

100 anni

di Carlo Tognoli

Sindaco di Milano dal maggio 1976 al dicembre 1986

Cento anni di Istituto Case Popolari di Milano, oggi ALER, sono un secolo di storia politica, amministrativa, urbanistica, edilizia, sociale come è documentato nei saggi di questa pubblicazione che accompagna la mostra allestita alla Triennale.

Milano, dopo l'unità d'Italia, conobbe uno sviluppo economico crescente che attirava imprenditori e molti lavoratori verso la città.

Il capoluogo lombardo, tra l'altro, diventò più grande nel 1873, con l'aggregazione del comune dei "Corpi Santi" che circondava la città centrale i cui confini erano segnati dalle "mura spagnole" (i bastioni). Ai 200.000 abitanti del nucleo storico si aggiunsero i 63.000 del suburbio.

Prima dei Piani Regolatori (Beruto e Pavia-Masera) le edificazioni si indirizzavano verso il Nord, o si attestavano attorno ai bastioni poiché la zona a sud risultava malsana a causa delle numerose risaie che rendevano invivibile (in particolare nei mesi estivi) questa parte dell'area urbana.

Comunque gli edifici sorgevano a ridosso delle vie di grande comunicazione verso l'esterno, cioè lungo i "raggi", senza comunicazioni trasversali. I piani portarono un po' d'ordine, ma la crescita economica alimentava la domanda di abitazioni e generava speculazioni.

A fine secolo il problema delle abitazioni popolari si fece strada. Per la verità le abitazioni per i "proletari" esistevano, "in case mal costruite, con vani piccolissimi, in contrasto continuo col regolamento d'igiene che dai costruttori viene tacciato di vessatorio", commentava Alessandro Schiavi (Direttore dell'Istituto Case Popolari di Milano dal 1909 al 1922) a margine del censimento delle abitazioni popolari promosso dalla Società Umanitaria nel 1903.

Anche il Comune di Milano avviò un'inchiesta registrando "le deprecabili condizioni di igiene e di sovraffollamento negli agglomerati operai monocellulari" e constatando inoltre forti movimenti speculativi sulle aree anche in periferia. Per questo l'amministrazione comunale decise di costituire una azienda municipale per le case popolari.

Nel frattempo però veniva approvata la legge "Luzzatti" volta a stimolare enti pubblici, privati, cooperative a costruire case popolari con agevolazioni da parte dello stato e degli enti locali (sostegni finanziari, cessione di aree fabbricabili del demanio, esenzioni fiscali, mutui a tasso di favore). In base a quella legge nacque nel giugno del 1908 l'Istituto per le Case popolari ed economiche di Milano.

La periodizzazione scelta per la mostra in occasione dei 100 anni dell'Istituto Case Popolari (oggi ALER) fa riferimento a periodi storici ben noti: dalla nascita dell'Istituto, sino all'avvento del fascismo (1908-1923) - il "regime" (1923-1945) - la ricostruzione, il "boom" economico e l'immigrazione (1946- 1963) - l'espansione dell'hinterland (1964-1993) - il recupero e la riqualificazione (1994-2008). Nei testi relativi alla storia urbanistica, architettonica e amministrativa sono riportati i dati significativi delle realizzazioni, delle evoluzioni tipologiche, delle modificazioni socioeconomiche che hanno influenzato lo svolgersi dell'attività dell'Istituto.

Nell'ambito di queste fasi si sono verificati eventi estremamente rilevanti.

Le guerre hanno lasciato il loro segno. La prima guerra mondiale, che non fu caratterizzata dai bombardamenti aerei, aveva comunque determinato un rallentamento nei programmi impostati dalla giunta Caldara (1914-1920), peraltro ripresi con lena nel 1919.

Il regime fascista, pur favorendo la costruzione di molti quartieri popolari (in parte già programmati in precedenza) liberalizzò gli affitti, con inevitabili aumenti, ma non ostacolò le sperimentazioni dei progettisti che a Milano erano di alto livello qualitativo.

La seconda guerra mondiale fu devastante, come emerge dai dati delle distruzioni provocate dai bombardamenti.

Il secondo dopoguerra ha visto sino agli anni Settanta un aumento rilevantissimo delle case popolari, che ha permesso di dare un tetto a chi l'aveva perduto, sino ad "assorbire" l'immigrazione conseguente al "miracolo economico".

Il ritmo fu questo: oltre 10.000 alloggi popolari nel periodo '46-'54; più di 30.000 nel decennio successivo; oltre 37.000 tra il '65 e il '74, comprendendo case IACP e comunali. Nella fase calante per l'edilizia popolare, che coincise con la fine del fenomeno migratorio, con il mutare del quadro legislativo e la riduzione delle risorse pubbliche, furono costruiti comunque 17.000 alloggi ('74-primi anni '80).

Il momento più favorevole per l'ERP fu rappresentato dalla legge 167 del 1962 che fu applicata anche al recupero (prima in corso Garibaldi e poi con il piano integrativo del 1975) per 64.000 locali e 30.000 di completamento su aree semilibere. La Variante Generale del Piano regolatore del 1976 confermava queste previsioni e prevedeva il ricorso alla 167 per le limitate espansioni urbane (60.000 locali).

Vennero però le sentenze avverse alla 167 applicata sulle case esistenti e nelle aree "storiche".

La politica "pubblica" della casa in sostanza rimaneva senza strumento per realizzare abitazioni a costi contenuti. Il recupero edilizio fu lasciato all'iniziativa dei privati con forme di convenzionamento o manutenzioni straordinarie, mentre vennero rapidamente esaurite le poche aree libere di 167. Un ciclo si concludeva.

Anche sotto il profilo "culturale" si affermava il ridimensionamento dell'intervento pubblico.

L'incontro tra "pubblico" e "privato" per il riuso e il rinnovamento della città (dato per scontato) avvenne tra una gestione burocratica e formale degli strumenti urbanistici e le logiche di mercato degli operatori. Non ci fu una regolamentazione e un riconoscimento di interessi diversi che avrebbero dovuto convergere per promuovere interventi di utilizzo degli spazi civili e comuni della società, dove il tema dell'abitare fosse un tema centrale.

Con il "piano" cadde per un certo periodo anche la programmazione e si aprì una "querelle" tra i propugnatori dell'urbanistica dei piani e i sostenitori dell'urbanistica degli interventi (fine anni '80, primi anni '90).

A questo si aggiunsero l'esaurimento dei fondi Gescal e la modifica profonda della legislazione che portò nella competenza regionale la politica della casa, con l'Istituzione dell'ALER (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale) ente economico, in luogo degli Istituti Case Popolari.

Non c'è dubbio che il tema della casa sia stato un po' trascurato negli ultimi 15 anni e che si stia riprendendo il suo spazio.

La Regione Lombardia ha inserito questo tema tra quelli centrali del "welfare" regionale, ponendo obiettivi importanti come il miglioramento complessivo delle vivibilità dei quartieri, la riqualificazione di aree degradate, i programmi integrati di carattere edilizio e sociale, la realizzazione di nuove abitazioni.

Programmi di "housing" sociale vengono proposti dalla Fondazione Cariplo.

Sappiamo che la questione è "la casa in affitto": per i ceti più deboli, per i lavoratori della nuova immigrazione, ma anche per rispondere alla domanda di mobilità residenziale per il lavoro e lo studio. Il "marketing" urbano deve fare i conti con la quantità e la qualità del mercato della casa in affitto. La potenzialità attrattiva di Milano (e mi riferisco alla Grande Milano che coincide quasi con la regione) è affidata anche all'accesso alla casa con modalità diverse dall'acquisto. Naturalmente non penso solo alle "case popolari", ma queste rientrano nella categoria.

Gli investimenti pubblici per il sostegno alla politica della casa sono essenziali (i dati del 2006 indicano un rapporto con il PIL inferiore allo 0,4%, contro l'1,5 del Regno Unito e lo 0,9 della Francia) e non determinano per un certo numero di anni aumenti della spesa corrente, come accade per altri interventi

sociali. Il ricavato delle alienazioni di alloggi, ovviamente, deve essere indirizzato dall'ALER verso la realizzazione di nuove abitazioni.

La revisione dei canoni, che pur suscita prevedibili proteste, è giusta se è vero che il canone medio mensile in Lombardia era, nel 2006, di 106 euro, con 114.000 famiglie su 170.000 che pagavano meno di 50 euro. Questo non significa che non si debbano tenere presenti le esigenze di coloro che hanno redditi bassi e i casi di "nuove povertà".

La mostra e il centenario hanno questa valenza: richiamare alla necessità di una politica della casa moderna, senza pianificazioni eccessivamente rigide, ma senza "deregulation" acritiche, privilegiando incentivi e procedure snelle e destinando i fondi pubblici alla costruzione di case (popolari) in affitto permanente.