



Elisabetta Ginelli

Politecnico di Milano

L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA IN ITALIA DEFINIZIONI E PROSPETTIVE

¹ Legge n.254, Legge sulle case popolari del 31 maggio 1903, detta Legge Luzzatti.

² Regolamento del Testo Unico R.D. 12/80 del 1908, n.528 per l'esecuzione della legge (TU) 27 febbraio 1908, n.89, sulle case popolari o economiche; Decreto Luogotenenziale 15 giugno 1919, n. 1857 recante Disposizioni sulle case popolari ed economiche; Regio Decreto 28 aprile 1938, n. 1165. Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica.

³ Definizione introdotta dal Piano Fanfani e istituzione dell'INA-Casa, Legge 28 febbraio 1949 n.43 'Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori'.

⁴ Legge n.640 del 9 agosto 1954 'Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane'.

La quantità, lo stato di fatto e le potenzialità dei quartieri di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli enti istituzionali, scenario principe di questa pubblicazione, sono rappresentativi di molteplici dimensioni valoriali che dovrebbero essere riconosciute dagli indirizzi e dalle volontà delle politiche atte a soddisfare un bisogno primario, quale quello dell'abitazione, per tutte le categorie di disagio e marginalità sociale. Si tratta di ammettere l'importanza del rapporto casa/abitare, di indagarlo e risolverlo in modo sostenibile se si vuole intraprendere un'azione efficace di rigenerazione urbana, anche con un ripensamento di regolamenti e leggi rivolte al sociale, in un nuovo modello di welfare. Tutto ciò dovrebbe tendere a obiettivi concreti attraverso un'azione per l'Abitare sociale inteso come processo, superando la visione emergenziale e frammentata del bisogno. Questi sono tasselli di una storia che si interseca con la definizione terminologica di edilizia residenziale pubblica ma, soprattutto, sono strategie di prospettive per il futuro, un futuro in cui il Pubblico deve assumere con responsabilità un forte ruolo di coordinamento strategico, di supporto all'innovazione (Mazzucato, 2020) per indirizzare e dare un impulso illuminato alle azioni pro-attive atte a innescare risposte a situazioni di bisogno sempre più consistente. Oggi lo scenario appare confuso rispetto al carattere 'sociale' del tema quale condizione di 'casa per tutti' come imprescindibile 'esigenze di vita', sia per impostazione storica delle politiche, sia per la dimensione della razionalità economica che ha rimosso il suo significato più profondo di produzione di beni e di senso (Galimberti, 2007) impedendo di assumerne i caratteri di 'infrastruttura abilitante', indispensabile a un Paese, come lo sono le ferrovie, gli aeroporti, gli ospedali e così via (Beltrami Gadola, 2022). Il mancato riconoscimento di questo compito ha prodotto sfratti, sgomberi, patrimonio non assegnato lasciato invecchiare 'avvallando' occupazioni abusive, assenza di manutenzione con relativa vendita a macchia di leopardo del patrimonio a fronte di una domanda di alloggi pubblici straordinariamente in aumento. Tutto ciò provoca un impatto e un degrado sociale.

IL CAOS INTERPRETATIVO DELLE DEFINIZIONI DI ABITAZIONE SOCIALE

Nella storia italiana i termini utilizzati per delineare la casa sociale sono stati molteplici; in ordine cronologico troviamo espressioni quali: case popolari¹, edilizia popolare ed economica², case per i lavoratori³, 'case popolarissime'⁴,

Nella pagina a fianco

Fig. 1: La casa del Sole, Casa a gradoni detta Il Palazzone, Ater Roma, Via della Lega Lombarda, I. Costantini, I. Sabbatini, 1930, Roma (fonte: foto dell'autore)

edilizia residenziale pubblica⁵ con la tripartizione in sovvenzionata, agevolata, convenzionata, infine il social housing introdotto nel 2008, termine tradotto, declinato e citato con locuzioni diverse che generano confusione interpretativa tra forma istituzionale e forma della qualità dell'ambiente prodotto (Tosi, 2017).

Tutte le definizioni hanno un carattere comune: sono contraddistinte da frammentate classi di utenti beneficiari, individuano diversi promotori diretti pubblici, no profit e privati e sono associati a standard spaziali quantitativi e qualitativi. Con il social housing si ufficializza l'integrazione tra servizi abitativi e sociali per una coesione sociale ma, allo stesso tempo, se ne smarrisce la dimensione pubblica.

Ripercorrendo l'evoluzione della terminologia, a partire dal 1903, possiamo trovare alcune chiavi di lettura della condizione attuale.

Le 'case popolari' di Luigi Luzzatti⁶, nella legge che porta il suo nome, non trovano una definizione di 'popolare' se non per le caratteristiche economiche, di igiene, di prezzo di vendita e affitto in ragione dei salari dei beneficiari. Questi ultimi, citati solo a titolo esemplificativo, sono: impiegati minori, operai, salariati, piccoli esercenti e altre classi assimilabili a questi, ai quali le case sono destinate. Si evince che la casa popolare è indirizzata a chiunque abbia un reddito, al disotto di una certa soglia massima stabilita, assumendo la questione delle abitazioni popolari come strategia per la nuova condizione produttiva industriale dell'epoca. Il 'popolo' a cui fa riferimento Luzzatti era costituito, egli dichiara in altra occasione istituzionale, da «proletari che vivono di magri salari, in quartieri luridi e in pietre nude che si devono trasformare, risanare e abbattere. Ma popolo, per noi, è anche l'artigiano indipendente, che sta poco meglio di quei suoi infelici compagni. È popolo i piccoli coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti; è popolo l'infelice impiegato civile, l'infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni ed è popolo l'operaio del pensiero, che fatica più volte, assai peggio di quello del lavoro delle proprie braccia vive, comincia questo col maestro di scuola, per passare all'insegnante mal retribuito delle scuole secondarie di primo e secondo grado, e finisce anche, in regione più alte, allo scrittore di giornali, a tante altre miserie intellettuali che noi conosciamo»⁷.

Con la promulgazione della legge, viene delineata una politica sociale che riconosce come attori promotori nuovi enti economici per indirizzare il capitale alla costruzione di case operaie e rurali⁸ e un intervento dello Stato «senza trascurare l'effetto indotto sia su scala più propriamente sociale, sia come fattore di sviluppo economico» (BonAlberti, 2005, p. 35), ma che affida ai Comuni un'azione residuale di intervento edilizio da offrire in affitto. La proprietà della casa, menzionata nell'incipit della legge appare l'indirizzo prioritario da perseguire⁹. Sono stabilite agevolazioni fiscali equivalenti a contributi pubblici indiretti. Tale posizione certamente liberista, ma per l'epoca, come dichiara Irace, di grande attenzione al sociale, è legata a una posizione in cui il principio della solidarietà civile si intreccia al tema del solidarismo economico e allo strumento delle provvidenze finanziarie (Irace, 2005).

Una prima considerazione è doverosa: a valle della lettura dei testi si evince che lo sviluppo economico è fortemente intrecciato alla qualità di vita del

⁵ Legge n.865 del 22 ottobre 1971.

⁶ Luzzatti è persona colta e stimata nell'Europa dell'epoca e profondo conoscitore delle esperienze insediative europee di case operaie ad iniziativa privata operate da industriali e grandi filantropi. Giurista, economista, banchiere, esponente della Destra Storica e accademico italiano, fondatore dell'Università Ca' Foscari di Venezia oltre che della Banca Popolare di Milano e della Banca Popolare di Lodi.

⁷ Discorso alla Camera, 14 maggio 1902, in Pugliese, R. (2005) a cura di, *La casa popolare in Lombardia 1903-2003*, Unicopli, Milano, p. 35.

⁸ Vedi articolo di Luigi Luzzatti pubblicato sulla rivista "Il Sole", 2 agosto 1901.

⁹ Legge n.254/1903, art. 1.

‘popolo’ inteso in senso ampio, ritratto nel ‘panteismo sociale’ di Luzzatti, cosiddetto per il suo originario rivolgersi ad una utenza molto allargata, posizione rivoluzionaria per l’epoca, oggetto di critica negli anni ’70, interpretata, rivisitata, orientata nelle scelte politiche italiane, in opposizione, per esempio, alle politiche della Francia che dichiara di essersi ispirata proprio alla legge Luzzatti (Pozzo, 2005) per orientare la propria politica sociale. Ma anche una visione che, come dichiara Irace (2005), rivista in una prospettiva attuale, ci mette di fronte ad una tale complessità e di pluralismo delle società occidentali che inducono a ridefinire in termini aggiornati le categorie di bisogno. Posizione condivisibile e ben trattata nei testi di Tosi (2017, 2008).

Una seconda considerazione riguarda il segnale interpretativo che ha pervaso la politica abitativa del nostro Paese dal Secondo dopoguerra, a partire dall’evidente indicazione operativa indirizzata verso la casa in proprietà.

Terza considerazione: pare evidente che le categorie di utenza cui sono rivolti gli interventi in proprietà sono rappresentative di una classe sociale considerata in ascesa. La presenza attiva del Comune e della fondazione dell’Istituto autonomo case popolari con le relative possibilità attuative è, invece, caratterizzata dal termine ‘pubblici servizi’. Interessante è sottolineare l’autorizzazione data ai Comuni a intraprendere la costruzione di alberghi popolari, da affittarsi per dimora giornaliera e di dormitori pubblici ad uso gratuito. Tema questo citato da ben pochi testi, uno fra tutti quello di Boldi (1910), in cui si dedica un intero capitolo alle esperienze europee sugli alberghi e dormitori popolari, antesignani dei contemporanei co-living e city pop, in risposta all’attuale domanda di temporaneità abitativa¹⁰. Già allora, la realizzazione di alberghi popolari, oltre a soddisfare un bisogno, erano portatori di un carattere ‘sociale’ per la presenza di spazi condivisi e collaborativi ma, anche, per una socialità mirata alla sensibilizzazione verso il bene comune.

Il soffermarsi, in modo certamente non esaustivo, su questo provvedimento legislativo trova la sua motivazione nell’imprinting che la Legge Luzzatti ha dato alle emanazioni legislative successive, anche quando si introducono diverse terminologie dedicate alla realizzazione di case di totale contribuzione o di agevolazione pubblica.

Nel Testo Unico del 1908 compare la dizione ‘edilizia popolare ed economica’ che permane sino al 1949. Vengono definite «case economiche quelle costruite da privati o da istituti, società ed enti per essere assegnate in locazione o proprietà». Le case popolari (art. 49) si contraddistinguono per essere «date in locazione dagli enti e dalle società [...] e che restano in proprietà inalienabile ed indivisa degli enti e delle società medesime». Si attua in questo modo una precisa distinzione tra il titolo di godimento del patrimonio realizzato: proprietà di privati con cessione in proprietà ai singoli individui e proprietà inalienabile dell’ente attuatore.

Nel 1949 si ufficializza la locuzione ‘case per i lavoratori’¹¹ con il Piano INA-Casa, che prevede la costruzione di case economiche da offrire in proprietà a riscatto e in affitto. Il rimando alla dimensione economica è potente. La legge si propone il duplice obiettivo di allargare l’occupazione operaia e dare sbocco a una serie di prodotti direttamente o indirettamente legati all’edilizia procedendo alla costruzione di alloggi per i lavoratori tramite la

¹⁰ Tale proposta all’epoca si distinse in alberghi destinati ai ceti con più capacità di spesa e dormitori a costi più modesti, lasciando a società filantropiche la costruzione di dormitori popolari d’uso gratuito. Ma Boldi anticipa la sua argomentazione sul tema dichiarando che elemento essenziale a cui deve corrispondere la specificazione di casa dell’operaio è l’elemento sociale. Tanto da fargli dichiarare la necessità di una professionalità quale quella dell’ingegnere sociale, anticipando l’attuale ruolo dell’architetto, capace di fare da intermediario fra sociologi, sanitari, amministratori, industriali, commercianti e gli specialismi della progettazione.

¹¹ Piano Fanfani e istituzione dell’INA-Casa. Con la Legge 28 febbraio 1949 n.43 il Parlamento italiano approva il progetto di legge: Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori.

costituzione di un fondo al quale contribuiscono direttamente lavoratori e datori di lavoro. Viene innescato un meccanismo di intervento diretto dello Stato in cui il lavoratore, in una condizione favorevole di vita, provvede allo sviluppo produttivo. Sul lavoratore ricade la responsabilità di mantenere un salario per riscattarne la proprietà di cui dovrà provvedere direttamente per gestione e cura.

Nel 1954, un discorso programmatico di Fanfani, in gran parte incentrato su provvedimenti a favore dell'edilizia e dei lavori pubblici, introduce le 'case popolarissime'¹² in cui si differenziano i beneficiari tra 'non abbienti' e 'meno abbienti'. Vengono proposti e poi varati disegni di legge differenziati per costruzioni a basso prezzo, categorizzandone l'utenza attraverso tre tipi di realizzazioni: 1) edilizia statale per i non abbienti (baraccati, ecc.) con capitali forniti dallo Stato e impiegati mediante l'azione di Enti organizzati nella costruzione; 2) edilizia sovvenzionata per i lavoratori meno abbienti, con salari minimi e medi, da costruirsi ad opera di Enti pubblici, ICP, Enti privati non lucrativi, Cooperative edilizie con contributi parziali dello Stato e con agevolazioni finanziarie (case popolari sovvenzionate, case Fanfani, case da costruirsi ad opera di Enti non lucrativi costituiti dalle aziende datrici di lavoro); 3) edilizia privata con potenziamento del credito edilizio, esenzioni e facilitazioni fiscali. In questa occasione, come afferma Astengo (1954), si delinea la politica edilizia nazionale per un decennio. La sopracitata 'edilizia sovvenzionata', palesa che l'edilizia residenziale pubblica è intesa come tale nel momento in cui si avvale di un contributo pubblico diretto od indiretto. Per tutti gli anni '50 e '60 le politiche si innestano in un quadro definitorio in cui per 'totale carico dello Stato' si intende la realizzazione di alloggi popolari con 'contributo diretto' corrispondendo ad una produzione a carattere congiunturale e specifica per ogni contesto territoriale. Per 'contributi indiretti' si intendevano le agevolazioni fiscali, concessione di mutui e contributi statali sul pagamento degli interessi a enti pubblici (IACP, INCIS, UNRRA-CASAS) per l'intervento edilizio o a cooperative edilizie tendenti a facilitare la costruzione e l'acquisto di alloggi popolari. I 'contributi diretti' rappresentavano le realizzazioni con contributi diretti dello Stato per la costruzione di alloggi popolari per i lavoratori dipendenti realizzati da enti pubblici esistenti o appositamente costituiti e stabiliti, per tutti gli anni '50 dal Piano INA-Casa e dal D.P. 340 del 22.06.1949, per gli anni '60 dalla Gescal¹³, che liquida il patrimonio edilizio della Gestione INA-Casa e istituisce il programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori. Beneficiari del piano Gescal sono i lavoratori dipendenti di aziende ed enti privati e pubblici, delle amministrazioni statali di regioni, province, Comuni e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, le cooperative. Nel frattempo, viene pubblicata l'innovativa Legge n.167¹⁴, tuttora vigente, che vara i Piani di Edilizia Economica e Popolare (PEEP) con l'obiettivo di ostacolare la speculazione fondiaria e di pianificare lo sviluppo edilizio con i piani di zona.

Relativamente alla categorie di utenza e alle tipologie beneficiarie sopra citate, vale la pena ricordare la dichiarazione di Vincenzo Montaldo esposta al Convegno nazionale di studio indetto dalla Società Umanitaria nel 1964:

¹² Legge n. 640 del 9 agosto 1954 'Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane' per la costruzione a carico dello Stato di tipo popolare, da dare in locazione o assegnato con patto di futura vendita. Artt. 3-4-5-7.

¹³ Legge n. 60 del 14 febbraio 1963.

¹⁴ 'Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree edificabili per 'edilizia economica e popolare', Legge n. 167 del 18 aprile del 1962.

egli denuncia l'anacronismo e l'inefficienza delle distinzioni, la confusione generata dal numero e dalla disparità degli Enti istituiti per la costruzione di abitazioni per lavoratori con o senza il concorso dello Stato, ricordando che «gli inconvenienti e gli abusi che hanno dato luogo le varie leggi Tupini¹⁵ e la 715¹⁶ (...) che prevedevano in teoria un risultato di tipo economico hanno in realtà prodotto alloggi di tipo medio o di lusso attraverso un meccanismo totalmente scontato (...) e come la cooperazione sia stata finalizzata in genere male, falsandone le finalità e facendola scadere a strumento di interessi personalistici e a vantaggio di strati sociali che non si trovavano certo nelle condizioni di ottenere aiuto dallo Stato». Anticipazione questa di una situazione di un recentissimo passato in cui alcune cooperative si sono trovate ad agire come agenzie immobiliari dimenticando il carattere sociale che le animava, errore di cui alcune si sono accorte troppo tardi. Montaldo aggiunge che «La discontinuità e l'arbitrio con cui sono stati concessi i contributi e i mutui, il mancato collegamento con i Comuni per il reperimento e l'esproprio dell'area, non solo hanno favorito la speculazione e il sottogoverno, ma ha introdotto un ulteriore anche se non quantitativamente rilevante elemento di disordine all'espansione già caotica della città. Se consideriamo il risultato edilizio e urbanistico dobbiamo concludere che gli alloggi prodotti attraverso questo particolare tipo di intervento statale, non si distinguono minimamente dal risultato disorganico e causale della speculazione privata». Quasi una premonizione della situazione odierna con la semplicistica interpretazione di 'social housing' come risposta a un bisogno della cosiddetta 'fascia grigia', offerta prioritariamente in proprietà.

La dizione 'edilizia residenziale pubblica' ERP è del 1971¹⁷ configurando come tale gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato, escludendo gli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione di programmi di edilizia convenzionata agevolata. Sono inoltre escluse dall'applicazione della legge le assegnazioni relative a costruzioni a carattere provvisorio o comunque destinate al ricovero temporaneo delle famiglie rimaste senza tetto a seguito di eventi calamitosi, nonché agli alloggi costruiti o da costruirsi dalle cooperative edilizie, agli alloggi realizzati da imprese od enti per il proprio personale ed a quelli destinati a dipendenti di amministrazioni statali per esigenze di servizio, differenziando l'edilizia sovvenzionata da quella agevolata-convenzionata. Si esplicita così il tipo 'edilizia sovvenzionata' a totale carico dello Stato, chiarendo palesamente che l'edilizia residenziale pubblica è intesa come tale nel momento in cui si avvale di un contributo pubblico diretto od indiretto.

Dal 2008 la denominazione 'social housing' sostituisce di fatto il termine ERP che identificava gli interventi residenziali destinati ai meno abbienti, promossi e realizzati da enti e amministrazioni pubbliche. Diventa sempre più infrequente il rimando al PEEP, benché sia in vigore la legge che lo istituisce. Insomma, il termine ERP pare cancellato dal linguaggio corrente e di rimando viene sostituito indistintamente da social housing e housing sociale, da edilizia sociale, generando un'interscambiabilità dei termini, con conseguente ambiguità e confusione tra modalità di attuazione e caratterizzazione socializzante

¹⁵ Legge n. 408 del 2 luglio 1949, 'Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie' (legge Tupini), modifica il TU considerando case popolari quelle costruite da Enti e società indicate senza la specificazione di assegnazione in locazione o proprietà. Il Piano Tupini fu prolungato fino all'esercizio 1958-59 con la legge n. 705 del 09.08.1954.

¹⁶ Fondo per l'Incremento Edilizio, Legge n. 715 del 10.08.1950.

¹⁷ Introdotta con la Legge n. 865 del 22 ottobre 1971 e la sua definizione appare nel testo del DPR 31.12.72.

degli spazi. Raramente viene citata l'Edilizia Residenziale Sociale (RES) che non compare nemmeno nel testo del PNRR.

Mai si fa riferimento nel linguaggio corrente al termine 'alloggio sociale', descritto dall'art. 1 del Decreto del 2008 come «l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. Si asserisce che l'alloggio sociale è elemento essenziale del 'sistema' di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie». Quindi alloggio come base del 'sistema' Abitare, di cui tuttavia non si dà chiarimento definitorio.

Una particolarità di questa legge, rispetto alla terminologia sopra menzionata, è relativa al titolo di godimento che, nell'art.1 esplicita il totale uso in affitto collegandolo strettamente al ruolo pubblico, ma che, nell'art. 2, ne amplia l'aspetto allargando alla temporaneità e alla proprietà l'uso dell'alloggio sociale. Inoltre amplia il panel degli operatori erogatori promotori (pubblici, privati, no profit, libero mercato) non relazionando tuttavia il titolo di godimento con i soggetti erogatori e viceversa (Lungarella, 2010), ripercorrendo l'impostazione della Legge Luzzatti.

Nell'art. 11 della Legge 6 agosto 2008, n. 133¹⁸, non si cita l'ERP, sebbene nel testo originario del DL 112/2008 fosse menzionata l'edilizia sovvenzionata, legittimando la sostituzione di ERP con ERS, attraverso un automatismo di sostituzione di pubblico con sociale, quasi a voler nascondere il ruolo esplicito del pubblico nel riconoscimento del ruolo sociale del mercato, pur nella piena coscienza del peso che il contributo pubblico, nelle sue varie forme, ha nella possibilità di generare un intervento sociale quale mezzo per il soddisfacimento di un bisogno¹⁹. Quindi, come asserisce Lungarella in un'articolata dissertazione che indaga la differenza tra ERS e ERP, «per realizzare l'edilizia residenziale che offre servizi abitativi alle classi meno abbienti, la si aggettivi come sociale o la si etichetti come pubblica, l'amministrazione pubblica non può evitare di mettere mano alla cassa» (2010, p. 277) concludendo che gli elementi identificatori dell'ERS sono esattamente gli stessi dell'ERP. Comunque sia, se l'edilizia residenziale offre servizi abitativi alle classi meno abbienti, che la si aggettivi come sociale o pubblica, il valore dato alla socialità, è in funzione di quanto è l'impegno pubblico (Lungarella, 2010), dove la socialità è intesa come la capacità delle politiche di rispondere alla povertà abitativa, attualmente rappresentata dal PNRR.

Lo stesso testo del PNRR, tuttavia, non aiuta a chiarire il senso di social housing poiché cita locuzioni quali: 'edilizia residenziale pubblica' (5 volte per indicare interventi ad alto impatto strategico sul territorio nazionale), 'edilizia sociale' (3 volte in modo generico o riferita all'edilizia per studenti), 'housing sociale' (5 volte riferibile alla residenza con affitto a canone ridotto), 'social housing' (utilizzato 2 volte in riferimento al *affordable housing* con l'investimento in fondi target). Abbinamenti che pur esplicitati non convincono sul preciso significato terminologico relazionato alle finalità dichiarate.

¹⁸ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

¹⁹ Si rimanda all'interessante saggio di Raffaele Lungarella in bibliografia.

IL PNRR E LA DIMENSIONE SOCIALE DELL'ABITARE

Sociale²⁰ è un termine pilastro della sostenibilità e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che diventa quasi un karma²¹, nel riportare la posizione di quanto sia obiettivo trasversale decisivo del Next Generation EU quale risposta alla crisi pandemica dell'Unione Europea.

La 'rigenerazione sociale' e le 'infrastrutture sociali' vengono collegate alle politiche di inclusione, dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sostenute con interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di housing temporaneo (strutture di accoglienza temporanea per individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di housing sociale destinato ad offrire alloggi a canone ridotto (studenti o famiglie monoreddito), con protagonisti operativi i Comuni e le aree metropolitane dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Viene dichiarato che il loro coinvolgimento è fondamentale per assicurare il finanziamento a regime dei nuovi servizi forniti, che dovrà, nel corso della programmazione del Bilancio dello Stato dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzato²². Posizione ribadita nella Missione 'Rigenerazione urbana e housing sociale' indirizzata a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, con azioni quali la manutenzione per il riutilizzo e la rifunionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti, la demolizione di opere abusive eseguite da privati, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, e lo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile. Nel 'Programma innovativo della qualità dell'abitare' si contempla la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, da compiere senza consumo di suolo, rivolte quindi alla riqualificazione e aumento dell'housing sociale e interventi sull'edilizia residenziale pubblica ad alto impatto strategico sul territorio nazionale.

Gli intenti, anche se un po' confusi, sono condivisibili, ma i fondi destinati all'edilizia residenziale pubblica sono percentualmente poco consistenti; gli interventi a carattere sociale, caratterizzante tutte le missioni, sono frammentati e monobiettivo: non emerge una strategia unitaria, anche a causa dei fondi a diversa origine e quindi inconciliabili. Un esempio è il mancato rapporto diretto tra efficientamento energetico (azione della transizione verde) e la riqualificazione edilizia (coesione e inclusione sociale) collocato in una visione di sistemica valorizzazione e di incremento del patrimonio ERP senza l'accento a un Piano Casa. Il PNRR non delinea un indirizzo di 'politica sociale relativa all'abitazione' ma un residuale interesse per affrontare ancora una volta l'emergenza.

Un'occasione, quella del PNRR, in cui la rigenerazione urbana avrebbe potuto essere abbinata alla 'rigenerazione edilizia', intesa come reinvenzione dell'azione di riqualificazione per attuare interventi sinergici con le richieste della transizione ecologica. Ciò avrebbe consentito di prevedere la sperimentazione di metodi produttivi tali da generare operatività costruttive innovative verdi, un aspetto questo totalmente trascurato. Il riconoscimento della ricerca e l'applicazione di innovazione farebbe la differenza nell'opera di valorizzazione

²⁰ «Che riguarda la società umana, che ha attinenza con la vita dell'uomo in quanto partecipa di una comunità nella quale ha, o dovrebbe avere, sostanziale diritto di parità rispetto agli altri membri», in Treccani <https://www.treccani.it/vocabolario/sociale/#:~:text=Che%20riguarda%20la%20societ%C3%A0%20umana,.%3B%20ordine%20sociale%2C%20v.>

²¹ Nel PNRR il termine viene citato ben 128 volte collegandolo a diversificate missioni e investimenti.

²² I testi sono tratti integralmente dal PNRR, p. 199.

del patrimonio; invogliare a *best practice* valorizzerebbe l'edilizia residenziale pubblica (Ginelli, Castiglioni, 2012) elevandola a luogo della sperimentazione con una potenziale capacità di traino nel settore delle costruzioni, superando la semplicistica manutenzione. L'agire costruttivo pienamente inserito nell'economia circolare, utilizzato a maggior ragione per scopi sociali, dovrebbe essere riconosciuto come un dovere, ammesso, anzi ricercato, dalla regolamentazione. Tale visione consentirebbe di aggiungere alla sostenibilità la sua quarta dimensione: la sostenibilità istituzionale, quale approccio capace di orientare l'emanazione legislativa verso un sostegno all'innovazione strategica nel rispetto sostanziale delle tre dimensioni fondative e declinata come capacità riconosciuta dalla struttura regolamentare nell'individuare e sostenere strategie, tattiche e azioni innovative. Tutto ciò permetterebbe anche di raggiungere risultati progettuali riferiti a un uso non stereotipato degli spazi abitativi, riconosciuti palesemente inadeguati dalla pandemia in corso e capaci di dare soddisfacimento a una veloce dinamica esigenziale nel tempo.

In una linea interpretativa ottimista e propositiva, quando il piano chiede di evitare il consumo di suolo, si immagina si focalizzi sulla riqualificazione, sulla rifunzionalizzazione del patrimonio costruito e sull'aumento della quantità di alloggi ERP. Questa posizione apre alla possibilità di riutilizzare il patrimonio dismesso, abbandonato, anche originariamente non destinato ad abitazione e non necessariamente di proprietà pubblica, in un rapporto di condivisione pubblico/privato che, grazie a strumenti procedurali agili e strategici, aumenti il parco alloggi, cioè l'offerta di abitazioni a connotazione di 'servizio' e quindi di 'infrastruttura sociale' in affitto, evitando la 'zonizzazione' sociale.

Oggi il termine *social* abbinato all'abitazione è utilizzato in modo molto articolato ma univoco nell'obiettivo, con un'offerta in proprietà e in affitto per l'assolvimento del bisogno di quella fascia chiamata 'grigia' evoluzione di un ceto medio che con le crisi economiche si è visto in realtà ridurre le capacità di spesa, demandando ad altri la risposta al disagio e alla povertà abitativa, ripercorrendo in parte la strategia di Luzzatti.

L'aspetto sociale della casa, invece, comprende una visione di accessibilità a tutti, la possibilità di offrirla in affitto per una residenzialità temporanea che consenta mobilità, che sia adeguata alle esigenze individuali e collettive, diretta al superamento dello zoning di ceto, che sostenga l'intergenerazionalità, che sia prodotta (costruita, riqualificata, rifunzionalizzata) in termini sostenibili e che abbia una gestione in grado di amministrare l'aspetto economico-finanziario tale da garantire un flusso di cassa da reinvestire in operazioni successive che amplino l'offerta, in una visione di medio e lungo periodo.

Si tratta insomma di adottare un 'welfare delle opportunità', che anticipi e riesca a prevenire la domanda, che risponda in modo differenziato e che si avvalga di relazioni istituzionali integrate e costanti (Galdini, 2012), con un approccio orientato a progetti di interventi edilizi integrati con iniziative sociali, diversificando sia l'utenza che i canoni applicabili e ponendo maggiore attenzione ai servizi e più in generale alle comunità (Perriccioli, 2014), con una prassi metodologico-progettuale e costruttiva che faccia del fattore 'tempo' una condizione di progetto mirato ad una reale rivoluzione verde.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Astengo, G. (1954), "In tema di programma nazionale", in *Urbanistica*, n. 14, pp. 1-5.
- Beltrami Gadola, L. (2022), "L'Agenzia per la casa", in *Arcipelago Milano*, <https://www.arcipelagomilano.org/> (04/02/2022).
- Boldi, M.A. (1910), *Le case popolari. Monografia completa tecnico-economica-sociale*, Hoepli, Milano.
- Bonalberti, E. (2005), "Dalla legge Luzzatti alla nuova politica per la casa della Regione Lombardia", in Pugliese, R. (a cura di), *Dalla legge Luzzatti alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Edizioni Unicopli, Milano.
- Galdini, R. (2012), *L'abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Liguori Editore, Napoli.
- Galimberti, U. (2007), *Idee. Il catalogo è questo*, Voce Società, Feltrinelli, Milano.
- Ginelli E., Castiglioni L. (2012), "Perchè valorizzare e riqualificare il patrimonio di edilizia residenziale pubblico", in *TECHNE*, 04.
- Irace, F. (2005), "La legge Luzzatti e il ruolo nell'Italia del Novecento", in Pugliese, R. (a cura di), *Op. Cit.*
- Lungarella, R. (2010), "Social Housing: una definizione inglese di Edilizia Residenziale Pubblica?", in *Rivista Studi Giuridici e Politici*, numero monografico: *Politiche sociali e diritto alla casa*, anno XXXI, 3/4, 2010.
- Perriccioli, M., Ginelli, E. (2018), "Design for Living: Strategy and tactics to face change. Progettare per l'abitare: strategie e tattiche per affrontare il mutamento", in Lucarelli, M.T., Mussinelli, E., Daglio, L., a cura, *Progettare Resiliente*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Perriccioli, M. (2014), "Re-cycling social housing. Strumenti, metodi, strategie progettuali per l'innovazione dell'Edilizia Residenziale Sociale", in *TECHNE Journal of Technology for Architecture and Environment*, 07.
- Mazzucato, M. (2020), *Lo stato innovatore*, Economica Laterza, Bari.
- Pozzo, A. M. (2005), "Strumenti e operatori della casa sociale", in Pugliese, R. (a cura di), *Op. Cit.*
- Tosi, A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis Edizioni, Milano-Udine.
- Tosi, A. (2008), "Retoriche dell'Abitare e costruzione sociale delle politiche", in *Meridiana*, n. 62, Abitare.