vantaggio del loro inserimento nel contesto della fabbrica. Questo passaggio avviene come una rottura, ma le distanze di tipo linguistico, religioso, o etnico che pure non mancarono di essere sottolineate, non furono insormontabili ed il fatto che l' integrazione avvenne in modo pacifico può far ritenere buona l'interpretazione dell'adattamento degli immigrati, disponendosi a trovare un punto di efficace equilibrio tra aspirazione e realtà, tra la sicurezza della stabilità ed il rischio del cambiamento, con un grado di relativa informazione circa l' ambiente entro il quale andavano ridefinendo la loro identità (Baglioni, 1962).

A ciò ha contribuito la solidarietà e la rete di protezione che non solo i contesti di relazione informali hanno garantito, ma anche circuiti partecipativi, religiosi, sindacali, politici che hanno aiutato a dare rappresentanza e sostegno a questa fascia di popolazione. Certo è un fenomeno di lungo periodo, visto che ancora a metà degli anni Cinquanta ci sono dei baraccati, le coree, e l' intervento pubblico giunge tardivo rispetto alla speculazione.

Il proletariato urbano va infoltendosi, l' immigrazione cresce, magari tentando qualche lavoro artigianale, poi in gran parte assorbiti dalla fabbrica. Le provenienze sono per metà dalla Lombardia, per un settimo dal Veneto, un ventesimo dalla Puglia. Nel 1954 l' amministrazione redige il PRG, ma l' edilizia popolare manca, lasciando alla iniziativa privata campo libero, salvo intervenire poi a fornire servizi di base quando la situazione diventa insostenibile.

In questo panorama la programmazione dell'Ina Case, cercherà di inserirsi e calmierare la situazione. Nella realtà il proletariato urbano è già stratificato e la casa diventa un po' il simbolo delle diversità di livello raggiunte nel mercato del lavoro. All' Ina Case andranno in maggioranza operai e impiegati regolari, negli immobili IACP troveranno sistemazione gli ex baraccati e i meno abbienti, nelle coree i diseredati e gli ultimi arrivati (Alasia, Montali, 1960).

Si calcola in 1160000 le persone che dal sud affluiscono nel centro nord e 950 000 quelle che vanno all'estero negli anni Cinquanta. L' operaio edile e poi l'operaio nella fabbrica è il lavoro più rappresentativo, mentre per le donne sarà la casalinga e un po' dopo anche l'operaia. Nel centro nord l'affluenza dalle aree montane e depresse del settentrione non basta a coprire le necessità di manodopera, come nel Centro Italia, quindi qui si riversa anche una maggior quota di Meridionali. Sono gli immigrati tutti però a pagare i costi di inserimento più alti della sperequazione anche territoriale dello sviluppo. La prima accoglienza è caratterizzata da strutture come pensioni, alberghetti riadattati, molti in subaffitto irregolare, anche in centro città, con licenze abusive e affollamenti di stabili in condizioni poco dignitose con fenomeni di sfruttamento anche tra immigrati. Sono alcuni dei caratteri del contesto di inserimento offerto dal libero mercato. A queste strutture si

rivolge attraverso i circuiti informali il giovane celibe immigrato per lavoro, e affronta così, sia per quel che riguarda il lavoro, che l' alloggio, la precarietà e il rischio; le donne inizialmente sono in genere ospitate presso istituti religiosi, solo quando ci saranno le condizioni abitative minime, ci saranno i ricongiungimenti e l' avvio anche della loro integrazione (Balbo,1962).

Per la condizione lavorativa ci si avvale del dato nazionale che vede la continua emorragia dalle attività agricole, a favore di quelle industriali e di servizio. Tarando questa informazione alla realtà milanese si può indicare con ancor maggior forza l' occupazione industriale e di attività amministrative come più marcatamente rappresentative del mercato del lavoro per tutti gli anni Cinquanta come la tabella 1 mostra ( [www.bancaditalia](http://www.bancaditalia.it), 2006).

**Tab. 1 Occupati presenti in Italia per settori, anni 1951-1965**

OCCUPATI PRESENTI IN ITALIA  
(1951-1965)

Anni	Agricoltura, foreste e pesca		Attività industriali <sup>1</sup>		Attività terziarie		Totale settore privato		Amministrazione pubblica		Totale occupati
	Consistenze in migliaia	percentuale sul totale	Consistenze in migliaia	percentuale sul totale	Consistenze in migliaia	percentuale sul totale	Consistenze in migliaia	percentuale sul totale	Consistenze in migliaia	percentuale sul totale	
1951	8.640	43,9	5.803	29,5	4.112	20,9	18.555	94,2	1.138	5,8	19.693
1952	8.422	42,4	6.002	30,2	4.250	21,4	18.674	94,1	1.168	5,9	19.842
1953	8.206	40,9	6.274	31,3	4.385	21,9	18.865	94,0	1.194	6,0	20.059
1954	8.051	39,6	6.539	32,2	4.531	22,3	19.121	94,0	1.214	6,0	20.335
1955	7.740	38,2	6.654	32,8	4.652	22,9	19.046	93,9	1.238	6,1	20.284
1956	7.453	36,7	6.812	33,5	4.798	23,6	19.063	93,8	1.257	6,2	20.320
1957	7.114	34,9	7.043	34,5	4.949	24,3	19.106	93,7	1.283	6,3	20.389
1958	6.974	34,1	7.077	34,6	5.083	24,9	19.134	93,7	1.297	6,3	20.431
1959	6.847	33,5	7.176	35,1	5.077	24,9	19.100	93,5	1.322	6,5	20.422
1960	6.567	32,2	7.388	36,2	5.070	24,9	19.025	93,3	1.367	6,7	20.392
1961	6.207	30,4	7.646	37,4	5.163	25,3	19.016	93,1	1.415	6,9	20.431
1962	5.810	28,7	7.810	38,6	5.114	25,3	18.734	92,7	1.477	7,3	20.211
1963	5.295	26,6	7.986	40,1	5.082	25,5	18.363	92,3	1.531	7,7	19.894
1964	4.967	25,0	7.996	40,3	5.306	26,7	18.269	92,0	1.579	8,0	19.848
1965	4.956	25,5	7.728	39,7	5.176	26,6	17.860	91,7	1.609	8,3	19.469

FONTE: Istat, *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, Roma 1986.

<sup>1</sup> Incluse costruzioni

L'Ina Case, istituito nel 1949 e protratto fino al 1963 fu un intervento da 312 miliardi di Lire, pari a 10 mila miliardi di Euro attuali. L'intervento a Milano, in via Dessiè di Figini, Pollini e Ponti è il primo tentativo di uno stacco dal razionalismo funzionalista per orientarsi verso una esperienza di architettura organica. Dal punto di vista della gestione, il Piano è snello e poco burocratico rispetto agli interventi che lo Stato espresse anche in interventi successivi. Il sistema aveva una doppia testa: un Comitato di Attuazione più attento alla parte organizzativa e di interfaccia politica, e il Comitato di gestione che fungeva più da guida e coordinamento nazionale delle attività di progettazione architettonica e urbanistica.

Rispetto alle successive strutture burocratiche che si crearono per ottemperare alla gestione delle case popolari, l' organizzazione Ina Case agiva più velocemente appaltando alle centrali locali, appoggiandosi a strutture già esistenti sul territorio e più a diretto inserimento dei contesti locali, anche per il reperimento di manodopera e di capacità tecniche. A capo di questa struttura v'era Foschini, preside della Facoltà di Architettura di Roma, che dopo la sciagura della guerra diventa il nuovo grande punto di riferimento in grado di facilitare commesse per architetti e tecnici in tutto il Paese, rilanciando la figura professionale e mettendola subito di fronte alla nuova proposta dei quartieri popolari.

I quartieri residenziali pubblici in Italia, come in Europa sono i monumenti – documenti alla modernità ed esprimono la tensione a soddisfare i bisogni delle masse che si inurbavano, cercando di dare una risposta coerente alla sfida di unire la casa, nei nuovi complessi che si costruivano e la città costruita e storica, intervenendo sul tema stesso dell'abitare. Il confronto odierno è col mercato, mentre nel caso dell' Ina Case, i tratti più rilevanti erano l'

urgenza di sopperire ai bisogni abitativi di grandi masse e con l'obiettivo prioritario di dare lavoro e con esso ricostruire il paese. Quegli stessi quartieri negli anni Duemila sono invece espressione delle maggiori questioni di politica urbana e sociale: dalla sicurezza e gestione di conflitti tra fasce deboli di popolazione, inserimento di immigrati. Gli enti gestori diventano quindi anche attori sociali rilevanti.

In Italia dove la casa era e continua ad essere un bene molto ambito, ma anche un mercato molto sfruttato per i limiti che l'offerta presenta, dove anche l'intervento pubblico non è riuscito a deprimere la speculazione delle rendite fondiari, negli anni Cinquanta avveniva il passaggio ad una forma più compiuta di società industriale e le grandi città del nord diventano le nuove protagoniste delle funzioni dell'abitare e del lavoro strutturato sul modello fordista della grande fabbrica. Milano mantiene a differenza di Torino una varietà di funzioni e ha una più articolata morfologia sociale, anche per una più nutrita parte di popolazione impegnata nelle attività di servizio, tuttavia i ceti popolari inquadrati nelle grandi fabbriche e nelle attività edilizie sono non molto differenti da altri contesti prettamente di tipo industriale.

In parallelo cresce l'attività edilizia in modo costante come nel dato più generale del Paese.

**Tab.2 Andamento delle costruzioni di vani in Italia**

Anno	Vani costruiti in migliaia
1950	451
1951	592
1952	749
1953	972
1954	1174
1955	1412
1956	1512

Fonte: Edilizia Popolare, 2001

L'iniziativa privata è però dominante, pari ai due terzi nel 1954 e ai 5/6 nel 1956. La domanda e l'offerta private seguivano il trend generale di crescita andando incontro all'affermazione dei ceti medi e per i territori in maggiore crescita espansiva, ma poco o nulla riusciva a coprire dei ceti meno abbienti, per i quali urgeva in modo sempre più chiaro un intervento pubblico (Edilizia Popolare, 2001). Inoltre dal 1956 quando cominciò a rallentare l'apporto del settore edile alla ripresa economica dell'Italia, dando spazio ad altri settori, l'intervento pubblico consentiva di non far scaricare in modo dirompente sul settore privato l'effetto di tale ciclicità. L'intervento dello Stato cercava di sopperire all'arretratezza che sempre più si poteva evidenziare grazie al confronto con altre realtà europee, nelle quali l'affollamento, la disponibilità di alloggi e l'accessibilità al bene della casa, da parte di fasce anche basse di popolazione, erano migliori.

**Tab.3 Indicatori europei su incidenza affitto e disponibilità vani nel 1956**

Paese	Incidenza affitto/totale spesa in %	Numero vani per abitazione
Germania	7.6	4.0
Belgio	13.2	3.9
Francia	3.5	3.0
ITALIA	2.8	3.3
Lussemburgo	9.2	-
Paesi Bassi	6.5	4.8
Regno Unito	8.3	4.6
Danimarca	6.3	4.0

Fonte: Edilizia Popolare, 2001

Il progetto dell' INA Case, data la condizione generale del Paese, era nato per dare lavoro al maggior numero di persone, il che spiega la scelta dell' edilizia quale volano per l'economia e la scelta di operare attraverso una miriade di imprese locali che usassero materiali locali e coordinate a livello generale da una struttura il più possibile leggera. Questo consentiva un alto tasso di occupazione e il sostegno a diversi comparti dell'indotto.

Si intervenne attraverso un' operazione finanziaria dal carattere mutualistico prevedendo prelievi sugli stipendi, contributi statali e dei datori di lavoro e favorendo la proprietà degli alloggi con il sistema a riscatto anche con i proventi delle vendite. Lo dimostrano le diverse incidenze nei due settenni del Piano, che furono pari a 300miliardi alla fine del primo ciclo, l' 11% degli investimenti in edilizia in Italia e 600miliardi alla fine del secondo. Inizialmente si prelevò dalla tredicesima dei lavoratori, divenendo poi una trattenuta mensile pari alla copertura di un quarto del gettito. Al resto contribuirono gli imprenditori e, specie all'avvio del Piano, lo Stato, salvo poi calare quando si poté cominciare a riscuotere gli alloggi, dando la possibilità anche ai piccoli risparmiatori e alle cooperative di lavoratori di investire negli alloggi del Piano. Un dato ben evidenziato dal calo dal 32.3 % dei contributi statali del I settennio al 13.9 % del secondo settennio e la crescita inversa dei contributi dagli assegnatari dal 6.1% al 19.5 %.

**Tab.4 Contributi in % sulle entrate del Piano INA Case**

	Stato	Datori di lavoro	Lavoratori	Assegnatari
I settennio	32.3	37.6	24	6.1
II settennio	13.9	40.7	25.9	19.5

Fonte: Edilizia Popolare, 2001

L' ottica del Piano è un po' rappresentativa dell' economia mista dell' Italia del dopoguerra. L'azione pubblica si manifesta nella predisposizione ordinata e studiata dell' intervento, anche sotto la pressione dell' urgenza abitativa, ma essa si affiancava poi per gli aspetti realizzativi ad architetti e tecnici privati e con l' impegno delle imprese edili private.

Nel 1951 solo il 40 % delle famiglie non viveva in case sovraffollate, inoltre il Piano interessò non solo le città, ma anche le campagne, riuscendo ad intervenire in 5036 comuni su 7995, con la garanzia di almeno un terzo di fondi al sud e priorità ai comuni interessati da distruzioni belliche.

Il 63% delle persone che vi trovarono soddisfazione furono immigrati, 62.2 % operai con famiglie numerose. Le decisioni venivano prese a livelli decentrati, mentre la struttura di comando del Piano aveva compiti di controllo e supervisione. Per l' insindacabilità delle

scelte si attuò un' assegnazione in base a valutazione matematica di una serie di indicatori, con precedenza ai nuclei più bisognosi.

La concentrazione però di masse di famiglie povere e numerose, poco abituate alla vita comunitaria e urbana, costituì presto fonte di problemi di ordine pubblico e sociale cui si cercò di porre rimedio con l' istituzione dei servizi sociali e di operatori ad hoc, che intervenissero nelle situazioni di maggior disagio e fungessero da intermediari e controllori. Questo modo di procedere si rilevò lacunoso anche per quel che riguarda i problemi urbanistici, poiché solo dopo la costruzione degli alloggi e l' inserimento delle famiglie diventavano evidenti le carenze di strutture e servizi dei quartieri Ina Case, costruiti anche dando varietà alla tipologia abitativa, ma spesso in aree agricole, per cercare di contenere i costi della rendita urbana che contemporaneamente cresceva a dismisura. All' inizio tale costo incideva per il 5% sul monte spese, ma giunse anche fino al 20% (Beretta, Anguissola, 1963).

Dalle tabelle poste a confronto per gli anni '52/'53 e '54/'55 si vuol porre in evidenza come le costruzioni che venivano appaltate erano suddivise tra diversi soggetti a sfondo pubblico, ma operanti anche in autonomia ed in ogni caso come i maggiori costi gravassero sulle proprietà urbane anziché rurali, anche per effetto della crescente rendita fondiaria, come fossero distribuite in modo differenziato tra il capoluogo e la provincia: lo IACP destinava la sua attività principalmente al capoluogo, mentre l' Ina Case, almeno per il primo dato, nella provincia e a mezza via i comuni e l'ente provinciale.

Nella seconda tabella è anche presente il significativo dato della Cassa di Risparmio, la quale come all' inizio del Novecento e negli esperimenti di inizio Duemila, era operativa sulla questione abitativa, segno di una continuità e di un radicamento secolare fecondo e proficuo.

**Tab. 5 Costruzioni appaltate nell' esercizio 1952-1953**

	ALLOGGI	VANI	COSTO IN MLN
Milano città, contributo dello Stato, proprietà IACP	474	2094	1469
Milano città contributo del Comune, proprietà IACP	736	2547	1655
Proprietà INA case	750	4040	1890
Mi provincia, contributo dello Stato, proprietà IACP	96	396	209
Mi provincia, contributo dei comuni, proprietà IACP	112	456	233
Mi provincia, contributi della Provincia, proprietà IACP	664	3320	1128
Mi provincia, proprietà INA Case	1287	5844	2494
<b>Totale costruzioni appaltate</b>	<b>4119</b>	<b>18697</b>	<b>9080</b>

Fonte: Edilizia Popolare, 1955

**Tab. 6 Lavori appaltati nell' esercizio 1954-1955**

	ALLOGGI	VANI	COSTO IN MLN
Milano città, contributo dello Stato, proprietà IACP	644	2657	1571
Milano città contributo del Comune, proprietà IACP	642	2294	1573
Proprietà INA case	701	3414	1643
Mi provincia, contributo dello Stato, proprietà IACP	206	827	416
Mi provincia, contributo dei comuni, proprietà IACP	36	133	77
Mi provincia, contributi della Provincia , proprietà IACP	226	1114	355
Mi provincia, proprietà IACP, contributo Cassa Risparmio	210	864	525
Mi provincia , proprietà INA Case	379	1864	830
<b>Totale costruzioni appaltate</b>	<b>3044</b>	<b>13167</b>	<b>6994</b>

Fonte: Edilizia Popolare, 1955

Come si evince dalla tabella seguente l' apporto delle realizzazioni che si cominciavano a vedere realizzate erano a Milano ancora relativamente in ritardo non solo rispetto alla domanda, ma anche rispetto ai maggiori quantitativi di alloggi e vani messi a disposizione dallo IACP, nella stragrande parte in affitto (Edilizia popolare,1955).

**Tab. 7 Alloggi di proprietà IACP Milano al 30/06/1955**

ENTE PROPRIETARIO	NUMERO ALLOGGI	NUMERO VANI
IACP in affitto	33387	116301
IACP a riscatto	3188	13902
Comune di Milano	7094	20062
INA Case	2676	12508
Erariali	1436	5110
<b>totale</b>	<b>47781</b>	<b>167833</b>

Fonte: Edilizia Popolare 1955

Sono diversi i quartieri realizzati a Milano come quello di via Feltre, su 23 ha, con 4 nuclei, con 1725 alloggi e 9387 vani, quello di Harrar a progettato da Figini, Pollini e Ponti, costruito in periferia, non baricentrico, ma raggiungibile col tram, su 137 ha, con aree verdi, per 942 alloggi e 4800 vani con diverse tipologie, quello di Vialba, nel secondo ciclo, a 5 km dal centro, su 30 ha, 6800 vani distribuiti in 1200 alloggi, vicino all' autostrada e decisamente periferico poiché ormai la città si stava allargando e i costi altrimenti sarebbero stati insormontabili.

Su due di questi quartieri ci si vuole soffermare per evidenziare alcuni tratti distintivi e trarre delle osservazioni generali di quanto l' INA Case ha fatto e rappresentato come esperienza di impegno sul fronte abitativo.

Sotto la direzione del presidente della Triennale, Bottoni, si avvia nel 1949 col primo ciclo dell' INA Case un interessante sperimentazione. Con tutto l' entusiasmo e l' ostilità per una realizzazione che sembrava ad alcuni utopistica, ad altri il recupero dell' arretratezza italiana rispetto alle esperienze europee, si dà avvio al QT8, Quartiere della Ottava Triennale d' Architettura, centrata sulla proposta di un quartiere dove si sperimentarono e confrontarono approcci nuovi al tema della casa. Esso rappresenta il tentativo di realizzare un quartiere che esprimesse la capacità di rendere migliore la vita e l' abitabilità dei futuri assegnatari e fosse un segnale di quanto si potesse fare di buono e diverso rispetto al panorama deserto delle periferie milanesi, come di ogni altra città del mondo avanzato.

Le sperimentazioni riguardarono sia le scelte tipologiche, come la casa di 11 piani con ballatoio e scala esterna, la destinazione del Monte Stella ad area verde e l' inserimento urbanistico del quartiere in collegamento col resto della città attraverso importanti vie di comunicazione (Ciagà, Tonon, 2005). Si sperimentarono anche le prime realizzazioni di tipo prefabbricato al fine di segnalare le possibilità di modernizzazione tipologica e industriale dell'industria edile e delle costruzioni, l'area verde di 375 mila mq decorata con statue e installazioni artistiche per la prima volta vogliono segnare la forte collaborazione tra artisti, architetti e progettisti per donare alla città un ambiente vitale dove poter accogliere le nuove famiglie. Per la prima volta viene progettata la collina verde, entro uno spazio come quello milanese di pianura (Bottoni, 1966). Non mancano gli errori nelle costruzioni come nel ritardo con il quale si mosse il Comune rispetto alle esigenze della popolazione e all' impegno profuso dal mondo creativo e accademico, rimanendo un unicum nel panorama del più generale percorso dell' INA Case e dei quartieri popolari.

Il giudizio ancora oggi valido sottolinea, pur nella mancanza di alcuni spazi commerciali per la grande distribuzione, i pochi percorsi pedonali, la generale impronta positiva di questa realizzazione, con molte novità e soprattutto uno dei pochi esempi di quartiere non isolato, non un ghetto, ma dove si intrecciano interventi pubblici e privati realizzando una soddisfacente mixité funzionale e la sostanziale validità delle innovazioni proposte.

L'altro quartiere è quello della Comasina (1954-1963), istituito nel secondo settennio del Piano e nato come quartiere autosufficiente, ovvero che si cercò di dotare di tutti i possibili servizi necessari al mantenimento della nuova popolazione ivi residente. Alla Comasina si ideò un piano per l' insediamento di 12 mila persone e in quello successivo del Gallaratese di ben 45 mila residenti. Continua anche in questo ambito il motto con il quale l'INA Case si era già presentato al popolo e agli urbanisti : ' costo a vano uguale per tutti, ma case tutte diverse' , ma gli esiti non sempre saranno così fedeli alla premessa, fortemente evocativa della volontà politica di consegnare una abitazione di massa nella nuova società democratica, senza però creare una sovietizzazione della società. La base architettonica è ancora razionalista, ma si tentò in tutti modi di stemperarla con creatività progettuale. Ancora una volta si costruisce in periferia per governare meglio l' indirizzo dello sviluppo urbanistico molto forte in quel periodo. Da un punto di vista ideologico ci si innesta nella discussione sullo sviluppo di tipo radiocentrico e i tentativi di strutturare una proposta policentrica come nel caso del QT8, nata come zona di sperimentazione, come zona di ampliamento aggiuntivo del piano regolatore (Pugliese, 2005).

Nel luglio 1953 viene pensata la realizzazione del complesso autosufficiente su di un area di 250 mila Mq. ideato dallo IACP di Milano. Era nel solco della tradizione delle città giardino di Howard di spostare una parte della diffusione urbana in campagna, in abitazioni in mezzo al verde e separati dai nuclei industriali, come ne sorgevano in Inghilterra da tempo.

Oltre al tema culturale della città giardino la Comasina risponde, almeno nelle intenzioni, ad un ethos sociale perché orientato a pensare un'unità urbanistica elementare, ma piena, autosufficiente appunto, ovvero a porsi il problema non solo abitativo in senso stretto, ma di inquadrare la casa in un più vasto orizzonte entro cui far vivere una nuova realtà che si stava per costruire e nella quale l'umanità doveva emergere con forza ed essere sostenuta. L'area è suddivisa in quattro zone ciascuna delle quali ha un asilo, posto ad una distanza che sia raggiungibile a piedi un po' da tutti i punti, evitando vie trafficate, il plesso scolastico con le scuole elementari e la scuola media in posizione baricentrica, così come la Chiesa, gli altri servizi e i negozi centrali. Il dibattito che già allora si attuava tra tecnici, intellettuali e politici era sulla bontà non tanto del progetto, quanto di certe sue parti e delle effettive costruzioni che ottemperavano alle indicazioni di principio e progettuali. L'area verde ad esempio, rispetto alla indiscriminata distribuzione delle residenze in certe zone, risultava emarginata, a discapito del quartiere e della sua valorizzazione (Edilizia popolare, 1955)

Il quartiere Comasina nonostante l'innovazione che aveva contraddistinto la sua nascita, non ha mancato di seguire una involuzione nei decenni seguenti, in modo simile ad altri quartieri, in particolare della periferia milanese, alle prese con riformulazioni sociali ed economiche molto stringenti. La traiettoria che con gli anni Duemila quel quartiere segue, come effetto di azioni dal basso e locali, di interventi di ripristino del soggetto pubblico, l'ALER, con una presenza di varietà sociale, di ceti, con una modificazione anche di contesti limitrofi anche secondo logiche e per effetto di operatori privati, consente di indirizzarsi verso un miglioramento ed in senso assoluto ed in senso relativo rispetto ad altri quartieri periferici popolari problematici come San Siro, o Sant' Ambrogio (Zajczk e alii, 2005). La trasformazione riguarda gli assetti sociali ed economici, tenuto conto della realtà dispersa ed aggrumata di povertà, emarginazione e disagi anche abitativi. In tali contesti però, dove è più alta l'incidenza e la diffusione di situazioni di insofferenza rispetto al godimento di sicurezza, di possesso della casa, di integrazione sociale, emergono tutti i caratteri dell'ansia sociale di fronte alla diversità e all'emergere della costruzione di barriere culturali, prima ancora che fisiche, rispetto all'Altro, divenendo simboli di quella società dell'incertezza e della paura che contraddistinguono la società postmoderna (Bauman, 1999), (Bauman, 2005).

Esse risuonano ben distanti dal senso di appartenenza sociale, di apprendimento civile che la vita urbana associata portava alle persone che cominciarono a vivere nel quartiere negli anni Cinquanta e Sessanta, dove l'unità sociale, la solidarietà e uniformità sociale erano nettamente più alte e possono essere lette e riconosciute in modo più diretto come espressione di un periodo storico che aveva nell'integrazione dei ceti popolari nel tessuto vivo della cittadinanza e della democrazia un suo motivo d'essere. Un'epoca nella quale la società e la comunità di quartiere potevano trovare motivi di identificazione, capacità di organizzazione e reciproco sostegno, trovare anche una capacità di espressione politica e di partecipazione unificante e non dispersa o indifferente come quelle del Duemila (Voci della Comasina, 1955). Al controllo e la fiducia di poter affrontare insieme e con gli strumenti che la società e lo Stato in parallelo mettevano a disposizione, le avversità ed i rischi, sono subentrati insofferenza e insicurezza di non riuscire a tener testa alle sfide del cambiamento in una società complessa e plurale (Amendola, 2003), (Castel, 2004).

Alcune osservazioni che si possono fare in merito all'esperienza dell'INA Case:

- tra i grandi piani ed iniziative che l' Italia ha conosciuto pare certamente avere avuto una snellezza, una capacità organizzativa e equanimità non raggiunte. Si poneva da subito in risalto la non sufficienza di una impostazione che guardasse solo alle abitazioni, ma inquadrasse le nuove popolazioni che accedevano alla casa all' interno di un ragionamento che guardasse loro come ad una comunità di quartiere e che curasse le problematiche nuove del vivere associato delle masse. Istituyendo gli assistenti sociali si volle andare in quella direzione, così come l'attenzione portata alla tipologia architettonica e alla volontà di realizzare alloggi tutti diversi, eppure in economia, per non dare il senso della dispersione urbana e dell' anonimato, ma di abitazioni civili e dignitose per famiglie bisognose;
- nel tempo anche i quartieri Ina Case hanno subito quel processo di dequalificazione imputabile all' incuria, alla scarsa manutenzione, e sociale e architettonica, che ha contribuito a far crescere senso di disaffezione e sfiducia. Questo pare anche per effetto dell' impostazione organizzativa e burocratica dei grandi blocchi di case popolari ed economiche che ovunque in Europa ed in Italia hanno subito questo percorso, anche per l'orientamento delle politiche pubbliche in materia, poco riformatrici quando assenti;
- l'INA case segna la principale risposta ai problemi del lavoro e dell' alloggio in Italia nell' immediato secondo dopoguerra, ma come molti casi di interventi pubblici italiani si muove in ritardo rispetto al momento delle reali esigenze delle popolazioni cui pure si rivolge, lasciandole in balia della speculazione e del mercato solamente con le proprie capacità e disponibilità, facendo loro pagare un prezzo molto alto, anche perché legato allo sradicamento dalle terre d'origine;
- gli interventi anche milanesi della Comasina e del QT8 hanno anche un carattere di esemplificazione degli studi e degli approcci sul tema delle case popolari che le scuole di architettura erano in grado di presentare. Inoltre essi si presentano come campo di studio e di proposta per soluzioni abitative che tengono conto delle linee più aggiornate della discussione e del pensiero architettonico coevo;
- dal punto di vista urbanistico i quartieri milanesi risentono delle difficoltà a reperire aree a prezzi accessibili e sono il frutto di problematiche di tipo urbanistico non dissimili da altre città italiane. Allora sembrò opportuno porre residenza, commercio al dettaglio e servizi in comparti affiancati al fine di realizzare sinergie e offrire abitabilità ai quartieri che si realizzavano. Hanno poi subito con i decenni uno scadimento per l' invecchiamento degli edifici e dei servizi, ma hanno assistito ad una relativa stabilizzazione degli inquilini ed il loro progressivo inserimento, seguendo un trend comune anche ad altre città europee come ad esempio Amburgo (Housing, 1988). Il principale problema odierno è che in essi la popolazione va invecchiando e riducendo le proprie risorse, andando incontro ad una vulnerabilità maggiore e un cresciuto senso di insicurezza.

## Capitolo Quinto. L'Ina Case a Milano

- Edilizia Popolare n°1, Milano, 1954;
- E.Reyneri, *La catena migratoria: il ruolo dell' emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*, Il Mulino, Bologna, 1979;
- G. Baglioni, *Una ricerca sull'integrazione degli immigrati nella città di Milano*, Editrice Liberty, Milano, 1962;
- F. Alasia,, D. Montali, *Milano corea, inchiesta sugli immigrati*, Feltrinelli, Milano, 1960;
- L.Balbo ( a cura di ) *Condizioni di primo inserimento degli immigrati:1 Pensioni e camere ammobiliate*, ILSES, Milano, 1962;
- www.bancaditalia, archivio storico, 2006;
- Edilizia Popolare, 50 anni dal piano Ina casa, oltre l' edilizia sociale, n°269/270, Milano, 2001;
- L. Beretta, Anguissola, (a cura di), *I 14 anni de l piano INA-Case*, Staderini editore, Roma, 1963;
- Edilizia Popolare n° 6, Milano, 1955;
- G.I. Ciagà, G. Tonon (a cura di ) *Le case della Triennale.Dal Parco al QT8*, Electa, Milano, 2005;
- P.Bottoni, QT8 e Gallaratese a Milano:morfologia insediativa residenziale,infrastrutturale e viaria, Facoltà architettura, Milano,1966;
- R.Pugliese (a cura di) , *La casa popolare in Lombardia*, Unicopli, Milano, 2005;
- Edilizia Popolare, n°5, Milano, 1955;
- F. Zajczyk,B. Borlini, F. Memo, S. Mugnano, *Milano.Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005;
- Z. Bauman, *La società dell' incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999;
- Z. Bauman, *Fiducia e paura nelle città*, Bruno Mondadori, Milano, 2005;
- Voci della Comasina, periodico locale, Milano, 1955;
- G.D. Amendola, ( a cura di) *paure in città*, Liguori , Napoli, 2003;
- R. Castel, *L' insicurezza sociale*, Einaudi, Torino, 2004;
- Housing, I grandi quartieri come problema, n°2, Etaslibri, Milano, 1988;

## **Capitolo sesto. Caso studio 3. L'associazione San Carlo e Il villaggio Barona della Fondazione Cassoni**

### **Il terzo settore e l' housing sociale**

Il terzo settore si caratterizza per la forte presenza del volontariato che vede in crescita il proprio impegno e che aderisce a queste iniziative sia per volontà personale, sia per relazioni amicali, sia per motivazioni religiose. In questo campo è molto rilevante l'esperienza delle fondazioni specie in tema di assistenza e organizzazione della solidarietà. Queste sono riconosciute in forme giuridiche consolidate e nel 77% dei casi sono promosse da una singola persona, nonostante le più conosciute siano quelle di origine bancaria. I settori nei quali promuovono interventi sono quelli della educazione, della cultura, della salvaguardia ambientale, della salute e assistenza, dell' aiuto all' inserimento lavorativo, della casa.

Uno dei caratteri centrali del terzo settore è la personalizzazione del servizio come stile di approccio e la solidarietà quale collante tra i diversi attori coinvolti. Questo consente una ben marcata differenziazione rispetto alla omologazione di certe aree dell' intervento pubblico e risponde alla concezione ed esplicitazione della società civile quale corpo intermedio tra lo Stato e il mercato. Il successo di queste forme non sta tanto nel carattere non profit, quanto nel rispondere in modo più soddisfacente alle finalità collettive ed ai bisogni che la società rinnovata e contemporanea esprime. Esse non hanno valore solo perché basate sul dono, ma perché occupandosi del sociale, si conquistano la fiducia delle persone e quindi esprimono un bene valoriale perso nel sistema solo individuale di tipo mercatistico quanto in quello burocratico e impersonale. Anche la solidarietà quindi risponde in forme post moderne ai bisogni che permangono, recuperando quel tessuto di relazioni, forme di organizzazioni intermedie, spesso di carattere religioso, che preesistevano allo Stato come si è andato rafforzando nel Novecento. Non vanno sottaciuti i limiti del particolarismo che esprimono tali approcci: la logica del dono, pur sollevando grandi slanci, non garantisce di per sé forma strutturata e stabile al riconoscimento dei problemi. Inoltre è ancora tutto da costruire il rapporto pubblico – privato rispetto alla cittadinanza, da verificare e valutare se le virtù private sono in grado di sviluppare un tratto universale dell' aiuto ( Ranci, 1999).

L' affermazione anche in Italia di questa realtà è andata di pari passo con il progressivo riconoscimento del principio di sussidiarietà, ovvero la valorizzazione dell' entità più piccola e più vicina all' utente, da parte dell' ente maggiore, più generalmente lo Stato, non come mera benevola elargizione, ma quanto fondato sul reciproco riconoscimento di ruoli, compiti, risorse e valori, frutto di una concezione aperta della società, vista nella sua molteplicità di attori e varietà di soggettività con fini pubblici.

Già con la legge 266 del 1991 sul volontariato e 381 sempre del 1991 sulle cooperative sociali, con relative agevolazioni ed azioni, si interveniva con una prima sistemazione giuridica dell' intervento della società in taluni ambiti, prima concepiti come di esclusiva competenza statale. A questo riconoscimento corrispondeva la formalizzazione di rapporti e statuti delle varie organizzazioni che quindi dovevano anche procedere a strutturare le loro organizzazioni. Taluni non hanno adempiuto a questi oneri, mantenendo una maggiore duttilità, altri, più grandi, hanno formalizzato le loro responsabilità (Boccacin, 1997). In genere l'esplicitazione della propria forma con l'emanazione dello statuto ha dato origine alla maggiore riconoscibilità dell'associazione volontaria. È però un momento discriminante poiché si confluiva sul registro formale attraverso il quale lo Stato concedeva agevolazioni. Quelle associazioni che ne sono rimaste escluse, in genere, hanno come

interlocutori privilegiati i Comuni, ovvero enti territoriali più vicini alle organizzazioni locali da cui possono farsi conoscere direttamente ed instaurare un rapporto di tipo fiduciario, senza il quale non potrebbero, data l'assenza di una forma giuridica riconosciuta, operare con stabilità. In questi casi l'autonomia e l'autorganizzazione è però salvaguardata e valorizzata.

L'evoluzione del sistema del welfare e della stessa idea che fosse compito e dovere del solo Stato occuparsi di tutto ha portato all'affermazione e al riconoscimento del variegato mondo del terzo settore e del volontariato.

Già con l'introduzione delle Regioni, si era aperto il sistema universalistico ed egualitarista dell'intervento statale. Con la successiva entrata in crisi di risorse, si è aperta la strada al volontariato, riscoprendo un mondo che preesisteva allo stato sociale, particolarmente accresciuto sotto il fascismo e dipanatosi col Secondo Dopoguerra con il più compiuto sistema di welfare. Il caleidoscopico mondo degli enti morali, delle associazioni di beneficenza, dell'impegno consistente delle organizzazioni religiose, in particolare della Chiesa Cattolica, è emerso come corpo intermedio della società tra privato cittadino con i suoi bisogni e lo Stato. Partecipazione, solidarietà e responsabilità ne sono i punti di riferimento per rilevarne la capacità di intervento e di dinamica rispetto al più rigido e regolato intervento dello Stato. Insieme a questi caratteri si mescolano fattori non profit con quelli profit, ma mantenendo salda la finalità sociale. È senza dubbio un punto aperto e problematico, poiché non è l'egualitario e universale intervento garantito dello Stato, il quale però non è in grado di ottemperare a tutti i bisogni con le contemporanee esigenze di bilancio. Rientrano quindi sulla scena del sociale gli enti ecclesiastici, insieme ad altri, riconosciuti nella disposizione di legge delle ONLUS del 1997, dalle leggi Bassanini del 1998, ma mantenendo la precipua legislazione sugli enti ecclesiastici, cui viene riconosciuta e salvaguardata la particolarità nella Costituzione.

Con la riforma federale del 2001, l'affermazione del principio di sussidiarietà e la delega in molti campi alle Regioni, si è portata molto avanti la stabilità del quadro di riferimento del settore (Folliero, 2002).

In Italia il variegato mondo del non profit, che mette insieme sia attività volontarie, che remunerate, ma comunque meno del libero mercato, è composto da organizzazioni private accomunate da interessi di natura collettiva ed hanno in comune l'autogoverno, il non distribuire il profitto, una certa formalizzazione e la natura giuridica privata. Sono diversi i campi e le tematiche di cui si occupano e diverso l'equilibrio tra presenza volontaria e quella remunerata, così come esistono diversi gradi di istituzionalizzazione e diversi gradi di formalizzazione del rapporto con il settore pubblico. Nel 1991 il volontariato contava 418000 operatori, pari all'1.8% dei lavoratori, e pari all'1.1% del Pil, ovvero 14984 miliardi €. I servizi prestati, se si fossero dovuti pagare, sarebbero stati pari all'1.8% del PIL (Barbetta, 1994).

La forma più diffusa di regolazione del rapporto con il settore pubblico è la convenzione ed è un po' il simbolo dell'orientamento di questo settore a dare corpo all'ideale di un liberalismo ordinato che si ponga a mezza via tra lo statalismo dirigista e il liberalismo individualista, ispirato fortemente dagli orientamenti della Chiesa Cattolica che a questa posizione già si richiamava nell'enciclica *Quadragesimo Anno*, promulgata da Pio X.

Dopo gli interventi legislativi dell'inizio degli anni Novanta è cresciuta la sua presenza e sistemata ulteriormente la natura giuridica, in particolare con il D. Lgs. 460 del 1997 che crea la forma delle ONLUS (Organizzazioni non lavorative di utilità sociale). Questa forma ha contribuito a strutturare l'offerta variegata a stratificata di queste associazioni. Le più grandi, formalizzate, hanno in genere mantenuto la forma della Fondazione, specie di origine bancaria a seguito delle disposizioni normative del 1990 e del 1998 quando le

banche sono uscite dal perimetro del bilancio pubblico. Altre, più flessibili, sono istituzioni di diritto privato, altre sono imprese sociali come Compagnia delle Opere e Banco Alimentare, altre associano volontari. Il sistema italiano impiegherebbe il 4.9 % di persone che salirebbero al 7.4 % della popolazione considerando i volontari, per circa 10 milioni di persone (Quadro Curzio, 2002).

Altre valutazioni, calcolando col sistema VAS che quantifica i benefici sociali come impatto di una impresa, valutano il sistema italiano 8.5 miliardi di €, più di quello inglese, ma con una resa solo del 37 % rispetto al corrispettivo inglese. In Italia sono coinvolti 4 milioni di persone, corrispondenti al 2.7 % della popolazione attiva, esclusa quella agricola, per 35 miliardi di € di spese equivalenti, pari al 3.2 % del PIL. Le associazioni sono concentrate però nel settore dei servizi sociali e ancora poco diffuse in altri settori, calcolandoli con rispetto a molti altri paesi europei. Tali sistemi risultano però in grado di coprire altri servizi come l'educazione e con una minore parte commerciale rispetto alla situazione italiana. Sono diversi gli schemi di sostegno e agevolazione fiscale, ma diverso è anche il sistema di welfare sui quali si innestano, così come maggiormente orientati ad un approccio alla clientela rispetto a quello nazionale ancora con molti donatori, molti volontari e pochi utenti, all'interno di un'ottica di stabile organizzazione delle donazioni quale strumento di politica economica (Cima, Fioruzzi, Gandullia, 2003). Comune a gran parte dei paesi europei è stata l'evoluzione di questo settore a complemento del settore pubblico entrato in crisi con gli anni Ottanta e l'avvio di percorsi di privatizzazione indirizzati a creare un welfare mix stratificato e plurale in grado di rispondere alla contemporanea diversificazione della società non più inquadrabile in un'unica grande massa interclassista del ceto medio come fino agli anni Settanta si è cercato di fare.

Esistono anche delle, seppur generalizzate, differenziazioni dei sistemi europei: c'è quello liberal anglosassone che fa molto leva sulla componente privata e più orientato alla concezione del servizio all'utente finale, quello socialdemocratico tedesco fatto dai grandi corpi ed istituzioni intermedie tra Stato e cittadini e quello familistico sudeuropeo basato più sui rapporti diretti, informali. L'ultimo intervento in materia della legislazione italiana è la legge 328/2000 sul sistema integrato di servizi sociali che regola il contracting out e puntualizza aspetti di chiarezza, trasparenza e responsabilizzazione che i diversi attori devono rispettare nel reciproco riconoscimento di ruoli e funzioni (Ranci, 2003).

Nell'ambito dell'emersione di nuove povertà, bisogni stratificati, cui la tradizionale risposta di intervento della casa non è da sola in grado di dare soluzione, si è aperto il campo agli interventi di questo settore terzo, vuoi nelle politiche familiari, della formazione e dell'accompagnamento al lavoro di soggetti deboli e delle politiche abitative (Ranci, 2004). Nel quadro di tali politiche, pur non essendoci una politica europea della casa, vi sono indirizzi comuni e strategie che si vanno diffondendo in modo ampio come il cohousing, come le comunità protette dedicate a omogenei gruppi disagiati e agli interventi delle housing foundations che si occupano di edilizia abitativa sociale a complemento dell'intervento pubblico. Queste ultime gestiscono in autonomia e decidono anche rispetto alle locazioni, ai riscatti, molto spesso in forte collaborazione con le cooperative di abitazione. In molti casi circa un terzo degli interventi vede protagonista la popolazione di origine straniera, divenendo agenti di integrazione e esprimendo preoccupazioni anche riferite a problemi d'ordine di rinnovo e riqualificazione urbana, poiché spesso operano in quartieri periferici o problematici (Best, 1987). Emblematico del processo e dell'evoluzione di questo tipo di organizzazioni sono quelle del mondo anglosassone. Nel 1974 il governo conservatore promulga l'Housing Scotland Act che attraverso dei sovvenzionamenti sostiene le Housing Associations, in parte per la diminuzione dei fondi pubblici, in parte per intervenire in un settore che dava sostegno al campo politico avverso. In realtà tali associazioni e le loro prerogative sono poi state sostenute sia dai Conservatori, quanto dai

Laburisti. Tali enti, senza fini di lucro, parificati a enti di beneficenza che operano in contesti di degrado urbano, promuovendo interventi oculati e circoscritti, non grandi piani su vasta scala, tesi a ricucire trame urbane e sociali, più che imporre nuove realizzazioni, sono spesso stati sostenuti dal consenso dei cittadini coinvolti in modo partecipativo. Col tempo la loro attività è andata qualificandosi non solo per la costruzione di case, ma orientandosi a fornire servizi di gestione prudente e attiva, agendo sulla esclusione sociale delle città, rompendo quel circolo negativo di solitudini, anomia, indifferenza, e invece ripristinando cura, decoro, controllo sociale indiretto. Il principale limite è proprio questo suo fermarsi alla comunità, necessaria per costruire rapporti fiduciosi, ma poco estendibili in modo consistente. In media operano con strutture tra 600 e 1500 alloggi, concessi in affitto calmierato, ma che sono insufficienti rispetto ai grandi numeri, specie nei contesti metropolitani. Ecco perché in un sistema che prevede queste forme organizzative conta molto la pluralità delle diverse esperienze e organizzazioni impegnate nell' housing sociale, in grado allora di affiancare il necessario impegno pubblico nell' offrire una risposta differenziata e stratificata ai problemi che a loro volta sono differenziati quanto lo è la società. (Romice, Joiner, 1998)

Da queste esperienze stanno maturando anche in Italia alcuni interventi come i due proposti qui di seguito, della Fondazione San Carlo e della Fondazione Cassoni, operative a Milano dove la popolazione è negli ultimi decenni andata declinando e se non fosse per una costante crescita della presenza immigrata il dato sarebbe ulteriormente critico. Questo però non manca di creare problemi e sollecitare anche delle paure, specie se rapportato ad un progressivo sfilacciamento della società che cerca di adeguarsi alle nuove sfide portate dalla globalizzazione.

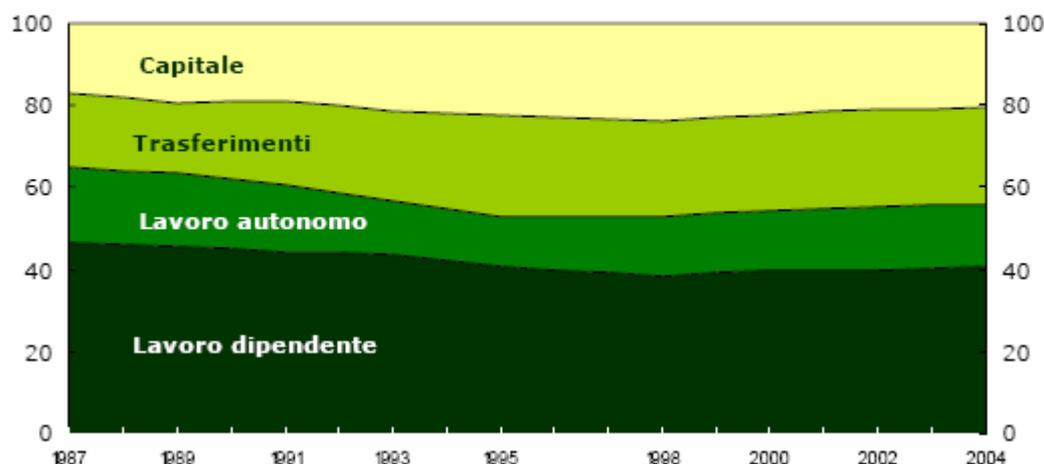
**Tab 1 Popolazione del comune di Milano anni 1981-2005**

Anno	Popolazione
1981	1604773
1991	1371008
2001	1301551
2005	1299439

Fonte: Comune di Milano, 2007

In particolare preme richiamare quanto ricordato nel terzo capitolo riguardo alla progressiva perdita di potere d'acquisto del reddito derivante dalla componente del lavoro rispetto a quelle dei trasferimenti, in particolare pensioni e reddito da capitale, che notoriamente sono a discapito delle fasce più deboli della popolazione, con meno risorse anche umane, formative e di relazione, a disposizione per fronteggiare momenti e condizioni prolungate di crisi (Banca d' Italia, 2006).

**Composizione del reddito familiare medio, 1987-2004**  
(quote percentuali)



**Tab. 2** Fonte: I bilanci delle famiglie italiane 2004, Banca d' Italia, Roma 2006

Questo ha delle conseguenze nella capacità di affrontare spese ingenti come tipicamente quella della casa. Sia l' acquisto della abitazione che l'affitto sono infatti cresciuti in modo molto maggiore rispetto ai redditi disponibili. Pur considerando che i dati sono medi ed esiste quindi una maggiore varietà di situazioni possibili, non si può nascondere che tra queste vi siano, ed in numero consistente, quelle più facilmente riconducibili a forme di debolezza e vulnerabilità entro cui la popolazione immigrata è classificabile. Si è detto di come essa ricorra in gran parte all' affitto sul mercato, quindi come sia costretta a sobbarcarsi un costo maggiore a discapito o della capacità di sostenere tale costo o al ricorso alla condivisione degli spazi che quindi incrinano il godimento del bene e spesso nuoce al percorso di integrazione dell' immigrato.

**Tab.3 Confronto di diversi indicatori di crescita medi nel periodo 2000-2002**

Crescita redditi medi	1.1 %
Crescita prezzi medi di acquisto abitazioni	13.2 %
Crescita media delle locazioni residenziali	10.6 %

Fonte: Trends nell' Housing sociale, dic. 2006

L'incidenza dell' affitto sul reddito familiare risulta in crescita in Italia, dal 13.1% del 1995 al 18.3% del 2002. Diverse sono però le incidenze: maggiore sui single, che sono in crescita, rispetto alle famiglie numerose che calano, nei grandi centri urbani (incide pari al 23%), rispetto ai piccoli, incide di più sui redditi da lavoro dipendente che quelli da lavoro autonomo e pesa maggiormente sui redditi più bassi, ad esempio su redditi annuali fino a 10000€ incide per il 33.4 % rispetto al 9.5% di incidenza per famiglie con redditi oltre 40000 € (IRER, 2005).

Le attività in Italia di maggiore rilievo per la popolazione immigrata sono quelle dell' operaio e della badante o casalinga, i redditi entro cui più comunemente rientrano sono quelli bassi e se a questo si aggiunge il mantenimento di un nucleo familiare completo ecco che l' incidenza dei consumi diventa intollerabile e l' accesso o il mantenimento dell' alloggio a rischio. Inoltre i lavori che occupano più frequentemente gli immigrati in Italia

risentono del più generale modello di sviluppo poco orientato a dotazioni tecnologiche, ma con una quota molto alta di relazioni sommerse che, se da un lato danno una maggiore protezione rispetto alle forme più stringenti di povertà ed esclusione, d'altro canto compromettono spesso l'emersione e l'avvio di percorsi di emancipazione più dinamici e autonomi. Anche da una lettura di confronti con altre realtà europee, sia il mercato del lavoro, sia il particolare modello di welfare sono coordinate imprescindibili per tenere conto del rapporto della popolazione immigrata rispetto ai problemi alloggiativi (Sciortino, 2002).

**Tab. 4 Occupazione di stranieri per settore di servizio. Differenza 1999-2000**

Paese	Salute e servizi collettivi	Attività di cura alla persona
Austria	11,3	<b>0,8</b>
Belgium	12,4	<b>0,8</b>
Denmark	<b>26,8</b>	
France	8,7	<b>7,1</b>
Germany	12,3	<b>0,6</b>
Greece	4,2	<b>19,6</b>
Italy	6,7	<b>10,9</b>
Netherlands	12,4	0,2
Portugal	<b>10,3</b>	<b>6,8</b>
Spain	8,1	<b>18</b>
Sweden	23,1	
United Kingdom	<b>20,2</b>	<b>1,6</b>

The numbers in bold indicate that foreigners are over-represented. Source: (Oecd 2001c)

Fonte: OECD 2001 trends in international migration 2001 Paris –oecd

La sostenibilità della capacità di accedere e a mantenere l'alloggio è quindi costantemente posta sotto pressione e lo si evince dalla crescita di famiglie che non sono in grado di risparmiare, dal numero di persone e famiglie indebitate, dalle persone e famiglie proprietarie della loro casa, ma che hanno in corso un mutuo, circa un terzo dei proprietari.

## La Fondazione San Carlo

La Fondazione S. Carlo ha la natura di Fondazione giuridicamente riconosciuta dalla Giunta Regionale della Lombardia (D.G.R n° 64254 del 21.2.95). Con successivo decreto è stata riconosciuta come ONLUS (D.G.R n° 37833 del 31.7.98). Essa è stata espressamente voluta da Sua Eminenza il Card. Carlo Maria Martini, Arcivescovo di Milano, per affrontare i crescenti problemi sociali della metropoli. E' promossa e sostenuta dalla Caritas Ambrosiana e dalla Diocesi di Milano. La Fondazione è iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per l'immigrazione.

Essa, coerentemente con la propria missione, è presente con forme diverse in altre fondazioni lombarde, nell' ISMU di Milano, organo di indagine e documentazione sui fenomeni migratori per Regione Lombardia e nella Banca Popolare Etica di Padova.

In stretta collaborazione con la Diocesi è anche coadiuvante della Caritas in molte iniziative che riguardano i problemi legati all' inserimento della popolazione immigrata.

L' organizzazione maggiore , nata nel 1974 a Milano e riconosciuta da Paolo VI ha infatti l' obiettivo non di eliminare da sola la miseria, ma di agire sull' uomo per sconfiggere l' egoismo, la miseria umana. Dopo la fase pionierista del 1974- 1993 e la fase di affiancamento a parrocchie per le opere di bene, la fase di creazione di un ' sistema' tra il 1982 e il 1993, negli anni Novanta, sotto la direzione di Don Colmegna, allarga lo spettro degli impegni e delle missioni al disagio giovanile e sociale. Fa capo alla curia arcivescovile di Milano, settore Missione e carità (Zandrini, 2005).

La Fondazione S.Carlo svolge la funzione di segreteria dell'Area Casa per la Caritas Ambrosiana. Ciò significa la responsabilità del coordinamento all'interno del sistema Caritas delle iniziative di promozione, informazione, ricerca e sviluppo di progetti comuni, attorno al tema della casa e all'abitare in generale, gestione ottimale delle risorse abitative a favore delle persone svantaggiate, che coinvolgono le diverse organizzazioni del sistema (Fondazione Caritas, Fondazione S. Carlo, Consorzio Farsi Prossimo).

La Fondazione, operante dal 1998, ha tre settori privilegiati di intervento: la casa, il lavoro e il credito. Ci si occuperà qui più diffusamente dell' impegno relativo alla questione abitativa, ma data l'efficacia e duttilità di organizzazione che essa dimostra varrà la pena menzionare anche le altre due direttrici di azione.

Per quel che riguarda il lavoro, essa mira alla agevolazione dell' inserimento di soggetti deboli, disagiati da un punto di vista formativo, a bassa qualificazione o per problemi sanitari o famigliari, agendo in modo flessibile ed autonomo in forte collaborazione con cooperative sociali a estesa ramificazione informale e in forte collaborazione col volontariato. Consente a molte persone di venire in contatto protetto col mondo del lavoro e dando loro un aiuto per recuperare uno svantaggio competitivo per stare sul mercato. Tra i vari progetti la Fondazione cura vari percorsi di inserimento e orientamento e tirocini formativi in collaborazione con altri enti come quello di ScuolaBottega incentrato sull' alternanza scuola lavoro.

L'altro fronte è quello del credito, per sostenere quelle esigenze sempre più diffuse di far fronte a spese urgenti che non si riescono a soddisfare poiché fuori dal circuito delle garanzie che il mercato richiede. La fondazione dal 1999 interviene come agente di prevenzione del rischio usura rispetto all' indebitamento che sempre più e più facilmente le famiglie contraggono. Non tutte però sono in grado di saldare il conto causando gravi problemi sociali. Alle persone e famiglie che invece normalmente non hanno credito essa predispone iniziative di microcredito dal 1999 fino a 7750€ per attività di servizi, finanziate con donazioni di banche e riconosciuta come attività non a fine di lucro. Il bene sul quale si agisce è quello fiduciario e su di esso si fa leva anche per educare al risparmio e alla responsabilizzazione di chi viene aiutato, coinvolgendolo in progetti che ne educino stili di vita maggiormente responsabili e sostenibili ([www.fondazione sancarlo.it](http://www.fondazione sancarlo.it)).

Entrando nel merito del tema della casa, la Fondazione San Carlo interviene gestendo spazi ad uso abitativo dedicati alla accoglienza temporanea come i pensionati e alla gestione di appartamenti in comodato a vario titolo da destinare a bisognosi di categorie deboli della società, ad affitto calmierato rispetto al mercato.

Per entrambi i servizi la Fondazione si rivolge, per scelta, per metà circa a stranieri e metà ad Italiani al fine di caratterizzarsi per l'aiuto all' immigrazione, ma senza creare steccati e forme ghettonizzanti , in tal modo dimostrando anche una preoccupazione per l' inserimento

sociale oltre che del mero tetto sotto cui riparare famiglie e singole persone provenienti da Paesi poveri a forte pressione migratoria.

La Fondazione San Carlo, a mezza via tra l' impegno sul versante casa e quello del credito, è anche impegnata ad amministrare un fondo di facilitazione all'alloggio. Esso prevede un fondo di garanzia che eroga prestiti fino a 5000 € per la copertura delle eventuali spese di allacciamento utenze, traslochi, anticipi di canoni di locazione. La fondazione opera come intermediario garante presso la banca creditrice, provvedendo alla successiva riscossione a rate mensili costanti.

I pensionati di cui dispone la Fondazione sono quattro: La Casa albergo 'Don Mezzanotti' a Sesto San Giovanni, presso cui sono accolti una ottantina di residenti anche in alcuni casi con nuclei famigliari o gruppi omogenei, alcuni anche dislocati dai servizi sociali comunali. C'è pure il pensionato 'Casa Giovanni Paolo II' di Cinisello Balsamo, dove vengono accolti fino a 24 nuclei sia italiani che stranieri, per lo più suddivisi tra migranti meridionali in trasferta per lavoro o lavoratori a basso reddito, o persone con problemi famigliari a seguito di separazione, o migranti in fase di inserimento.

Nel Comune di Milano sono invece presenti il pensionato Belloni, il più grande, e Casa Fatima, aperto all' inizio del 2006 per volontà della Diocesi di Milano e del Comune. Casa Fatima dispone di 31 posti ed è dedicato espressamente all'accoglienza di sole donne italiane e straniere, con regolare rapporto di lavoro in corso o accoglienza temporanee per famigliari di ricoverati presso ospedali della zona.

Per quel che riguarda la maggiore tra le residenze temporanee, il pensionato Belloni di viale Fulvio Testi, osservando i dati riguardanti il consueto controllo della regolarità delle presenze ai fini del mantenimento della denominazione di Onlus, si può avere un quadro dell' intervento abitativo prestato dalla Fondazione e verso quale universo esso sia indirizzato.

L' accesso al pensionato è per un anno, salvo qualche raro caso di deroga, per lavoratori con contratto, ma con diverso tipo di disagio. La retta è tra quelle praticate sul libero mercato e quelle delle residenze pubbliche tout court.

Dei 111 presenti la maggioranza erano uomini, le donne 36. 73 gli Italiani prevalentemente provenienti dal sud, con due folti gruppi di lavoratori edili, uno da Taranto di 8 persone, e uno dalla Calabria di 7. Gli extracomunitari sono 38 e tra questi i lavori principali sono a bassa qualificazione come lavoranti presso cooperative sociali o altri impieghi interinali, addetti alle pulizie e a portierato d'albergo.

Tra gli Italiani prevalgono le insegnati precarie in trasferta e gli operai edili o a termine.

In ogni caso i redditi faticano ad arrivare ai 900€ in media e sono contraddistinti spesso dalla non continuità. Una differenza marcata tra gli italiani e gli stranieri è nella condizione di povertà relativa, ma con l' aspirazione all' integrazione degli extracomunitari, mentre tra gli Italiani è latente una più insidiosa difficoltà che non è solo o prevalentemente economica, ma più legata alla sfera personale e famigliare. 6 Italiani e 2 stranieri sono separati o in via di separazione e se a questi si aggiungono quelli soli con famiglia al sud, quelli in attesa di ricongiungimento all' estero, si ha la prova di quanto non siano solo le dinamiche lavorative ad incidere sulla condizione migrante, ma quanto i problemi legati al disfaccimento famigliare siano indicativi della condizione di debolezza anche abitativa nella quale sempre più persone si vengono a trovare.

Tale dinamica si riscontra anche negli altri pensionati prima ricordati e negli appartamenti in gestione alla Fondazione. Essa dispone di 140 appartamenti nei quartieri periferici della città, spesso in ambiti dell' edilizia popolare che l' ALER Milano ha concesso per 16 anni alla Fondazione, la quale si è impegnata a riqualificarli e a gestirli amministrativamente e a renderli disponibili per persone e famiglie a reddito limitato. In altri casi sono appartamenti messi a disposizione da altri gruppi della Caritas o di altre associazioni al fine del reinserimento sociale che passa inevitabilmente anche per quello abitativo.

Negli appartamenti di varie metrature sono presenti gruppi famigliari a basso reddito o gruppi omogenei, ad esempio di ragazze madri o ex senza fissa dimora proposti da associazioni volontarie di sostegno. Sono presenti anche casi di anziani soli o qualche caso di gravi problemi di salute. Le rette sono in media inferiori a quelle di mercato, ma l'affollamento, specie per i casi famigliari persiste, poiché gli alloggi disponibili vanno dai 20-25mq ai 38-40mq . Gli alloggi occupati da extracomunitari sono 66, quelli da Italiani 53. Anche le persone alloggiate negli appartamenti della Fondazione hanno un reddito basso e spesso precario. Sono i nuclei famigliari con figli che gravano su di un unico reddito a trovarsi più frequentemente in questa condizione di forte disagio, segno che la famiglia è investita in pieno dai fenomeni di precarizzazione del lavoro e senza un aiuto non riescono ad affrontarle.

Le caratteristiche salienti dell' operato della Fondazione San Carlo sono:

- rilevanza e riconoscimento del ruolo svolto quale interlocutore e veicolatore di informazioni e risorse tra diversi soggetti. Dinamica capacità di operare entro e fuori strutture formalizzate, coniugando flessibilità ed autonomia a legalità ed autorevolezza;
- espressione di un percorso simile a molte realtà del terzo settore che hanno modificato ed accolto le disposizioni di legge. La Fondazione esprime quindi un percorso di adattamento alla legislazione che ne profila in chiaroscuro l' evoluzione in Italia, individuando nelle Fondazioni, nelle Onlus, nelle associazioni di diritto privato i termini della propria tracciabilità e riconoscibilità giuridica;
- espressione di quel mondo legato alla Chiesa Cattolica, nella sua fattispecie Ambrosiana, che si pone obiettivi caritativi, ma disponendosi all' intervento fattuale, laddove la strutturazione pubblica del servizio, in questo caso abitativo, entra in crisi, come negli anni Novanta è accaduto. Esso pone una problematica nuova sul carattere pubblico di istituzioni ed interventi, nonché apre problematicamente il fronte di discussione sui principi di solidarietà e sussidiarietà;
- la Fondazione che ha scelto di operare deliberatamente sui fronti della casa, del lavoro, del credito, dimostra una capacità di lettura della realtà post moderna della società italiana efficace e pronta. Unita ad una più snella capacità di risposta configura orizzonti nuovi e costituisce un modello a cui ispirare politiche pubbliche cui far giungere maggiori risorse e far divenire la prassi d' azione della Fondazione una buona base per una diffusione programmatica ed estensiva;
- La scelta della Fondazione San Carlo di intervenire sia con alloggi ristrutturati e messi a disposizione per i soggetti deboli, sia con i pensionati per la residenza

temporanea dimostra di essere anche in grado di proporre un'offerta diversificata e che incontra diversi target della domanda di alloggi a prezzi accessibili. Il pensionato rientra in quella categoria variegata di soluzioni abitative residenziali speciali come strutture collettive, comunità protette, centri di accoglienza che hanno e devono mantenere un carattere distinto rispetto all' offerta di soluzioni abitative più stabili, ma di cui l'Italia è carente. Non si vuole qui indagare il complesso aspetto dei centri di Prima e Seconda accoglienza, ma si vuole sottolineare la problematicità di gestione di quelli pubblici nel primo caso e la pressoché totale assenza dei secondi che pure erano stati espressamente definiti nella legge Turco Napoletano.

Tra i punti ancora da inquadrare e migliorare:

- le risorse impiegate dalla Fondazioni danno una risposta efficace, ma numericamente ancora debole. Ovviamente non è nelle sole forze di questa organizzazione che sta la capacità di compimento di interventi più consistenti, ma nella dimensione progettuale e amministrativa che si possono aprire spiragli per una più diffusa azione pubblica di intervento sul tema abitativo. Disponendosi, anche come si è cominciato a fare, a intervenire targettizzando l' utenza, coinvolgendo partner con più risorse e favorendo l'apporto anche dei privati, pare la direzione giusta. L'esperienza della Fondazione San Carlo è confluita nella progettazione di interventi di Housing sociale della Fondazione Cariplo coadiuvata da partner privati del campo immobiliare come Pirelli Real Estate e la costituzione di fondi etici espressamente dedicati per la prima volta in Italia;
- La Fondazione, come molte organizzazioni del terzo settore, vive ancora un forte limite nella mancanza di una controparte pubblica altrettanto organizzata sul fronte progettuale, in grado di definire localmente un quadro stabile di riferimenti e strumenti di intervento, che vadano oltre l' estemporaneità, la buona volontà degli amministratori e che si superino le logiche delle consolidate reti informali di rapporti personali. Si avverte l' urgenza che questo capitale di buone pratiche si sedimenti in più stabili partnership che costituiscano il quadro di necessaria stabilità entro cui le azioni di questa ed altre fondazioni possa attuarsi.

## **Il villaggio Barona e la Fondazione Cassoni**

Il Villaggio Barona è la maggiore realizzazione della Fondazione Cassoni, proprietaria dell'area da 45 mila mq, sulla quale si è progettato un intervento del costo di 23 milioni di €, realizzando 79 appartamenti di varia metratura al costo di 2.5/5€ mq, insieme a tutta una serie di servizi dedicati alla residenza temporanea. Gli attori sono stati la Fondazione, i volontari, la Fondazione Cariplo, la Banca Popolare Milano, la locale Chiesa di San Nazaro e Celso di don Rondinini, il Comune di Milano.

Nella nuova residenza della Barona sono presenti sia appartamenti che pensionato di residenza temporanea rivolto a studenti e lavoratori. Nelle residenze sono accolte persone anche con difficoltà fisiche e psichiche. La maggioranza sono Italiani e un terzo sono gli

stranieri. Alcune delle provenienze maggiori sono quelle del Perù e dell' est europeo, in particolare Albania e Bulgaria.

**Tab. 5 Presenze per età nelle residenze del Villaggio Barona a 1/1/2007**

Scaglioni d'età	Numero di persone
minori	52
Tra 18 e 29 anni	13
Tra 30 e 39 anni	55
Tra 40 e 49 anni	32
Tra 50 e 59 anni	12
Oltre 60 anni	24

Fonte. Fondazione Cassoni, 2007

Quanto agli scaglioni d' età sono configurabili come maggioritari i gruppi di coppie con figli piccoli, seguiti dai Quarantenni e dai Pensionati. Rispetto ad altre esperienze e ai dati più generali della composizione per età del Comune di Milano vi è una maggiore presenza di fasce giovani, anche di Italiani , quindi ancora all' inizio o in procinto di avviare un percorso familiare, il chè esprime un investimento sulla stabilizzazione della popolazione residente e teso ad accrescere senso di appartenenza e promuoverne la crescita.

**Tab. 6 Presenze per componenti i nuclei famigliari del Villaggio Barona al 1/1/2007**

Numero di componenti il nucleo famigliare	Quantità
Nuclei da 1 persona	17
Nuclei da 2 persone	19
Nuclei da 3 persone	18
Nuclei da 4 persone	12
Nuclei da 5 persone	5
Nuclei oltre 5 perosne	1

Fonte: Fondazione Cassoni, 2007

I nuclei famigliari sono caratterizzati da coppie, anche con figli e singoli, secondo una tipologia ampiamente diffusa a Milano, ma presso il villaggio in alcuni casi sono presenti anche gruppi di persone, specie se bisognose.

Un interessante rilievo è quello della mixitè legata alla professioni e ai redditi, poiché una scelta operata dalla Fondazione ha voluto proprio mirare a salvaguardare la varietà che è stimolo e simbolo del tratto urbano del vivere il vicinato. Questo ragionamento è sfociato da un punto di vista architettonico in alcuni elementi che riprendono il motivo della casa di ringhiera e della corte, ma anche nella volontà di non omologare la struttura socio demografica delle presenze del Villaggio.

Tale scelta dimostra la capacità di lettura della soluzione abitativa non fine a se stessa, ma già accompagnata alla preoccupazione al contesto abitativo e di vita teso a non creare

forme di ghettizzazione dei diversi o di concentrazione di persone con sommatorie di disagi e problematiche. Piuttosto, attraverso la presenza dei più diversi mestieri, veicolare la dimensione variegata dell' urbanità, così da prevenire forme da un lato segregative, dall' altro di anomia e indifferenza.

**Tab. 7 Professioni presenti al Villaggio al 1/1/2007**

Professione	Presenza
Pensionati	22
Disoccupati/occasionalisti	24
Operai	5
Casalinghe	13
Educatrici/insegnanti	7
Impiegati	9
Colf/addetti cura persone/operatori sanitari	14
Studenti universitari	5
Imprenditori	4
Altri	28

Fonte: Fondazione Cassoni, 2007

Il Villaggio Barona, inaugurato nel 2003, si compone di residenze per famiglie, ragazze madri, disagiati , con una serie di attività commerciali e di servizio come l' asilo nido, presidio medico, centro psichico diurno distaccato dal vicino Ospedale San Paolo.

La Fondazione Cassoni ha già alle spalle azioni e interventi di gestione di alloggi , già riscattati anche in zone limitrofe a quella dell' intervento attuale, ma qui si assiste ad un salto progettuale e concettuale per l' ampiezza e l'innovazione di processi di sostegno a politiche abitative che hanno carattere anche di politiche sociali e urbane.

Alcuni dei caratteri dell' esperienza del Villaggio Barona sono :

- Esito di collaborazione concertata e partecipata tra operatori, aziende private, Comune di Milano, volontari, Chiesa Ambrosiana.
- La Fondazione Cassoni si è mossa come operatore facilitatore e promotore dell' intervento con una precisa volontà di avere carattere effettivo, di intervento mirato a risolvere i problemi abitativi di alcuni gruppi famigliari, ma soprattutto ponendosi come modello di una tipologia di intervento poco diffusa in Italia, che si rifà alle esperienze anglosassoni delle Housing Foundations e che promuove aspetti non solo di natura assistenziale o di costruzione, ma di avvio e gestione sociale di alloggi.
- La Fondazione ha anche voluto imprimere con decisione un carattere collaborativo alla realizzazione del Villaggio e alla gestione della sua vita interna richiedendo esplicitamente ai suoi residenti un impegno volontaristico che ponesse il mutuo

aiuto quale base agente della vita sociale del quartiere, a salvaguardia del carattere vario da un punto di vista sociale e al tempo stesso implementando forme di controllo sociale tese all' integrazione. L'attenzione e la cura coniugate col 'fatto da se medesimi' imprimono fiducia e confidenza con le proprie capacità, esprimendo un intervento che va oltre il dato abitativo, ma diventa azione di promozione sociale e più generale riqualificazione. Non a caso anche il ripristino di forme di portierato, spesso tolte da altri quartieri disagiati è volutamente un po' il simbolo di un'inversione di rotta nella concezione di residenze a finalità pubbliche di cui da più parti si richiedeva il ripristino.

- Gli alloggi sono tutti dedicati all'affitto, riconosciuto come strumento più appropriato per il carattere sociale dell' intervento, il che risponde ad una reale esigenza di incremento di questa parte dell' offerta abitativa residenziale. La situazione italiana è particolarmente deficitaria su questo aspetto, poiché crea i presupposti per una divaricazione poco elastica dell' offerta rispetto ai bisogni, accrescendo piuttosto che riducendo gli elementi di concentrazione della domanda. Se questo dato lo si pone in relazione alla pochezza degli interventi mirati alle politiche abitative e nello specifico di quelle a carattere marcatamente sociale, si ha un quadro molto eccentrico anche rispetto alla situazione europea, dove in questo ambito esistono maggiori e più articolati investimenti. Tenuto conto della forte incidenza della proprietà dell'alloggio, che si pone in controtendenza alle logiche di mobilità del lavoro, in un Paese col alti tassi di disoccupazione settoriali, specie giovanili e femminili, è con maggiore urgenza che si pone una radicale opera di riforma delle politiche e l'affitto non può che esserne il perno.

**Tab. 8 Settore abitativo in Europa nel 2005**

Il settore abitativo in Europa						
Stato	Alloggi disponibili (nr.)	In proprietà (%)	In affitto (%)	In affitto sociale (%)	Finanziamenti pubblici per l'edilizia sociale (in % PIL)	
Austria	3.670.000	51,2	21,5	23,4	n.d.	
Belgio	3.750.000	71,4	23,0	5,4	0,20	
Danimarca	2.480.000	56,2	18,1	24,7	n.d.	
Francia	28.700.000	54,7	22,0	18,0	1,90	
Germania	29.680.000	41,0	49,0	10,0	0,30	
<b>Italia</b>	<b>25.030.000</b>	<b>72,2</b>	<b>15,9</b>	<b>3,7</b>	<b>0,07</b>	
Irlanda	1.250.000	74,5	11,4	14,1	0,10	
Olanda	6.520.000	50,8	12,8	36,4	0,60	
Portogallo	4.740.000	66,2	29,4	3,4	0,50	
Regno Unito	20.400.000	67,0	10,0	21,0	n.d.	
Spagna	19.180.000	82,0	16,7	1,6	0,73	
Svezia	4.270.000	58,6	20,7	20,7	n.d.	

Fonti: ricerca Anci-Cresme del 2005 in Relazione alla conferenza della Regione Puglia "Costruiamo insieme il futuro delle politiche abitative in Puglia" del 20 gennaio 2006; "La politica del 2005" ANCI e IL MULINO, 2004

- La scelta della Cassoni è di operare come Fondazione, rispondendo così sia alle esigenze di riconoscibilità giuridica, sia garantendosi autonomia decisionale e operativa che consenta l'interoperatività con altri soggetti privati e pubblici in modo snello e partnerariale.

- Per garantire la varietà degli abitanti si sono predisposti alloggi indicativamente di due fasce di reddito: bisognose perché indigenti o con problemi gravi ed altre a basso reddito ancorché più stabile e continuativo, ma magari riferito a nuclei più numerosi, come tipicamente giovani coppie o famiglie monoreddito con figli a carico. Il canone sociale è di 2.5 o 5 € al metro quadro.
- La collaborazione col Comune si esplicita in questo modo. L' area è e rimane di proprietà della Fondazione Cassoni, la destinazione d' uso cambiata rispetto al PRG è ad uso pubblico, concedendo una più ampia accezione che va incontro alla possibilità di interagire con altri soggetti e che qualifica l' area senza irrigidire l' intervento. Servizi, area verde, residenza temporanee e alloggi a canone sociale possono essere un' ottima garanzia di intervento a finalità pubblica senza per forza contingentarle dentro i confini dello zoning. La scelta di introdurre procedure urbanistiche più flessibili e concertate è vincente. La forma scelta prevede un asservimento perpetuo ad uso pubblico dell'area, sulla quale si opera una integrazione di funzioni diverse e destinandola a servizi collettivi.
- L'intervento sta riuscendo tanto da veder già profilarsi l'arrivo di operatori privati nelle immediate vicinanze e riqualificando l' esistente, segno che vi sono motivi attrattori e nuove centralità espresse e che i benefici vanno oltre il villaggio in sé.

Le esperienze come quelle citate stanno a dimostrare che anche in Italia si possono fare ottimi interventi quando si mettono a disposizione risorse, si pianificano in modo integrato e si crea una governance della politica adatta a soddisfare l'esigenza di rinnovamento, se non di rifondazione delle politiche della casa.

Nel caso del Villaggio Barona ad esempio, si esplicitano bene delle politiche mirate e differenziate rispetto a target molto sociali in condizioni di particolare bisogno ed altre per redditi medio bassi a eventuale rischio di vulnerabilità e si intrecciano risposte in grado di coprire fasce sociali attigue, ma non coincidenti, della domanda abitativa latente o che non trova normalmente canali di rappresentazione del bisogno.

D' altra parte si evidenzia il limite implicito di un intervento a finalità pubblica, ma che non è promosso dal settore pubblico, ma di concerto con esso. Bisognerebbe che il Comune predisponesse programmi e uno snello e mirato apparato in grado di interfacciarsi in modo nuovo con la realtà del terzo settore e progettare insieme alle associazioni e agli operatori come ha fatto nei casi citati. Una più incisiva azione pubblica sarebbe più significativa se il Comune agisse da facilitatore e promotore di iniziative, più che soggetto imprescindibile e che interviene e si attiva a seguito delle sollecitazioni private. La capacità di progetto e azione strategica vengono limitate. Occorre che il settore pubblico agisca da regia e con una filosofia di cambiamento delle pratiche operative sin qui adottate per farsi pungolo e raccogliatore delle varieguate proposte dei soggetti interessati. La questione abitativa non si può risolvere in una ancorché rinnovata gestione di alloggi e aree da parte dello stesso Comune e l' ALER Milano, ma occorre aprire ai più dinamici soggetti del privato sociale che hanno dimostrato in molti casi non solo milanesi di saper operare con idee, risorse e flessibilità.

Va tenuto presente tuttavia che a Milano gli appartamenti pubblici, anche dopo le alienazioni, sono 61000: 21000 del Comune e 40 mila dell' ALER che è uno dei maggiori

operatori europei, ma che ha ancora dei problemi gestionali anche rispetto alle minori, ma più snelle consorelle lombarde.

Pare invece che in questi anni il Comune abbia rincorso più che promosso iniziative, restando per diverso tempo senza un assessorato per la Casa, ha utilizzato proventi straordinari non indirizzandoli precipuamente sul fronte della casa, pure ritenuta una emergenza crescente, non ha innovato la propria posizione come attore sociale all'altezza di operatori più piccoli, ma più innovativi e determinati ad affrontare con nuovo spirito le sfide della nuove esigenze abitativa.

Come le esperienze delle fondazioni San Carlo e Cassoni dimostrano, l'odierna politica abitativa è improntata in modo prioritario all'affitto, poiché su questo fronte v'è la maggiore speculazione e perché meglio risponde alle dinamiche del mondo formativo e lavorativo odierno, così orientato alla temporaneità dei rapporti di lavoro, alla flessibilità e mobilità anche territoriale dei lavoratori.

Questa fase ancora di sperimentazioni sembra corrispondere al primo Novecento quando prima che intervenisse un impegno pubblico forte e strutturato, si dovettero aspettare molti anni di cambiamenti e speculazioni e le sperimentazioni di interventi operati da vari enti e associazioni volontarie, di mutue, enti morali di ispirazione religiosa e non solo. Da quelle esperienze nacque la legislazione nazionale, così ci si augura che dopo la pausa degli anni Ottanta, nei quali la tematica della casa è sparita dalle priorità della politica, per riemergere con maggiore forza negli anni Novanta e nei primi anni del Duemila, si possano predisporre interventi che tengano conto delle esperienze maturate nel frattempo e della memoria degli aspetti negativi che i grandi progetti calati dall'alto hanno prodotto, sia da un punto di vista architettonico – urbanistico, sia da un punto di vista sociale – economico.

Nelle due esperienze riportate in questo capitolo, dedicate a nuove forme di intervento sul settore abitativo, emerge come nella prima la metà dei destinatari e nell'altra un terzo di essi, sia straniero. L'incidenza della popolazione straniera è quindi maggiore della media nazionale e cittadina sulla popolazione. Ciò comprova quanto questa fascia di popolazione, sia come semplici lavoratori, sia come gruppi famigliari, sia investita in modo rilevante dagli interventi abitativi che si attuano in ambito urbano e come siano tra i soggetti che godrebbero maggiori vantaggi dall'estensione di politiche innovative e mirate che uscissero dall'inquadramento nella pura logica dell'ordine pubblico o meramente assistenziale.

Con questo gruppo ricordiamo che anche giovani, giovani coppie, lavoratori temporanei, anziani, portatori di disabilità varie, poveri, sono i soggetti protagonisti ovunque si adottino interventi qualificanti di housing a carattere sociale.

Il privato sociale è molto operativo sui due fronti della nuova offerta di case a canoni moderati e come mediatori e sostenitori di soggetti deboli sul mercato dell'affitto, ovvero i due maggiori fronti operativi della lotta alla difficoltà abitative riscontrate in Italia ed Europa.

## Capitolo sesto

- C. Ranci, *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna, 1999;
- L. Boccacin, *Terzo settore: i 1000 volti del caso italiano*, Vita & pensiero, Milano, 1997;
- M.C. Folliero, *Enti ecclesiastici e non profit. Tra welfare state e welfare community: la transizione*. Giappichelli, Torino, 2002;
- G. Barbeta, *Le dimensioni economiche del settore non profit in Italia*, Quaderni occasionali Università Cattolica – IRS, Milano, 1994;
- Quadro Curzio, *Non profit e sussidiarietà*, Franco Angeli, Milano, 2002;
- S. Cima, M. Fiopruzzi, L. Gandullia, *Quanto vale il non profit italiano? Vale molto di più di quanto si pensi o sia stato valutato*. Franco Angeli, Milano, 2003;
- C. Ranci. U. Ascoli, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma, 2003;
- C. Ranci, *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- R. Best, *Gran Bretagna. La casa sociale in Gran Bretagna. Sulle Housing associations*. In Edilizia Popolare 197, Milano, 1987;
- O. Romice, R. Joiner, *Le housing associations a Glasgow. Un modello di gestione di base*, in Edilizia Popolare n 259, Milano, 1998;
- Banca d' Italia, *I bilanci delle famiglie italiane 2004*, Banca d' Italia, Roma 2006;
- Trends, newsletter dell' housing sociale, Fondazione Housing Sociale, Milano, 2006;
- IRER, *Welfare, dati di contesto, considerazioni strategiche e questioni aperte*, IRER, Milano 2005;
- G. Sciortino, *Immigration in a Mediterranean welfare state. The Italian case*, paper presentato alla conferenza dedicata a Thomas Hammar, Munster, 2002;
- OCSE, *Trends in international migration 2001*, OCSE, Paris, 2001 ;
- S. Zandrini, Servizio giustizia, pace "in forme consone ai tempi e ai bisogni". 30 anni di Caritas Ambrosiana, Caritas, Milano, 2005;
- www.fondazione sancarlo.it, 2006;

## Bibliografia generale

### Testi

- A.A.V.V. - *Milano nell' Italia liberale 1898-1922*, Cariplo, Milano, 1993;
- A.A.V.V. - *Milano nell' Unità nazionale 1861-1898*, Cariplo, Milano, 1993;
- ADAPT - *Invecchiamento della popolazione, lavoratori 'anziani' e politiche del lavoro:riflessioni sul caso italiano*, ADAPT, Modena, 2002;
- Agenzia del Territorio - *Nota territoriale Milano 2005*, Agenzia del territorio, Roma, 2006;
- Agenzia del Territorio, *Rapporto Immobiliare,. speciale Provincia di Milano*, Agenzia del territorio, Roma 2004;
- Alasia, F., Montali, D. - *Milano corea, inchiesta sugli immigrati*, Feltrinelli, Milano, 1960;
- Alvi, G. - *Una repubblica fondata sulle rendite*, Mondadori, Milano, 2006;
- Amendola, G.D. ( a cura di) - *Paure in città*, Liguori, Napoli, 2003;
- ANCE - *Osservatorio congiunturale sull' industria delle costruzioni*, Ance, Roma, 2005;
- ANCE, *Politica della casa, risposte ad un problema sociale*, Ance, Roma, 2004;
- Assolombarda - *Milano nel confronto nazionale e d internazionale*, Assolombarda, Milano, 2004;
- Baglioni, G. - *Una ricerca sull'integrazione degli immigrati nella città di Milano*, Editrice Liberty, Milano, 1962;
- Balbo L. ( acura di ) - *Condizioni di primo inserimento degli immigrati:1 Pensioni e camere ammobiliate*, ILSES, Milano, 1962;
- Balducci, A., Rabaiotti, G. - *Politiche per l' affitto sociale, una necessità per la società e per la città*, in Territorio n° 16, Milano, 2001;
- Banca d' Italia - *I bilanci delle famiglie italiane 2004*, Banca d' Italia, Roma, 2006;
- Banca d' Italia - *Reddito,prezzi e bilancia dei pagamenti*, Banca d'Italia, Roma, 2006;
- Banca d' Italia - *Relazione economica 2004*, Banca d'Italia, Roma, 2005;
- Banca d'Italia - *Relazione economica 2005*, Banca d' Italia, Roma, 2006;

- Baptiste, Zucchetti, E. - *L'imprenditorialità degli immigrati nell' area milanese. Una ricerca pilota*, ISMU, 4/1994;
- Barbetta, G. - *Le dimensioni economiche del settore non profit in Italia*, Quaderni occasionali Università Cattolica – IRS, Milano, 1994;
- Barea, M., Cesana, G. - *Il welfare in Europa, rapporto CEFASS 2003*, Soc. Edit. Fiorentina, Firenze 2003;
- Bauman, Z. - *La società dell' incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999;
- Bauman, Z. - *Fiducia e paura nelle città*, Bruno Mondadori, Milano, 2005;
- Bellaviti, P., Granata, E., Novak, C., Tosi, A. - *Le condizioni abitative e l'inserimento territoriale degli immigrati in Lombardia*, Ismu, Milano, 2002;
- Benassi, D. - *Tra benessere e povertà*, Franco Angeli, Milano, 2002;
- Beretta L., Anguissola, (a cura di) - *I 14 anni del piano INA-Case*, Staderini editore, Roma, 1963;
- Bianco M.L. ( a cura di) - *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma, 2001;
- Bigatti, G. - *Trasformazioni urbane e condizione abitativa nella Milano austriaca (1816-1859) in Storia in Lombardia*, 1/84 , Franco Angeli, Milano, 1984;
- Blangiardo, G.C. - *L'invecchiamento demografico nei comuni lombardi*, IRER, Guerini, Milano, 1999;
- Boccacin, L. - *Terzo settore: i 1000 volti del caso italiano*, Vita & pensiero, Milano, 1997;
- Boeri, T. - *Uno stato asociale*, Laterza , Roma-Bari 2000;
- Bolaffi, G. - *I confini del patto*, Einaudi, Torino, 2001;
- Bonfanti, E., Scolari, M. - *La vicenda urbanistica ed edilizia dell' Istituto Autonomo Case Popolari di Milano*, Clup, Milano, 1981;
- Bonifazi, C. - *Immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998;
- Bottoni, P. - *QT8 e Gallaratese a Milano : morfologia insediativa residenziale, infrastrutturale e viaria*, Facoltà architettura, Milano, 1966;
- Bricocoli, M., Granata, E., Ponzini, D., Savoldi , P. - *Elementi di successo e di criticità nella risposta dei Comuni e delle ALER ai bandi regionali*, rapporto di ricerca Metis-Politecnico di Milano, Milano, 2005;
- Buizza, Cominelli, *Questione abitativa e immigrati nel territorio bresciano*, Quaderno dell' Osservatorio Provinciale sull' immigrazione, Università Cattolica, Brescia, 2000;

- Calabi D. (a cura di) - *La politica della casa all' inizio del XX secolo. Atti della prima giornata di studio 'Luigi Luzzatti' per la storia dell' Italia contemporanea*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 1995;
- Caritas - *La rete spezzata*, Caritas Italiana - Fondazione Zancan, Feltrinelli, Milano, 2000;
- Caritas .A.Tosi (a cura di) - *La casa: il rischio e l' esclusione. Rapporto IRS sul disagio abitativo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1994;
- Castel, R. - *L' insicurezza sociale*, Einaudi, Torino, 2004;
- Cazzola, G., Collicelli, C. - *Welfare 'fai da te'*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ),2000;
- Ciagà, G.I., Tonon G. (a cura di ) - *Le case della Triennale.Dal Parco al QT8*, Electa, Milano, 2005;
- Cima, S. , Fiopruzzi, M., Gandullia, L. - *Quanto vale il non profit italiano?Vale molto di più di quanto si pensi o sia stato valutato*. Franco Angeli, Milano, 2003;
- Claval, P. - *Espace e pouvoir*, PUF, Paris, 1978;
- CNEL - *La politica abitativa in Italia*, Documenti CNEL, Roma, 1995;
- Colombo, A., Sciortino, G. - *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- Cresme - *Il mercato delle costruzioni 2005.XII rapporto congiunturale Cresme*, Roma 2005;
- Crosta, P., Mariotto, A., Tosi, A. - *Immigrati, territorio e politiche urbane.Il caso italiano*, in *Migrazioni, scenari per il XXI secolo ?* , Franco Angeli, Milano, 2002;
- Dahrendorf, R. - *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale, libertà politica*, Laterza, Roma, Bari, 1995;
- Della Peruta, F. - *Milano,lavoro e fabbrica 1815-1914*, Franco Angeli, Milano,1987;
- Di Biagi, P. - *La grande ricostruzione.Il piano INA-Casa e l' Italia degli anni '50*. Donzelli, Roma, 2001;
- Di Comite L. (a cura di) - *Invecchiamento della popolazione e transizione demografica*, Cacucci, Bari, 1995;
- Di Vico, D., Fittipaldi, E. - *Profondo Italia*, Rizzoli, Milano, 2004;
- Donati P. (a cura di) - *Sesto rapporto CISF. Famiglia e società del benessere*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo (MI), 1999;
- Engels, F. - *La questione delle abitazioni*, Editori Riuniti, Roma, 1988;
- Ernesti, G. - *La questione dell' abitazione popolare e dell' urbanesimo nelle carte della Società Umanitaria in Storia Lombarda n.1*, Franco Angeli, Milano,1983;

- EUMC - *Migrants, minorities and housing: exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 member states of the European Union*, EUMC, Vienna, 2005;
- Eurofoundation - *First European quality of life survey: social dimensions of housing*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006;
- Ferrera, M. - *Il welfare state in Italia*, IL Mulino, Bologna, 1984;
- Folliero, M.C. - *Enti ecclesiastici e non profit. Tra welfare state e welfare community: la transizione*. Giappichelli, Torino, 2002;
- Formaper - *Da migranti a imprenditori*, Franco Angeli, Milano, 2005;
- Gaggi, M., Narduzzi, E. - *La fine del ceto medio*, Einaudi, Torino, 2006;
- Gruppo dei Dieci - *Le conseguenze macroeconomiche e finanziarie dell'invecchiamento della popolazione*, Ministero del Tesoro, Roma, 1998;
- Hurd, M.D. - *L'invecchiamento della popolazione. Conseguenze per l'individuo, la famiglia, la società*. Biblioteca della libertà, Torino, 1998;
- Indovina F. ( a cura di ) - *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova 1972;
- IRER - *Immigrazione e integrazione. Conferenza della Regione Lombardia 4.4.1998*, Guerini associati, Milano, 1999;
- IRER - *Welfare, dati di contesto, considerazioni strategiche e questioni aperte*, IRER, Milano 2005;
- IRER. G.Gay - *Rapporto annuale sulle politiche della casa. Anno 2002*, IRER, Milano, 2003;
- ISMU - *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004*, Franco Angeli, Milano, 2005;
- ISMU - *Decimo rapporto sulle migrazioni 2004. Dieci anni di immigrazione in Italia*, ISMU-Franco Angeli, Milano, 2005;
- ISMU - *L'immigrazione straniera in Lombardia. Rapporto 2005*, ISMU, Milano, 2006;
- ISMU - *Rapporto 2005. Gli immigrati in Lombardia*, ISMU, Milano, 2006;
- ISTAT - *I sistemi locali di lavoro*, ISTAT, Roma, 2005;
- ISTAT - *La popolazione straniera residente in Italia al 1.1.2006*, ISTAT, Roma, 2006;
- Istituto Luigi Sturzo - *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Istituto Luigi Sturzo, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2002;
- Livi Bacci, M. - *La popolazione nella storia d' Europa*, Laterza, Roma –Bari, 1998;

- Martinotti, G. - *I luoghi della modernità radicale*, in G. Mazzocchi , A.Villani, *Sulla città oggi. Governo e politiche urbane nella società globale*, Franco Angeli, Milano, 2002;
- Minelli, A. R. - *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- Montemartini, G. - *La questione delle case operaie a Milano*, Ufficio Lavoro dell' Umanitaria, Milano, 1903;
- Murer, B. - *La casa dell' immigrato*, Ufficio Stranieri. Comune di Milano, 2001;
- Nomisma - *The Italian property market in 2004:trends, forecasts and players*, Nomisma real estate, Bologna 2005;
- OCSE - *Trends in international migration 2001*, OCSE, Paris, 2001;
- Olivetti, A. - *L'INA-Casa al IV congresso nazionale di urbanistica*, Venezia, 1952;
- Ornaghi L. (a cura di) - *Globalizzazione:nuove ricchezze e nuove povertà*, Vita & Pensiero, Milano, 2001;
- Pastore, F. - *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Laterza, Roma- Bari, 2004;
- Pugliese R. (a cura di) - *La casa popolare in Lombardia*, Unicopli, Milano, 2005;
- Pugliese R. (a cura di) - *La casa sociale. Dalla legge Luzzatti alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Unicopli, Milano, 2005;
- Quadro Curzio, A. - *Non profit e sussidiarietà*, Franco Angeli, Milano,2002;
- Ranci, C., Ascoli, U. - *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma, 2003;
- Ranci C. (a cura di) - *La società del rischio*, IRER Guerini associati, Milano, 1997;
- Ranci, C. - *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna, 1999;
- Ranci, C. - *Politica sociale.Bisogni sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- Reyneri, E. - *La catena migratoria: il ruolo dell' emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*, Il Mulino, Bologna, 1979;
- Real Value in Europe.Rapporto sull' industria immobiliare europea 2005*, Scenari Immobiliari, Milano 2005;
- Rovati G. (a cura di) - *Tra esclusione e solidarietà*, Istituto italiano di medicina sociale, Roma, 2003;
- Sassen, S. – *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, 1991;

- Scenari immobiliari, *I fondi immobiliari in Italia e all'estero 2005*, Scenari Immobiliari, Milano 2005;
- Schiavi, A. - *Le case a buon mercato e le città giardino*, Bologna, 1911;
- Sciortino, G. - *Immigration in a Mediterranean welfare state. The Italian case*, paper presentato alla conferenza dedicata a Thomas Hammar, Munster, 2002;
- Selvafolta, O. - *La Società Umanitaria e le case popolari a Milano 1900-1910*, in Storia Urbana IV, n.11 1980, Franco Angeli, Milano, 1980;
- Sgreccia, E., Spagnolo, A.G. - *Etica e allocazione delle risorse nella sanità*, Vita & Pensiero, Milano 1996;
- Società Umanitaria - *Centenario delle case popolari di via Solari, mostra-convegno gennaio 2006*, Umanitaria, Milano, 2006;
- Società Umanitaria - *Il centenario delle case operaie dell' Umanitaria. Un modello di riferimento per l'housing sociale (1906-2006)* Società Umanitaria. Istituto Uomo e ambiente, Umanitaria 2005;
- Società Umanitaria - *Quando l'Umanitaria era in via Solari. 1906 il primo quartiere operaio*, Raccolto edizioni, Milano, 2006;
- Steijn, B., Berting, J. , de Long, M.J. - *Economic restructuring and the growing uncertainty of the middle class*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Olanda, 1998;
- Talamona, M. - *Fluttuazioni edilizie e cicli economici*, Istituto Nazionale per lo studio della congiuntura, Roma 1958;
- Tosi A. (a cura di) - *Verso l' edilizia sociale*, Guerini associati-IRER, Milano, 2003;
- Ufficio Lavoro della Società Umanitaria - *Le condizioni generali della classe operaia in Milano. Risultati dell' inchiesta del 1903*, Ufficio del Lavoro, Milano, 1907;
- UN-Habitat - *State of the World Cities 2006/2007 report*, United Nations, New York, 2006;
- Zajczyk, F., Borlini, B., Memo, F. , Mugnano, S. - *Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005;
- Zandrini S. - *Servizio giustizia, pace "in forme consone ai tempi e ai bisogni". 30 anni di Caritas Ambrosiana*, Caritas, Milano, 2005;
- Zucchetti, E. - *L'immigrazione dell' est europeo a Bergamo. Un' indagine pilota su Polacchi, Romeni ed ex Jugoslavi*. ISMU, Milano, 1997;

## Riviste

- Edilizia Popolare, n° 1, Milano, 1954;
- Edilizia Popolare, n° 5, Milano, 1955;
- Edilizia Popolare, n° 6, Milano, 1955;
- IACP, *Origini dell' Istituto Autonomo Case Popolari a Milano*, Edilizia popolare, Milano, 1972;
- IACP, *Urbanistica e legislazione. Milano 1900-1970*, Edilizia popolare, Milano, 1974;
- Best, R. - *Gran Bretagna. La casa sociale in Gran Bretagna. Sulle Housing associations*. In Edilizia Popolare 197, Milano, 1987;
- Farretti, G. - *Riforma della casa in Italia ai primi del Novecento*, in Edilizia Popolare n° 216/217, Federcasa, Milano, 1991;
- Romice, O., Joiner R. - *Le housing associations a Glasgow. Un modello di gestione di base*, in Edilizia Popolare n 259, Milano, 1998;
- Edilizia Popolare, 50 anni dal piano Ina casa, oltre l' 'edilizia sociale, n°269/270, Milano, 2001;
- E.Pavione, *The role of non profit organisations in the Dutch welfare system. The case of health care services*, The European Union Review vol.7, n°1 2002;
- EUROSTAT, *Statistics in focus. Population and social conditions. 3-5/2004*, Eurostat, Bruxelles, 2004;
- EUROSTAT, *Statistics in focus. Population and social conditions. 1/2006*, Eurostat, Bruxelles, 2006;
- Eurostat, *Non national populations in the EU member states in focus- population and social conditions – 8/2006*, Eurostat, Bruxelles, 2006;
- Housing, I grandi quartieri come problema, n°2, Etaslibri, Milano, 1988;
- Ministero dell' Agricoltura, Industria e Commercio, *Bollettino dell' ufficio del lavoro, vol VII gen-giu 1907*, Officina poligrafica italiana, Roma, 1907;
- Selvafolta, O. - *Case operaie a Milano 1860-1890*, in Ottagono, n. 54, Milano, 1979;
- Il Politecnico, *Le case popolari dell' Umanitaria in via Solari*, in il Politecnico n.54, Milano, 1906;

- Il Politecnico, *Le case popolari della Società Umanitaria a Rottole*, Il Politecnico n.3, Milano, 1910;
- Bauer, R. - *Del concetto moderno di assistenza sociale e di un caratteristico istituto assistenziale: la Società Umanitaria di Milano*, in Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, fascicolo 4, Ott-Dic 1947, Milano, 1947;
- Sole 24 ore, *Primo traguardo la casa di proprietà*, 27.2.2006, il Sole 24 Ore, Milano, 2006;
- Trends, newsletter dell' housing sociale, Fondazione Housing Sociale, Milano, 2006;
- Voci della Comasina, periodico locale, Milano, 1955;

### **Siti internet**

- Agenzia del Territorio, *Le Nuove costruzioni 2005*, [www.agenziaterritorio.it](http://www.agenziaterritorio.it), 2006;
- www.bancaditalia.it , archivio storico, 2006;
- Comune di Milano, *Secondo rapporto sulla situazione demografica e sanitaria milanese 2004*, [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it), 2005;
- Comune di Milano- SICE, *report statistici*, [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it), 2006;
- Eurostat , Social benefits per head of population by function(PPS);  
     Total unemployment rate (%);  
     Inequality of income distribution(income quintile ratio);  
     Share of households living in overcrowded houses (by median income group %);  
     Share of households with financial burden due to housing costs;  
[www.eurostat.eu.int](http://www.eurostat.eu.int) ;
- www.fondazione sancarlo.it, 2006;
- Gabetti Overview, *Osservatorio sul mercato residenziale italiano 2006*, [www.gabetti.it](http://www.gabetti.it), 2006;
- OECD *factbook 2006*, OECD, Paris, 2006 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org) economic, environmental and social statistics) ;