



**Per un nuovo  
“Piano di edilizia residenziale pubblica”**

**Prime idee per una azione programmatica**

**Nota**

**Roma, 16 gennaio 2024**

## Sommario

1. Premessa e sintesi .....	3
2. Ridefinire un Piano Italia di edilizia residenziale pubblica .....	4
3. Attualizzare la pianificazione in materia di ERP e <i>social housing</i> .....	5
4. Conclusioni: da un Piano di Edilizia residenziale pubblica ad un Piano di <i>social housing</i> .....	8

# 1. Premessa e sintesi

---

Dopo un periodo estremamente lungo di sperimentazione ed attuazione di politiche finalizzate ad incentivare l’edilizia residenziale pubblica destinata a fasce deboli della popolazione, sembra giunto il momento di ridefinire le norme in materia ed elaborare un piano di medio-lungo periodo di interventi per la ristrutturazione e la realizzazione di alloggi di edilizia pubblica. Il Paese necessita infatti di una programmazione, più chiara rispetto al passato, che individui i nuovi fabbisogni di edilizia pubblica e le nuove categorie sociali che dovrebbero e potrebbero usufruirne.

**Sarebbe opportuno passare dal concetto tradizionale di edilizia pubblica residenziale, destinata in via esclusiva ai nuclei familiari in condizione di disagio economico e sociale, ad un concetto più allargato di *social housing*, così come sperimentato in molti Paesi europei (ed anche in Italia), in grado di guardare ad una sorta di ceto medio (talvolta definito, forse impropriamente, “grigio”) non necessariamente in difficoltà economica, ma che potrebbe trarre notevoli benefici dalla fruizione di alloggi a prezzi accessibili.**

Al fine di avviare una nuova fase programmatoria in materia di *social housing* occorrerebbe, in via preliminare, chiarire e definire alcuni aspetti:

- quantificare la platea di soggetti e nuclei familiari potenziali destinatari di alloggi in *social housing*, considerando che tali alloggi non dovrebbero essere destinati più solo a famiglie in condizioni disagiate ma anche ad altre categorie come gli studenti fuori sede, i lavoratori fuori sede, i lavoratori temporanei;
- individuare quali aree e quali edifici pubblici inutilizzati possono essere riconvertiti in strutture di *social housing* al fine di fare fronte all’annosa questione di domande inevase di alloggi di edilizia pubblica e alla potenziale domanda proveniente da nuove categorie di studenti e lavoratori;
- definire le modalità di intervento e quantificare i costi relativi alla ristrutturazione degli edifici di edilizia residenziale pubblica più vetusti, spesso in condizioni di grave degrado;
- individuare modalità, strumenti e nuovi attori che possano rendere fattibile la realizzazione di nuovi edifici di *social housing* attraverso finanziamenti non solo pubblici ma pubblico-privati;
- chiarire se, nel medio-lungo periodo, si possa fare affidamento su un flusso costante di risorse finanziarie pubbliche (da integrare con risorse finanziarie private) per dare attuazione ad un nuovo piano di *social housing* con una prospettiva di lungo termine;
- definire una sorta di pre-progetto di fattibilità che, contemplando gli interventi sul patrimonio ERP esistente e individuando nuovi possibili obiettivi di sviluppo (allargamento dell’offerta di alloggi a vecchie e nuove categorie di destinatari, riutilizzo di edifici pubblici dismessi, ed altro ancora) definisca l’ammontare necessario di investimenti, per poi comprendere cosa sia realisticamente realizzabile e cosa non lo è.

Le pagine di seguito riportate cercano di esplicitare gli aspetti sopra elencati e di proporre una prima essenziale linea di lavoro.

## 2. Ridefinire un Piano Italia di edilizia residenziale pubblica

---

L’Italia sperimenta da molti decenni politiche ed interventi di edilizia residenziale pubblica, destinata a fasce della popolazione in condizioni di debolezza economica e sociale. Pur con molti limiti emersi nel tempo, il nostro Paese, sin dagli inizi del ‘900 ma, ancor più, dagli anni ‘50 del secolo scorso ha rivelato, su tale materia, un atteggiamento quasi pionieristico rispetto a ciò che accadeva nel resto dei Paesi europei.

Con il trascorrere dei decenni, tuttavia, abbiamo accumulato una serie di ritardi che attualmente si esplicitano in due fatti: la quasi “cronica” carenza di alloggi di edilizia residenziale pubblica rispetto al fabbisogno effettivo espresso da numerose famiglie in condizioni di debolezza economica (attualmente in Italia le domande inevase di alloggi ERP superano le 650.000 unità) ed una percentuale di alloggi destinati a categorie economicamente e socialmente deboli pari a meno del 3% dello stock di alloggi esistenti, a fronte di una media europea del 7,5% e con un sostanziale distacco rispetto a Paesi come l’Olanda, l’Austria, il Regno Unito, la Francia, e diversi altri Stati, che evidentemente hanno investito, in questo particolare ambito, in modo più sistematico rispetto all’Italia.

Ciò che è possibile apprendere dall’esperienza di questi Paesi, primi in classifica, è che nell’ambito delle politiche sociali, essi hanno puntato in modo deciso ed estensivo sull’idea di “*affordable houses*” (abitazioni a prezzi accessibili, ovvero al di sotto dei prezzi di mercato) e di *housing sociale*, quindi su abitazioni realizzate con fondi pubblici, o pubblico-privati, e poi immesse nel mercato con canoni di locazione o prezzi di vendita contenuti, destinati ad una platea di soggetti che non necessariamente devono trovarsi in condizioni di disagio sociale.

**Il medesimo approccio, più articolato ed aperto rispetto a quello adottato fino ad oggi, dovrebbe valere per il nostro Paese, che avrebbe bisogno di un nuovo Piano di edilizia residenziale pubblica con un’ottica di medio-lungo periodo e con un più deciso approccio al *social-housing*.**

### 3. **Attualizzare la pianificazione in materia di ERP e social housing**

---

Il Piano casa varato nel 2008 e, più in generale, le precedenti esperienze legate ad interventi per l’edilizia residenziale pubblica **andrebbero ormai attualizzate**, adattandole ad un contesto sociale e ad un approccio “all’abitare” parzialmente mutato nel corso degli ultimi anni.

**Per definire i primi elementi di un programma di lavoro da realizzare sotto l’egida del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, appare utile evidenziare, a nostro avviso, alcuni aspetti salienti ed alcune criticità emerse nel corso degli anni nell’esperienza italiana legata all’edilizia residenziale pubblica:

- il Paese non è riuscito mai a soddisfare pienamente la domanda di alloggi di edilizia pubblica a prezzi contenuti, tanto che permane da decenni un **gap tra il fabbisogno effettivo di alloggi a prezzo contenuto e l’offerta gestita a livello locale dai Comuni**. È stato più volte ribadito come dalle ultime rilevazioni effettuate da Federcasa e da stime di Nomisma, vi sia, ancora oggi, una **domanda inevasa di almeno 650.000 alloggi** corrispondenti al fabbisogno di almeno 1 milione di persone;
- **negli ultimi 8 anni i permessi di costruire legati ad edilizia residenziale pubblica si sono tenuti su livelli piuttosto contenuti**, con una media annua di 200.000 m<sup>3</sup> autorizzati per nuove costruzioni e una media annua di 153.000 m<sup>3</sup> autorizzati per interventi di ampliamento. Le nuove costruzioni di edilizia residenziale pubblica nel periodo 2015-2022 sono state pari ad appena 1,5 milioni di m<sup>3</sup>, un valore piuttosto contenuto, peraltro in decisa flessione nel 2017 e poi nel 2022. D’altra parte occorre sottolineare che l’edilizia residenziale pubblica non sembra avere sostanzialmente beneficiato del *trend* di crescita che, subito dopo il *lockdown*, ha contraddistinto il comparto delle costruzioni. Infatti nel 2022 vi è stato solo un lieve incremento dei volumi di nuove costruzioni residenziali pubbliche, a fronte però di una flessione degli ampliamenti. In sostanza, i tempi lunghi di realizzazione degli edifici residenziali pubblici ed una limitata attenzione a livello locale su tale materia rendono il comparto dell’edilizia popolare poco dinamico;
- il patrimonio di edilizia pubblica, costruito sin dagli inizi del secolo scorso, si compone secondo le stime Ocse attualmente di poco più di 850.000 alloggi (secondo Federcasa sono 750.000). Gran parte di queste strutture, sebbene pensate per rendere vivo il tessuto urbano in cui si innestavano, **con il tempo si sono spesso trovate a far parte di aree degradate in cui oggi si concentrano circa di 2 milioni persone, nella maggior parte dei casi posti in una condizione di estrema fragilità sociale**. Le rilevazioni effettuate da Federcasa mettono in evidenza come in tali aree sia particolarmente elevata la presenza di persone con disabilità, la presenza di persone ultrasessantacinquenni, la presenza di immigrati extracomunitari. Si stima che un terzo delle famiglie residenti in questa tipologia di alloggi dichiarino un reddito inferiore a 10.000 euro l’anno. Il pericolo è che si creino nei fatti delle zone “ghetto”, ad alto rischio di marginalità sociale, pericolo che va evitato anche **intervenendo urgentemente con opere sistematiche di riqualificazione materiale (degli edifici) e sociale**;

- degli 850.000 alloggi di edilizia residenziale pubblica, solo quelli di più recente costruzione non presentano **gravi forme di degrado strutturale**. Come il resto del patrimonio residenziale del Paese anche la maggior parte degli edifici di edilizia pubblica sono antecedenti agli anni '80, quindi vetusti, costruiti con criteri di sicurezza e criteri di comfort abitativo non allineati certamente a quelli attuali oltre che realizzati, per quello che è possibile constatare sul campo, con materiali di qualità molto contenuta. Per l'esistente si pone quindi la necessità di **conoscere**, in modo dettagliato, **le reali condizioni (sicurezza statica, dispersione termica e livello di degrado dell'involucro) e ragionare, con il supporto di figure tecniche, se sia più opportuno ed efficace procedere alla ristrutturazione profonda degli edifici o procedere alla demolizione e ricostruzione**, adottando ovviamente i più recenti criteri costruttivi. Si rivela, anche in questo caso, necessaria una mappatura analitica dell'esistente (cosa che non dovrebbe essere particolarmente complicata, lunga e dispendiosa) al fine di definire un piano complessivo che stabilisca i casi in cui sarebbe più utile e fattibile un'opera di demolizione e ricostruzione e dove invece sarebbe sufficiente un intervento di ristrutturazione profonda. **Occorre tuttavia avere una visione sistemica e approfondita dell'esistente in primis per poter quantificare le risorse finanziarie necessarie** e poi per intervenire in modo appropriato all'interno di tutto il perimetro del patrimonio esistente, evitando interventi sporadici e disarticolati che restituiscano aree a macchia di leopardo, con strutture rinnovate in alcuni punti e strutture fatiscenti e inagibili in altri;
- la nuova programmazione in materia di **edilizia residenziale pubblica dovrebbe virare verso un più articolato concetto di social housing**, a volte impropriamente fatto coincidere con gli interventi in ambito ERP. Il *social housing*, derivato soprattutto da interessanti ed efficaci esperienze del Nord Europa, rappresenta a nostro avviso **una evoluzione sostanziale dell'ERP**, prevedendo tre elementi caratterizzanti: 1) la realizzazione di alloggi con una compartecipazione tra Ente pubblico e soggetti privati; 2) l'orientamento a realizzare alloggi e “luoghi dell'abitare” di qualità, capaci di innestarsi o di creare tessuto urbano e sociale di qualità, evitando di creare zone destinate a diventare marginali; 3) **rivolgendosi non più e non solo ad una platea di famiglie in difficoltà ma a quello che in letteratura viene definito ceto “grigio”, ovvero ad un ceto medio che per fattori diversi vede ciclicamente ridurre il potere di acquisto del proprio salario**;
- un elemento determinante e qualificante nella predisposizione di un nuovo piano di interventi di *social housing* deve essere rappresentato dall'idea che si possano realizzare nuove costruzioni o rivitalizzare edifici pubblici finalizzati ad immettere nel mercato **alloggi di buona qualità a prezzi accessibili**, inferiori a quelli praticati nel libero mercato, realizzando quelle che nei Paesi con esperienze più avanzate in tal senso vengono definite *affordable houses*, il tutto destinato ad **una platea di soggetti più ampia e variegata rispetto a quella a cui l'ERP si è tradizionalmente rivolta**. Si tratta di un salto di qualità e anche di un **salto culturale** rilevante, poiché il fabbisogno di abitazioni a prezzi accessibili oggi non riguarda solo le tradizionali famiglie in condizioni di povertà o quasi povertà economica ma anche **altre categorie sociali che hanno diritto ad una migliore qualità della vita quali studenti fuori sede, lavoratori temporanei, lavoratori fuori sede, extracomunitari e anziani**. Per questi ultimi potrebbero essere previsti **interventi di social housing integrati con comunità socio-assistenziali** (gli alloggi di buona qualità destinati in quota parte a persone anziane si troverebbero vicini a centri di assistenza socio assistenziale, senza collocare l'anziano in strutture diverse dal proprio alloggio). Si

tratterebbe in molti casi di un **investimento sociale** finalizzato a garantire migliori condizioni di vita a chi deve qualificarsi per entrare nel mercato del lavoro o a chi può migliorare la propria condizione lavorativa. Tutto questo comporta la realizzazione di un'attività di **pianificazione dettagliata, finalizzata a comprendere dove e quali possano essere, con una prospettiva di almeno 10 anni, le aree da destinare ad interventi definibili di *social housing* rivolte a tipologie differenti di soggetti, a nostro avviso privilegiando le città di medie e grandi dimensioni;**

- con la chiusura definitiva, nel 1998, della gestione Gescal (Gestione case per i lavoratori) operante in Italia dal 1963, il flusso costante di fondi dallo Stato alle Regioni, che successivamente coinvolgevano altri soggetti attuatori di interventi di ERP, si è interrotto. Attualmente non è identificabile un flusso stabile di risorse pluriennali stanziato dallo Stato; ciò determina la mancanza di una visione organica del problema. Stime, non recenti, elaborate da Federcasa riportano un fabbisogno annuo di 1 miliardo di euro per la realizzazione di investimenti che possano nel medio periodo consentire la ristrutturazione del parco alloggi esistente e la realizzazione di nuovi alloggi a prezzi accessibili. Il discorso si presenta tuttavia oggi più articolato in quanto non occorre solo stabilire **se vi possa essere una linea di finanziamento pubblica che abbia un orizzonte di almeno 5 o 10 anni, ma occorre anche attivare, con il supporto tecnico e operativo del sistema bancario, dei meccanismi di finanziamento privato. In particolare andrebbe definito un piano capace di coinvolgere nelle operazioni di ciò che si può chiamare *social housing*: fondi immobiliari pubblici e privati, fondi regionali, Fondazioni bancarie e flussi finanziari derivanti dalla fiscalità generale;**
- sarebbe opportuno elaborare un testo normativo in grado di regolare e riorganizzare l'intera materia degli interventi di *social housing*, così come definiti finora, e regolare altresì un Piano di lungo periodo di *social housing* nel nostro Paese. Prima del riordino delle norme, sarebbe tuttavia opportuno pianificare ed anche immaginare cosa il Paese intende realizzare in questo particolare ed articolato ambito degli investimenti sociali, un ambito che è in grado di coinvolgere operatori e portatori di interessi molto diversi.

## 4. Conclusioni: da un Piano di Edilizia residenziale pubblica ad un Piano di *social housing*

---

Siamo convinti della **necessità e dell’opportunità di varare in tempi rapidi un Piano per il *social housing* in Italia**, ovvero un piano che vada oltre ed allarghi le prospettive dell’edilizia residenziale pubblica così come si è andata sviluppando dagli inizi del ‘900, successivamente negli anni ‘50 e ‘60 del secolo scorso e poi ancora nel 2008 con il Piano casa. **Occorre passare da una logica di edilizia destinata a fasce economicamente deboli ad un’offerta di alloggi moderni e di qualità a prezzi accessibili per nuove ulteriori categorie di soggetti e famiglie** anche a reddito medio, senza mai abbandonare lo spirito con cui sono nati gli interventi delle “case popolari” ovvero quello di dare un’opportunità di riscatto sociale per tutti e di creare quartieri vivibili e non destinati ad essere aree marginali nel tessuto urbano in cui si innestavano.

Occorre tuttavia avviare **una rapida attività di ricognizione sullo stato dell’arte** e sulle prospettive di nuovi interventi in materia di *social housing* **anche per poter quantificare il fabbisogno in termini di investimenti da realizzare una volta definiti determinati obiettivi**. Non si tratta a nostro avviso di un lavoro complesso poiché alcuni dati di dettaglio sono già oggi disponibili.

**Alcuni quesiti e questioni da sondare riguardano:**

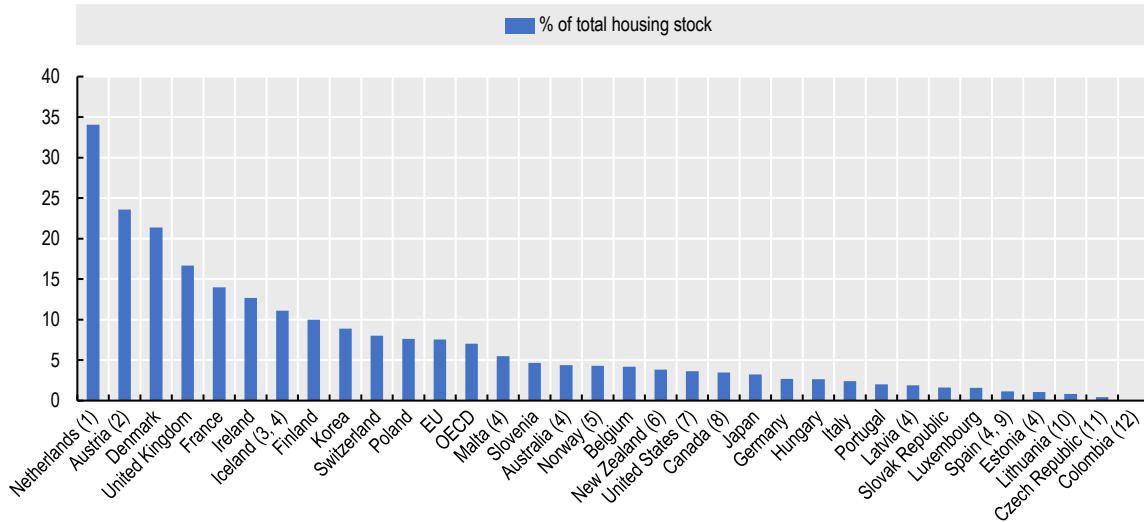
- quanto e dove è possibile intervenire su edifici ERP per realizzare opere di ristrutturazione profonda degli edifici;
- quanto e dove è eventualmente fattibile procedere ad interventi di abbattimento e ricostruzione di vecchi edifici di edilizia residenziale pubblica;
- quanto e dove intervenire per realizzare nuove costruzioni di *social housing*;
- quali nuovi criteri possono essere definiti per stilare le graduatorie di accesso ad alloggi a canone accessibile;
- su quali risorse finanziarie dello Stato è possibile fare affidamento per realizzare interventi di rigenerazione o nuovi alloggi di *social housing*;
- attraverso quali strumenti di finanza è possibile intervenire con risorse private per la realizzazione di alloggi di *social housing*;
- come è possibile quantificare la platea potenziale di soggetti che potrebbero avere diritto ad abitazioni di *social housing*;
- quali possono essere i criteri urbanistico-architettonici finalizzati a realizzare o rivitalizzare strutture di *social housing* effettivamente inserite nel contesto sociale e nel tessuto urbano, evitando di divenire aree marginali;



- cosa possiamo apprendere, anche per la definizione di un progetto generale di fattibilità capace di fornire linee guida al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dai casi di studio, in Italia e in Europa, su esperienze di *social housing* e di rigenerazione urbana. In questo senso è disponibile una consistente letteratura in grado di fornire indicazioni, anche operative, interessanti e che non dovrebbe quindi essere trascurata.

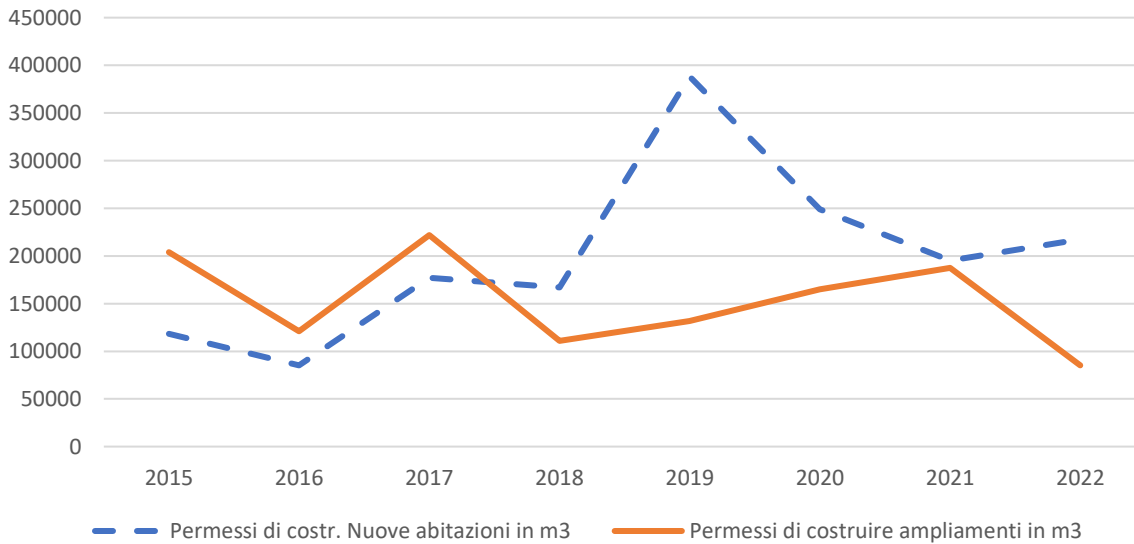
Esplicitare le prospettive, i limiti e le criticità di tali aspetti potrebbe, dunque, servire a porre le basi per un piano di fattibilità di un programma di lungo termine in materia di *social housing*.

**Percentuale di alloggi di edilizia residenziale pubblica sul totale degli alloggi esistenti. Dati 2020 o precedenti**



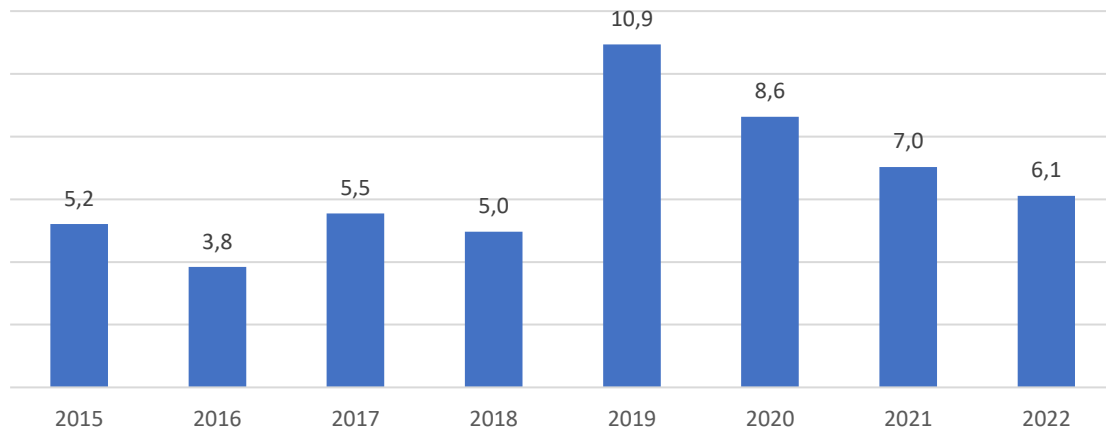
Fonte: Ocse

**Permessi di costruire per fabbricati residenziali per la collettività (edilizia residenziale pubblica), valori in m<sup>3</sup>**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Istat

% di permessi di costruire nuove costruzioni per comunità sul totale  
dei permessi di costruire edifici residenziali (% di metri cubi da  
realizzare)



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Istat