

Diritto all'abitare e questione abitativa

Tra edilizia residenziale pubblica e housing sociale

a cura di

Maria Grazia Della Scala, Saverio Santangelo



Giappichelli

*Orizzonte generale e contesto nazionale:
un'introduzione alla questione abitativa*

di Maria Grazia Della Scala, Saverio Santangelo

Gli anni che stiamo vivendo, segnatamente a partire dalla perturbazione finanziaria globale del 2008, sono fortemente caratterizzati dalla permanenza di situazioni di crisi, striscianti o più manifeste (*in primis* crisi climatica e ambientale e crisi sociale ed economica), e al tempo stesso contrassegnati da particolare incertezza e criticità in ordine alle questioni di principale rilevanza sociale per diffusione, persistenza e prospettive nel breve-medio periodo.

Affrontare il tema dell'Edilizia residenziale pubblica (ERP) e dell'Edilizia residenziale sociale (ERS), quindi della "questione abitativa" nel nostro Paese, presenta così sia problemi specifici, già da tempo noti e non risolti (invecchiamento della popolazione e aumento del numero di famiglie, impoverimento sempre più presente e diffuso, fabbisogno abitativo sociale pregresso, ecc.), sia questioni relativamente nuove o emergenti che di questo stato di crisi permanente sono esiti, tra cui il rilievo crescente delle istanze energetiche e ambientali, la necessità di un governo rigoroso del consumo di nuovo suolo, le tendenze nei processi di trasformazione urbana (sempre più orientati, in linea di principio, verso la città esistente), l'accentuarsi delle disuguaglianze sociali ed economiche, i cambiamenti del mondo del lavoro (si pensi al lavoro da remoto e ai crescenti livelli di precarietà occupazionale).

I problemi più risalenti ricorrono ormai da almeno tre decenni, da quando, per ragioni indimostrate o posizioni ideologiche, si è assunto come non più rilevante il problema sociale della

casa. Si è così lasciato che si perdesse una significativa tradizione di intervento pubblico, sia pure non sempre adeguata, che tuttavia aveva costituito una componente significativa dei processi di sviluppo e urbanizzazione e del ruolo dello Stato sociale nel corso del Novecento. Tale intervento aveva invero prodotto, sia nelle aree urbane a maggiore crescita che nelle città minori, esempi variabili di qualità urbanistica e architettonica, proposte di nuove concezioni urbane (v. ad es. il primo Peep di Roma e diversi altri casi coevi simili per approccio in Italia), e comunque risposte alla domanda abitativa sociale, anche se spesso si era trattato di concezioni tanto ambiziose quanto esposte al rischio di carenze di gestione, incompletezza degli interventi, debole o assente integrazione nei contesti urbani di appartenenza.

Oggi, al tempo della rigenerazione urbana come tema centrale e pervasivo nel governo delle città e aree urbane, volta a ridurre al massimo gli impatti ambientali dei processi di urbanizzazione in essere e futuri e a migliorare la qualità della città esistente, e in attesa di un rinnovato quadro normativo urbanistico generale che tarda ad arrivare, affiora la domanda di come orientarsi di fronte al considerevole deficit di offerta sociale di abitazioni, di come fronteggiare l'impoverimento crescente della collettività – anche in relazione al moltiplicarsi di nuovi soggetti in condizioni di precarietà e fragilità come gli immigrati, alla crescita di soggetti tendenzialmente deboli come gli anziani e alla permanente scarsità di risorse finanziarie pubbliche. Proprio e principalmente in tale scarsità si manifesta l'inadeguatezza della politica degli ultimi quarant'anni nel prevedere esigenze e bisogni e provvedere agli stessi attraverso intenzionalità e azioni lungimiranti, vale e dire attraverso progetti durevoli per la società e per i nostri ambienti di vita urbani. In larga misura le scelte che hanno portato al grave deficit di offerta di abitazioni accessibili (non deficit assoluto, come è noto, ma appunto rispetto alla domanda di livello economico medio-basso) sono riferibili al più ampio ambito di considerazione e valutazione dei problemi generali del Paese, di elaborazione delle politiche pubbliche e di allocazione delle risorse; lo stesso ambito da cui originano, in termini generali, i fattori di crisi che oggi mettono fortemente a rischio la stessa possibilità di ottenere e utilizzare al meglio le importanti ri-

sorse finanziarie a fondo perduto e/o a debito a tasso favorevole previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Proprio nel PNRR troviamo peraltro i dati impietosi sull'impoverimento economico nazionale in atto da oltre due decenni, da cui, verosimilmente, deriva anche il definanziamento dell'ERP a partire dalla metà degli anni '90.

Uno Stato lungimirante, rappresentativo di una collettività matura, dovrebbe mostrarsi capace di perseguire un modello di sviluppo maggiormente consapevole e responsabile, orientato verso la sostenibilità, la salvaguardia dei beni territoriali e ambientali, unitamente a una maggiore equità distributiva della ricchezza e delle opportunità (tra cui il bene casa).

Sono forti, invece, i dubbi che si stia effettivamente avanzando in questa direzione: il tema dell'emergenza abitativa e di quella socio-economica più in generale (non meno di un milione e mezzo di nuclei familiari in condizioni statisticamente accertate di "disagio grave o acuto"), sembra permanentemente iscritto in un orizzonte di scarsa consapevolezza e responsabilità sociale, nel quale da decenni prevalgono logiche, ad un tempo, culturalmente deteriorate e ottimisticamente e genericamente tese "allo sviluppo e all'innovazione"; obiettivi che appaiono talora fini a se stessi e che solo marginalmente comprendono un autentico progetto sociale, con la conseguenza che implicitamente sembra si finiscano per accettare gli effetti di iniquità ed esclusione che spontaneamente ne derivano, nella certezza o illusione che l'esito finale sarà comunque il migliore possibile (che lo sia per tutti, per molti o per pochi ...).

Certo, le situazioni non sono ovunque le stesse: in alcune Regioni gli obiettivi di efficienza e di accrescimento della ricchezza, e per certi versi anche di maggiore equità sociale, sono perseguiti con capacità e visione di medio-lungo periodo. Anche la lenta evoluzione dell'ordinamento statale, sia pure faticosamente, tende invero a definire nuovi perimetri del diritto all'abitazione, anche grazie alle aperture operate dal diritto europeo.

Permangono per ora, tuttavia, sia macro-scenari di crisi economiche e sociali in essere o annunciate che divari territoriali nell'offerta abitativa sociale e nelle politiche e prospettive di intervento pubblico nel settore.

Se questo è lo sfondo generale su cui i diversi contributi presenti nel volume vanno collocati, nelle pagine che seguono le diverse problematiche della questione abitativa e del diritto alla casa e all'abitare¹ sono trattati sostanzialmente secondo tre profili: gli scenari di riferimento in atto, sia complessivi che specificamente giuridico-normativi (Parte I); i problemi e gli apprendimenti, tra passato e presente, che hanno accompagnato la realizzazione delle case popolari e dell'ERP, nel corso del Novecento (Parte II); l'evoluzione recente del contesto nazionale e le prospettive attuali in materia di edilizia residenziale sociale (Parte III).

Nell'insieme dei temi proposti, inoltre – dal progetto ad un tempo misurato, credibile e socialmente ambizioso de La Garbatella, a Roma, nei primi decenni del Novecento, ai tentativi, nei successivi anni '60 e '70, dei grandi Piani di Zona *ex lege* n. 167/1962 di esaltare i caratteri di autonomia e completezza del grande quartiere pubblico –, è possibile ritrovare alcuni elementi qualificanti di una traccia, lunga un secolo, delle politiche per la “casa popolare” prima e per l'Edilizia residenziale pubblica dopo, e del progetto di uno spazio abitabile compiuto, comprensivo di funzioni di servizio e di relazione.

Naturalmente, in cento anni, il modello di intervento pure è radicalmente cambiato, e continua a modificarsi, così come è per la società e la sua composizione demografica, e ad esso è corrisposta la sua pure incerta evoluzione giuridico-normativa del diritto prima alla casa e poi, in termini più aleatori, all'abitare, nella consapevolezza che nelle esigenze umane fondamentali vi è il bisogno di socialità e di inclusione.

Questo percorso ha condotto, da una parte, alla novità in larga misura illusoria del cosiddetto *housing* sociale a partire dagli anni 2000 – che certo non può bastare a coprire le gravi carenze delle politiche abitative sociali negli ultimi decenni –, e, dall'altra, più recentemente, all'ipotesi obbligata di lavorare sul già co-

¹Input iniziale per lo sviluppo della ricerca è stato il seminario *Social housing e politiche urbane inclusive*, svoltosi nell'ambito del Master “Urbam – Urbanistica per l'Amministrazione pubblica” (Sapienza Università di Roma, 30 ottobre 2021).

struito, come è il caso del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare, PINQuA, in ambito PNRR, pensato appunto nell’ottica culturalmente ineccepibile della rigenerazione urbana.

Il presente lavoro non intende essere una trattazione completa e organica dell’Edilizia residenziale pubblica/sociale ma proporre, attraverso l’approccio interdisciplinare offerto dalla diversa formazione e personalità degli Autori, singole analisi e narrazioni, e specifici angoli visuali, utili a cogliere profili critici e prospettive evolutive dell’irrinunciabile tema del diritto all’abitare.

PARTE I

Diritto all'abitare e strumenti di tutela

CAPITOLO I

Edilizia residenziale pubblica e Housing sociale: c'è ancora una questione abitativa?

di Saverio Santangelo, Maria Teresa Cutrì*

SOMMARIO: 1. Abbandono dell'Edilizia residenziale pubblica e (sterile) ascesa dell'*Housing* sociale. – 2. Crisi globali e nazionali: ridurre il margine di incertezza. – 3. Sulle caratteristiche qualitative e sul senso della domanda e dell'offerta abitativa sociale. – 4. Servizi abitativi Vs Casa? – Riferimenti bibliografici.

1. *Abbandono dell'Edilizia residenziale pubblica e (sterile) ascesa dell'Housing sociale*

Tra i meriti certi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), inteso come testo del piano italiano di risposta alla crisi socio-economica indotta dalla pandemia da Covid-19 tra il 2019 e il 2022, e vista anche la rilevanza istituzionale del documento, c'è sicuramente l'aver chiarito che Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e *Housing* sociale (Hs) sono due cose diverse¹. Infatti, seb-

* Il paragrafo 1. è da attribuire a Maria Teresa Cutrì, i paragrafi 2., 3. e 4. a Saverio Santangelo.

¹ Così, almeno, sembra di poter leggere nel PNRR il passaggio esplicitamente dedicato alla materia: «Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute anche con interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di *housing* temporaneo (come le strutture di accoglienza tem-

bene entrambe dovrebbero concorrere, per statuto, a ridurre il disagio abitativo della popolazione con redditi molto bassi o comunque insufficienti rispetto al mercato della casa, va detto che ancora oggi, a distanza di sessant'anni dalla legge n. 167/1962², l'ERP, espressione rilevante dell'azione pubblica, è (sarebbe) chiamata ad assolvere al compito peculiare e particolarmente importante di provvedere affinché i nuclei familiari e i soggetti più svantaggiati socialmente ed economicamente abbiano un'abitazione adeguata e dignitosa. Un compito che nel nostro Paese, in misura largamente prevalente, è sempre stato eminentemente pubblico, e che comunque, in linea di principio, ha a che vedere con forme di *Welfare State* e, in ultima analisi, con aspetti fortemente rappresentativi dell'interesse generale nel suo complesso (in questo caso riferendo questo interesse precisamente alla società e non allo Stato). Mentre – invece – l'Hs, da oltre un decennio, è (dovrebbe essere) lo strumento, a base economica prevalentemente privata, per agevolare nell'accesso al bene casa, in affitto e/o in proprietà, in particolare la fascia di popolazione “medio-bassa” dal punto di vista reddituale, ma mediamente solvibile. La relativa poca chiarezza, ancora oggi, di questa importante distinzione tra ERP e Hs è dovuta, verosimilmente, alla frequente e impropria sovrapposizione di significato della componente “pubblico-privata” presente nell'ERP (così, oggi, potremmo dire per quanto riguarda due delle sue tre fattispecie, l'edilizia “agevolata” e l'edilizia “convenzionata”), con l'*Housing* sociale. Sia in queste due forme dell'ERP che nell'Hs, infatti, non ricorre

poranea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di *housing* sociale destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito» (gov.it, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Italia domani*, 203, s.d.; <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> – ultima consultazione: 12 gennaio 2023; il sottolineato è nostro). Occorre ricordare, altresì, che in un documento del Consiglio dell'Unione europea relativo al PNRR dell'Italia, con data 8 luglio 2021 e per questo verosimilmente antecedente, si trova invece la piena assimilazione dell'ERP all'Hs. Nel presente contributo si farà riferimento sempre e comunque alla distinzione tra ERP e Hs così come sopra riportata da <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>).

² Legge 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*.

la finalità più propriamente distintiva dell'ERP, dovuta essenzialmente alla sua prima e più significativa fattispecie, l'edilizia "sovvenzionata", vale a dire il suo essere destinata ai soggetti che versano nelle condizioni di maggior disagio, povertà e marginalità sociale, e che dovrebbe collocarla tra le forme più nobili e rappresentative dello Stato sociale, e che, invece e malauguratamente, è divenuta nel nostro Paese fonte di conflitti e di scontro politico e sociale, nonché, frequentemente, di stigma ed esclusione per chi ne fruisce. Nel rimarcare le differenze e la non fungibilità tra ERP e Hs, inoltre, va rilevato che a partire dagli ultimi anni del Novecento l'edilizia "sovvenzionata" come politica pubblica centrale è stata pressoché abbandonata. E intanto, da un lato, venivano posti in essere interventi volti alla sua sostanziale smobilitazione patrimoniale – nonostante nel frattempo aumentassero i fattori di disagio sociale, povertà e incertezza nell'ambito di occupazione e *Welfare* –, e, dall'altro, si promuovevano politiche di sostegno e incentivi a interventi di Hs (che pure prevede tassi di rendimento per i soggetti realizzatori, sia pure cosiddetti "etici" perché di entità limitata), determinandosi così quelle criticità sociali ed economiche che sono alla base del riproporsi da diversi anni ormai di una urgente, e più o meno "nuova", questione abitativa. Gli investimenti in *Housing* sociale, infatti, in termini sia finanziari che di *accountability* e credibilità dell'azione pubblica (che pure ci ha messo risorse, sia nelle politiche complessive alla base dei programmi che nei singoli interventi), non hanno portato contributi significativi alla riduzione del problema casa per la domanda economicamente più debole e socialmente più fragile. E, del resto, non poteva essere che così, viste la natura e le caratteristiche dello strumento.

2. Crisi globali e nazionali: ridurre il margine di incertezza

Lo sfondo concausale di tali criticità è costituito dal susseguirsi, nei primi due decenni di questo XXI secolo, di crisi globali e nazionali, i cui effetti particolarmente gravi nel nostro Paese vanno però attribuiti in buona misura ad una nostra duplice

difficoltà: da un lato, nel gestire i rischi e le opportunità della globalizzazione, della continua innovazione tecnologica ed economica, fino alle crisi più recenti e più gravi, ad oggi, nel 2023, della pandemia e della guerra russo-ucraina (una delle guerre in corso nel mondo, a noi troppo vicina, in tutti i sensi, perché potissimo ignorarla); e, dall'altro, nell'incapacità di perseguire un modello socio-economico e distributivo più proprio e adeguato rispetto alle due crisi di più lungo periodo oggi in atto e di gravità crescente, quella climatica e quella sociale. A questo riguardo, in tema di economia, considerando il Prodotto interno lordo – che gli si attribuisca molta o poca importanza, comunque orienta le “nostre” decisioni e condiziona le possibilità di allocazione delle risorse –, l'incipit del PNRR sopra citato è impietoso, e non lascia dubbi:

La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento³.

Così può essere sintetizzato lo stato presente delle vicende economiche del nostro Paese, dopo qualche decennio di politica della cosiddetta Seconda Repubblica, oggi ancor più aggravato dalla guerra russo-ucraina in atto, dai suoi effetti sull'economia e

³ gov.it, *Piano Nazionale*, cit., 2; ultima consultazione: 12 gennaio 2023. Sebbene sarebbe necessario avere certezza di piena comparabilità tra le due situazioni, pur tuttavia si fa presente che, ad es. in Francia, «... chi si affida al sostegno alimentare continua a provare vergogna, tanto che molti preferiscono rinunciarvi. [...] Nel 2022, sette milioni di persone in Francia possono aver provato queste sensazioni. Nel 2018 erano 5,5 milioni, una cifra che in dieci anni era già raddoppiata. L'aiuto alimentare, concepito come misura di emergenza, è diventato comune nei Paesi occidentali. Disoccupazione, austerità, Covid-19 e ora inflazione: ogni crisi reca con sé un nuovo carico di bisogni, senza che, una volta passata la tempesta, si torni al livello precedente» (Bréville, 2023).

dalle prospettive generali, soprattutto nazionali, che permangono particolarmente incerte e gravose.

Di conseguenza, in relazione al probabile scenario di breve-medio periodo cui si è accennato, ragionare ancora sulla questione abitativa appare tanto necessario quanto problematico. E le ragioni che ne motivano la necessità sono le stesse che ne rendono problematica una sua soluzione. Occuparsene è necessario, infatti, per ragioni innegabili di civiltà e di equità e tenuta sociale, troppo grande è l'urgenza di *Welfare* abitativo per la domanda inevasa degli ultimi vent'anni; e, parimenti, è problematico, in partenza per la rilevanza quantitativa del pregresso e in prospettiva perché, per quanto si è detto, è inevitabile mettere in conto un margine di incertezza particolarmente elevato negli scenari politici, economici e sociali di breve-medio termine. Margine che può essere ridotto solo se alla base delle ipotesi di rinnovate politiche e programmi di *Welfare*, specificamente *Welfare* abitativo, ponessimo adeguate volontà e capacità di conoscere e rileggere con attenzione questo stato di cose e seguirne l'evoluzione, a partire dalla probabile messa in discussione delle certezze indefinite (l'ossimoro è intenzionale) che il PNRR aveva rappresentato fino almeno ai primi mesi del 2022 per quanto riguarda l'allocazione delle risorse economico-finanziarie. La politica nazionale dovrà decidere, obbligatoriamente in tempi brevi, se la questione abitativa è o meno tra le questioni di primaria importanza, se è di interesse generale o se, invece, ancora una volta rimarrà confinata in secondo piano.

3. Sulle caratteristiche qualitative e sul senso della domanda e dell'offerta abitativa sociale

Per ogni politica abitativa che sia basata sui bisogni reali primari i dati di partenza oggi più rilevanti sono due: i) ancora il numero dei nuclei familiari, più o meno ampi, in lista di attesa per l'assegnazione di una casa in edilizia sovvenzionata; ii) la destinazione esplicita di risorse alle «strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà eco-

nomica» (sopra ricordata) –, e quest'ultimo è un positivo elemento di novità del PNRR. Occupandoci del primo punto, e considerando qui solo i nuclei in condizioni di disagio abitativo “grave”⁴, sono immediatamente evidenti la rilevanza e la gravità del problema casa. Naturalmente, sono sempre sullo sfondo anche, da una parte, l'insieme di procedure, criteri, ecc. con cui gli alloggi di edilizia sovvenzionata (comunque insufficienti in termini quantitativi), sono assegnati agli aventi diritto e, dall'altra, le molte questioni urbanistiche, gestionali e socio-culturali irrisolte che hanno molto spesso accompagnato l'attuazione della legge n. 167/1962.

Oltre al dato complessivo, altri elementi concorrono a definire la situazione con cui è necessario misurarsi, oggi, per orientare al meglio la finalizzazione delle risorse disponibili, soprattutto quelle, cospicue, individuate nel PNRR⁵, seguendone prima di tutto l'eventuale diversa allocazione conseguente all'evoluzione degli scenari problematici di cui si è detto e poi i successivi iter di assegnazione e spesa; il tutto nel rinnovato quadro politico nazionale maturato tra fine 2022 e inizio 2023. Tra questi elementi ulteriori c'è, ad esempio, la relazione tra disagio sociale ed economico (o povertà) e regime abitativo (casa in proprietà, o in affitto, o altro). Se «quasi la metà delle famiglie povere vive in affitto (46,6%)», vuol dire sia che in questo settore abitativo «la povertà è dunque sovra rappresentata»⁶, e sia che, grosso modo, l'altra metà delle famiglie povere vive in case di proprietà (altri titoli di godimento non vanno oltre il 15-20%). Il che vuol dire anche che la risorsa ultima delle famiglie o di singoli, da più punti di vista, rimane “la casa” (in questo caso in proprietà), seppure permetta solo in parte di ridurre il peso di difficoltà economiche che possono voler dire disagio e precarietà. In altri termini, in

⁴ Si veda il testo di D. Riglietti nel *Box 1* a pagina 9.

⁵ Tra i molti dati disponibili, diversamente considerati e presentati a seconda degli stati previsionali e delle ripartizioni di settore, secondo il PNRR dovrebbe essere possibile disporre di fondi intorno ai 2,8 miliardi di euro, che «con il Decreto Ministeriale n. 383 del 7 ottobre 2021 vengono assegnati alle Amministrazioni Pubbliche» (Lucarelli, 2022, 9).

⁶ Peverini, 2020. Su questi aspetti si veda anche Gainsforth, 2022.

condizioni di difficoltà riuscire a conservare in proprietà la casa in cui si vive ha un valore materiale d'uso, economico e al tempo stesso non economico, immateriale, ultimo e irrinunciabile (e questo è presumibile che valga anche per molti nuclei familiari in affitto), se non in presenza di alternative che possono essere sì più o meno vantaggiose ma sono, di fatto, obbligate (vendita della casa per un alloggio in locazione; o cessione della nuda proprietà dell'alloggio per poter contare su una disponibilità finanziaria necessaria per integrare i redditi insufficienti di cui si gode).

Sarebbe utile tenere conto di quanto questa condizione sia cristallizzata e riguardi con continuità, grosso modo, gli stessi nuclei familiari o quanto, invece, sia mobile e interessi nel tempo nuclei diversi in relazione al variare degli altri fattori che incidono sulla condizione di disagio o povertà. Rimangono, in ogni caso, due elementi, come indicatori di una condizione complessiva esposta a forti criticità sociali: da una parte il deficit di fondo di alloggi in ERP sovvenzionata, già da tempo particolarmente rilevante, e, dall'altra, il valore assolutamente peculiare, non solo materiale d'uso ed economico-finanziario, che il bene casa può rivestire.

Box 1

Le dimensioni del disagio abitativo

di Dalila Riglietti

*'Ceti medi impoveriti': poveri? Meno benestanti di prima? Se poveri, avranno i problemi abitativi dei poveri. Altri sono a rischio povertà: di povertà abitativa o di povertà tout court*⁷.

Il primo dato significativo per dimensionare la domanda abitativa a livello nazionale sono le circa 650mila famiglie in graduatoria per ottenere una casa in edilizia sovvenzionata⁸, 13.896 a Roma nell'ultima

⁷ A. Tosi, 2017.

⁸ Federcasa-Nomisma, *La Mediazione Sociale nell'attività di gestione del patrimonio ERP*, <http://cms.federcasa.it/download.aspx?id=ae2f36f4-905f-4ab5-8716-d0d1e16e7bea>, ultima consultazione 24 aprile 2023, 2018.

graduatoria al primo semestre del 2020⁹. Quasi la metà dei nuclei presenti nelle graduatorie ERP è in condizioni di disagio economico, a causa di basso reddito e/o dell'incidenza del canone di locazione sul reddito familiare troppo alta, che si verifica quando è superiore al 30% (soglia individuata da Banca d'Italia come limite massimo di sostenibilità per l'incidenza della rata del mutuo sul reddito). Al disagio economico si aggiungono, come parametri nel determinare il “disagio abitativo”¹⁰, condizioni di sovraffollamento, di degrado fisico e di scarsa salubrità degli ambienti. Sulla base di dati Banca d'Italia, la situazione di disagio abitativo riguarda circa 1,5 milioni di nuclei familiari (somma di famiglie in disagio “grave” e “acuto”), in particolare famiglie giovani e anziani soli¹¹.

I dati sopra riportati sono da confrontare, per poter tener conto sia delle situazioni più emergenziali sia di quelle che rappresentano la cosiddetta “fascia grigia” (coloro che non sono abbastanza *poveri* per poter accedere all'ERP ma neanche abbastanza *ricchi* per il mercato privato), con i dati forniti dall'ISTAT che fanno riferimento alle famiglie in condizioni di “povertà assoluta”, “quasi povere” e “appena povere”. La percentuale di famiglie in situazioni di povertà assoluta è pari al 7,7%¹², circa 2 milioni di famiglie italiane (popolazione italiana al 1° gennaio 2023: 58.850.717 ab.), con nuclei familiari formati mediamente da 2,2 componenti¹³. L'incidenza di povertà assoluta è maggiore tra le famiglie che vivono in affitto, di fatto le famiglie povere (sia “quasi povere” sia “appena povere” sia in “povertà assoluta”) in affitto corrispondono al 45,3% di tutte le famiglie povere, con un'incidenza di povertà assoluta pari al 18,5%, contro il 4,3% di quelle che vivono in abitazioni di proprietà, e le diverse possibilità economiche

⁹ Comune di Roma, Bando E.R.P. graduatoria aggiornata al primo semestre 2020, https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/QC20210039986-ALL_A_AMMESSI.pdf, ultima consultazione 14 gennaio 2023, 2020.

¹⁰ Tipologia di disagio esplicitata mediante il calcolo di una serie di indicatori quali: incidenza dell'affitto o del mutuo, dimensione dell'abitazione e situazione economica familiare.

¹¹ Nomisma-FederCasa, *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19*, <http://cms.federCasa.it/download.aspx?id=9fe957dd-f413-476f-ba81-4c05cf30149e>, ultima consultazione 24 aprile 2023, 2020.

¹² Istat 2021, *La povertà in Italia*, https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf, ultima consultazione 24 aprile 2023.

¹³ <http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=>, ultima consultazione 24 aprile 2023.

delle famiglie si riflettono sulla qualità dei loro alloggi, riscontrandosi nelle famiglie in condizioni di povertà assoluta problemi quali scarsa qualità dell'alloggio, sovraffollamento, difficoltà a far fronte alle spese per l'abitazione¹⁴; di fatto la condizione di povertà assoluta è accompagnata da situazioni di disagio abitativo.

Sono considerate “quasi povere” le famiglie la cui spesa è «compresa fra la linea di povertà e il 120% della stessa», “appena povere” quelle con spesa «fra l'80% della linea di povertà e la linea di povertà»¹⁵; pari rispettivamente al 7,6% e al 6% delle famiglie italiane¹⁶.

Queste ultime pur non trovandosi in condizioni di povertà assoluta non riescono ad accedere ai prezzi del libero mercato. Facendo riferimento alla spesa media mensile per il canone di locazione, pari a 450 euro – che nei casi di famiglie “quasi povere” e di famiglie “appena povere” supera l'incidenza del 30% sul reddito familiare – è possibile stimare questo fabbisogno pari circa a 3,5 milioni di famiglie.

Il disagio di cui ai dati sopra riportati si è acuito, inoltre, per la presenza di “nuove povertà” (secondo dati dell'osservatorio Caritas, italiani e stranieri, giovani e anziani soli, famiglie con minori e nuclei familiari con disabili)¹⁷ prodotte dalla pandemia di Covid-19; si tratta di coloro che prima dell'emergenza sanitaria si trovavano in situazioni a rischio povertà.

4. Servizi abitativi Vs Casa?

Con riguardo a questo secondo aspetto lascia aperti molti dubbi l'evoluzione tecnico-culturale, nell'ultimo quindicennio,

¹⁴ Istat 2022, *Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa*, https://www.istat.it/it/files//2022/09/Istat-Audizione-Politiche-per-la-Casa_06_09_22.pdf, ultima consultazione 24 aprile 2023.

¹⁵ Soglia di povertà relativa (spesa mensile in euro) di nuclei familiari monocomponente pari a 601,1 euro; due componenti pari a 1001,8 euro.

¹⁶ Istat 2021, *op. cit.*

¹⁷ Caritas italiana, *L'anello debole* – Rapporto 2022 su povertà e esclusione sociale in Italia, Edizioni Palumbi – Teramo, <https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2022/10/rapportopoverta2022b.pdf>, ultima consultazione 24 aprile 2023, 2022.

dell'accezione della casa come “servizio abitativo”, introdotto in alcune leggi regionali come componente del ventaglio di soluzioni da mettere in campo in applicazione della legge dello Stato n. 9, 8 febbraio 2007¹⁸, e del successivo decreto del Ministero delle Infrastrutture, 22 aprile 2008¹⁹. Dubbi che chiamano in causa le relazioni tra l'idea più comprensiva (e le pratiche reali) dell'“abitare” e l'idea di “casa”, dove quest'ultima può essere intesa, di fatto, come spazio materiale minimo tecnicamente necessario alla vita o sopravvivenza di ognuno o, invece, come spazio di vita (oltre che di sopravvivenza materiale), fortemente identitario perché caratterizzato da ulteriori e peculiari valenze, materiali e non, che possono essere espressione più di permanenza e stabilità, se non anche radicamento, che di provvisorietà e temporaneità, anche in situazioni non soddisfacenti dal punto di vista della qualità dello spazio abitativo di cui si dispone.

Sebbene abbia pieno riconoscimento normativo, a livello regionale, solo in anni successivi²⁰ (come seguito dei due provvedimenti del 2007 e 2008 appena indicati), la nozione di casa intesa come “servizio abitativo” origina, sia pure in termini in partenza diversi e più sfumati, già tra 2003 e 2007. Prima di avere piena esplicitazione nel d.m. 22 aprile 2008 in sede di definizione ufficiale dell'“alloggio sociale”, infatti, sia pure ancora in nuce questa declinazione dell'idea di casa inizia a prendere forma nelle due Leggi Finanziarie dello Stato di quei due anni (2004 e 2008)²¹, indicazione sia della permanente residualità che del definitivo cambiamento politico e culturale delle politiche abitative in atto in quel periodo. Ed è di un qualche interesse che questo accada quasi in parallelo alla formazione del sistema di *Housing*

¹⁸ Legge 8 febbraio 2007, n. 9, “Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali”.

¹⁹ Decreto 22 aprile 2008, “Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea”.

²⁰ Vedi nota 29.

²¹ Su questi aspetti e in generale per una ricostruzione sintetica dell'evoluzione normativa dell'edilizia residenziale sociale si veda Bardelli, 2014.

sociale²², nell'ambito più generale (e poco definito) della nascente cosiddetta “Edilizia Privata Sociale”.

Per quanto riguarda la Legge finanziaria 2004²³, sia pure specificamente riferito ai “comuni ad alta tensione abitativa”, il comma 113 prevedeva che:

i contratti di locazione a canone speciale possono essere stipulati esclusivamente con soggetti il cui reddito annuo complessivo, riferito al nucleo familiare, sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della presente legge, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari, tenuto conto dell'andamento del mercato delle locazioni immobiliari e dell'incidenza tra la popolazione residente delle situazioni di disagio abitativo;

individuandosi in questo modo una nuova categoria di destinatari delle misure di sostegno, una categoria “intermedia” «rispetto al panorama codificato dell'edilizia residenziale pubblica, riferendosi a quei soggetti che non rientravano nei parametri di reddito per poter essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma che comunque non potevano garantirsi l'accesso ad alloggi in locazione a canoni di mercato» (Bardelli, 2014).

Mentre, quattro anni più tardi, nella legge finanziaria 2008²⁴, con lo scopo di accrescere «il patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa a canone sostenibile», da una parte è utilizzata la nozione di «residenze d'interesse generale destinate alla locazione», riferita a «case di abitazione non di lusso» con vincolo di locazione ad uso abitativo per non meno di 25 anni (e sempre riferendosi ai comuni ad alta tensione abitativa); e, dall'altra, tale categoria di intervento/alloggi è esplicita-

²² *Housing* sociale o *Social housing*, come in maniera indistinta e in certa misura imprecisa quasi sempre ci si è riferiti a questa modalità emergente di intervento pubblico-privato nel settore abitativo (circa l'imprecisione cfr. Tosi, 2017).

²³ Legge 24 dicembre 2003, n. 350, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)”.

²⁴ Legge 24 dicembre 2007, n. 244, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”.

mente ricondotta al *genus* di “servizio economico di interesse generale”²⁵, e «ricompresa nella definizione di alloggio sociale di cui all’articolo 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9» che, come sopra detto, sarebbe però stato effettivamente definito solo un anno dopo, col già citato d.m. 22 aprile 2008²⁶, nell’ambito dell’«insieme dei *servizi abitativi* finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie»²⁷.

Nel complesso, dunque, mentre il diritto alla casa, in termini giuridici, è ancora “confinato e condizionato”, il concetto di servizio abitativo, così come l’introduzione dello strumento *Housing* sociale, si concretizzano secondo una visione generale di impronta prima di tutto economicista, in sostanziale accordo, potremmo dire, col pensiero tanto anticipatore quanto lungimirante di Karl Polanyi circa i rapporti tra economia e società in epoca moderna: «Non è più l’economia ad essere inserita nei rapporti sociali, ma sono i rapporti sociali ad essere inseriti nel sistema economico»²⁸.

Non è un caso, allora, che le politiche pubbliche per la casa, pure oggetto di un tentativo di rilancio (annunciato) nel corso del 2008, poi siano risultate di fatto permeate di un approccio sostanzialmente altro rispetto all’ERP concepita e realizzata fino ai primi anni ’90 del Novecento. Del resto, secondo un punto di vista maggiormente ancorato ai diversi contesti territoriali in gioco, a dare corpo e operatività al decreto del 22 aprile 2008 negli anni successivi sono alcune leggi regionali in materia, secondo declinazioni che si innestano su percorsi da tempo avviati a livello regionale

²⁵ Queste “residenze d’interesse generale destinate alla locazione” costituiscono «servizio economico di interesse generale, ai fini dell’applicazione dell’articolo 86, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

²⁶ «L’alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall’insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie».

²⁷ Il corsivo è nostro.

²⁸ Così Polanyi, 2010, 74; si consideri anche che questo celebre testo vede la luce ancora negli anni della Seconda guerra mondiale, gli stessi, tra l’altro, del “Rapporto Beveridge”, che sarà alla base del *Welfare State* britannico, di impronta laburista, varato tra il 1945 e il 1951.