

MIX ABITATIVO E INTEGRAZIONE SOCIALE: EVIDENZE E RIFLESSIONI A PARTIRE
DALL'ESPERIENZA DI ALCUNI COMUNI LOMBARDI.

Luigi BERNARDI¹, Alice S. BONI²

SOMMARIO

Il contributo, a partire da un'indagine svolta nel 2014 e che ha visto coinvolti 23 Comuni e 13 Aler (Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale), desidera fare il punto sullo stato di utilizzo dello strumento del mix abitativo e dei risultati raggiunti. Il mix abitativo è stato introdotto nel 2011 all'interno del Regolamento regionale n.1 sull'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) con l'obiettivo di "evitare la ghettizzazione dei quartieri popolari" attraverso un processo di individuazione dei destinatari che assicuri la presenza di nuclei diversificati per categorie e composizione (famiglie numerose, di nuclei monoparentali, di anziani o di giovani coppie). In particolare la riflessione intende mettere in luce: 1) i punti di forza e di debolezza riscontrati dagli operatori nei pochi tentativi di implementazione dello strumento all'interno di un quadro complesso contraddistinto, tra le altre cose, da un numero insufficiente di alloggi di ERP rispetto alla domanda; 2) i risultati effettivamente conseguiti grazie all'utilizzo dello strumento che non ha visto una particolare diffusione. Infine, partendo da una rilettura delle esperienze segnalate dai Comuni e dalle Aler intervistati, si desidera proporre una disamina dei fattori e delle condizioni che potrebbero effettivamente favorire processi di integrazione sociale all'interno dei nuovi contesti di ERP.

¹ Éupolis Lombardia, Area sociale e territoriale, Via Taramelli 12/F, 20124, Milano, e-mail: luigi.bernardi@eupolislombardia.it

² Éupolis Lombardia, Area sociale e territoriale, Via Taramelli 12/F, 20124, Milano, e-mail: alice.boni@eupolislombardia.it

Per cogliere le opportunità della prossimità e della diversità, per connettere le molteplici risorse disponibili e generare nuovi valori, è necessario un ulteriore ingrediente: l'apertura. Da un lato è necessaria l'apertura fisica, intesa come accessibilità e permeabilità degli spazi fisici che connettono varie parti e risorse della città entro una dimensione di vita quotidiana. Dall'altro è necessaria apertura nel senso relazionale e sociale del termine: tolleranza e disponibilità alla diversità. Solo con l'apertura verso la diversità, a volte confusa e inquietante, è possibile contribuire e trarre beneficio dalle possibilità offerte dalla vita urbana.

Tim Rieniets, 2012

1. Premessa

Il paper restituisce gli esiti di una ricerca svolta nel 2014 dagli autori sulla “Stima del bisogno di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP)”. Tale indagine, commissionata dall'Osservatorio sulla Condizione Abitativa di Regione Lombardia, aveva come obiettivo generale quello di giungere alla conoscenza, al di là del pur essenziale riferimento di legge, dell'effettiva consistenza del bisogno di alloggi di ERP espresso dai nuclei famigliari presenti nelle graduatorie comunali. Le attività di indagine sono state orientate, da una parte, verso lo studio dei meccanismi che concorrono alla definizione delle graduatorie per l'accesso agli alloggi di ERP e agli effetti che tali meccanismi (criteri di accesso e punteggi definiti nel regolamento regionale e nel Testo Unico sull'ERP) producono sulla posizione dei nuclei famigliari richiedenti. Dall'altra, hanno esplorato i meccanismi di implementazione di quella parte di regolamento regionale che definisce le modalità di accesso agli alloggi ERP e l'effettiva capacità delle regole vigenti di intercettare la domanda abitativa presente sul territorio. Tale attività di ricerca si è inserita all'interno del più ampio processo di revisione del Testo Unico regionale sull'ERP attualmente in corso. L'indagine sull'utilizzo e le modalità di attuazione a livello comunale del mix abitativo è stata sviluppata all'interno di questo insieme di attività.

Dei numerosi aspetti trattati nella ricerca, si è scelto di proporre gli esiti relativi alla parte legata allo strumento del mix abitativo per alcune ragioni tra loro interconnesse:

- L'attualità del tema, il cui interesse è stato manifestato sia a livello europeo che a livello regionale, dalle politiche adottate ma anche dai numerosi studi che si stanno susseguendo sugli “effetti territorio” sulla biografia degli abitanti ma anche sull'impatto delle politiche di mix.
- L'importanza del tema in relazione a questioni come: la segregazione spaziale e sociale di una parte di popolazione, che chiama in causa i processi di giustizia sociale e spaziale nella città nel suo insieme.
- La necessità di interrogarsi sulle condizioni che determinano l'abitabilità dei quartieri pubblici e più in generale degli insediamenti urbani.

Dal punto di vista metodologico la ricerca è stata condotta attraverso un'analisi quantitativa delle graduatorie di ERP e un'analisi qualitativa volta a raccogliere le esperienze di alcuni comuni lombardi. Le riflessioni proposte si basano su attività che hanno considerato l'analisi dei dati presenti nelle graduatorie e l'ascolto dei funzionari coinvolti nella gestione delle domande di ERP (ALER e Comuni), nonché gli stimoli forniti dalla committenza nel corso della ricerca. In particolare, sono state analizzate 23 graduatorie per un totale di 35.331 domande, realizzate 10 interviste in profondità (a 6 Comuni e 4 ALER per un totale di 28 persone ascoltate) e somministrati 36 questionari (ai 23 Comuni rientranti nelle prime tre fasce di fabbisogno abitativo e alle 13 ALER).

In particolare per le interviste, i Comuni e le ALER sono stati selezionati cercando di garantire un'attenta copertura delle differenze territoriali che contraddistinguono la regione e di proporre analisi di sensibilità basate sul confronto di esperienze di soggetti che, rispetto al sistema di ERP e all'utilizzo del dispositivo di formazione delle graduatorie, ricoprono in parte ruoli istituzionali differenti su uno stesso territorio (ALER e Comuni).

La somministrazione e la raccolta dei questionari, invece, ha coinvolto i 23 Comuni delle prime tre fasce di fabbisogno abitativo e le 13 ALER, raggiungendo un tasso di risposta del cento per cento. La selezione di un campione ristretto di Comuni è stata fatta concentrando l'attenzione sui territori nei quali si è rilevata una più alta tensione abitativa così come è stata definita all'interno del PRERP 2014-2016 (programma regionale di edilizia residenziale pubblica).

Nel complesso la scelta di dare ampio ascolto agli operatori di ALER e Comuni ha consentito di raccogliere il patrimonio di esperienze e competenze maturate in questi anni nell'utilizzo della normativa regionale sia per quanto attiene il piano puramente tecnico sia per quanto riguarda le valutazioni più "specifiche" sulla capacità di tale apparato di intercettare l'evoluzione delle esigenze abitative dei nuclei famigliari dei territori.

2. Introduzione al mix abitativo in Lombardia

L'interesse per il mix abitativo viene fatto risalire in Regione Lombardia agli inizi del Duemila, in concomitanza con la nascita dei Programmi di Recupero Urbano (PRU) e con i Contratti di Quartiere (Bricocoli et al., 2012). Il problema che durante la stagione delle politiche di rigenerazione e riqualificazione andava progressivamente affacciandosi, era legato alla crescita del numero di nuclei famigliari di origine straniera all'interno del tessuto urbano e in particolare nel patrimonio di ERP. Secondo gli autori il fenomeno è stato interpretato dal discorso pubblico come una possibile "minaccia" alla coesione sociale e come possibile processo di "espropriazione" del patrimonio pubblico a favore della popolazione immigrata (*ibidem*). Tale problematica si risolse, in parte, con l'introduzione nel regolamento regionale del 2004 di una barriera per l'accesso all'ERP, rappresentata dal possesso della residenza o di un lavoro in Lombardia da almeno 5 anni. Con i Contratti di quartiere e con i PRU, attraverso la mobilità dei residenti, si iniziarono invece ad attuare i primi progetti volti a diversificare le assegnazioni e a ridurre l'eccessiva "omogeneità" sociale che contraddistingueva alcuni complessi popolari (*ibidem*).

Nel discorso pubblico, secondo l'indagine condotta dagli stessi autori, in realtà, il tema del mix sociale era presente già durante gli anni Ottanta ed era collegato, più che al problema della concentrazione di situazioni di disagio all'interno dei complessi di edilizia popolare, alla possibilità di dare risposta a quei ceti medi che, a causa delle trasformazioni del mercato del lavoro e delle dinamiche demografiche (progressivo invecchiamento della popolazione e frammentazione dei nuclei famigliari), iniziavano ad essere esposti al rischio abitativo (*ibidem*).

Un passaggio importante verso il mix abitativo, è rappresentato in Lombardia dall'introduzione, nel 2007, della disciplina del canone moderato, una misura che attraverso l'aumento della soglia di reddito per l'accesso all'ERP, mira a introdurre nei complessi di ERP, nuclei famigliari in condizioni economiche meno svantaggiate rispetto a coloro che hanno normalmente accesso agli alloggi popolari. L'esperienza che è tuttora in corso, non sembra aver riscontrato particolare successo sul territorio regionale (Plebani 2010; Bricocoli et al., 2012; Éupolis Lombardia 2015). Le ragioni del mancato successo di questa politica di *tenure mix* (dove si mescolano titoli di godimento e tipi di canone differenti) sono attribuibili a diversi fattori, alcuni strettamente legati proprio all'obiettivo di generare situazioni di mix sociale (*ibidem*). In particolare una delle difficoltà è rappresentata dalla rinuncia da parte dei nuclei famigliari beneficiari al tipo di offerta pubblica a loro riservata (si tratta di nuclei il cui reddito è compreso tra i 14mila e i 40mila euro ISEE-ERP), legata molto spesso al rapporto tra i costi comunque alti sostenuti per un alloggio a canone moderato (in alcuni casi il canone è molto vicino a quello di mercato o si pone in concorrenza con quelli convenzionati) e la "qualità" del contesto abitativo.

Il tema del mix sociale viene contemporaneamente introdotto come obiettivo nel PRERP 2007-2009 (Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica). Il mix sociale è considerato tra gli obiettivi da raggiungere attraverso un'offerta abitativa in locazione e in proprietà che miri a promuovere l'integrazione urbana e sociale degli interventi. In questo quadro si inserisce la "locazione con patto di futura vendita". Tale misura è pensata per rispondere alla necessità di flessibilità e al soddisfacimento del bisogno abitativo

espresso da famiglie giovani, con lavoro atipico e non ritenute solvibili dal sistema creditizio per l'accensione dei mutui. Inoltre tale misura è volta a diversificare l'offerta abitativa e a promuovere maggiore "varietà" sia nei nuovi insediamenti sia in quelli esistenti, andando a contrastare la "tradizionale ghettizzazione dei quartieri popolari" (PRERP 2007-2009).

Il mix abitativo come norma di legge, invece, viene introdotto nel 2011 all'interno del Regolamento Regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (rr 1/2004 e s.m.i.). Si tratta di una delle principali novità apportate nella normativa regionale che fa parte di un pacchetto di misure volte a rispondere alla "necessità di intervenire e introdurre norme di semplificazione e snellimento delle procedure nonché dirette a dare risposta alle nuove domande abitative (es. famiglie monoparentali, mix abitativo)" (Premessa al rr 1/2004 aggiornato al 2011).

Un'ulteriore e ultima manifestazione di interesse verso il mix abitativo viene ribadita all'interno del Patto per la casa nel 2012, un documento promosso da Regione Lombardia e sottoscritto da più di 50 *stakeholder* tra realtà del terzo settore, amministrazioni pubbliche, associazioni di categoria, parti sociali e soggetti privati.

All'interno di questo contributo, si tratterà specificamente la misura del mix abitativo introdotta come norma, all'interno del regolamento regionale.

1. 2. I significati e le attese attribuiti dalla normativa regionale al mix abitativo

L'introduzione all'interno della normativa regionale del mix abitativo è funzionale a diversi obiettivi che concorrono a definire il significato stesso della misura e la sua declinazione pratica.

In primo luogo, il mix abitativo è visto come risposta alla "nuova domanda abitativa" costituita non solo da famiglie in forte svantaggio sociale ed economico ma da nuclei famigliari in condizioni di rischio abitativo in quanto non rientranti tra i tradizionali destinatari dell'ERP e in difficoltà nell'accesso all'offerta abitativa di mercato (Premessa del Regolamento Regionale n.1 del 2004 e s.m.i.). Rispetto ai destinatari, all'interno del regolamento, viene fatto esplicito riferimento agli anziani, ai giovani e alle famiglie monoparentali.

In secondo luogo, attraverso il mix abitativo, l'amministrazione regionale si attende di introdurre una norma che sia finalizzata a "evitare la ghettizzazione dei quartieri popolari" (Premessa del Regolamento Regionale n.1 del 2004 e s.m.i.). Strettamente connesso a quest'ultimo obiettivo, la misura del mix abitativo è vista come strumento in grado di "favorire l'integrazione sociale, nei casi di nuova edificazione e in tutte le tipologie di recupero edilizio di alloggi a canone sociale" (Art. 6bis, del Regolamento regionale n.1 del 2004 e s.m.i.).

Il mix abitativo, all'interno di questa norma specifica, è inteso sia come diversificazione per categorie e composizione dei nuclei famigliari sia, come si evince da alcune interviste rilasciate dai politici dell'esecutivo regionale in seguito all'approvazione delle modifiche al regolamento, come diversificazione per redditi e tenori di vita dei nuclei famigliari (obiettivo raggiungibile tuttavia attraverso un'altra norma di cui non viene fatto direttamente cenno all'interno dell'articolo sul mix abitativo e che riguarda l'introduzione del canone moderato).

Il mix abitativo ha dunque una duplice valenza: sociale e spaziale. Sociale perché mira a intercettare alcune specifiche domande abitative sia in termini di categorie (anziani, giovani, studenti) e di composizione dei nuclei famigliari (nuclei monoparentali, famiglie numerose, single) sia, in termini meno espliciti a livello normativo, puntando l'attenzione verso nuclei famigliari afferenti alla fascia del rischio abitativo e meno del disagio grave. Spaziale perché l'intento attribuito alla misura è quello di proporre una diversa dislocazione spaziale della popolazione, contrastando i processi che producono la concentrazione di nuclei in condizioni di disagio all'interno dei complessi residenziali popolari.

2. 2. Modalità di funzionamento del mix abitativo secondo la normativa regionale

Il mix abitativo in Lombardia è disciplinato dall'art. 6 bis del Regolamento regionale. Il regolamento è lo strumento attraverso il quale vengono definiti i criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e in particolare, come si vedrà nel paragrafo successivo, esso definisce i "requisiti soggettivi" per l'accesso all'ERP e i punteggi da attribuire alle condizioni abitative, familiari ed economiche di ciascun nucleo familiare. I requisiti soggettivi riguardano per esempio il possesso di 5 anni di residenza o di lavoro in Lombardia, l'essere cittadino italiano, se cittadino straniero, l'essere in possesso di un regolare permesso di soggiorno, il non essere titolare di un diritto di proprietà, l'avere un ISEE-ERP inferiore a 16.000 euro (si riferisce a una particolare modalità di calcolo dell'ISEE). I punteggi riguardano invece le condizioni abitative (la condizione di rilascio alloggio o sfratto, il sovraffollamento, l'inidoneità dell'abitazione), quelle familiari (per es. l'essere giovane coppia, anziano con invalidità o anziano solo, disoccupato etc.) e infine quelle economiche (ISEE-ERP da 0 a 16.000 euro). Il calcolo dei punteggi attribuiti alle singole condizioni porta alla definizione di un punteggio specifico per ciascun nucleo familiare, il quale, a sua volta, determina la posizione in graduatoria del nucleo e quindi la priorità di accesso del nucleo agli alloggi ERP.

Per l'attuazione del mix abitativo, la norma prevede la pubblicazione di "specifici bandi" attraverso i quali individuare una quota pari al 30% dei potenziali assegnatari di alloggi a canone sociale da collocare all'interno di nuove edificazioni o all'interno di interventi di recupero edilizio. Da quanto enunciato, si evince dunque che il 30% degli assegnatari non si individua "pescando" dalla graduatoria comunale in base all'ordine definito dai singoli punteggi, bensì tramite un bando speciale che consente di identificare specifiche categorie di assegnatari attraverso le quali si intende "produrre" il mix, tra queste la normativa ne identifica alcune: anziani, giovani e famiglie monoparentali. Proprio perché si tratta di un'operazione di assegnazione che si pone "in deroga" all'ordine della graduatoria, la normativa specifica che il bando speciale deve essere fatto motivando il generale fabbisogno abitativo e interpellando la Commissione consultiva comunale composta da membri del Comune, delle parti sociali e delle aziende pubbliche per la casa (ALER).

3. 2. Gli attuali meccanismi che determinano l'ingresso negli alloggi di ERP

Per comprendere meglio le modalità di funzionamento del mix abitativo e le sue reali potenzialità, di seguito si propone una breve descrizione dell'attuale composizione delle graduatorie ERP e dei meccanismi che determinano l'accesso agli alloggi a canone sociale. Gli aspetti legati alla concentrazione spaziale di situazioni di disagio sociale all'interno dei complessi ERP possono essere verificati e in parte spiegati attraverso la disamina di questi meccanismi che ne stanno all'origine.

1.3.2. La composizione della graduatoria complessiva

Le graduatorie ERP considerate sono quelle attualmente vigenti nei 23 Comuni appartenenti alle prime tre classi di fabbisogno individuate nel PRERP 2014-2016: Milano, Comuni capoluogo, Comuni dell'hinterland milanese a fabbisogno critico.

La graduatoria unica analizzata è costituita da 35.331 domande³. Le domande risultano in gran parte appartenenti al Comune di Milano che con quasi 22.000 (oltre il 62%) stacca nettamente tutti gli altri Comuni.

Rispetto alle tipologie familiari che è stato possibile identificare impiegando le informazioni contenute nella base dati analizzata, prevalgono in maniera piuttosto netta i single (24%), seguiti dalle persone sole con minori a carico (13%). Più staccate le famiglie di anziani e le giovani coppie con o senza minori a carico. Per

³ Si tratta di una graduatoria fittizia funzionale all'analisi condotta, ma va ricordato che le assegnazioni reali derivano dalle graduatorie dei singoli Comuni.

oltre la metà dei nuclei in graduatoria non è però possibile ricostruire la tipologia familiare di appartenenza⁴.

La maggior parte dei richiedenti proviene da Paesi a Forte Pressione Migratoria (Pfpm)⁵. Complessivamente i richiedenti nati in questi Paesi rappresentano il 58% circa dei richiedenti complessivi, con particolare rilevanza per nordafricani (16%), asiatici (14%) e latino americani (13%).

La condizione economica dei richiedenti è stata analizzata impiegando sia l'ISEE-ERP, che valuta la situazione economica considerando reddito e patrimonio rapportati alla numerosità del nucleo, sia il reddito, misurato attraverso l'Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR-ERP), per mettere in evidenza le situazioni con ISR-ERP nullo, i cosiddetti redditi zero. La condizione economica complessiva appare particolarmente deficitaria. Il 73% dei richiedenti si collocherebbe nella fascia ISEE-ERP di Protezione (da 0 a 9.808 euro), e il 28% nel sottoinsieme di questa fascia con ISEE-ERP da 0 a 4.000, costituito da famiglie che una volta ottenuto l'alloggio pagherebbero il canone ERP minimo pari a 20 euro mensili. Nella fascia di Accesso (da 9.809 a 15.257 euro) si posizionerebbe invece il 25% dei richiedenti e in quella di Permanenza (da 15.258 a 35.000) poco più del 2%. Questa distribuzione fa chiaramente emergere come l'attuale composizione delle graduatorie ERP renda particolarmente problematica la sostenibilità del sistema. Le famiglie destinate ad ottenere l'assegnazione di un alloggio presentano, infatti, in larga misura una condizione economica che le esporrebbe in maniera netta al rischio di morosità rispetto a canoni e spese. Ciò è in parte confermato dal fatto che il peso dei redditi zero, cioè di quelle situazioni che, pur con le dovute cautele, si possono considerare come totalmente incapienti, è del 10% circa.

Se si considera la condizione occupazionale⁶, emerge come i casi in cui l'assenza di lavoro è particolarmente critica, cioè le famiglie in cui il richiedente e uno o più degli altri componenti sono disoccupati, non incidono in maniera rilevante interessando il 2% circa delle domande. Più diffuse sono invece le situazioni in cui un solo membro della famiglia è disoccupato che riguardano il 10% circa dei richiedenti.

Una condizione che assume particolare rilievo nel determinare la posizione in graduatoria è la presenza di sfratto⁷. Nella graduatoria complessiva, la condizione di sfratto già eseguito riguarda il 5% circa delle domande, mentre i nuclei con sfratto in esecuzione costituiscono il 9% del totale.

2.3.2. Le condizioni che influenzano la posizione in graduatoria

L'analisi della graduatoria complessiva consente di tracciare un quadro di riferimento globale, ma non permette di comprendere il legame fra la presenza di una determinata condizione e la posizione in graduatoria dei richiedenti che la possiedono. Per valutare questo legame è necessario spezzare la graduatoria in sottogruppi ordinati in senso crescente e analizzare come si compongono rispetto alle condizioni considerate. La suddivisione adottata considera sia una classificazione di questo tipo che uno spaccato dedicato alle primissime posizioni:

⁴ Le tipologie familiari sono state ricostruite impiegando le informazioni ricavate dall'allegato I al r.r. 1/2004 sul punteggio attribuito a determinate condizioni per il calcolo dell'indicatore di disagio familiare. Le condizioni prese in considerazione sono "anziani" per le famiglie di anziani, "famiglie di nuova formazione" per le giovani coppie e "persone sole con eventuali minori a carico" per le persone sole.

⁵ I Paesi a Forte Pressione Migratoria (Pfpm) sono identificati e definiti dall'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità come "un insieme comprensivo dei paesi in via di sviluppo e di quelli dell'Est Europa, che contempla anche quelli entrati nell'Unione europea con i successivi allargamenti a partire dal 2004". Rappresentano in pratica i Paesi da cui la spinta migratoria verso l'Italia è maggiore. Per l'elenco completo si rimanda a ORIM (2014).

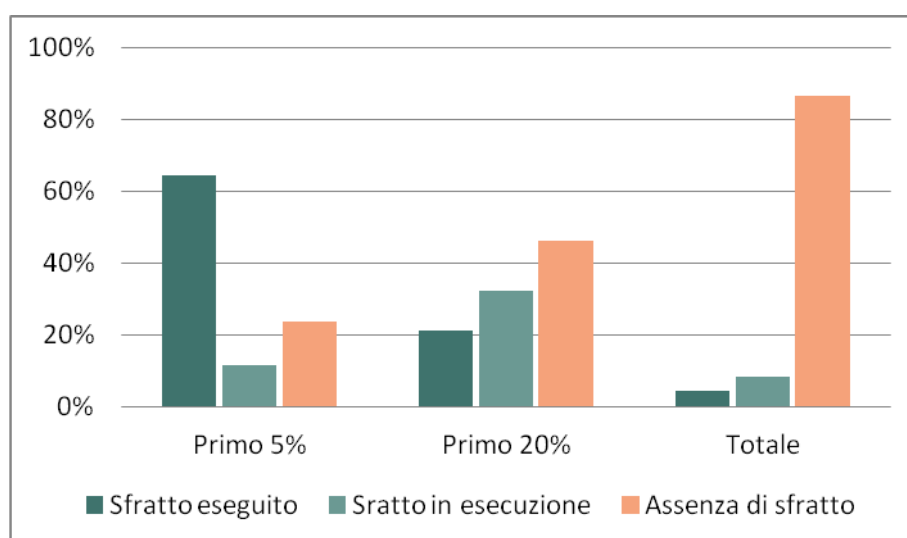
⁶ Anche la condizione di disoccupazione è ricavata dall'allegato I al r.r. 1/2004 in cui si specifica che lo stato di disoccupazione, sopravvenuto successivamente all'anno di riferimento del reddito e perdurante all'atto di presentazione della domanda, deve determinare una caduta del reddito complessivo del nucleo familiare superiore al 50%.

⁷ Questa condizione viene premiata con punteggi particolarmente elevati che dipendono da una serie di fattori esplicitati nell'allegato I del r.r. 1/2004, legati all'esecuzione o meno del provvedimento di rilascio e alla situazione abitativa del nucleo eventualmente sfrattato.

- la graduatoria è stata innanzitutto ripartita in quinti⁸ per valutare la distribuzione delle condizioni sull'intera estensione, passando dai primi quinti, in cui si collocano le posizioni più basse in termini di punteggio, agli ultimi in cui si trovano i richiedenti che stanno nelle prime posizioni della graduatoria;
- inoltre, per valutare come si compongono le primissime posizioni, cioè quelle con le maggiori probabilità di ottenere un alloggio, sono state analizzate anche le domande appartenenti al primo 5% della graduatoria.

L'elemento più rilevante che emerge da un'analisi di questo tipo è il fortissimo legame fra la condizione di sfrattato e una posizione elevata in graduatoria (figura 1).

Figura 1 – Composizione percentuale del primo 5% e del primo 20% della graduatoria per presenza o assenza della condizione di sfratto. Anno 2014



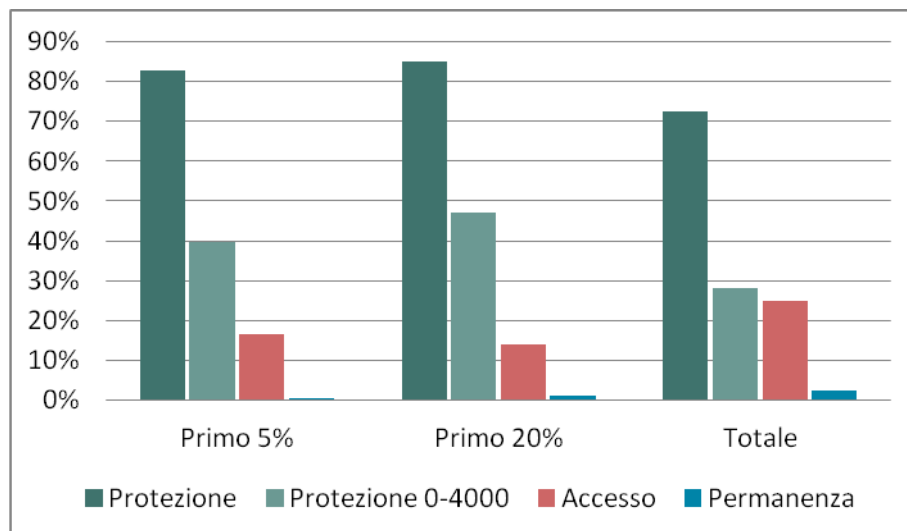
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale e pari Opportunità – Regione Lombardia e Comune di Milano

Un ulteriore elemento di rilievo, soprattutto nell'ottica della sostenibilità futura del sistema di ERP, è la condizione economica dei richiedenti, in particolare di quelli collocati nella parte superiore della graduatoria (figura 2). I richiedenti che si posizionano ai vertici, nei prossimi anni, diverranno infatti assegnatari di alloggi ERP e dovrebbero essere in grado da un lato di garantire la sostenibilità del sistema attraverso il pagamento dei canoni e, dall'altro, di scongiurare il carico su ALER e Comuni dell'eventuale morosità rispetto alle spese di gestione. Da questo punto di vista il quadro non è per nulla confortante. Nel primo 20% della graduatoria l'85% dei richiedenti appartiene alla fascia di Protezione e più della metà di questi ultimi alla fascia 0-4.000 cui sarebbe assegnato il canone minimo di 20 euro mensili. L'incidenza risulta analoga anche nel primo 5%. Questa composizione mette in luce una pericolosa anomalia del sistema. La fascia di Protezione è stata pensata come ambito residuale per le situazioni di maggior fragilità, e non come sostegno di un sistema che dovrebbe invece dipendere in misura determinante dai canoni delle fasce di Accesso e Permanenza. In pratica, però, la fascia di Protezione alimenterebbe quasi da sola le nuove assegnazioni,

⁸ La divisione in quinti di un insieme ordinato di unità statistiche, nel nostro caso la graduatoria ERP ordinata in senso crescente rispetto ai valori dell'ISBARC/R, consiste nella creazione di 5 fasce ciascuna delle quali raggruppa un numero di unità pari al 20% del totale. Nel primo quinto si posizionano le unità con i valori più bassi della variabile di ordinamento, quindi il 20% di richiedenti che sta in fondo alla graduatoria, nel secondo quinto le unità del secondo 20% e così via fino al quinto superiore in cui si trovano le posizioni più alte.

delineando dal punto di vista dei canoni uno scenario di ulteriore peggioramento alla situazione già critica che il sistema ERP sta vivendo.

Figura 2 – Composizione percentuale del primo 5% e del primo 20% della graduatoria per fascia ISEE-ERP di appartenenza. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale e pari Opportunità – Regione Lombardia e Comune di Milano

3.3.2. I nodi critici delle graduatorie

In definitiva, l'analisi ha messo in evidenza due nodi particolarmente critici che caratterizzano l'attuale meccanismo di costruzione delle graduatorie ERP.

- Una quota rilevante dei richiedenti collocati nella parte alta della graduatoria non offre garanzie di solvibilità in caso di assegnazione. Si tratta sia dei redditi zero che di una quota rilevante dei richiedenti non a reddito zero ma appartenenti alla fascia ISEE-ERP 0-4.000.
- Il sistema ERP, caricandosi di un numero troppo elevato di situazioni con disagio prevalentemente economico, vede compromesse sia la propria capacità di sostenersi che, indirettamente, quella di rispondere adeguatamente al disagio abitativo. Semplificando, la questione si può ricondurre alla valutazione della misura in cui sia da ritenersi accettabile che situazioni a forte disagio abitativo vengano scavalcate in graduatoria da situazioni a forte disagio economico.

3. Dalle norme alle pratiche: l'implementazione del mix abitativo

È a partire dalla situazione della domanda di alloggi ERP così come è stata descritta all'interno del paragrafo precedente che i Comuni si trovano ad attuare il mix abitativo. Del paragrafo precedente si richiamano in particolare due aspetti: il numero elevato di domande in graduatoria, quale indicatore di una pressione abitativa consistente e di difficile soddisfacimento attraverso le procedure ordinarie⁹; la condizione di particolare disagio economico in cui si trovano i nuclei assegnatari che ricoprono le prime posizioni della graduatoria. Si tratta di due elementi che influenzano, come vedremo, la scelta dei Comuni, di attuare il mix abitativo. Una scelta che se da una parte sembra auspicabile per migliorare la qualità di vita dei quartieri e i livelli di coesione, dall'altra, la sua applicazione, in un contesto contraddistinto da scarsità di alloggi e liste

⁹ Si stima che solo una parte, circa il 10% delle domande, riesca ad essere soddisfatta annualmente, a ciò si aggiunga che le domande, nella maggior parte dei comuni, sono costantemente in crescita.

di attesa consistenti, suonerebbe come una “minaccia” per coloro che, ricoprendo posizioni favorevoli nella graduatoria, rischierebbero di vedersi sfumare la possibilità di un’assegnazione a favore delle categorie individuate nel bando speciale.

1.3. Potenzialità e ostacoli nell’implementazione del mix abitativo tra procedure ordinarie e bandi speciali

A partire dagli elementi di contesto che condizionano la scelta del Comune di utilizzare lo strumento del mix, l’indagine condotta attraverso i questionari e le interviste, ha messo in evidenza come la maggior parte dei Comuni (87%) e la totalità delle ALER pongano attenzione al “mix abitativo” in sede di assegnazione degli alloggi ERP. Tale orientamento al mix, come si vedrà in seguito, si manifesta su diversi livelli. Nella maggior parte dei casi, l’attenzione al mix, viene implementata nelle procedure ordinarie di assegnazione, nelle more di quanto disciplinato nella normativa regionale. In casi molto più circoscritti è attuato attraverso l’utilizzo della norma prevista nel Regolamento (art. 6bis del rr1/2004 e smi), quindi pubblicando bandi speciali, oppure avviando progetti sperimentali ad hoc. Di questi ultimi viene fatto un uso molto ridotto sia per i fattori di contesto richiamati in precedenza, sia perché sono rari i casi di nuove realizzazioni o di recupero di edifici che consentono di applicare la normativa o effettuare progetti sperimentali. Per questa ragione si è ritenuto interessante indagare non solo i tentativi di attuazione del mix abitativo così come disciplinati dalla normativa specifica, ovvero, all’interno delle nuove realizzazioni o degli interventi di recupero degli alloggi attraverso l’utilizzo dei bandi speciali; bensì di esplorare l’orientamento al mix, all’interno delle procedure canoniche che investono il patrimonio esistente e all’interno di progetti sperimentali. Bandi speciali legati alla normativa regionale e progetti sperimentali orientati a favorire il mix abitativo (diversamente inteso) hanno riguardato dal 2011 al 2014, più del 50% dei 23 Comuni della rilevazione e 11 ALER su 13.

1.3.3. Il mix abitativo implementato attraverso Bandi speciali (art. 6bis rr1/2004 – “Mix abitativo”)

Il mix abitativo realizzato attraverso la normativa regionale e quindi tramite lo strumento dei Bandi speciali, viene attuato attraverso l’individuazione di nuclei famigliari diversificati per categoria e composizione. A ciò vengono spesso associate altre due strategie. La prima riguarda l’inserimento, insieme ai nuovi abitanti, di inquilini di altri contesti ERP. Una misura che, secondo alcuni operatori comunali, consente di integrare e accompagnare in modo più efficace l’inserimento dei nuovi arrivati all’interno del sistema di norme che regola i complessi di ERP. La seconda riguarda l’attivazione di forme di accompagnamento sociale che prevedono l’inserimento per esempio di portieri sociali come nel caso del Comune di Brescia o di tutor di condominio come nel caso del Comune di Cremona, che hanno la funzione di “gestire i conflitti” e promuovere la coesione sociale. La valutazione operata dai Comuni e dalle ALER con riferimento all’efficacia delle esperienze in cui è stato sperimentato il mix abitativo è duplice. Da una parte è considerata una misura auspicabile, dall’altro essi ritengono che lo strumento così pensato all’interno del contesto normativo in cui deve essere attuato, non sia sufficiente a produrre processi di coesione sociale.

Le criticità riscontrate riguardano:

- La quota fissata per legge del 30% di alloggi assegnabile a nuclei famigliari diversificati per categorie e composizione. Tale proporzione risulta troppo bassa per la realizzazione del mix abitativo. Secondo i Comuni i nuovi insediamenti possono riguardare dai 15 alloggi ai 40 alloggi e la quota da dedicare al mix abitativo risulta in entrambi i casi molto contenuta (5 alloggi in un caso, 12 nell’altro).
- La scarsità di interventi di recupero e nuove realizzazioni all’interno delle quali è possibile sperimentare lo strumento del mix.
- La tipologia degli alloggi disponibili negli edifici nuovi e recuperati può condizionare la scelta della tipologia del nucleo famigliare da indicare all’interno del bando.
- Dove l’esperienza è più matura, è stata riscontrata la necessità di attivare, tramite la presenza di tutor di condomini o portieri sociali, forme di accompagnamento sociale degli abitanti del nuovo

complesso edilizio per gestire le conflittualità che comunque tendono a crearsi all'interno del nuovo insediamento o del quartiere riqualificato.

2.3.3. Il mix abitativo implementato attraverso progetti sperimentali

Si tratta di progetti di housing sociale sperimentati da alcuni Comuni e che vedono coinvolti operatori pubblici e privati. Sono rivolti a nuclei famigliari con redditi diversificati e che possono accedere ad alloggi che propongono soluzioni abitative e titoli di godimento diversificati all'interno di un'area circoscritta: il canone (convenzionato, moderato e sociale) e la vendita (a prezzi convenzionati, di mercato, con patto di futura vendita). Spesso si tratta di sperimentazioni che propongono oltre al mix sociale e al *tenure mix* anche quello funzionale e dove il tema della qualità dell'abitare è attentamente messa sotto osservazione.

Il mix abitativo all'interno di queste sperimentazioni riguarda:

- Il mix tra diverse tipologie di reddito e diverse tipologie famigliari nei nuovi contesti di housing sociale attraverso l'inserimento di nuclei che possano riequilibrare le tipologie di nuclei già presenti e che hanno risposto alle candidature sugli alloggi del libero mercato o del convenzionato in vendita.
- L'accompagnamento sociale, previsto fin da subito all'interno del progetto, come strumento in grado di gestire le conflittualità in contesti contraddistinti da mix sociale e culturale ma anche di attivare forme di partecipazione e ascolto dei nuovi abitanti.
- L'inserimento di specifici abitanti in contesti nuovi, caratterizzati da particolari dotazioni tecnologiche che, secondo i Comuni, non sono utilizzabili da qualsiasi cittadino.

Le criticità segnalate rispetto a queste sperimentazioni, essendo nella maggior parte dei casi avviate da poco tempo, sono legate alla fase di avvio del progetto piuttosto che alla gestione. Rispetto alla fase di avvio sono segnalate le condizioni di contesto economiche, di disponibilità delle aree e di operatori a realizzare progetti sperimentali.

3.3.3. Il mix abitativo implementato all'interno delle procedure ordinarie di assegnazione

Da quanto si evince dalle esperienze degli operatori di ALER e Comuni, le valutazioni che precedono l'assegnazione di un alloggio ERP possono essere condizionate da diversi elementi: da una parte vi è il rispetto delle norme imposte dal Regolamento, dall'altra, un ruolo importante e meno controllabile e verificabile, è rappresentato dalla sensibilità del singolo operatore che ha il compito di effettuare l'assegnazione¹⁰. Quest'ultimo aspetto risulta di particolare interesse in quanto la "sensibilità" espressa dagli operatori può essere in molti casi sinonimo di conoscenza dei contesti abitativi di cui si occupa. Una conoscenza che solo gli abitanti, oltre a loro, possiedono. Si tratta di conoscenze importanti e preziose perché consentono di attuare un mix basato sulle biografie, sulle risorse e sulle potenzialità presenti nei quartieri attraverso i suoi abitanti e non sull'accostamento freddo e anonimo di particolari tipologie di abitanti. Altre realtà, per colmare queste conoscenze alimentatesi in diversi anni di esperienza sul territorio, si dotano di strumenti di mappatura dell'inquinato. Alcuni Comuni, invece, in contesti particolarmente problematici, attivano un servizio di portierato sociale mobile per mediare i conflitti, attivare percorsi di risoluzione dei problemi ma anche di mappare eventuali situazioni "critiche".

Le principali difficoltà di implementazione del mix all'interno delle procedure ordinarie riguardano:

- Nella maggior parte dei casi, l'obbligo di seguire necessariamente l'ordine della graduatoria che porta ad assegnare a nuclei particolarmente fragili e problematici.

¹⁰ Sono stati citati per esempio l'attenzione verso la possibilità di assegnare ai nuclei composti da anziani alloggi vicino ai famigliari o la collocazione di soggetti fragili come le madri sole con figli in contesti con bassa conflittualità. Rispetto al tema del mix abitativo tale attenzione assume diverse declinazioni e finalità, come per esempio: evitare la concentrazione di inquilini stranieri nel medesimo stabile o, più in generale, la concentrazione di casi particolari (come per esempio ex detenuti o ex tossicodipendenti).

- La tipologia degli alloggi presente in un determinato quartiere che può produrre, involontariamente, la progressiva concentrazione di determinate categorie di nuclei famigliari.
- La situazione emergenziale che sta imponendo di procedere con le assegnazioni ai nuclei più bisognosi senza la possibilità di effettuare delle riflessioni più strutturate rispetto all'impatto di determinate regole di assegnazione sui contesti abitativi.
- La bassa disponibilità di alloggi che non consente di fare valutazioni sul contesto abitativo più adatto a un determinato nucleo.
- In assenza di una conoscenza del nucleo familiare a cui verrà assegnato l'alloggio, la difficoltà a rispondere alle esigenze del nucleo proponendo il contesto più adatto e prevenendo così situazioni di conflittualità sociale. In questo senso la semplice attenzione alle categorie e alla composizione dei nuclei emerge come insufficiente a generare processi di integrazione sociale.

2. 3. *Può il mix abitativo generare processi di integrazione sociale? Idee e proposte per il mix abitativo dai Comuni e dalle ALER*

Come hanno messo chiaramente in evidenza diversi Comuni e Aler, soprattutto in occasione delle interviste in profondità, ciò che emerge dalle esperienze di implementazione del mix abitativo, dai contesti ordinari di azione a quelli più sperimentali di cui si è parlato nel paragrafo precedente, mette in crisi l'idea che lo strumento del mix possa essere effettivamente in grado di favorire l'integrazione sociale. Se da una parte dunque quasi tutte le realtà ascoltate ripongono attenzione al mix abitativo nella gestione degli alloggi di ERP, dall'altra emergono importanti perplessità nel ritenere che questa misura sia sufficiente, da sola, a produrre processi di coesione sociale.

Dalle esperienze sviluppate sui territori e in particolare nei grandi complessi ERP, è emerso come il mix abitativo, al contrario degli obiettivi a cui ambisce, risulti spesso fonte di disagio e di conflittualità e come, per gestirlo e indirizzarlo verso processi di coesione sociale, sia necessario "avvicinare" gli strumenti utilizzati dalle politiche, ai "target" a cui sono rivolti, attivando, come si è già detto precedentemente, interventi di accompagnamento di tipo sociale¹¹. Questi interventi sono volti a promuovere percorsi di coesione attraverso strategie di mediazione dei conflitti ma anche attivando progetti di sostegno all'occupazione e servizi di *counselling*. In queste esperienze la coesione sociale trova dunque efficacia non attraverso una norma che regola le assegnazioni una volta per tutte, bensì attraverso un intervento che: instaura una relazione diretta e duratura tra gli abitanti e le istituzioni, attiva progetti diversi (percorsi lavorativi, formativi, etc.), mette al centro dell'attenzione l'abitante e le molteplici domande e risorse di cui è portatore.

Un altro aspetto cruciale affrontato dai Comuni riguarda la scala di intervento. Si tratta di un elemento che interroga la storia delle politiche abitative e degli approcci che hanno guidato, nel corso degli anni in cui sono state fatte le principali realizzazioni, la nascita della maggior parte dei complessi di edilizia popolare. Le proposte avanzate dai Comuni per certi aspetti ridiscutono l'efficacia dello strumento del mix realizzato a livello di assegnazione e quindi di singolo edificio di ERP. In particolare i Comuni di grandi dimensioni propongono di ragionare a livello di porzioni di città, di "quartieri" contraddistinti dalla compresenza di alloggi di ERP e di alloggi privati. Le ALER che hanno un campo di intervento territorialmente più ampio,

¹¹ In un caso è stato segnalato come il tentativo di comporre contesti caratterizzati da alloggi in vendita, in locazione, con canone moderato e con canone sociale abbia fatto emergere la difficoltà a far convivere insieme persone con condizioni economiche differenti. Una difficoltà soprattutto culturale che ha fatto allontanare i ceti più abbienti. In un altro caso la presenza di nuclei famigliari diversificati per tipologia e reddito ha portato, per il numero molto elevato di persone, a situazioni esplosive dal punto di vista delle conflittualità che per i soggetti gestori sono risultate difficili da gestire.

propongono di programmare a livello di area vasta comprendendo comuni limitrofi e di differenti dimensioni all'interno dei quali collocare, in modo sparso, poche quote di alloggi di ERP.

Tali proposte sono strettamente connesse alle esperienze raccolte sul territorio in cui emerge come nei piccoli Comuni della provincia, dove gli alloggi ERP sono presenti in numero limitato, i nuovi inquilini vengano integrati con più facilità nel tessuto cittadino. A supporto di questo processo di integrazione concorrono spesso le strutture di quartiere quali l'oratorio, il centro di quartiere, che nei grandi complessi, sulla grande scala, vengono compensati dai processi di accompagnamento sociale attivati dalle istituzioni (si veda a tal proposito i Laboratori Sociali di Quartiere) o spontaneamente da organizzazioni formali e informali presenti sul territorio.

3. 3. Mix abitativo: la costruzione di diverse cornici interpretative nel passaggio dalla norma alla pratica

All'interno del paragrafo 1.2 si è cercato di ricostruire i confini del discorso pubblico che ha accompagnato l'introduzione, all'interno della normativa regionale, del dispositivo del mix abitativo. Ripreso in sintesi, la normativa regionale stabilisce che un contesto contraddistinto da mix abitativo è quello in cui viene assicurata la presenza di nuclei famigliari diversificati per tipologia e composizione. Sempre secondo la norma, tale varietà di tipologie famigliari all'interno di uno stesso contesto abitativo consente di contrastare fenomeni di ghettizzazione e favorire l'integrazione sociale. I Comuni che scelgono di adottare il mix abitativo devono mettere in atto una serie di specifiche procedure utili alla sua attuazione, tra queste: avere la disponibilità di un complesso abitativo nuovo o ristrutturato, in ogni caso vuoto, all'interno del quale impostare una sorta di "piano di assegnazione", dove gli alloggi verranno assegnati per il 70% con bando canonico, e per il 30% tramite bando speciale; individuare, a seguito di un'analisi sul fabbisogno abitativo a livello locale, le tipologie di nuclei famigliari a cui si vuole rivolgere il bando secondo l'ottica della varietà.

Il mandato per i Comuni che scelgono di adottare tale misura, è dunque quello di assicurare la varietà.

Quanto raccolto dall'ascolto dei Comuni, ha fatto emergere alcune criticità (riportate anche nei capitoli precedenti) che suggeriscono di andare nella direzione di una sorta di *reframing* del senso e del significato (Weick, 1997) attribuito alla norma in sede di stesura della norma stessa. Dalla norma alla pratica sembra dunque di rilevare uno scostamento semantico e di obiettivo.

Il primo scarto riguarda il tema della varietà. I Comuni che hanno attivato il bando speciale per il mix abitativo, contrariamente a quanto auspicato dalla normativa, non erano portati a ricercare condizioni che favorissero l'integrazione sociale, attraverso l'inserimento di nuclei altamente diversificati per tipologia e composizione. La prospettiva adottata è stata, al contrario, quella di definire poche tipologie di nuclei che, a loro avviso e in linea teorica, potessero tra loro andare d'accordo (gli anziani con i single, le giovani coppie con le famiglie numerose, etc...). La pratica dei Comuni si è dunque orientata verso forme di "gestione" delle differenze a partire dai dati a loro disposizione.

Il secondo scarto riguarda la modalità. I Comuni che hanno interpretato alla lettera il tema del mix, ritengono che sia la stessa procedura di assegnazione ordinaria che è in grado, da sola, di assicurare la varietà dei nuclei, senza dover attivare il bando speciale. Gli attuali meccanismi di assegnazione, come si è visto nel paragrafo 3.2, portano nella parte alta della graduatoria nuclei economicamente svantaggiati, poveri, la cui composizione e tipologia, effettivamente, è variabile. Sempre per questi Comuni, l'esperienza relativa agli insediamenti contraddistinti da mix abitativo, così come è definito nella normativa, sono anche quelli con i livelli più alti di conflittualità. A determinare processi di segregazione sociale e ghettizzazione, non è tanto dunque la concentrazione di nuclei "omogenei" dal punto di vista della tipologia famigliare o della composizione, quanto la concentrazione di numerose situazioni di povertà e di fragilità sociale. La norma, così come è stata definita, non incide (probabilmente non può) su questo livello. D'altra parte, come si era detto in premessa, alcuni primi tentativi nella direzione di favorire processi di integrazione e di contrastare forme di segregazione, erano stati compiuti con l'introduzione della tipologia dell'alloggio a canone moderato che doveva intercettare famiglie più abbienti e inserirle all'interno dei complessi di edilizia

popolare. Purtroppo, come è stato rilevato dalla ricerca condotta (Éupolis Lombardia, 2014) e da altre indagini a riguardo (Bricocoli et al., 2007; Plebani, 2010), tale misura non ha avuto successo. Uno dei problemi maggiori riscontrati ha riguardato proprio il tentativo di far convivere all'interno di un unico edificio o ambito di intervento (quartiere, zona, insieme di più edifici), attraverso l'offerta di alloggi differenziati per tipologia di canone applicato (sociale per i meno abbienti, moderato per i più abbienti), nuclei famigliari con redditi diversificati.

4. Può il mix abitativo rappresentare una o la soluzione al problema della segregazione spaziale dei complessi di edilizia residenziale pubblica? Interpretazioni e proposte.

1. 4. Lo svilupparsi delle politiche anti-segregative in Italia e in Europa: un breve excursus.

Il problema che sta alla base dell'attivazione di politiche volte a promuovere il mix abitativo in Lombardia, come è stato detto nei capitoli precedenti, riguarda la segregazione spaziale ("ghettizzazione") della popolazione povera e in particolare l'idea che tale condizione produca situazioni di "conflitto sociale" e quindi di insicurezza. Come mostrano numerose ricerche il tema della segregazione in Europa, ma soprattutto in Italia, non ha mai assunto livelli di gravità comparabili a quelli presenti invece nelle grandi città degli Stati Uniti (Bricocoli, Cucca, 2012; Zajczyk, 2004). E', infatti, proprio negli USA che nascono le prime politiche di contrasto alla segregazione spaziale, tra queste rientrano misure basate sullo sviluppo di processi di mix abitativo (ad esempio i programmi *Gautreaux Project*, *HOPE VI*, *Moving to Opportunity*), e i primi studi urbani sulle condizioni di vita degli abitanti dei ghetti, sui meccanismi di produzione della segregazione della popolazione povera e delle minoranze etniche ma anche sugli effetti delle politiche di mix (Agustoni et al. 2015; Bold, van Kempen, 2013; Manley et al., 2011).

Le politiche di mix abitativo, secondo gli studiosi, si sviluppano in Europa all'inizio degli anni Ottanta, in concomitanza con la crisi del modello fordista contraddistinta da una forte destabilizzazione dell'economia urbana, aggravata dalla concorrenza economica delle città sviluppata dai processi di globalizzazione e in un contesto dove l'intervento dello Stato ha iniziato un processo di progressiva sottrazione (Agustoni et al., 2015; Bricocoli, Cucca, 2012). Sono proprio le conseguenze negative del processo di ristrutturazione economica, in termini di aumento delle povertà e delle forme di esclusione socio-economica, che mettono i quartieri di edilizia residenziale pubblica al centro dell'attenzione, in quanto risulta sempre più evidente che è al loro interno che iniziano a concentrarsi le componenti autoctone e immigrate maggiormente deprivate (Agustoni et al., 2015). Il discorso pubblico e accademico dei decenni successivi si sposta dunque su questi spazi urbani, definiti diversamente come "ghetti", quartieri "difficili", quartieri in "crisi" e sulla base di questa impostazione si sviluppano le politiche anti-segregative (Agustoni et al., 2015) cosiddette *area-based* e concentrate nelle aree di edilizia pubblica (Bricocoli, Cucca, 2015). Lo sguardo è rivolto in particolare all'"effetto quartiere" sulle carriere degli abitanti, in termini di rendimento scolastico (Maestri, 2015), di mobilità sociale e di capacità di sfuggire a processi di esclusione sociale (Negri et al., 2004). Alla fine degli anni Novanta nascono, come si è detto con riferimento al caso lombardo, i programmi complessi e integrati volti alla rigenerazione spaziale e sociale (Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di quartiere, Urban, etc...). Secondo l'analisi di Bricocoli e Cucca (2012) le politiche anti-segregative proposte assumono diverse connotazioni in base all'obiettivo cui tendono e al modo di definire il problema:

- Per ridurre e prevenire la segregazione spaziale, intesa come principale ostacolo alla integrazione sociale, vengono attivate misure contraddistinte dalla "miscela" di alloggi per destinatari con possibilità economiche e caratteristiche sociali differenti (politiche di *tenure mix*)
- Per ridurre gli effetti negativi della segregazione spaziale, vengono attivati progetti integrati di riqualificazione sociale e infrastrutturale dei quartieri socialmente deprivati, attraverso misure che si basano su progetti occupazionali, formativi che vedono direttamente partecipare gli abitanti
- Per valorizzare le risorse presenti nelle aree connotate da segregazione spaziale, vengono attuati progetti volti a promuovere lo sviluppo delle risorse informali, le economie etniche, e

dell'associazionismo. In questo caso, l'approccio è che la concentrazione di residenti a basso reddito non è da considerarsi necessariamente e solo un problema ma una risorsa.

È in questo contesto che si sviluppano le politiche di mix sociale, le quali trovano tra i *policy maker* un trasversale consenso. A questo proposito è interessante ricordare come, nel 2011, l'introduzione all'interno della normativa regionale dell'articolo sul mix abitativo, venne accolto dalla Commissione Regionale Consiliare all'unanimità.

2. 4. L'analisi degli effetti dei programmi anti-segregativi basati sul social mix

Insieme alle politiche anti-segregative basate sul mix, iniziano a diffondersi in Italia e a livello internazionale (Europa e Stati Uniti in particolare) anche alcuni studi che tentano di misurare l'impatto di queste misure sulle carriere abitative. Quanto emerge incrocia in parte i risultati della presente indagine. Secondo questi studi volti a sviluppare verifiche empiriche sui benefici del *social mix*, gli esiti appaiono incerti (Agustoni *et al.*, 2015; van Ham, 2015; Bold, van Kempen, 2013; Bricocoli e Cucca, 2012; Manley *et al.*, 2011; Donzelot, 2006): il *social mix* non sembra essere misura sufficiente per garantire la scomparsa di ghetti e di sviluppare processi di coesione sociale.

Rispetto all'impostazione del problema che giustifica la nascita delle politiche anti-segregative vi sono studiosi, come ricordano Agustoni *et al.* (2015), che sono impegnati a indagare l'effettiva validità empirica dell'"effetto quartiere". Se per questi studiosi, da una parte, è evidente che la povertà ha teso a concentrarsi in determinate zone, dall'altra, risulta discutibile affermare che la vita all'interno dei quartieri socialmente deprivati sia la causa della povertà stessa. L'autore invita a considerare il fatto che "la concentrazione della povertà riflette le disuguaglianze economiche e, quindi, forzare i quartieri a divenire misti in termini socio-economici significa trattare i sintomi delle disuguaglianze e non la cura" (p.122). Da questo punto di vista, secondo gli autori, il mix sociale che rappresenta una prospettiva in generale auspicabile, appare una misura debole, in quanto non in grado di affrontare le cause che sono alla base delle disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza.

Rispetto, invece, alla scelta di adottare il mix sociale come misura di contrasto dell'effetto "ghetto", sulla base delle verifiche empiriche, gli studiosi hanno messo in evidenza alcuni punti critici che concorrerebbero all'insuccesso di queste politiche rispetto al raggiungimento degli obiettivi attesi.

Tra questi, in primo luogo, si segnala l'adozione di definizioni vaghe di *social mix* (Bricocoli e Cucca, 2012), in termini di obiettivi da raggiungere e senso della misura rispetto al contesto nel quale viene applicata. Tale aspetto lascia alla discrezionalità degli operatori che devono attuare la scelta delle modalità con cui farlo, in base all'interpretazione che essi ne danno. L'esperienza richiamata nei primi capitoli del presente contributo mette in evidenza diverse modalità di interpretare il mix da parte dei Comuni: vi sono operatori che concludono il progetto del mix, impegnando energie per individuare luogo e nuclei famigliari; vi sono operatori che vanno oltre, non dando per scontati gli esiti attesi, attivando forme di monitoraggio, accompagnamento del processo e di relazione con gli abitanti, volte a correggere gli effetti perversi e perseguire nel tempo l'obiettivo di coesione sociale prefissato.

Un secondo punto critico è rappresentato dall'idea che il mix sociale produca, secondo una logica deterministica, processi di coesione sociale. Come si è visto anche nelle esperienze riportate dai Comuni, sia rispetto al mix abitativo, sia rispetto ai tentativi di *mix tenure* (alloggi a canone sociale e a canone moderato) ha messo chiaramente di fronte all'indeterminatezza dei processi di interazione sociale. In alcuni casi la sperimentazione di mix sociale ha portato tensioni sociali. In altri il tentativo di avvicinare abitanti con redditi diversi ha sortito l'effetto di rifiuto da parte degli inquilini più abbienti. Alla base di questo approccio sembra emergere un'immagine di abitante "medio", "anonimo", "intercambiabile", la cui diversità è riconosciuta solo per lo status economico e la composizione del suo nucleo famigliare.

Un terzo punto critico ha a che vedere con il sovrapporsi di diversi dispositivi di risposta pubblica che producono effetti contrastanti tra loro. Anche in questo caso, occorre in aiuto l'esperienza raccontata dai Comuni. Se da una parte la normativa regionale prevedeva in un articolo la possibilità di realizzare mix

abitativo al fine di favorire processi di coesione sociale, dall'altra il dispositivo di risposta principale, che la stessa norma concorreva in linea teorica a correggere (evitare la concentrazione di situazioni di disagio), operava imponendo procedure che ostacolavano l'obiettivo da raggiungere. Gli studiosi a questo proposito puntano l'attenzione sul carattere "residuale" delle politiche abitative che, in questa fase contraddistinta da un'elevata scarsità di alloggi di ERP rispetto alle domande in graduatoria, "obbliga" necessariamente ad assegnare, come si è visto nel paragrafo 3.2, alloggi pubblici alle fasce sociali più deboli.

Un quarto punto critico riguarda il rischio di produrre all'interno del patrimonio di edilizia pubblica forme istituzionali di discriminazione nell'accesso. Questo fattore identificato dagli studiosi, è lo stesso considerato dai Comuni che, di fronte a una forte pressione abitativa, non se la sentono di attivare le procedure di mix abitativo per non alterare l'ordine di assegnazione stabilito dalla graduatoria comune.

3. 4. *Alcune proposte di lavoro*

Le esperienze narrate dai Comuni e quelle raccolte dalla letteratura sul tema, suggeriscono di essere cauti nell'attribuire all'attuazione del mix abitativo la possibilità di favorire e generare processi di coesione sociale. Come è emerso chiaramente dalla letteratura il *social mix* non può essere inteso come soluzione a tutti i problemi legati ai processi di segregazione socio-spaziale della popolazione (van Ham 2015; Bold e van Kempen, 2013; Manley *et al.*, 2011; Donzelot, 2006).

D'accordo con questi autori, e basandosi sugli insegnamenti raccolti dall'esperienza maturata dei Comuni ascoltati nell'indagine, in quest'ultimo paragrafo si vorrebbe da una parte ribadire l'importanza e l'interesse verso riflessioni e politiche che si interrogano ancora sul fenomeno che il mix abitativo vorrebbe "trattare", la segregazione socio-spaziale, sia a livello "micro" sia a livello "macro". Dall'altra, senza la pretesa di essere esaustivi, si vorrebbero indicare alcuni ambiti sui quali sarebbe interessante proseguire la riflessione per una possibile revisione e miglioramento delle misure fin qui impostate:

- Indagare le esperienze sviluppate dai Comuni nei quartieri di edilizia residenziale pubblica, analizzando non solo gli esperimenti di mix abitativo, ma anche i progetti, le politiche, le misure attuate a livello regionale e locale, dalle istituzioni pubbliche e private (per esempio i Contratti di quartiere, i Laboratori sociali di quartiere, le recenti esperienze di housing sociale) e dagli abitanti, volte a favorire la coesione sociale. Questa attività sarebbe utile per identificare le condizioni per cui a livello sociale e spaziale, si rivela possibile contrastare o prevenire gli effetti negativi dei fenomeni segregativi, soprattutto laddove essi vengano ravvisati, ma anche per scoprire gli effetti inattesi (dalle politiche) e le risorse presenti all'interno di questi contesti.
- Spostare l'attenzione dal quartiere al territorio, al sistema urbano nel suo complesso, considerando come la presenza di condizioni di "abitabilità" (concetto variabile e plurale, sul quale sarebbe necessario un investimento per capire come potrebbe essere declinabile) all'interno dei quartieri di edilizia pubblica, possa generare effetti di riverbero e contagio delle altre aree della città.
- Passare da politiche "distanti" a politiche "prossime" agli abitanti. "*People should take more and more the central axis of all action, being the inspiration of the solution*" viene riportato all'interno della presentazione dell'*European Network for Housing Research* (ENHR, 2015). La coesione sociale non può essere il frutto di un progetto di mix sociale (di dosaggio di tipologie di abitanti) impostato negli uffici comunali da alcuni addetti ai lavori. Le esperienze maturate dai Comuni ci insegnano che è necessario attivare progetti che siano processi, e che prevedono l'impostazione di politiche di accompagnamento sul territorio, basate sull'ascolto dei bisogni e delle risorse degli abitanti ma soprattutto sul loro coinvolgimento nella costruzione delle politiche locali.

Ringraziamo Veronica Merotta per il prezioso supporto nel corso della stesura del paper e per la puntuale attività di revisione.

5. Bibliografia

- Agustoni A., Alietti A., Cucca R. (2015) Neoliberismo, migrazioni e segregazione spaziale. Politiche abitative e mix sociale nei casi europeo e italiano. *Sociologia urbana e rurale*, 106: 118-136
- Bold, G., van Kempen R. (2013) Introduction special issue: mixing neighbourhoods: success or failure?. *Cities. The International journal of urban policy and planning*, 35: 391-396
- Bricocoli M., Granata E., Ponzini D., Savoldi P., (2007) *Politiche della casa tra competizione e progetto. Effetti positivi e criticità nella risposta locale ai bandi regionali*. Osservatorio Regionale sulla Condizione Abitativa, Regione Lombardia.
- Bricocoli M., Cucca R. (2012), Mix sociale: da categoria analitica a strumento delle politiche? Una riflessione a partire dal caso milanese. *Archivio di studi urbani e regionali*, 105: 143-152
- Bronzini M. (2014) Politiche abitative, rigenerazione urbana e mix sociale. In: Bronzini M., *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*. Roma: Carocci.
- Consiglio Regionale (2006) *Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2007-2009 (PRERP 2007-2009)*. DCR n. VIII/272 del 5 dicembre 2006, Regione Lombardia.
- Consiglio Regionale (2014) *Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica 2014-2016 (PRERP 2014-2016)*. DCR n. X/456 del 30 luglio 2014, Regione Lombardia.
- Donzelot J. (2006) Mixité sociale. *La rivista di politiche sociali*, 3: 177-201
- Éupolis Lombardia (2015) *Stima del bisogno di alloggi di edilizia residenziale pubblica*. Rapporto di ricerca.
- ENHR (European Network for Housing Research) (2015) Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?, Presentation of the main theme of *ENHR Conference* held in Lisbon, Portugal: june-july.
- Maestri V. (2014) Public housing and poor educational achievement: the italian case. *Economia Politica*, 2: 219-247
- Manley D., van Ham M., Doherty J., (2011) Social Mixing as a Cure for Negative Neighbourhood. Effects: Evidence Based Policy or Urban Myth?. *Discussion paper series // Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, No. 5634, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201104134380>
- Osservatorio Regionale sulla Condizione Abitativa (2015) *Rapporto Annuale Osservatorio 2014*. DGR X/3213 del 26/2/2015, Regione Lombardia.
- Osservatorio Regionale sulla Condizione Abitativa (2015) *Rapporto al Consiglio Regionale 2014*. DGR X/3432 del 17 aprile 2015, Regione Lombardia.
- Negri N., Saraceno C. (a cura di) (2004) *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*. Roma: Carocci.
- Plebani F. (2010), *Housing sociale, politiche abitative e fattore tempo. Spunti dal e per il territorio lombardo*. Milano: Guerini.
- Regione Lombardia (2012) *Patto per la casa. La via lombarda per lo sviluppo di nuove politiche per l'abitare*. Milano, 2 febbraio 2012
- Rieniets, T. (2012) Open city. Progettare la coesistenza nella città contemporanea. *Territorio*, 61: 7-15
- van Ham, M. (2015) Social mixing is not a one-size-fits-all solution to urban problems, *intervista rilasciata a Housing Europe* (Cecodhas), 16 giugno 2015 <http://www.housingeurope.eu/resource-499/social-mixing-is-not-a-one-size-fits-all-solution-to-urban-problems> (ultimo accesso il 20 luglio 2015)
- Weick, K. E. (1997) *Senso e significato nell'organizzazione. Alla ricerca delle ambiguità e delle contraddizioni nei processi organizzativi*. Milano: Cortina.
- Zajczyk F. (2004) Segregazione spaziale e condizione abitativa a Milano. In: Negri N., Saraceno C. (a cura di) *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*. Roma: Carocci.

ABSTRACT

The paper focuses on the experiences of “housing mix” in Lombardy. “Housing mix” isn’t a well-known and investigated issue in the field of urban and social regeneration policies. Lombardy Region introduced it in 2011 with Regional Regulation n.1. The aim of the norm was to “avoid the ghettoization of popular neighborhoods”, in other words, to counter the concentration of difficult situations (in terms of social and economical conditions of tenants) and to promote processes of “social integration”, in particular, among new social housing buildings. Especially Article 6bis of Regional Regulation allows to identify, among the entitled ones, a portion of beneficiaries equal to 30 per cent of beneficiaries for living in new public housing. This practice is realized by a “special call” addressed to specific categories of inhabitants, for example: large households, single parent households, elders, young people, young couples, students or one person households. This paper aims to return the results of a survey on housing mix, carried out in 2014. The survey involved, through the diffusion of a questionnaire and some in-depth interviews, 23 local authorities and 13 public companies for residential building in Lombardy. The research evaluates the use of this instrument and the output achieved. The paper, based on results of this research, tries to highlight: 1) the limitation and the potential of housing mix tested in local contexts; 2) the results, expected and unexpected, effectively achieved thanks to the use of this instrument. Finally, considering the reinterpretation of the experiences highlighted by respondents and the results of other researches available in literature, this work tries to understand factors and conditions that could effectively favor processes of social integration inside public housing complex.