

Caritas Italiana



CASA E ABITARE NEL PNRR

NUMERO 1 | MARZO 2022

Caritas Italiana

Servizio Documentazione

Quaderni
sulla Ripresa
e Resilienza
del Paese

CASA E ABITARE NEL PNRR Analisi e prospettive

NUMERO 1 | MARZO 2022

La serie Quaderni per la Ripresa e la Resilienza del Paese – a cura del Servizio Documentazione di Caritas Italiana – intende promuovere la circolazione di informazioni, riflessioni e valutazioni sulla fase attuativa del PNRR, avvalendosi di competenze multidisciplinari e plurali.

I contributi offerti in questo Quaderno vanno considerati come materiali di lavoro per il confronto e la riflessione. Non rappresentano, pertanto, un posizionamento di Caritas Italiana sul tema, ma uno strumento di approfondimento offerto a tutti coloro che sono impegnati o sensibili alle tematiche trattate.

Chiunque volesse esprimere valutazioni, anche critiche, o integrazioni può inviare contributi all'indirizzo e-mail QRRP@caritas.it. Tali contributi saranno analizzati nella prospettiva di eventuali e ulteriori approfondimenti tematici.

Comitato editoriale

Nunzia De Capite
Francesco Marsico
Marco Pagnello
Massimo Pallottino
Sergio Pierantoni

Coordinamento editoriale

Francesco Marsico

Progetto grafico, editing e impaginazione

Danilo Angelelli

INDICE

Sintesi	5
1. L'importanza del tema abitativo per Caritas <i>don Marco Pagniello</i>	7
2. Overview. Il tema dell'abitare nel PNRR <i>Gianluigi Chiaro Costanza Pera</i>	13
3. Edilizia Residenziale Pubblica, efficientamento energetico e PNRR <i>Enrico Puccini Gianluigi Chiaro</i>	25
4. Residenze per studenti tra pubblico e privato <i>Sarah Gainsforth Marco Peverini</i>	33
5. Alloggi per disabili e anziani <i>Gianluigi Bovini Alice Lomonaco</i>	42
6. <i>Housing First</i> alla prova del PNRR <i>Dora Casalino Maurizio Bergamaschi</i>	48
7. Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare <i>Noemi Gallo Costanza Pera</i>	54
8. Rigenerazione urbana e Piani Urbani Integrati <i>Ilda Curti Marcello Capucci</i>	61
9. Beni confiscati alle mafie: una risorsa per contrastare il disagio abitativo <i>Ludovica Ioppolo</i>	71
10. Alloggi per lavoratori agricoli <i>Toni Mira</i>	77
11. Conclusioni e proposte <i>Gianluigi Chiaro Costanza Pera Federico Anghelè</i>	82
Bibliografia	86

SINTESI

Il PNRR è la grande sfida che l'Italia deve affrontare per garantirsi un futuro di stabilità e di armonia sociale. Era quindi naturale attendersi misure che nel medio periodo affrontassero uno dei punti cruciali di coesione economico-sociale: la carenza di un'offerta abitativa a canone commisurato ai redditi da lavoro, che è uno dei fattori di blocco e di profonda disuguaglianza nel nostro Paese.

In questo Quaderno vengono esaminati i segmenti delle "Missioni" del PNRR che interessano il tema della casa e dell'abitare e che comprendono aspetti collocati in parti diverse del documento ufficiale. Esso non contempla nella prima scala di priorità la qualità urbana e tanto meno l'abitare. È stato perciò necessario rintracciare nelle varie parti del PNRR gli elementi che rientravano nel campo di interesse del Quaderno. L'abitare inoltre è una funzione complessa, che chiama in causa l'organizzazione della città, i suoi servizi essenziali e sociali e la residenzialità vera e propria, che è composta a sua volta da qualità e adeguatezza dell'edilizia residenziale e da fattori quali tariffe, canoni, accessibilità e molti altri aspetti che decidono della qualità dell'esistenza di ciascuno.

Il PNRR non ha posto grande attenzione né dato specifico spazio finanziario agli interventi per incrementare l'offerta abitativa, in particolare a basso costo, tuttavia il documento dedica risorse alla ristrutturazione del patrimonio di edilizia pubblica in condizioni precarie e ricorda la necessità di affrontare le urgenze delle persone senza fissa dimora e lo scandalo dei lavoratori stagionali in agricoltura.

Il totale dei finanziamenti considerati nel presente Quaderno è pari a 13,95 miliardi di euro, che con i fondi del Superbonus 110% salgono a 27,5 miliardi di euro, tutti da spendere entro l'anno 2026. Data l'impossibilità di risalire alla quota di alloggi pubblici che usufruiranno del Superbonus 110% (al netto del fondo complementare per l'ERP), ci si è concentrati maggiormente sui circa 14 miliardi di euro destinati a misure che riguarderanno (in parte) soluzioni abitative, ad esempio: alloggi per studenti (1 miliardo di euro di investimento), alloggi per anziani e disabili (500 milioni di euro per ciascun target), *Housing* per senza dimora (450 milioni di euro), programmi per l'abitare, piani urbani integrati e progetti di rigenerazione urbana (8,55 miliardi di euro), riuso di beni confiscati alle mafie (300 milioni di euro) e, infine, superamento di insediamenti abusivi per lavoratori in agricoltura (272 milioni di euro).

L'analisi del contenuto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del suo Fondo complementare nonché delle loro prime misure attuative e operative, conferma la difficoltà del nostro Paese nel confrontarsi con una politica per l'abitare che consideri con priorità le necessità dei ceti meno abbienti. Il settore delle politiche abitative necessita infatti da molto tempo di un insieme strutturato di interventi rivolto a una più efficace regolazione dell'intervento pubblico per l'edilizia sociale e diretto a potenziare l'offerta verso le fasce deboli del mercato.

Quella del PNRR era, e in parte potrebbe ancora essere, una occasione irripetibile per definire e mettere in atto le riforme necessarie a riparare le lacune che nel settore abitativo si sono allargate, nel corso dei decenni, dopo il trasferimento di competenze alle regioni, a causa di interventi legislativi sporadici e talvolta ispirati a interessi di brevissimo momento.

Nell'insieme delle misure del PNRR e del Piano complementare che interessano i temi dell'abitare si coglie, purtroppo, l'assenza di definizione dei fabbisogni e la mancanza di strumenti giuridici e di pianificazione per l'integrazione dei fattori demografici, sociali e delle connesse funzioni di residenzialità e dei servizi relativi. Di conseguenza non vengono posti tempestivi, chiari e articolati obiettivi in termini di pianificazione e organizzazione del tessuto urbano e dei servizi di welfare per il finanziamento dei programmi da predisporre da parte degli enti locali con il più ampio possibile concorso di attori locali, imprese, non profit e cittadini.

Non esiste, del resto, nemmeno una parvenza di Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa che possa fungere da punto di aggregazione della conoscenza di scambio di *best practices*, anche per la stima dei fabbisogni. In altri settori, quali gli alloggi per studenti universitari, nel Quaderno si evidenziano le insidie di un'apertura agli operatori di mercato in presenza di regole inadeguate.

Per questa ragione ai comuni italiani è richiesto, oltre all'eccezionale sforzo in termini di organizzazione della capacità di spesa, un ulteriore impegno, anch'esso particolarmente complesso: quello di collegare tra loro, nella dovuta scala territoriale e nel rapporto tra le diverse scale territoriali, le richieste di accesso ai tanti diversi fondi che hanno rilievo per le politiche dell'abitare.

I comuni dovranno considerare che con ogni probabilità questa integrazione sarà più efficiente e operativa se l'amministrazione saprà aprirsi alla collaborazione e al coinvolgimento del volontariato e della creatività sociale, acquisendo nuovi punti di vista, nuove competenze ed energie. Ne risulteranno arricchiti obiettivi e progetti anche per la possibilità di attingere alle risorse sottoutilizzate.

Il grande valore della trasparenza, infine, se perseguita con rigore, potrà manifestare la propria capacità di immediata semplificazione di processi che sono e rischiano di restare altrimenti bloccati da attriti di potere.

Il Quaderno si conclude con una serie di proposte per migliorare l'efficacia del PNRR sotto il profilo della sua attuazione.

1 | L'importanza del tema abitativo per Caritas

don Marco Pagnello, direttore di Caritas Italiana

Con il primo numero dei Quaderni, dedicato al tema del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli interventi di *housing*, cercheremo di dare concretezza a quanto indicato come obiettivi di questo strumento. Vale a dire offrire un contributo al dibattito sulle politiche generate dal PNRR, che vuole segnalare in maniera critica e costruttiva questioni irrisolte, nodi attuativi, carenze di sguardo prospettico, spazi di impegno per la società civile in termini non solo realizzativi ma di orientamento e valutazione.

Per usare le parole di Giorgio La Pira potremmo dire che cercheremo – senza enfasi – di esercitare un ruolo di profezia:

«Il profeta parte dal presente, lo scruta, lo critica, ma come momento di un progetto più ampio che distende le sue sponde sul passato remoto e sull'avvenire più lontano, non per lasciarlo ai margini, per limitarsi a denunciarne la precarietà, bensì per metterlo in moto, per destarne la potenzialità».

Il nostro tentativo è proprio questo: collocare in «un progetto più ampio» le scelte del presente gravate – anche incolpevolmente – dal grande rischio della precarietà, per fare emergere uno sguardo libero da interessi, riduzionismi, inadeguatezze, capace di rispondere a pieno alla «attesa della povera gente»¹ e alla costruzione di processi duraturi ed efficaci.

Il tema dell'*housing* è centrale non solo per tutte le strategie di contrasto alla povertà, ma anche per ogni progetto di vita buona. Sempre La Pira ricordava ai sindaci invitati nel 1955 a Firenze:

«In una città un posto ci deve essere per tutti: un posto per pregare (la chiesa), un posto per amare (la casa), un posto per lavorare (l'officina), un posto per pensare (la scuola), un posto per guarire (l'ospedale)»².

La crucialità del posto per amare si scontra con il dato che vi è una drammatica mancanza di consapevolezza circa il fabbisogno abitativo nazionale e locale, il senso di una incuria di lunga durata che non ha aiutato

1. Giorgio La Pira, «L'attesa della povera gente», *Cronache sociali*, n. 1, pagg. 2-6, 1950.

2. Giorgio La Pira, *Il fondamento e il progetto di ogni speranza*, a cura di C. Alpigiano Lamioni e P. Andreoli, con prefazione di G. Dossetti, AVE, 1992, pagg. 46.

a sedimentare conoscenza aggregata a livello nazionale rispetto al fenomeno, con il rischio che anche il PNRR sviluppi un “piano senza piano” data l’impossibilità oggettiva di costruire una pianificazione realistica e fondata.

Il tema è condiviso come priorità, narrato dalle frequenti emersioni sulle pagine di cronaca, soprattutto locale, di sgomberi e occupazioni di immobili, segnalato da rapporti soprattutto di organizzazioni di categoria che possono stimare i dati nazionali e fornirne, in maniera maggiormente definita, rispetto ai contesti territoriali. Ma manca da anni una strategia nazionale degna di questo nome. Certo, la materia è anche di potestà legislativa regionale, ma è chiaro – e il caso della legislazione di contrasto alla povertà lo dimostra – che i diritti sociali devono essere garantiti da normative quadro nazionali che riducano il rischio del cosiddetto divario di cittadinanza rispetto all’accesso e alla fruizione dei servizi.

E il PNRR non ignora il tema, come nel caso delle politiche migratorie, ma lo frammenta in una miriade di misure che, nella gran parte dei casi, offrono risorse per gli enti locali e le loro aggregazioni, saltando il livello regionale, sviluppando segmenti di interventi in sé utili, ma non ricomponibili in politiche unitarie.

Il Piano sembra concentrarsi sulla riqualificazione dell’edilizia residenziale pubblica, che è sicuramente un problema grave e urgente, frutto di carenza di risorse e di scarsa attenzione gestionale, ma non riserva impegno finanziario sull’ampliamento del numero di alloggi “popolari”, del tutto eventuale. Da alcuni strumenti deriveranno certamente nuovi alloggi, ma in prevalenza non della tipologia che più di tutti sarebbe necessaria per le categorie a basso reddito. Per gli altri, la cosiddetta ERS, il Quaderno illustra la necessità di nuove regole e definizioni. È evidente che manca una strategia nazionale.

Emerge altresì un vecchio limite delle politiche sociali in Italia, vale a dire un approccio categoriale nella impostazione delle *policy* (anziani, studenti, senza dimora, ...) tale da frammentare ulteriormente gli interventi, rendendo difficile una possibile ricomposizione in un quadro il più possibile unitario delle azioni.

A questo si aggiunge uno sguardo carente sul futuro, sul dopo PNRR a partire dall’assenza di strategia circa gli interventi diretti alla locazione, a fronte di un approccio del piano concentrato sull’hardware (edifici) e poco o nulla sul software (comunità di abitanti, gestori, ...).

È evidente che lo sforzo del legislatore e del programmatore pubblico si è concentrato sulla definizione di filoni di intervento che consentissero di impegnare utilmente le risorse nel tempo dato. Ma se questa strategia può risultare efficace rispetto alle infrastrutturazioni materiali del Paese, essa non è del tutto trasferibile su temi come quello delle politiche sociali: gli interventi di risanamento di quartieri, la ridestinazione di patrimoni immobiliari pubblici a forme di *housing* non sono di per sé sufficienti in termini di impatto verso i gruppi target, le comunità territoriali interessate, se non associati a politiche di inclusione. Se gli interventi materiali non

Il PNRR frammenta tale tema in misure che sviluppano segmenti di interventi utili, ma non ricomponibili in politiche unitarie

sono connessi fortemente a strategie territoriali ponderate, condivise con i destinatari, facilitate da soggetti sociali organizzati locali, sono perlopiù condannate a ripercorre gli errori di scelte operate negli anni precedenti mirate quasi esclusivamente a fornire, quando possibile, alloggi o ripari, senza nessuna, o quasi, forma di presa in carico dei bisogni sociali connessi.

Assumendo, comunque, lo sguardo categoriale, le politiche si debbono fare carico certamente di rispondere al bisogno di case decenti per una porzione non irrilevante di anziani e persone con disabilità, ma l'eventuale intervento mirato non può fare a meno di strategie di presa in carico permanente, in termini di assistenza domiciliare e di supporti manutentivi, tali da non ridurre l'efficacia e la durevolezza di quell'intervento. È importante ricordare che le persone con più di 64 anni in Italia, nel 2021, rappresentavano il 23,5% della popolazione totale e che circa 7 milioni di anziani (dei 13,9 milioni totali) presentavano una condizione di multi morbidità, riferendo almeno tre patologie croniche, e circa 3,9 milioni di anziani erano caratterizzati da limitazioni motorie, sensoriali o cognitive.

Stessa questione riguardo all'assunzione della strategia dell'*Housing First* come risposta al tema del dramma dei senza dimora: la casa come intervento primario per contrastare la povertà estrema è del tutto condivisibile, ma diviene insostenibile se le politiche degli enti locali non fossero in grado di sviluppare un approccio sistemico e duraturo, orientato al supporto delle persone strapagate alla strada.

Il Piano deve essere considerato l'innescò di processi virtuosi e durevoli, i quali non sono sostenibili se non accordati a orientamenti pluriennali in termini di spesa pubblica locale, infrastrutturazione sociale territoriale, promozione di welfare comunitario e sussidiario, monitoraggio e valutazione istituzionale e civica rispetto agli impatti. La querelle emersa rispetto al bando per l'utilizzo dei beni confiscati alle mafie, che escludeva in prima battuta i soggetti di Terzo settore, è esemplare per riassumere un approccio schizofrenico rispetto all'attuazione delle politiche che vede l'amministrazione non come attivatore, ma come gestore e/o appaltatore, non avendo interiorizzato – o avendo rimosso o respinto – il tema della amministrazione condivisa, vale a dire assumendo una prospettiva partenariale.

Il *refrain* che accompagnerà la riflessione dei Quaderni è che una democrazia compiuta passa attraverso la costruzione – anche giuridica – di una *governance* sussidiaria delle politiche territoriali, di cui i primi passi sono rappresentati dagli strumenti – co-programmazione e co-progettazione – previsti dal Codice degli appalti. Questi certamente sono una grande e positiva novità del quadro normativo relativo alle relazioni tra soggetti sociali riconosciuti e amministrazione, che vanno innanzitutto agiti e valutati nel concreto; ma gli strumenti non sostituiscono la necessità di un orientamento complessivo verso una sussidiarietà non declamata, che diventa la linfa di una nuova stagione di democrazia partecipativa.

La casa come intervento primario per contrastare la povertà estrema è insostenibile se gli enti locali non sviluppano un approccio sistemico e duraturo

Un altro *refrain* della nostra indagine riguarderà la capacità del PNRR di inaugurare una diversa politica economica del Paese orientata al superamento di “inequità”³ inaccettabili, per non rischiare di rendere effimeri o parziali molti risultati: la disuguaglianza abitativa è evidentemente una componente del fenomeno più generale della disuguaglianza economica. Se le politiche fiscali non muteranno di indice non solo sui redditi, ma anche sulla questione – ad esempio – della riforma del catasto, non si potrà contenere l’“effetto Matteo” di molte politiche attuali –

«a chiunque ha sarà dato e sarà nell’abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha»⁴

– che hanno l’effetto di rendere interventi temporanei pure generosi progressivamente insostenibili. Si pensi al permanente sostegno alle politiche di acquisto di una casa confermato anche dal Governo Draghi con il Fondo Garanzia Consap⁵ per under 36 che seppure utile non guarda al segmento della locazione che sarà lo sfogo di molte famiglie sia per la precarietà del lavoro sia per la riduzione dei redditi rispetto alle generazioni precedenti.

D’altro canto le politiche economiche focalizzate sulla ripresa hanno spinto fortemente sugli interventi manutentivi edili orientati soprattutto all’efficientamento ambientale – con una quantità di bonus e finanziamenti rilevanti – tali da saturare la capacità produttiva delle aziende del settore. Se in termini di PIL tutto questo non può che essere valutato positivamente, non si può eludere la domanda riguardo all’esito redistributivo di questi interventi: le prime valutazioni ci parlano di una redistribuzione verso l’alto di queste risorse, di un già citato “effetto Matteo”, che produrrà non solo un risparmio immediato soprattutto per le classi di reddito più elevate, ma un aumento strutturale del valore degli immobili, rafforzando l’inequità della distribuzione.

Sulla rivista *La voce* gli economisti Valentino Larcinese, Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi hanno valutato congiuntamente gli effetti della revisione IRPEF e del Superbonus 110%. La loro stima

«mostra come i benefici del Superbonus crescano al crescere del reddito: ne beneficeranno infatti in maniera minima i redditi bassi e quelli medi mentre quelli alti ne beneficeranno in maniera notevole (fino a raggiungere i 14 mila euro in media per i redditi superiori ai 300 mila euro annui). La fascia di reddito compresa tra 50 e 60 mila euro, quella che maggiormente beneficerà della rimodulazione delle aliquote

Un “effetto Matteo” che produrrà un risparmio per le classi più elevate e un aumento del valore degli immobili, rafforzando l’inequità della distribuzione

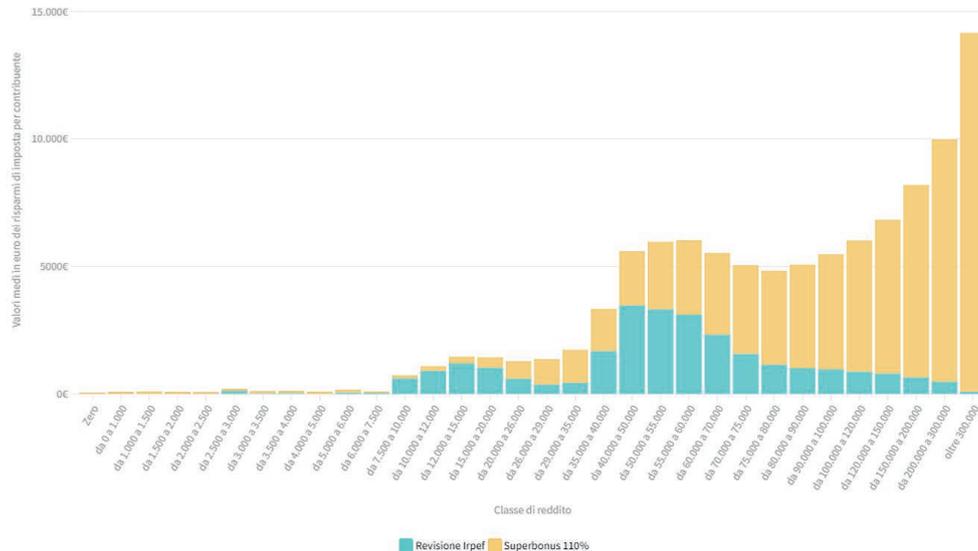
3. Papa Francesco, Lettera pastorale *Evangelii Gaudium*, n. 202, 2013.

4. Con l’espressione “effetto Matteo”, coniata nel 1968 dal sociologo Robert K. Merton, si indica un processo per cui le nuove risorse e benefici che si rendono disponibili vengono ripartite fra i partecipanti in proporzione a quanto hanno già. Il nome deriva dal citato versetto di Mt 25,29. Vedi, tra gli altri, Daniel Rigney, *Sempre più ricchi, sempre più poveri. Effetto San Matteo: perché il vantaggio genera altro vantaggio*, Milano, Etas, 2011.

5. <https://www.consap.it/fondo-prima-casa/>.

e delle detrazioni IRPEF previste nella Legge di Bilancio, riceverà in 5 anni circa 6 mila euro in più, di cui 3.200 euro grazie alla revisione IRPEF e 2.800 euro per il Superbonus. Dai 60 mila euro in poi, la quota del Superbonus sarà maggiore di quella relativa alla revisione IRPEF. In particolare, chi ha un reddito compreso fra 200 e 300 mila euro avrà in media agevolazioni dal Superbonus pari a 9.500 euro e una diminuzione di imposta per la revisione IRPEF pari a 480 euro»⁶.

RISPARMI DI IMPOSTA DOVUTI ALLA REVISIONE IRPEF E DISTRIBUZIONE SUPERBONUS 110%, ANNI 2022-2026



Si considerano tutte le tipologie di contribuenti (lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati). La distribuzione dei risparmi di imposta dovuti alla revisione Irpef è stata simulata con dati Eu-Silc, mentre per la distribuzione del Superbonus 110 per cento sono state utilizzate le distribuzioni per classi di reddito delle detrazioni per spese recupero patrimonio edilizio e per interventi finalizzati al risparmio energetico. [lavoce.info](https://www.lavoce.info)

Gli autori stimano anche gli effetti di potenziali correttivi:

«Ipotizziamo ora di limitare la fruizione del Superbonus utilizzando come criterio il reddito complessivo lordo. Se non consentissimo di utilizzare il Superbonus a coloro che hanno redditi superiori a 200 mila euro, si potrebbero recuperare in cinque anni 1,1 miliardi di euro; se il limite fosse di 100 mila euro, il recupero sarebbe di 3,5 miliardi. Infine, nel caso in cui si prevedesse l'impossibilità di utilizzare il Superbonus per chi ha redditi superiori a 50 mila euro, il risparmio di imposta sarebbe di 9,6 miliardi, che corrisponde a circa due miliardi all'anno. Queste risorse potrebbero forse avere un utilizzo socialmente più desiderabile delle ristrutturazioni degli immobili di persone a reddito alto».

Giuseppe Pisauo, presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, va oltre le stime e afferma:

«Le prime evidenze mostrano una concentrazione degli interventi nelle categorie catastali più elevate. A ciò si aggiunge la dimensione media senza precedenti del sussidio: i 70 mila interventi realizzati finora hanno un costo medio di 574 mila euro per i condomini e oltre 100 mila euro per gli edifici unifamiliari (cifre in progressivo aumento nelle rilevazioni mensili). Nei rapporti mensili dell'Enea compare anche

6. Valentino Larcinese, Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi, «L'impatto sull'equità distributiva della revisione IRPEF e del Superbonus», *La voce*, 24/12/21, <https://www.lavoce.info/archives/91866/limpatto-sullequita-distributiva-della-revisione-irpef-e-del-superbonus/>.

un castello in Piemonte, beneficiario di un sussidio di oltre un milione di euro. Insomma, come vincere una lotteria»⁷.

Non è questo il tema della nostra riflessione nel presente Quaderno, ma appare evidente il rischio che al posto di politiche pubbliche per la casa e l'ambiente si realizzi una rilevante socializzazione di costi privati, certamente con impatti positivi di tipo ambientale, ma non omettendo gli impatti negativi di tipo redistributivo, che si stanno già producendo. Peraltro, se nel 2026 non vi fosse un effettivo utilizzo dei nuovi estimi catastali⁸ nella direzione di una maggiore equità, avremmo assistito a una significativa e duratura operazione di trasferimento di risorse verso l'alto, rispetto alla quale le risorse illecitamente percepite per abusi sul Reddito di Cittadinanza – abbondantemente stigmatizzate dagli organi di stampa senza quasi differenze rispetto al loro orientamento politico-culturale – impallidirebbero nel confronto.

Per queste ragioni è necessaria una capacità di osservazione critica che sappia accompagnare i processi locali e nazionali, non rinunciando a immaginare politiche orientate ai bisogni di chi ha meno, per costruire città coese, accoglienti e solidali.

... accompagnare i processi locali e nazionali, non rinunciando a politiche orientate ai bisogni di chi ha meno, per costruire città coese, accoglienti e solidali

7. Giuseppe Pisauro, «Un superbonus distorsivo e poco sostenibile», *La voce*, 24/12/21, <https://www.lavoce.info/archives/91831/un-superbonus-distorsivo-e-poco-sostenibile>.

8. La Legge delega 2021 sulla riforma fiscale n. 39 ha previsto all'art. 7 – Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati – l'obiettivo di rendere il sistema catastale più equo e frenare le sperequazioni dovute alla mancata revisione delle informazioni contenute all'interno dell'archivio catastale, oltre che all'assenza di un'adeguata classificazione dei dati. L'art. 7 della Legge, comma 1, prevede che il Governo si occupi di intervenire sulle modalità di rilevazione catastale, così da modernizzare gli strumenti di individuazione e di controllo della natura e delle consistenze dei terreni e dei fabbricati. Il medesimo articolo, inoltre, al comma 2, stabilisce che il Governo, entro l'1 gennaio 2026, si occupi di integrare le informazioni presenti all'interno dell'archivio catastale. In secondo luogo, il Governo è chiamato a rendere disponibili, entro l'1 gennaio 2026, un nuovo sistema catastale, in integrazione a quello attuale, contenente i dati relativi alla rendita, i valori patrimoniali degli immobili e le relative rendite rispetto ai valori di mercato, oltre che le previsioni di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite degli immobili. La Legge delega non dà, nel merito, indicazioni sugli effetti fiscali della modernizzazione, limitandosi a rinviare al criterio costituzionale di progressività.

2 | Overview. Il tema dell'abitare nel PNRR

Gianluigi Chiaro¹

Costanza Pera²

Il PNRR è la grande sfida che l'Italia deve affrontare per garantirsi un futuro di stabilità e di armonia sociale. Era quindi naturale attendersi misure che nel medio periodo affrontassero uno dei punti cruciali di coesione economico-sociale: la carenza di un'offerta abitativa a canone commisurato ai redditi da lavoro, che è uno dei fattori di blocco e di profonda disuguaglianza nel nostro Paese.

In questo Quaderno vengono esaminati i segmenti delle “Missioni” del PNRR che interessano il tema della casa e dell'abitare e che comprendono aspetti collocati in parti diverse del documento ufficiale. Esso non contempla nella prima scala di priorità la qualità urbana e tanto meno l'abitare. Le Missioni del PNRR sono: 1. *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*; 2. *Rivoluzione verde e transizione ecologica*; 3. *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*; 4. *Istruzione e ricerca*; 5. *Inclusione e coesione*; 6. *Salute*.

È stato perciò necessario rintracciare nelle varie parti del PNRR i segmenti che rientrano nel campo di interesse del Quaderno. Di seguito si riporta il quadro generale delle Missioni e Componenti del PNRR.

Il tema abitativo, come già detto, non è esplicito né riferito a una sola Missione. Investimenti relativi al tema della casa si trovano nella Missione 2, nella Missione 4 e nella Missione 5.

L'abitare è una funzione complessa, che chiama in causa l'organizzazione della città, i suoi servizi essenziali e sociali e la funzione residen-

1. Gianluigi Chiaro, economista e fondatore della startup Area Proxima specializzata in strategie territoriali e mercato immobiliare. Consulente della Regione Emilia-Romagna per le politiche abitative e collaboratore di Caritas Italiana e Caritas diocesana di Bologna sul tema della casa. Consigliere nazionale di Confcooperative Habitat. Ha lavorato presso Nomisma di cui è attualmente Senior Advisor per l'Osservatorio Immobiliare.

2. Costanza Pera, architetto, ha lavorato per trenta anni nella pubblica amministrazione italiana come direttore generale di varie strutture apicali del Ministero dell'Ambiente e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti presso i quali ha anche svolto l'incarico di Capo di Gabinetto. È stata tra l'altro direttore generale per le politiche abitative presso il MIT negli anni 2012-2014 e 2018-2020. Ha presieduto il Comitato consultivo del FIA di CDPI sgr. Ha svolto i ruoli di sherpa e di capodelegazione per le Conferenze ONU su Ambiente e Sviluppo e Habitat III. Autrice di pubblicazioni e articoli in materia di urbanistica, tutela ambientale, pubblica amministrazione. Fa parte di vari organismi di ricerca tra i quali il Comitato Scientifico del CMI – Center for Mediterranean Integration della Banca Mondiale.

ziale vera e propria, che è composta a sua volta da qualità e adeguatezza dell'edilizia residenziale e da fattori quali tariffe, canoni, accessibilità e molti altri aspetti che decidono della qualità dell'esistenza di ciascuno. Il PNRR non ha posto grande attenzione né dato rilevante spazio finanziario agli interventi per migliorare l'offerta abitativa, in particolare a basso costo, mentre, come detto, oltre ad aver dedicato risorse alla ristrutturazione del patrimonio di edilizia pubblica in condizioni precarie, ha almeno ricordato la necessità di affrontare le urgenze delle persone senza fissa dimora e lo scandalo dei lavoratori stagionali in agricoltura. Per il resto, misure recenti del governo confermano la perdurante e preponderante attenzione a favorire l'acquisto della prima casa per tutte le fasce di reddito.

TAVOLA 1.1: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,32	0,80	8,74	49,86
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,47	1,31	9,16	69,94
 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	25,40	0,00	6,06	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,77	29,83
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23
TOTALE	191,50	13,00	30,62	235,12

I totali potrebbero non coincidere a causa degli arrotondamenti.

OBIETTIVI GENERALI:



M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI

- Aumento dell'efficiamento energetico del parco immobiliare pubblico e privato
- Stimolo agli investimenti locali, creazione di posti di lavoro, promozione della resilienza sociale ed integrazione delle energie rinnovabili

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

15,36 Mld Totale	Ambiti di intervento/Misure	Totale
	1. Efficientamento energetico edifici pubblici	1,21
	Investimento 1.1: Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	0,80
	Investimento 1.2: Efficientamento degli edifici giudiziari	0,41
	Riforma 1.1: Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico	-
	2. Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica	13,95
	Investimento 2.1: Ecobonus e Sismabonus fino al 110 per cento per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	13,95
	3. Sistemi di teleriscaldamento	0,20
	Investimento 3.1: Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento	0,20

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):



M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ

19,44 Mld Totale	Ambiti di intervento/Misure	Totale
	1. Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	10,57
	Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	4,60
	Investimento 1.2: Piano di estensione del tempo pieno e mense	0,96
	Investimento 1.3: Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0,30
	Investimento 1.4: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado	1,50
	Riforma 1.1: Riforma degli istituti tecnici e professionali	-
	Riforma 1.2: Riforma del sistema ITS	-
	Investimento 1.5: Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	1,50
	Riforma 1.3: Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico	-
	Riforma 1.4: Riforma del sistema di orientamento	-
	Investimento 1.6: Orientamento attivo nella transizione scuola-università	0,25
	Riforma 1.7: Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti	0,96
	Investimento 1.7: Borse di studio per l'accesso all'università	0,50

OBIETTIVI GENERALI:



M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE

- Rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità
- Migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei
- Integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale
- Riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale come strumento di contrasto alla marginalizzazione di soggetti e comunità locali

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

11,17
Mld
Totale

Ambiti di intervento/Misure	Totale
1. Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale	1,45
Investimento 1.1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti	0,50
Investimento 1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità	0,50
Investimento 1.3: <i>Housing</i> temporaneo e stazioni di posta	0,45
Riforma 1.1: Legge quadro per le disabilità	-
Riforma 1.2: Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti	-
2. Rigenerazione urbana e <i>housing sociale</i>	9,02
Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3,30
Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati	2,45
Investimento 2.2.a: Piani Urbani Integrati – superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	0,27
Investimento 2.2.b: Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI	0,20
Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare	2,80
3. Sport e inclusione sociale	0,70
Investimento 3.1 Sport e inclusione sociale	0,70

Chi non è proprietario della prima casa risulta più svantaggiato in Italia che altrove per la limitatissima offerta di alloggi a canone adeguato e questo dilata la quota di proprietari, incentivati in tutte le forme delle politiche fin qui adottate, anche per fasce di reddito relativamente basse, fatto che per i più fragili significa blocco della mobilità territoriale e della ricerca di migliori condizioni di lavoro e un indebitamento che alla prima crisi può trasformarsi in insopportabile fardello.

L'analisi del contenuto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del suo Fondo complementare nonché delle loro prime misure attuative e operative, conferma appunto la difficoltà del nostro Paese nel confron-

tarsi con una politica per l'abitare che consideri con priorità le necessità dei ceti meno abbienti. Il settore delle politiche abitative necessita infatti da molto tempo di un insieme strutturato di interventi rivolto a una più efficace regolazione dell'intervento pubblico per l'edilizia sociale e diretto a potenziare l'offerta verso le fasce deboli del mercato, ricomprendendo in questa definizione sia le persone e le famiglie in condizioni di povertà o prossime alla povertà sia i nuclei per i quali il canone di affitto (al quale vanno sommate le spese per le utenze) costituisce una spesa che incide per una percentuale superiore al 30% di un reddito medio-basso.

Si rileva, in aggiunta, la necessità di adeguare le politiche abitative a supporto di persone immigrate. Da un lato parte della domanda tende ad accrescere le graduatorie di Edilizia Residenziale Pubblica che ormai sono composte per metà da italiani e metà da stranieri con bisogni abitativi differenti. Dall'altro risulta sempre più urgente una politica volta all'utilizzazione di patrimoni edilizi marginali e connesse risposte di orientamento e accoglienza, anticipando i flussi di immigrati che presto riprenderanno.

Quella del PNRR era, e in parte potrebbe ancora essere, una occasione irripetibile per definire e mettere in atto le riforme necessarie a riparare le lacune che nel settore abitativo si sono allargate, nel corso dei decenni, dopo il trasferimento di competenze alle regioni, a causa di interventi legislativi sporadici e talvolta ispirati a interessi di brevissimo momento, talvolta innominabili. Questo fenomeno di degrado legislativo e amministrativo-gestionale si è avuto sia nel campo delle regole per gli enti preposti e i soggetti attivi negli alloggi a basso costo sia per la disciplina urbana e urbanistica generale, ferma quest'ultima paradossalmente alle norme di ottanta anni fa, vale a dire del 1942.

Accantonata l'ambizione di una riforma urbanistica generale, da alcuni anni l'interesse parlamentare si è concentrato su ipotesi legislative concernenti la rigenerazione urbana e il contenimento del consumo di suolo, senza che abbia preso corpo un testo di principi in grado di rappresentare una vera guida del ripensamento in chiave di sostenibilità climatica e sociale degli aggregati urbani secondo le priorità UE e l'esempio di alcuni Paesi europei.

Uguualmente è stata incomprensibilmente accantonata l'ipotesi di riforma della disciplina degli standard urbanistici e edilizi (pure già concordata in una sede mista tra Stato, regioni e comuni), lasciata ferma al 1968. L'adozione di una nuova formulazione di quelle regole informatrici delle priorità e dell'organizzazione della parte pubblica della città avrebbe certamente aiutato i comuni nella formulazione di piani integrati di rigenerazione urbana, che non possono ridursi a una progettazione puramente edilizia e da misurare con il parametro del metro quadrato da finanziare, come purtroppo avviene tuttora anche nell'ambito del PNRR.

I riferimenti per la presentazione delle proposte dei piani cosiddetti PINQuA, adottati in epoca precedente al PNRR e da questo rifinanziati

Non c'è un testo di principi che siano una guida del ripensamento in chiave di sostenibilità climatica e sociale degli aggregati urbani secondo le priorità UE

con 2 miliardi di euro, rendono con palmare chiarezza la distanza concettuale e istituzionale tra gli obiettivi che la normativa avrebbe dovuto esprimere (e che era pronta per poter essere espressa) e ciò a cui l'amministrazione pubblica centrale si è dovuta rassegnare per cercare di rappresentare i propri propositi di qualità urbana. Fenomeni assai complessi sono stati ridotti a una questione di metri quadri da misurare e dichiarare senza poter fare riferimento ad alcuna disciplina o strumento che non fossero le poche righe della stessa normativa di finanziamento.

Del resto da tempo le politiche urbane sono state espresse solo da una continuità di annunci. Nel 2012 con i fondi per il frettolosissimo Piano Città, la cui attuazione era nel 2020 ancora molto problematica; nel 2016 con i finanziamenti del Piano Periferie gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri senza alcun coordinamento con il Piano Città; negli anni successivi con una pioggia di risorse aggiuntive di provenienza comunitaria a esaurire fino all'ultimo arrivato le graduatorie dei progetti presentati e infine nel 2019 con il bando PINQuA incrementato dal PNRR di ulteriori circa 2 miliardi rispetto ai circa 800 milioni di partenza.

È evidente in questi casi che il successo e la significatività dei progetti allestiti localmente è funzione dei tempi assegnati per la loro elaborazione, della chiarezza delle procedure e dei fondi accessibili, delle ambizioni dichiarate in termini di strumenti programmatori e operativi, di capacità manageriali nell'integrazione delle funzioni e degli attori coinvolti. Conta anche moltissimo, per il successo di un Programma nazionale, lo spirito cooperativo tra le amministrazioni interessate, alle diverse scale istituzionali. Molti indicatori segnalano invece che la segmentazione dell'attività amministrativa continua a prevalere anche in questo campo sia presso le amministrazioni centrali che presso molti enti locali.

Nell'insieme delle misure del PNRR e del Piano complementare che interessano i temi dell'abitare si coglie, purtroppo, l'assenza di definizione dei fabbisogni e la mancanza di integrazione dei fattori demografici, sociali e delle connesse funzioni di residenzialità e di servizi relativi, che avrebbero consentito di esprimere tempestivi, chiari e articolati obiettivi in termini di pianificazione e organizzazione del tessuto urbano e dei servizi di welfare per il finanziamento dei programmi da predisporre da parte degli enti locali con il più ampio possibile concorso di attori locali. Non esiste, del resto, nemmeno una parvenza di Osservatorio nazionale sulla Condizione abitativa che possa fungere da punto di aggregazione della conoscenza di scambio di *best practices*, anche per la stima dei fabbisogni.

Vi sono, nel PNRR, ottimi spunti di attenzione a un welfare più evoluto: le misure per gli anziani non autosufficienti e per i disabili, per le persone senza fissa dimora, per gli asili nido (con un ritardo almeno ventennale rispetto agli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona), per gli alloggi per gli studenti universitari, contro i ghetti dei lavoratori agricoli stagionali e per il riuso dei beni confiscati ai soggetti mafiosi. Si tratta però di segmenti separati.

Si coglie, purtroppo, la mancanza di integrazione dei fattori demografici, sociali e delle connesse funzioni di residenzialità e di servizi relativi

Per questa ragione ai comuni italiani è richiesto, oltre all'eccezionale sforzo in termini di organizzazione della capacità di spesa, un ulteriore impegno, anch'esso particolarmente complesso: quello di collegare tra loro, nella dovuta scala territoriale e nel rapporto tra le diverse scale territoriali, le richieste di accesso ai tanti diversi fondi che hanno rilievo per le politiche dell'abitare.

I comuni dovranno considerare che con ogni probabilità questa integrazione sarà più efficiente e operativa se l'amministrazione saprà aprirsi alla collaborazione e al coinvolgimento del volontariato e della creatività sociale, acquisendo nuovi punti di vista, nuove competenze ed energie. Ne risulteranno arricchiti obiettivi e progetti anche per la possibilità di utilizzare varie risposte sottoutilizzate. Il grande valore della trasparenza, se perseguita con rigore, potrà manifestare la propria capacità di immediata semplificazione di processi che sono altrimenti bloccati da attriti di potere.

A proposito di segmentazione istituzionale e burocratica deve essere osservato che è bizzarro che i fondi per il Programma innovativo per la Qualità dell'Abitare e quelli per i Programmi di rigenerazione urbana siano distinti tra loro e abbiano distinte amministrazioni titolari di riferimento. Questi fondi sono peraltro separati dagli altri che interpretano la frontiera più avanzata dei servizi, costituendo, proprio quei servizi, i requisiti per la mescolanza sociale e generazionale nelle città.

Invece di una posta complessiva delineata negli obiettivi e quando necessario ripartita in voci distinte, nelle pagine del PNRR tutto si incanala nel solco di segmentazioni di competenze legislative,

burocratiche e culturali ormai superate; si pensi ai due fondi per la Rigenerazione urbana e per i Piani urbani integrati di complessivi 5,75 miliardi di euro gestiti dal Ministero dell'Interno come portato della antica competenza prefettizia sugli enti locali. Tali fondi non presentano nessi operativi con i fondi gestiti dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili – MIMS o da altri Ministeri o Dipartimenti di Palazzo Chigi, a parte qualche labile concerto nell'adozione degli atti.

A questo quadro si deve aggiungere l'enorme massa finanziaria, pari a quasi 14 miliardi di euro che si aggiungono alla parimenti ingente dotazione del bilancio dello Stato del 2021, destinata all'incentivo del 110% assegnato in termini sostanzialmente indiscriminati e destinato all'efficientamento energetico dell'edilizia privata, a prescindere da una selezione basata sull'effettivo contributo alla riduzione dei consumi energetici degli edifici interessati.

Oltre alle osservazioni degli economisti de *La Voce* richiamate nella premessa di questo Quaderno, è già stato osservato in altre sedi che è possibile rinnovare pressoché integralmente una villetta in zona turistica costiera con un beneficio di efficienza energetica in concreto attivata anche prossimo allo zero per la sporadicità della residenzialità invernale.

Le stesse procedure, per un importo attualmente, a quel che risulta, non noto, si applicano al patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica,

Nelle pagine del PNRR tutto si incanala nel solco di segmentazioni di competenze legislative, burocratiche e culturali ormai superate

che poteva già utilizzare finanziamenti appositi, per il medesimo scopo, assegnati sotto il coordinamento e la necessaria vigilanza delle regioni sugli enti di spesa, risorse potenziate con il Fondo complementare del PNRR; ma mentre il 110% ricade sotto la competenza del Ministero della Transizione ecologica, gli altri fondi di identica finalità vengono gestiti dal MIMS e quelli analoghi del Fondo complementare dal Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si è così scaricata sugli enti locali e sui soggetti attuatori una moltitudine di fondi da reclamare e di procedure da seguire che mette in affanno anche solo nell'elencarle.

L'insieme della massa finanziaria attivata dal PNRR, pur certamente apprezzabile per l'intento che ne ha mosso la definizione e per la quantità di risorse rese disponibili, non riesce di conseguenza a esprimere obiettivi ben riconoscibili e quindi una programmazione dell'azione pubblica adeguata per una convivenza urbana rinnovata e inclusiva. Per le ragioni che saranno illustrate nei capitoli che seguono, nel PNRR purtroppo non emergono ancora i tratti di una amministrazione pubblica in grado di gestire la complessità degli insediamenti umani contemporanei e di darsi obiettivi di contrasto alle disuguaglianze con azioni pubbliche pianificate e concrete. Ora spetta ai comuni mostrare di saper interpretare sino in fondo le necessità.

La grave sottovalutazione del ruolo e delle potenzialità di una adeguata disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, o di interesse pubblico, e delle sue connessioni con le moderne funzioni di servizio alla vita urbana da regolare con

norme urbanistiche aggiornate alle necessità ha dato luogo a una serie di carenze di grande rilievo sociale: mancanza di alloggi da offrire a canoni adeguati ai redditi più bassi e per gli studenti universitari, mancanza di capacità gestionale e manutentiva del patrimonio pubblico esistente, mancanza di regole e di strutture di controllo uniformi sul territorio nazionale per il calcolo delle compensazioni da assicurare a fronte di sussidi pubblici all'edilizia privata agevolata, mancanza degli strumenti di base per il controllo contro i clientelismi e gli abusi a partire dalla anagrafe degli assegnatari prevista fin dal 1978, mancanza di vigilanza contro gli abusi e il racket delle occupazioni, mancanza di coinvolgimento degli utilizzatori e degli *stakeholders* nelle scelte gestionali, urbane e urbanistiche.

A questi aspetti, ciascuno di essi non rinviabile, ci si aspetterebbe si voglia porre rimedio entro il termine dell'attuazione del PNRR con un potente rilancio del tema sia a scala nazionale che territoriale.

Ulteriore nodo non rinviabile è dare continuità di impegno normativo, finanziario e di sostegno tecnico-amministrativo ai comuni per la soluzione delle condizioni di estremo e insopportabile degrado connesse allo sfruttamento dei lavoratori stagionali e semipermanenti in agricoltura. Nel magistrale capitolo curato da Toni Mira (*pagina 76*) appare evidente che non si tratta di un problema di tragica nicchia ma di un misuratore del livello di civiltà del nostro Paese sul quale anche le regioni dovrebbero mostrarsi molto più attive.

La sottovalutazione delle potenzialità di una adeguata disciplina dell'edilizia residenziale pubblica ha dato luogo a carenze di grande rilievo sociale

Il Country Report 2019 per l'Italia della Commissione UE³ già segnalava la carenza di stock abitativo e di misure per gli alloggi per i redditi più bassi così come ogni anno viene riportato all'interno dei report *The State of Housing* curati da Housing Europe⁴. L'alternativa alla (ri)costruzione di un affidabile sistema di edilizia residenziale pubblica o con finalità pubbliche sarebbe il ricorso allo stanziamento massiccio e annuale di fondi (non di investimento, in questo caso, ma di parte corrente) per il sostegno diretto all'affitto o per ridurre l'incidenza dei canoni rispetto al reddito, intervenendo nei confronti della proprietà edilizia.

Quest'ultimo è uno schema che viene utilizzato da alcuni enti locali all'avanguardia, i quali selezionano tramite bando idonee proprietà, anche diffuse nel tessuto urbano, da destinare ai casi di emergenza sociale, concorrendo in tutto o in parte al canone di affitto. Tuttavia si tratta di un metodo che nella realtà dell'ingentissimo debito pubblico italiano può essere utilizzato solo per i piccoli numeri mentre deve trovare soluzione il fabbisogno di alloggi ampiamente registrato e documentato.

Non sembra arbitrario porre in relazione diretta, per il nostro Paese, la carenza di alloggi a basso prezzo con la resistenza alla mobilità lavorativa interna, con l'eccezionale prolungamento della vita nella famiglia di origine da parte dei giovani italiani rispetto alla media europea (il 46% dei giovani tra i 25 e i 34 anni vive presso i genitori a fronte dell'11,5 dei francesi, il 3,7 degli svedesi e di una media europea inferiore di 20 punti a quella italiana), con la scarsissima partecipazione all'istruzione universitaria e forse persino, infine, con il bassissimo tasso di natalità.

Nonostante un patrimonio pubblico pari a circa 950 mila alloggi tra gestione degli enti ERP e proprietà dei comuni in Italia (corrispondente al 4% dell'intero patrimonio abitativo) e circa il 20,8% di famiglie in affitto su base nazionale, il problema dell'espansione dell'offerta di alloggi a basso canone è oggetto di una rimozione collettiva e purtroppo anche del PNRR, in un loop logico che paralizza da decenni l'intervento pubblico nel settore.

L'edilizia residenziale pubblica è associata a concetti quali occupazioni abusive (che interessano almeno il 6% del patrimonio pubblico), degrado edilizio, degrado urbano, rispetto ai quali lo Stato si barrica dietro le competenze delle regioni e queste ultime dietro la mancanza di risorse finanziarie, chiamando in causa l'estrema vulnerabilità sociale, e quindi politica, che si manifesta nei quartieri interessati e l'impossibilità di farvi fronte. Il PNRR qualcosa tenta di fare, ma si concentra sul recupero e sulla riqualificazione degli alloggi pubblici dismessi o fatiscenti piuttosto che sull'ampliamento dello stock di alloggi disponibili, salvo piccoli numeri, di puro dettaglio, destinati alla rotazione degli assegnatari per gli interventi di rigenerazione. A nuove realizzazioni e nuovi alloggi ci si riferisce invece per l'edilizia sociale.

È in relazione diretta la carenza di alloggi a basso prezzo con la resistenza alla mobilità lavorativa interna, il prolungamento della vita nella famiglia di origine, ...

3. https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en.

4. <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>.

A tale proposito si deve ribadire quanto ampiamente noto e sostenuto presso tutte le sedi tecniche qualificate e indipendenti dagli interessi economici in gioco: il re dell'alloggio sociale è nudo. Vale a dire che il mantello "sociale" che ha coperto finora investimenti pubblici ingenti e misure di ampio favore per i soggetti privati attivi nel settore non riguarda in alcun modo i fabbisogni urgenti dei ceti disagiati, né delle famiglie in cerca di una casa a basso costo né degli studenti universitari fuori sede.

Il mantello è costituito dal decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008 che definisce il concetto 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. Esso consente alle tipologie edilizie che vi rientrano, praticamente tutte le abitazioni, con la sola esclusione di quelle accatastate nella categoria A9 e quindi castelli e palazzi eminenti di puro lusso, di beneficiare dei vantaggi fiscali e dei finanziamenti riservati da tempo agli alloggi sociali e dei finanziamenti dello stesso PNRR dedicati ai PINQuA, all'edilizia per studenti universitari e ai Piani urbani integrati.

Il decreto del 2008 è stato cristallizzato con norma di legge introdotta in sede di conversione del decreto legge 47 del 2014, con il parere favorevole del governo di allora, ed è ormai immutabile se non con una nuova legge. La competenza di questa materia dovrebbe rientrare tra quelle del MIMS, che con la riforma del governo Conte II ha peraltro mortificato le proprie funzioni in materia di politiche abitative. Tuttavia sono ormai ben quattro i dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri che, con l'imminente insediamento del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane presieduto dal ministro per le Autonomie territoriali e dal ministro per il Sud, possono esibire competenze in materia abitativa e urbana; vi è poi il Ministero della Cultura che si occupa di periferie, e infine, dall'esercizio finanziario 2020, il Ministero dell'Interno che gestisce rilevanti fondi per la rigenerazione urbana (questo elenco di amministrazioni di riferimento non considera il Ministero per la Transizione ecologica).

In questa sovrapposizione di centri burocratici e di responsabilità politica è in sostanza impervio immaginare che si coaguli la volontà di una riforma su una materia che in origine, oltre il Ministero dei Lavori pubblici, riguardava le regioni, i comuni e gli Istituti autonomi per le Case popolari, con la vigile attenzione delle imprese di costruzione che realizzano l'edilizia ERP sovvenzionata in regime di appalto e l'edilizia privata agevolata in qualità di promotori. Essa si è ora enormemente ampliata all'intervento "sociale" dei privati agevolati da contributi pubblici e da un regime fiscale di favore (per alcune fattispecie di ridondante favore) in cambio di convenzioni a scala locale che dovrebbero disciplinare controprestazioni e bassi canoni a tutela dell'interesse pubblico verso la disponibilità di abitazioni a basso costo.

Sovente, come è documentato essere avvenuto per decenni, ad esempio nella capitale d'Italia, per l'edilizia agevolata queste convenzioni non hanno prodotto benefici effettivi per gli affittuari bensì troppo ampi mar-

Il mantello "sociale" che ha coperto finora investimenti pubblici e misure per i soggetti privati non riguarda i fabbisogni dei ceti disagiati

gini di profitto o di condivisione dei profitti per le imprese che hanno partecipato all'assalto della fragile e non difesa diligenza dell'alloggio sociale. Si pensi del resto che Paesi come la Francia e la Gran Bretagna destinano centinaia di esperti stabili all'azione degli organismi di vigilanza sui finanziamenti all'edilizia residenziale di interesse sociale. In Italia non è reperibile alcun centro di riferimento per la vigilanza sulla materia che non siano uffici regionali sguarniti e oberati di lavoro e il tema di una regolazione credibile, a cominciare dalla disciplina dei cospicui fondi per le residenze studentesche in termini di canoni da applicare a fronte di numero di posti letto finanziati, è in cima alla lista delle priorità.

Per tutte le misure per l'abitare del PNRR e del Fondo complementare si pone inoltre l'esigenza che il monitoraggio previsto sia integrato con indicatori trasparenti e accessibili a qualsiasi cittadino, in modo da poter condividere nel modo più aperto e rassicurante l'effettiva rispondenza di quanto realizzato con l'interesse pubblico posto alla base del finanziamento.

Il totale dei finanziamenti considerati nel presente Quaderno è pari a 13,95 miliardi di euro, che con i fondi del 110% salgono a 27,5 miliardi di euro, tutti da spendere entro l'anno 2026.

RIEPILOGO DELLE FONTI DI FINANZIAMENTO, TARGET E MILESTONE DELLE MISSIONI E COMPONENTI RIGUARDANTI IL TEMA "CASA E ABITARE" ALL'INTERNO DEL PNRR

Missione e Componenti di interesse dell'abitare	Investimento/Riforma	Fondi stanziati (milioni di euro)	Amministrazioni titolari
Missione 2 – <i>Rivoluzione verde e transizione ecologica</i> M2C3 – <i>Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici</i>	Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	13.950	Ministero della Transizione ecologica (MITE)
Fondo complementare al PNRR Sicuro, Verde e Sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica	Sicurezza sismica e statica, efficientamento energetico e razionalizzazione distributiva patrimonio alloggi di edilizia residenziale pubblica	2.000	PCM Dipartimento Casa Italia con collaborazione Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS)
Missione 4 – <i>Istruzione e ricerca</i> M4C1 – <i>Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università</i>	Riforma 1.7: Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti. Triplicare i posti per gli studenti fuorisede, portandoli da 40 mila a oltre 100 mila entro il 2026	1.000	Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR)
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione della istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità	500 + 500	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)

Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	1.3 – <i>Housing</i> temporaneo e stazioni di posta	450	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	2.3 – Programma innovativo Qualità dell’Abitare – PINQuA	2.800	Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS)
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	2.1 – Progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (comuni > 15.000 abitanti) 2.2 - Piani urbani integrati (periferie delle città metropolitane e attivaz. servizi)	3.300 2.450	Ministero dell’Interno
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C3 – <i>Interventi speciali per la coesione territoriale</i>	Investimento 1.2: Valorizzazione beni confiscati alle mafie	300	PCM Ministro per il Sud e la Coesione territoriale
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	2.2A – Piani urbani integrati – superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	272	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)
TOTALE: 27.222 MILIONI DI EURO (27,5 miliardi)			

All’interno dei capitoli successivi, oltre a una analisi critica di ciascuna Missione e Investimento, sono riportati anche i target (traguardi) e milestone (obiettivi) previsti per ciascun ambito. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) infatti prevede complessivamente la realizzazione di 226 misure suddivise tra Riforme (62) e Investimenti (164). Per ricevere i finanziamenti sulla base delle scadenze previste occorre che gli interventi siano portati a compimento secondo una tabella di marcia molto rigida e alla condizione che traguardi e obiettivi siano raggiunti nei termini.

I traguardi sono rappresentati da indicatori qualitativi (generalmente essi rinviano all’approvazione di atti normativi o amministrativi) mentre gli obiettivi si riferiscono a indicatori quantitativi. Gli indicatori concordati con la Commissione UE hanno pertanto una specifica rilevanza e la verifica del raggiungimento degli impegni è espletata attraverso un monitoraggio a maglie molto strette e costante nel tempo di attuazione del Piano. Esso è uno dei tanti elementi del PNRR che introducono fattori di importanti novità nel lavoro delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni del nostro Paese.

... Il PNRR prevede complessivamente la realizzazione di 226 misure suddivise tra Riforme (62) e Investimenti (164)

3 | Edilizia Residenziale Pubblica, efficientamento energetico e PNRR

Enrico Puccini¹
Gianluigi Chiaro

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – EFFICIENZA ENERGETICA E FONDO COMPLEMENTARE AL PNRR “SICURO, VERDE E SOCIALE”

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Missione 2 – <i>Rivoluzione verde e transizione ecologica</i> M2C3 – <i>Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici</i>	Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	13.950	Ministero della transizione ecologica (MITE)	

Traguardo/obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Traguardo	Proroga dei benefici	Proroga dei benefici fino a dicembre 2022 per i condomini e al 30 giugno 2023 per gli alloggi sociali	T4	2021
Obiettivo	Ristrutturazione	Ristrutturazione completa degli edifici per almeno 12 milioni di mq e di almeno 1,4 milioni di mq a fini antisismici	T2	2023

1. Enrico Puccini consegue la laurea in Architettura e l'abilitazione all'esercizio della professione nel 2003; nel 2008 riceve il titolo di dottore di Ricerca in Progettazione e Composizione Urbana (Icar 14). È stato consulente per Roma Capitale sul tema delle politiche abitative entrando a far parte di diversi gruppi di ricerca. Dal 2008 al 2012 Puccini ha anche ricoperto l'incarico di docente del Laboratorio di Progettazione II e del Laboratorio di tesi di Laurea. Da giugno 2013 a dicembre 2014 è referente per le politiche della casa e del lavoro per Roma Capitale. È autore di diversi saggi sull'edilizia sociale e curatore del blog "Osservatorio Casa Roma".

Obiettivo	Ristrutturazione (seconda parte)	Ristrutturazione completa degli edifici per almeno 32 milioni di mq e almeno 3,8 milioni di mq ai fini antisismici	T4	2025
Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Fondo complementare al PNRR - "Sicuro, Verde e Sociale": riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica	Il programma è finalizzato a intervenire sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica	2 miliardi di euro	Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS)	
Traguardo / obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Traguardo	DPCM e pubblicazione dei bandi	Pubblicazione dei bandi da parte delle regioni e predisposizione della programmazione degli interventi	T4	2021
Traguardo	Progettazione e pubblicazione	Pubblicazione da parte delle stazioni appaltanti dei bandi di gara per la realizzazione dell'opera ed esecuzione dei lavori	T4	2022
Traguardo	Contratti e avvio dei lavori	Consegna e avvio dei lavori	T2	2023
Obiettivo	Continuazione dei lavori	Realizzazione del 50% dei lavori	T4	2024
Obiettivo	Fine dei lavori	Superficie di immobili ERP interessata dagli interventi di efficientamento energetico di 4,5 milioni mq, circa 1/10 dell'intera superficie del patrimonio ERP italiano. Superficie di immobili ERP interessata dagli interventi di miglioramento o adeguamento sismico pari a 1,4 milioni mq, circa 1/30 dell'intera superficie del patrimonio ERP italiano. Incremento di superficie ottenuto mediante acquisti di immobili ERP pari a 450 mila mq, circa 1/100 dell'intera superficie del patrimonio ERP. Riduzione del consumo energetico di circa 27 mila tep, pari a un risparmio del 35% del consumo medio ad alloggio. Riduzione di emissioni di CO2 in atmosfera di circa 80 mila tonn./anno.	T4	2026

Il patrimonio pubblico di alloggi da destinare a basso canone a coloro che dispongono di redditi inferiori a soglie determinate, rappresenta ovunque nel mondo uno dei pilastri delle politiche abitative pubbliche. Anche in Italia con il Piano INA-Casa² e poi con i piani comunali della legge 167 del 1962 si è creato un patrimonio di alloggi pubblici arrivato all'attualità al netto delle massicce vendite, stabilite per decisioni politiche di breve momento (assecondare gli interessi degli assegnatari) e per coprire i crescenti costi di manutenzione.

La situazione attuale del patrimonio è piuttosto precaria, oltre che da un punto di vista quantitativo, anche dal punto di vista strutturale ed energetico: una quota rilevante degli edifici necessita di importanti interventi strutturali soprattutto nelle zone a maggiore rischio sismico e una quota ancora più grande necessita di interventi utili a ridurre la spesa energetica data la diffusa obsolescenza energetica degli alloggi. Le spese di conduzione energetica degli edifici rappresenta una delle voci cruciali dell'attuale e del futuro dei bilanci familiari, tanto più per i destinatari delle politiche abitative pubbliche.

Di seguito si riporta una simulazione di una famiglia tipo assegnataria di un alloggio ERP. Le spese accessorie sono state calcolate ipotizzando i costi condominiali con e senza ascensore (da 900 €/anno a 650 €/anno), le utenze di riscaldamento e acqua (circa 1.800 €/anno) e i costi dell'elettricità (400 €/anno). Il totale oscilla tra 2.850 €/anno e 3.100 €/anno che si sommano ai costi di affitto. Questi ultimi possono essere molto diversi a seconda del titolo di godimento e del tipo di proprietà. Per gli alloggi ERP ciascuna regione ha disciplinato le fasce di canone in relazione ai redditi in genere calcolati con l'ISEE del nucleo familiare.

Per cercare di schematizzare la questione rispetto alle diverse discipline regionali è possibile individuare una fascia definibile di "protezione" per i nuclei con gli ISEE più bassi, una fascia convenzionalmente di "accesso" per i nuclei con un reddito intermedio e, infine, una fascia di "permanenza" per le famiglie che appartengono alla classe ISEE collocata al di sotto dei 17 mila/20 mila euro. Per ogni fascia è stato individuato un canone medio. L'incidenza sui redditi riguarda la somma tra canoni e spese accessorie medie e serve a definire la soglia rispetto alla quale sarebbe opportuno ridurre le spese accessorie e/o i canoni.

Il patrimonio pubblico di alloggi a basso canone per coloro che dispongono di redditi inferiori, rappresenta uno dei pilastri delle politiche abitative pubbliche

2. INA-Casa fu un piano di intervento dello Stato, ideato dal ministro del Lavoro e della Previdenza sociale Amintore Fanfani, per realizzare dopo le distruzioni della Seconda Guerra mondiale nel periodo 1949-1963 "quartieri organici autosufficienti" secondo la definizione dell'allora presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica Adriano Olivetti. Furono realizzati circa un milione e mezzo di alloggi pubblici con un enorme sforzo economico e organizzativo. Collaborarono al piano le migliori intelligenze e gli architetti più dotati dell'epoca.

STIMA DEI COSTI ABITATIVI ALL'INTERNO DI ALLOGGI ERP
PER FASCE DI CANONE

Mercato di riferimento	Canone annuo euro	Spese accessorie annue (media) Euro	Sommacano-ne + spese accessorie Euro	Incidenza con reddito familiare di 15 mila euro/anno	Incidenza con reddito familiare di 25 mila euro/anno
ERP – Fascia di protezione	720	3.000	3.720	24,8%	14,9%
ERP – Fascia di accesso	1.950	3.000	4.950	33,0%	19,8%
ERP – Fascia di permanenza	3.000	3.000	6.000	40,0%	24,0%

Fonte: Elaborazione da bilanci Aziende Casa ERP

Laddove l'incidenza tra canone e spese rispetto al reddito supera il 30%, si presentano difficoltà nel lungo periodo. Le spese accessorie, e in particolare quelle energetiche, sono pertanto assolutamente rilevanti e una riduzione di circa 1.500-2.000 €/anno di spese accessorie darebbe respiro a molte famiglie con redditi medio-bassi. A tal proposito, una delle linee di finanziamento del PNRR da cui si aspetta un maggiore ritorno è proprio quella relativa all'efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati.

Il settore dell'edilizia è tradizionalmente trainante per l'economia italiana e le misure che qui si analizzano si pongono il doppio obiettivo di stimolare il settore delle costruzioni e i connessi settori produttivi delle forniture per l'edilizia e di ridurre le emissioni e i carichi energetici degli edifici. Infatti i documenti associati al PNRR stimano un impatto annuale, a partire dal 2023, del +0,7 sul PIL³.

In realtà orientarsi sugli investimenti, che ricordiamo sono in parte da fondi europei e in parte da fondi complementari del bilancio italiano, è cosa, almeno attualmente, complessa.

Il tema dell'efficientamento energetico era già stato affrontato dal governo con l'Ecobonus 110%, introdotto con il Decreto Rilancio⁴. Tuttavia questa misura, che agisce attraverso il meccanismo del credito d'imposta o attraverso la sua cessione, era già stata criticata in quanto escludeva le proprietà immobiliari degli enti locali, mentre le aziende territoriali regionali, che gestiscono il patrimonio pubblico regionale, ne potevano usufruire fin dall'inizio della misura. Per ovviare a questa situazione, nella stesura definitiva del PNRR, la misura del 110% è stata estesa fino al

«30 giugno 2023 per gli interventi effettuati dagli IACP, a condizione che almeno il 60% dei lavori siano stati effettuati alla fine del 2022; al 31 dicembre 2022 per gli interventi effettuati dai condomini, a condizione che almeno il 60% dei lavori sia stato effettuato entro il 30 giugno precedente».

3. PNRR p. 258 <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

4. Articolo n.119 del decreto legge n.34 del 2020 <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/FI0136.Pdf>.

Infine, per consentire anche ai comuni di ristrutturare il proprio patrimonio abitativo residenziale, si è dovuto provvedere con il Fondo Integrativo al PNRR che destina risorse specifiche diverse dall'Ecobonus. Infatti oltre ai fondi europei lo Stato italiano ha attivato una propria linea di finanziamento con una dotazione di 30,6 miliardi di euro. L'art. 1 comma 2 punto 13 del decreto legge n. 59 del 6 maggio 2021 prevede il fondo "Sicuro, verde e sociale" per la riqualificazione di ERP e, parzialmente, la nuova edificazione, con i seguenti finanziamenti: 200 milioni di euro per l'anno 2021, 400 milioni di euro per l'anno 2022 e 350 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026⁵ per un totale di 2 miliardi di euro.

Tale integrazione legislativa, tuttavia, non è stata l'ultima in ordine di tempo in quanto il decreto legge n. 4 del 27 gennaio 2022 (decreto Sostegni-ter) ha nuovamente modificato l'applicazione del Superbonus 110%. In particolare si è inibita la possibilità di cessione del credito successivamente al primo passaggio tra fornitori o proprietari e istituti di credito. Tale intervento legislativo, tredicesimo dall'avvio del Superbonus, è stato necessario per garantire il controllo del mercato secondario dei crediti da parte dell'Agenzia delle Entrate. Tale riassetto non implica, tuttavia, gravi ripercussioni rispetto al mondo dell'ERP, mentre ha inibito di molto il mercato privato.

Sebbene il legislatore dopo vari tentativi – Superbonus 110% prima, PNRR poi ed in ultimo con il Fondo Complementare – sia riuscito a includere tutto il patrimonio pubblico, indistintamente dalla proprietà o dal regime fiscale dell'ente gestore, sembrano restare aspetti irrisolti. Anzitutto perché mentre il Superbonus 110% copre tutto il patrimonio privato,

non è noto invece se il Fondo complementare sia in grado di rispondere all'intero fabbisogno del patrimonio alloggiativo pubblico comunale. Non esiste alcuna stima di quali sarebbero le necessità per un'efficace ristrutturazione di tale patrimonio a livello nazionale così come non ne esiste sul patrimonio regionale. Più in generale non esistono stime circostanziate e attendibili sulla consistenza di tale patrimonio, neanche a seguito dei vari provvedimenti di dismissione⁶ e a fronte di episodiche nuove realizzazioni. Federcasa⁷ diffondeva nel 2012 il dato di 850 mila alloggi pubblici. Incertezze e dati differenti tra quelli raccolti dalle regioni e quelli resi noti da Federcasa si registrano anche sulle necessità abitative espresse con il numero di famiglie in graduatoria per avere accesso a una casa popolare.

Questo stato di cose è dovuto da un lato alla forte frammentazione delle competenze fra Stato, regioni e comuni (e all'interno dello Stato tra varie amministrazioni), dall'altro a una generale sottovalutazione della materia che aveva impedito l'istituzione del previsto Osservatorio sulla Condizione Abitativa presso il MIT (ora MIMS) così come indicato dall'articolo 12

Per consentire ai comuni di ristrutturare il patrimonio abitativo residenziale, si provvede con il Fondo Integrativo al PNRR, che destina risorse diverse dall'Ecobonus

5. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/07/21G00070/sg>.

6. Come ad esempio la legge 560 del 1993 che prevedeva la dismissione del 75% del patrimonio abitativo pubblico.

7. Federazione italiana per le case popolari e l'edilizia sociale.

della legge 431 del 1998. Recentemente anche la Corte dei Conti ha espresso – con la delibera 9 del 2020⁸ – la necessità di una sua istituzione come organo fondamentale di governo del settore che, come dimostra la vicenda della ristrutturazione energetica, è assai complesso e che senza un’attendibile e informata regia rischia di produrre sprechi e sperequazioni.

Data l’assenza di un Osservatorio, l’unico dato di origine ufficiale sul fabbisogno di ERP risale al 2016 e si trova precisamente nell’allegato del decreto 4 luglio 2019 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Delibera CIPE 22 dicembre 2017. Programma integrato di edilizia residenziale sociale. Riparto 250 milioni di euro. All’interno del decreto si indica che i dati resi disponibili dalle regioni individuano in almeno 320 mila i nuclei familiari in cerca di un’abitazione pubblica, ripartiti secondo la seguente tabella.

NUCLEI IN GRADUATORIA ERP IN ITALIA PER REGIONE⁹

Regioni e province autonome	Numero di domande di ERP sovvenzionata inevasse (gennaio 2016)	Quota dei nuclei in graduatoria rispetto al totale nazionale
Piemonte	27.273	8,5%
Valle d’Aosta	165	0,1%
Lombardia	67.176	21,0%
P.A. Trento	3.547	1,1%
P.A. Bolzano	4.801	1,5%
Veneto	17.078	5,3%
Friuli Venezia Giulia	9.231	2,9%
Liguria	9.110	2,9%
Emilia-Romagna	29.462	9,2%
Toscana	25.974	8,1%
Umbria	4.270	1,3%
Marche	5.688	1,8%
Lazio	21.709	6,8%
Abruzzo	1.933	0,6%
Molise	562	0,2%
Campania	13.693	4,3%
Puglia	18.235	5,7%
Basilicata	3.989	1,2%
Calabria	11.117	3,5%
Sicilia	37.278	11,7%
Sardegna	7.038	2,2%
Totale Italia	319.329	100,0%

8. <https://www.corteconti.it/Download?id=237d5faa-55e4-4464-b9c2-eb7df65d79b3>.

9. Decreto 4 luglio 2019 - Delibera CIPE 22 dicembre 2017. Programma integrato di edilizia residenziale sociale. Riparto 250 milioni di euro.

Tale fabbisogno, pertanto, è di gran lunga superiore al turnover o ricambio annuale degli inquilini nell'ERP rispetto al presunto patrimonio di 850 mila alloggi già citato.

In presenza di tutti questi aspetti problematici il Fondo Complementare ha posto una serie di obiettivi rilevanti da raggiungere entro la fine del 2026 che si riferiscono comunque all'attuale patrimonio:

- Superficie di immobili ERP interessata dagli interventi di efficientamento energetico pari a 4,5 milioni mq, considerata circa 1/10 dell'intera superficie del patrimonio edilizio residenziale pubblico in Italia.
- Superficie di immobili ERP interessata dagli interventi di miglioramento o adeguamento sismico pari a 1,4 milioni mq, considerata circa 1/30 dell'intera superficie del patrimonio edilizio residenziale pubblico in Italia.
- Incremento di superficie ottenuto mediante acquisti di immobili ERP pari a 450 mila mq, considerata circa 1/100 dell'intera superficie del patrimonio edilizio residenziale pubblico in Italia.

Per raggiungere tali obiettivi le risorse stanziare sono già state suddivise per regioni dal DPCM 15 settembre 2021 del MIMS secondo tre indicatori: il numero alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti in ciascuna regione (peso 50%); l'entità della popolazione residente nella regione (peso 20%) e l'entità della popolazione regionale residente nelle zone sismiche 1 e 2 (peso 30%).

Sarà importante monitorare l'impatto in termini di edifici (e superfici) riqualificati o di nuova edificazione e, al contempo, si auspica che sia reso disponibile un quadro più chiaro rispetto all'attuale stato di salute del patrimonio residenziale pubblico.

RIPARTO FONDO COMPLEMENTARE PNRR – 2021-2026

Fondo complementare riqualificazione alloggi ERP	Investimenti per regione Euro	Quota dei fondi ripartiti rispetto al totale del finanziamento
Piemonte	85.427.077	4,3%
Valle D'Aosta	2.703.657	0,1%
Lombardia	252.937.245	12,6%
P.A. Trento	15.914.414	0,8%
P.A. Bolzano	18.068.931	0,9%
Veneto	99.705.727	5,0%
Friuli Venezia Giulia	61.875.851	3,1%
Liguria	35.341.910	1,8%
Emilia-Romagna	123.813.472	6,2%
Toscana	93.466.354	4,7%
Umbria	36.651.592	1,8%
Marche	62.769.145	3,1%
Lazio	240.169.591	12,0%
Abruzzo	46.564.059	2,3%

Molise	14.027.261	0,7%
Campania	295.555.121	14,8%
Puglia	112.660.844	5,6%
Basilicata	26.088.013	1,3%
Calabria	97.724.076	4,9%
Sicilia	233.347.336	11,7%
Sardegna	45.188.324	2,3%
Totale Italia	2.000.000.000	100,0%

Al di là della trasparenza, le analisi territorializzate sul fabbisogno e i dati sugli alloggi sono assolutamente necessari per pianificare strategie coerenti a seconda dei territori. L'alternativa è quella di intervenire senza logica creando ulteriori disuguaglianze anziché operare per ridurle come prospettato dal PNRR.

In ultimo non possiamo non richiamare questa frase del PNRR (p. 156):

«Nella Missione 2 hanno un ruolo di contrasto alle disuguaglianze di genere soprattutto le misure connesse all'edilizia residenziale pubblica, compresa l'estensione del superbonus al 110% agli IACP, posto che la carenza abitativa si riflette differenzialmente su uomini e donne per via del differente ruolo familiare loro attribuito e del fatto che la maggior parte delle famiglie monoparentali siano affidate a donne».

Sebbene i rincari energetici gravino in questa fase effettivamente in modo particolare sulle famiglie monoparentali che alloggiavano nel patrimonio pubblico, tuttavia per incidere sulla carenza abitativa e soprattutto sulle disuguaglianze di genere sarebbero da un lato indispensabili specifiche e sofisticate politiche accessorie, ma sarebbe anche imperativamente necessario aumentare la disponibilità di alloggi pubblici, linea di indirizzo assente soprattutto nella politica italiana degli ultimi decenni e che lo stesso PNRR non ha dichiarato al centro degli obiettivi adottati.

Le analisi territorializzate sul fabbisogno e i dati sugli alloggi sono assolutamente necessari per pianificare strategie coerenti a seconda dei territori

4 | Residenze per studenti tra pubblico e privato

Sarah Gainsforth¹

Marco Peverini²

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – TARGET E MILESTONE DELLA COMPONENTE EDILIZIA PER STUDENTI

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Missione 4 – Istruzione e ricerca M4C1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Riforma 1.7: Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti	960 milioni di euro	Ministero dell’Università e della Ricerca	
Traguardo/ obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Obiettivo	Nuovi posti letto per studenti negli alloggi per studenti	Almeno 7.500 posti letto aggiuntivi creati e assegnati grazie alla L. 338/2000, quale riveduta entro il 31 dicembre 2021.	T4	2022

1. Sarah Gainsforth, giornalista freelance e ricercatrice indipendente, scrive di trasformazioni urbane e abitare. Autrice di *Airbnb città merce*, *Storie di resistenza alla gentrificazione digitale* (Derive Approdi, 2019), finalista Premio Napoli 2020, *Oltre il turismo, Esiste un turismo sostenibile?* (Eris Edizioni, 2020), *Abitare stanca* (Effequ, 2022). Vive e lavora a Roma.

2. Marco Peverini è dottorando del corso di Urban Planning, Design and Policy al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano con una borsa sostenuta dal Consorzio Cooperative Lavoratori di Milano. Si occupa della relazione tra politiche abitative e città, con particolare riferimento al tema dell’*housing affordability*. È membro del Collettivo per l’Economia Fondamentale e coordinatore del gruppo *Social housing: institutions, organisation, and governance* del European Network for Housing Research (ENHR). Ha scritto su riviste scientifiche e di informazione, tra cui *Territorio e Altreconomia*.

Traguardo	Entrata in vigore della riforma della legislazione sugli alloggi per studenti.	La riforma deve comprendere: 1. apertura della partecipazione al finanziamento anche a investitori privati; 2. assicurazione della sostenibilità a lungo termine degli investimenti privati; 3. condizionamento del finanziamento e delle agevolazioni fiscali aggiuntive all'uso dei nuovi alloggi; 4. ridefinizione degli standard per gli alloggi degli studenti.	T4	2022
Obiettivo	Creazione e assegnazione di posti letto per studenti in base al sistema legislativo esistente e al nuovo sistema legislativo.	Creazione e assegnazione di almeno 60 mila posti letto aggiuntivi in base al sistema legislativo esistente (L. 338/2000) e al nuovo sistema legislativo. Almeno 7.500 posti letto aggiuntivi creati e assegnati grazie alla L. 338/2000, quale riveduta entro la fine del 2021.	T2	2026

Nel 2020 l'Italia disponeva di 42.732 posti alloggio in residenze universitarie, di cui 3.950 temporaneamente non disponibili, anche a causa delle norme sanitarie³.

Si tratta di meno di un terzo dei posti letto disponibili in Francia e in Germania⁴. L'offerta di posti letto risente di una forte disparità regionale: la maggior parte è infatti concentrata in Lombardia, Toscana ed Emilia-Romagna ed è prevalentemente costruita e gestita dagli enti regionali per il Diritto allo Studio Universitario – DSU e in modo residuale in collegi di merito e in atenei. La ridotta offerta abitativa a prezzi accessibili, da una parte compromette il diritto allo studio e alla mobilità sociale, in un Paese non a caso in fondo alla classifica europea per numero di laureati; dall'altra alimenta alcune dinamiche speculative nel mercato privato, come oltre si illustrerà.

Gli investimenti previsti per gli alloggi per studenti all'interno del PNRR sono sicuramente molto rilevanti, pari a 960 milioni di euro. Dovranno essere però esaminati con ogni attenzione i contenuti esatti della riforma della legislazione concernente gli alloggi per studenti e gli investimenti negli alloggi per studenti prevista all'interno della Missione 4 – *Istruzione e ricerca* e della Componente 1 – *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione*.

Le risorse messe a disposizione, secondo le previsioni del Ministero dell'Università e della Ricerca, si snodano nelle due fasi seguenti⁵:

- un primo bando di finanziamento, del valore di circa 400 milioni (di cui 300 a carico del PNRR), emanato nel gennaio 2022 sulla base

3. Il Diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020, Uff. Stat. MUR.

4. Federica Laudisa (IRES, Osservatorio regionale Piemonte per il diritto allo studio), *La residenzialità studentesca*, Link – Coordinamento universitario, fonte: Uff. Stat. MUR, CROUS, Studentenwerke.

5. MIUR, Attuazione delle misure del PNRR.

della esistente legge n. 338/2000 che, nel corso dell'anno 2021, è stata oggetto di alcune revisioni normative, che hanno in particolare incrementato il contributo di cofinanziamento dello Stato al 75% del «costo totale previsto da progetti esecutivi immediatamente realizzabili»;

- una seconda procedura, del valore di circa 660 milioni a carico del PNRR da avviare nel 2022 a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina sugli alloggi universitari, destinata a favorire l'ingresso degli operatori privati nel mercato dell'*housing* universitario.

L'iniziativa ha come target l'aumento da circa 40 mila a 105.500 posti letto al 2026.

Per quanto riguarda, invece, la gestione degli studentati, il rapporto tra pubblico e privato e, soprattutto, il calmieramento dei canoni (obiettivo centrale al pari della realizzazione di nuovi alloggi), il PNRR rimanda alla riforma che dovrà essere definita entro il termine del 2022. In realtà si tratta di un aspetto che andrebbe posto a fondamento dello stesso generoso finanziamento pubblico (con una media di circa 15 mila euro di co-finanziamento per posto letto realizzato), che a quel che è dato di comprendere sarà a fondo perduto come quello ai sensi della legge 338 del 2000, e che prevede anche un contributo pubblico a copertura dei costi di gestione per i primi tre anni.

A fronte di una tale riforma è importante ricordare l'attuale situazione dell'offerta di alloggi per studenti in Italia, oscillante tra il sistema del diritto allo studio e l'approccio dei fondi immobiliari o degli investitori speculativi che vedono negli studentati una nuova e specifica *asset class*, circostanza che sottolinea l'importanza di una regolazione indipendente e appropriata e di una vigilanza trasparente.

Le politiche pubbliche sul diritto allo studio universitario (DSU) hanno finora sostanzialmente disatteso il dettato costituzionale, in particolare dell'art. 3, secondo comma sull'impegno della Repubblica di rimuovere

«gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

La carenza di posti letto nelle residenze universitarie limita fortemente la mobilità studentesca e l'accesso all'istruzione terziaria per coloro che provengono da contesti periferici o economicamente e socialmente svantaggiati. In Italia infatti il 68% degli studenti universitari abita con i genitori, contro la media europea del 34%. Solo il 5% ha un alloggio in una residenza universitaria, contro una media europea di studenti con un posto letto in una residenza del 17%⁶. Per quanto riguarda gli studenti fuori sede, 400 mila studenti circa, solo 40 mila fruiscono dei posti letto

L'offerta di alloggi per studenti oscilla tra il diritto allo studio e i fondi immobiliari o investitori speculativi che vedono negli studentati una nuova asset class

6. *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, Eurostudent VII, 2018-2021, eurostudent.eu.

nelle residenze universitarie pubbliche o semi-pubbliche⁷. Tra gli studenti idonei alla borsa di studio e fuorisede, solo uno su tre beneficia di posto letto⁸.

La legge n.338/2000 ha previsto il cofinanziamento da parte dello Stato per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari (con un contributo portato da un massimo del 50% al 75% per gli interventi PNRR). Il cofinanziamento è applicabile per opere su edifici esistenti⁹, realizzazione di nuovi edifici¹⁰ e acquisti di immobili da destinare a residenze per studenti, da parte di soggetti pubblici¹¹ e privati¹². In attuazione di tale normativa il MUR – Ministero dell’Università e la Ricerca, ha emanato, negli anni passati, cinque bandi ministeriali e relativi decreti di piano¹³, l’ultimo dei quali è uscito nel gennaio 2022 e confluito nel PNRR.

Per i primi quattro bandi lo Stato ha stanziato complessivamente oltre un miliardo di euro (450 milioni di euro per il primo, 240 per il secondo, 105 milioni per il terzo, 135 per il quarto), a cui si sono aggiunte somme dei soggetti beneficiari e finanziamenti di terzi, per un ammontare complessivo di investimenti da realizzare di oltre 1,5 miliardi di euro.

L’istruttoria dei progetti è svolta ai sensi della legge 338/2000 dalla “Commissione paritetica alloggi e residenze per studenti universitari”, rinnovata nel 2019, e che opera presso e con il supporto della Cassa Depositi e Prestiti. La Commissione svolge anche compiti di verifica in corso d’opera sugli stati di avanzamento e di approvazione di eventuali varianti nonché di verifica della coerenza con le convenzioni stipulate. Si tratta di funzioni e di un modello organizzativo del tutto inedito nell’ambito delle procedure di finanziamento pubblico.

L’entità dei finanziamenti disponibili, gli interessi in gioco per l’ingresso in un mercato di cui deve essere ancora disciplinata in modo ap-

La legge n.338/2000 ha previsto il cofinanziamento da parte dello Stato per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari

7. Federica Laudisa (IRES, Osservatorio regionale Piemonte per il diritto allo studio), *La residenzialità studentesca*, Link – Coordinamento universitario; fonte: Uff. Stat. MUR.

8. Federica Laudisa, «Residenzialità sostenibile», in *Gli Stati generali del diritto allo studio*, Lecce, settembre 2018.

9. Sono ammissibili al cofinanziamento gli interventi di manutenzione straordinaria, recupero, ristrutturazione edilizia e urbanistica, restauro, risanamento, abbattimento delle barriere architettoniche e adeguamento alle vigenti disposizioni in materia di sismica e di igiene e sicurezza, demolizione e ricostruzione, trasformazione, ampliamento o completamento di immobili esistenti.

10. Nell’ultimo bando, la nuova edificazione è consentita esclusivamente nel caso di interventi in campus esistenti, o in aree limitrofe a insediamenti universitari, in contesti di rilocalizzazione di funzioni universitarie effettuate o in corso di attuazione alla data di emanazione del presente decreto.

11. Regioni, province autonome, organismi regionali di gestione per il diritto allo studio universitario, università statali, università non statali, istituzioni dell’alta formazione artistica e musicale.

12. Collegi universitari, cooperative di studenti, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, fondazioni e istituzioni senza scopo di lucro.

13. Alla legge hanno fatto seguito, negli anni, i decreti attuativi attraverso i quali sono state specificate sia le modalità operative per poter presentare le richieste, sia i parametri tecnici ed economici da rispettare per il conseguimento del cofinanziamento.

propriato la regolazione ponendo al centro della stessa i canoni applicati agli studenti, il tenore di talune disposizioni legislative e il ruolo di taluni attori economici consiglierebbero di verificare in profondità il modello fin qui adottato, che appare non esente da conflitti di interesse i quali nel nuovo regime potrebbero diventare insostenibili e finire sotto gli occhi degli stessi servizi della Commissione europea.

Si è infatti cercato di rintracciare nei documenti messi a disposizione sul sito web del MUR gli indirizzi sulle modalità di calcolo dei canoni da applicarsi agli studenti ovvero regole generali cui il Ministero si riferisce. Nemmeno nello “Schema di sostenibilità economica della gestione degli interventi” che i soggetti proponenti devono compilare per la partecipazione al più recente bando ministeriale è stato possibile individuare riferimenti per il calmieramento dei canoni da applicare agli studenti (cfr. Allegato 2 al DD del 18 giugno 2019).

Gli stessi figurano da indicare come “proventi” al pari dei proventi per i servizi accessori di ristorante e lavanderia e da nessun elemento si evince una preoccupazione per il dimensionamento di tale cruciale fattore. Così recita la nota di apertura della sezione ricavi dello Schema di sostenibilità economica:

«Il piano viene redatto partendo dalla definizione dei costi da sostenere per la gestione della residenza, inclusa la quota degli ammortamenti sull'investimento (al netto dei contributi a fondo perduto del MIUR e di altri soggetti pubblici diversi dal soggetto beneficiario). Di seguito sono indicati i ricavi (inclusi i contributi in conto esercizio a garanzia dell'equilibrio della gestione)».

È difficile immaginare un investimento privato più protetto e di minor rischio di quello nelle residenze studentesche

Il finanziamento statale è pari al 75% dei costi di realizzazione cui si aggiunge un contributo sui costi di gestione per i primi tre anni. È davvero difficile immaginare un investimento privato più protetto e di minor rischio di quello nelle residenze studentesche a fronte di canoni di affitto di cui non sembra rinvenibile un meccanismo dichiarato di calmieramento.

Il MUR approva i Piani e invita

«ciascun soggetto beneficiario a stipulare una specifica convenzione che definisce i doveri e gli obblighi di entrambe le parti».

Sono stati finora realizzati, complessivamente, con i primi quattro bandi di applicazione della legge 338/2000, 38.488 posti alloggio, dei quali circa 24.065 di nuova realizzazione, pari a circa il 63% del totale¹⁴.

L'art. 13 della legge 68/2012 ha disposto la collaborazione fra i soggetti che offrono servizi per il diritto allo studio, definendo le tipologie di

14. Legge 14 novembre 2000, n. 338, Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari, Commissione paritetica alloggi e residenze per studenti universitari, Relazione annuale 2021. Secondo Federica Laudisa (IRES, Osservatorio regionale Piemonte per il diritto allo studio), al 2018 c'era stato un incremento di posti in strutture pubbliche e private grazie alla legge 338 del 2000 di 13.700 posti dal 2005 al 2019, a soddisfare il fabbisogno stimato nel 1963. «Residenzialità sostenibile», in *Gli Stati generali del diritto allo studio*, Lecce, settembre 2018.

strutture residenziali destinate agli studenti universitari (collegi e residenze universitari); l'art. 14 prevede che, per quanto riguarda l'utenza di tali strutture, agli studenti «sono destinate la prevalenza delle giornate di presenza su base annua», il comma 3 stabilisce che «è data facoltà al gestore di destinare posti in alloggi anche a soggetti diversi da quelli di cui ai commi 1 e 2», studenti e personale coinvolto nell'attività didattica, «in particolare nei periodi di chiusura estiva, ferma restando la prevalenza di cui al comma 1». Il comma 1 dell'art. 4 del decreto 29/2016 stabilisce che

«per gli interventi cofinanziati vige l'obbligo di destinare i posti alloggio a studenti (...) in percentuale non inferiore al 60% del totale, ridotta al 20% per i soggetti di cui al precedente art. 2».

Si tratta di una concessione a università non statali e istituti di alta formazione (inclusi i loro enti strumentali), ma anche soggetti di natura privata senza scopo di lucro, ovvero – secondo le disposizioni dell'ultimo bando (DM 1257 del 2021) –: cooperative di studenti, organizzazioni non lucrative e fondazioni che abbiano a statuto la realizzazione di alloggi per studenti e/o l'*housing* sociale.

Data l'insufficienza di posti letto in residenze e collegi universitari, il principale serbatoio di residenza degli studenti universitari in Italia (dopo la casa di famiglia) è comunque l'affitto presso proprietari privati, che da parte delle proprietà edilizie è visto come una forma vantaggiosa di messa a reddito di immobili, spesso resa più proficua da condizioni di sovrappollamento e manutenzione carente. Per favorire tale soluzione lo Stato ha introdotto il contratto agevolato per studenti, che prevede contratti della durata da uno a tre anni e canoni più bassi del mercato in cambio di una deduzione IRPEF del 30% del canone oppure della cedolare secca ridotta al 10%. Tuttavia, nel 2020 i contratti agevolati per studenti sono stati solo 33 mila in tutto il Paese, il 3,9% del totale dei contratti. In alcune città universitarie importanti, poi, questa forma di contratto è praticamente insignificante: solo 593 contratti nel 2020 a Milano, a Napoli solo 409, in entrambi i casi solo lo 0,2% del totale dei contratti¹⁵.

Il PNRR punta a colmare il divario con altri Paesi europei provvedendo sia con interventi normativi che con lo stanziamento in capo al MUR, come detto, di 960 milioni di euro per alloggi studenteschi. La riforma contenuta nel PNRR opera uno scostamento significativo rispetto alla legislazione vigente, finora imperniata sostanzialmente sul ruolo degli enti pubblici e universitari. La riforma dichiara di basarsi su un'architettura "innovativa",

«che ha l'obiettivo di incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di nuove strutture di edilizia universitaria attraverso la copertura anticipata, da parte del MUR, degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione delle strutture

Il PNRR punta a colmare il divario con altri Paesi europei provvedendo allo stanziamento in capo al MUR di 960 milioni di euro per alloggi studenteschi

15. Fonte: Agenzia delle Entrate, 2021, Rapporto Immobiliare Residenziale, pagg. 60-69.

stesse (...). Questa misura sarà resa possibile attraverso la revisione dell'attuale legislazione in merito alla realizzazione degli alloggi per studenti» (PNRR, p. 182).

Si noti che la copertura anticipata degli oneri di gestione del primo triennio è aggiuntiva del cofinanziamento del 75% dei costi di realizzazione. La riforma rende prioritario il cofinanziamento di ristrutturazione, trasformazione (anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione) e l'acquisto di strutture e immobili esistenti rispetto a nuove costruzioni *green field*, cioè che consumino nuovo suolo. Il bando uscito a gennaio 2021 permette ancora, in certi casi, la nuova edificazione¹⁶.

Tuttavia, anziché rafforzare il ruolo delle università, degli enti regionali per il diritto allo studio o quello degli enti gestori di edilizia residenziale pubblica, la riforma sarebbe rivolta ad affidare a imprenditori privati la realizzazione e gestione di oltre 60 mila posti letto nelle città italiane entro il 2026. Ai benefici appena riepilogati si sommerebbe un regime di tassazione non più alberghiero ma analogo a quello applicato per l'edilizia sociale.

Su queste agevolazioni non esiste ancora un riferimento normativo, che nelle previsioni verrà disciplinato nel corso del 2022. Al tempo stesso si prevede una mitigazione dei requisiti ancora da definire, ma già ridotti nel 2016 da 8,5 a 7,0 m² a posto letto, e la possibilità di un «utilizzo flessibile dei nuovi alloggi quando non necessari all'ospitalità studentesca» (PNRR, p. 183). Questo punto sembra alludere alla destinazione delle stanze ad altre categorie di abitanti temporanei come lavoratori e turisti – che è attualmente possibile fino al 40% dei posti disponibili –: un modello di business già adottato con successo da alcuni operatori.

Alle perplessità sopra tratteggiate, in particolare riferite a un largheggiare del cofinanziamento pubblico (prelevato da prestiti che lo Stato dovrà restituire alla UE e che alimentano il debito pubblico) e di condizioni di favore, in assenza di un regolatore indipendente, si aggiungono gli ulteriori nodi irrisolti, che vengono brevemente richiamati di seguito e su cui si prova poi a delineare alcune possibili linee di miglioramento.

1. Categoricalità. Le politiche abitative italiane tendono ad essere tradizionalmente categoriali – prevedono misure frammentate per singole categorie. Gli studenti sono diventati nel tempo una categoria tendenzialmente favorita delle politiche abitative nazionali, ad esempio nell'ottica del “mix sociale”¹⁷. Il PNRR non fa eccezione: vi si legge infatti che le politiche di inclusione sono sostenute, tra l'altro, con interventi di potenziamento «di housing sociale destinato a offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito» (PNRR, p. 199). Si tralascia così di considerare lo studente universitario come un giovane adulto, che accan-

Le politiche abitative italiane tendono a essere categoriali. Gli studenti sono una categoria favorita delle politiche abitative, ad esempio nell'ottica del “mix sociale”

16. Vedi nota precedente su Federica Laudisa.

17. Tosi A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Milano, Mimesis.

to alla vita di studente può avere anche un lavoro o una famiglia, o può essere interessato ad avviare progetti di vita autonoma a lungo termine.

In questo senso, ci si dovrebbe interrogare rispetto al fenomeno generale dell'esclusione abitativa dei giovani, sempre più caratterizzati da sistemazioni abitative precarie, come sottolineato in un recente rapporto di FE-ANTSA¹⁸, espressione di una strutturale ineguaglianza tra le generazioni. Si pone poi un problema di adeguatezza di strutture residenziali collettive con una gestione in genere piuttosto ferrea – che, ad esempio, spesso esclude la possibilità di ospitare esterni – per persone che sono adulte (a volte con un lavoro e/o con famiglia) oltre che studenti. È da notare, tuttavia, che mentre la categorialità e la scarsa integrazione caratterizzano le politiche pubbliche, nel mercato privato la distinzione tra diverse tipologie di utenti è sempre più sfumata: la nuova offerta è infatti rivolta a un temporaneo che non distingue tra studenti, lavoratori, *city users*.

2. “Socialità” delle politiche abitative. La struttura del PNRR andrebbe interrogata rispetto alla “socialità”, ovvero alla capacità di prevedere maggior supporto a chi è in condizione di maggior bisogno¹⁹. Il PNRR punta a incentivare il settore degli studentati (che investitori privati considerano un'*asset class*) quando il bisogno sociale più pressante è senza dubbio quello che “risiede” nelle graduatorie per l'Edilizia Residenziale Pubblica e per l'emergenza abitativa, ad esempio quella derivante dagli sfratti e dall'esclusione abitativa di categorie marginalizzate.

Il PNRR punta a incentivare gli studentati quando il bisogno più pressante è nelle graduatorie per l'Edilizia Residenziale Pubblica e per l'emergenza abitativa

3. Ruolo degli investitori privati. Il cosiddetto *student housing* è un settore che viene considerato in crescita e conta una parte privata molto attiva. Alcuni tra i maggiori operatori – spesso gestori di capitali cosiddetti istituzionali (fondi pensione ecc.) – hanno realizzato interventi nelle maggiori città²⁰ universitarie del Paese, soprattutto Milano, Roma, Firenze e Venezia. Si tratta in molti casi di forme ibride a hotel, con affitti spesso piuttosto elevati rispetto al mercato (anche perché comprensivi di molti servizi obbligatori) e modalità di selezione che offrono maggiori garanzie rispetto al rischio di morosità. Sembra questo il modello “innovativo” di riferimento adottato nel PNRR.

I rapporti con i privati sarebbero disciplinati da una convenzione, sulla base di una convenzione-tipo ministeriale. In genere questa prevede la realizzazione di un numero di posti letto a costo ridotto da parte di operatori privati anche commerciali, grazie a un contributo monetario dell'università che copre una parte della retta. È molto difficile però avere un quadro preciso delle convenzioni. Nel PNRR non vengono delineate

18. https://www.feantsa.org/public/user/Resources/News/6th_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe_2021_EN.pdf.

19. Vedi ancora nota su MIUR, attuazione delle misure del PNRR.

20. The Student Hotel, Camplus, Campus X, Aparto, CRM e Dove Vivo, Hines. Grandi gruppi internazionali come Hines e The Student Hotel.

né previste a priori regole chiare per la definizione dei tetti per i canoni di affitto né termini del rendimento del capitale investito e di durata delle locazioni compatibili con il carattere sociale del finanziamento né, infine, un'autorità indipendente di regolazione di questo segmento di mercato.

4. (Mancata) regolazione del mercato dell'affitto. Intervenendo sul fronte dei nuovi investimenti, il PNRR dimentica che comunque il bacino primario di residenza degli studenti è l'affitto in abitazioni di privati. Come si è visto, la legislazione vigente in materia di contratto agevolato per studenti può considerarsi molto poco efficace, e su questo punto il PNRR non prevede riforme. La scarsità di affitti sostenibili in genere, d'altra parte, è uno dei principali ostacoli alla mobilità e all'indipendenza non solo degli studenti: in Italia più del 60% delle persone tra i 18 e i 34 anni vive ancora con i genitori²¹, e solo il 6% possiede la propria abitazione²².

Dunque, sarebbe opportuno un intervento sulla fiscalità che a partire dalla condizione di giovani e studenti a basso reddito in modo strutturale individui appropriati incentivi all'affitto a canone contenuto. Al contrario, la novità del "bonus affitti giovani" non sembra efficace in quanto ripropone la logica del bonus, una tantum e temporaneo, più che quella dell'intervento strutturale e di welfare.

Considerate le molte preoccupazioni che il contenuto testuale del PNRR, sommato alla disciplina preesistente per questo settore, legittimano, si insiste sulla necessità di prevedere una regolazione chiara, una istruttoria scevra da conflitti di interesse e un'attività di monitoraggio²³ che consenta di comprendere, tra le altre cose: le tipologie di soggetti privati coinvolti (profit o non profit); le localizzazioni esatte degli interventi; i mesi e posti letto disponibili per gli studenti; i mesi/letto per gli altri usi; i canoni per posto letto applicati agli studenti e per altri usi; l'eventuale contributo delle università; gli effettivi rendimenti del capitale investito; le regole d'uso degli spazi.

Si insiste sulla necessità di prevedere una regolazione chiara, una istruttoria scevra da conflitti di interesse e un'attività di monitoraggio

21. Nomisma e Censis per Sidief, *I giovani e la casa, la generazione dei Millenials di fronte alla questione abitativa*, 2016 https://www.sidief.it/eventi/verso_la_casa_taxi_la_domanda_abitativa_dei_giovani.

22. Agenzia delle Entrate, *Distribuzione della proprietà e del patrimonio immobiliare, gli immobili in Italia*, 2019.

23. Secondo Federica Laudisa, già ad oggi il *benchmarking* dei costi di gestione delle residenze universitarie di enti diversi sconta la difficoltà di reperire e comparare i dati, sia perché le aziende hanno sistemi contabili differenti, sia per l'assenza di una griglia comune di imputazione dei costi a monte, la quale viceversa deve essere ricostruita ex-post, sia per la mancanza di schemi teorici di riferimento condivisi che lascia un margine di arbitrarietà interpretativa. «I costi di gestione delle residenze universitarie: un'analisi comparativa», in *Residenze e servizi per studenti universitari* (a cura di R. del Nord, A.F.L. Baratta, C. Piferi), Centro Interuniversitario di Ricerca TESIS, Firenze, 2016. Disponibile online: http://www.ossreg.piemonte.it/_library/downloadfile.asp?id=3140.

Gianluigi Bovini¹

Alice Lomonaco²

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – ANZIANI E DISABILI

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	1.1 – Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione della istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti 1.2 – Percorsi di autonomia per persone con disabilità	500 milioni di euro + 500 milioni di euro	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)	
Traguardo/obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Obiettivo	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	Realizzazione da parte dei distretti sociali di almeno 500 progetti relativi alla ristrutturazione degli spazi domestici o fornitura di dispositivi ICT	T4	2022

1. Gianluigi Bovini, statistico e demografo. Fino al 2016 ha lavorato per il Comune di Bologna con l'incarico di capo Area Programmazione, Controlli e Statistica e ha svolto il ruolo di dirigente dell'Ufficio Comunale di Statistica. Dal 2017 collabora con ASviS, Fondazione Unipolis e Forum Disuguaglianze Diversità sulle tematiche dello sviluppo sostenibile legate all'Agenda ONU 2030. Nel marzo 2019 ha pubblicato con la casa editrice Il Mulino il volume *Bologna oltre il Pil. Lo sviluppo sostenibile in Emilia-Romagna e nella Città metropolitana*, dedicato al tema della selezione e misurazione in ambito regionale e metropolitano degli obiettivi dell'Agenda 2030.

2. Alice Lomonaco, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia (Università di Bologna) dal 2020, svolge le sue ricerche nell'ambito della Sociologia del territorio e delle migrazioni. In particolare, gli interessi di ricerca sono rivolti verso il tema della disuguaglianza all'accesso del bene casa, le politiche abitative e la popolazione straniera. Attualmente è ricercatrice nel progetto europeo Horizon 2020 dal titolo *Welcoming Spaces*, dove si occupa di disuguaglianze territoriali, *shrinking area*, rigenerazione territoriale, integrazione e popolazione straniera.

Obiettivo	Dispositivi tecnologici	Almeno 5000 persone con disabilità hanno beneficiato del rinnovo dello spazio domestico e/o la fornitura di dispositivi ITC. Almeno 5 000 persone (1.000 esistenti più altre 4.000) con disabilità destinatarie degli interventi di assistenza tecnica.	T1	2026
-----------	-------------------------	--	----	------

All'interno del PNRR e in modo particolare nella Missione 5 – *Inclusione e coesione* e Componente 2 – *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, vi sono due fonti di finanziamento che riguardano le condizioni abitative di anziani e disabili. Data la rilevanza del tema nel contesto italiano è importante identificare gli obiettivi delle due misure.

Nel primo Investimento, Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione, l'obiettivo della misura è quello di sostenere le persone vulnerabili e prevenire l'istituzionalizzazione. L'Investimento, in particolare, dovrà comprendere due interventi che avranno un impatto sul tema abitativo: 1. Sostenere la vita autonoma e la deistituzionalizzazione per gli anziani; 2. Rafforzare i servizi sociali a domicilio per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire il ricovero ospedaliero.

Nel secondo Investimento, Percorsi di autonomia per persone con disabilità, l'impatto sull'abitare è più esplicito poiché si mira ad accelerare il processo di deistituzionalizzazione, fornendo servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari al fine di migliorare l'autonomia delle persone con disabilità. La misura deve promuovere l'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro, comprese le nuove possibilità offerte dalle tecnologie dell'informazione.

Entrambe le linee di finanziamento si collocano in un sistema nazionale complesso soprattutto per quanto riguarda la condizione degli anziani e la sussidiarietà da parte di familiari *caregiver* verso disabili che potrebbero avere vantaggi rilevanti rispetto a un aumento dell'autonomia personale.

In tale ottica è importante ricordare l'attuale situazione demografica italiana. I dati più recenti diffusi dall'ISTAT sulla struttura per età della popolazione confermano l'accentuarsi della tendenza all'invecchiamento. Al 1° gennaio 2021 la popolazione residente in Italia ammontava a oltre 59,2 milioni e le persone con più di 64 anni erano quasi 13,9 milioni (23,5% del totale). Quasi un italiano su quattro rientrava nelle classi di età che convenzionalmente identificano la popolazione anziana ed era evidente la forte supremazia femminile. Molto significativo anche il dato relativo alle persone più longeve: gli over 79 in Italia erano infatti quasi 4,5 milioni e anche in questo caso la prevalenza femminile era molto netta (62,3% del totale).

La crescente longevità della popolazione è un fatto largamente positivo, reso possibile da una speranza di vita alla nascita che è fra le più elevate al mondo: nel 2020, pur in presenza della pandemia che ha colpito duramente le persone più anziane, la durata media della vita è stata di 79,7 anni per gli uomini e di 84,4 anni per le donne (82 anni il valore

L'obiettivo della misura è quello di sostenere le persone vulnerabili e prevenire l'istituzionalizzazione

medio per la popolazione totale). Le previsioni ISTAT sull'evoluzione futura della popolazione confermano con elevata probabilità l'ulteriore accentuarsi di questo processo di invecchiamento della popolazione, in un contesto complessivo di crisi demografica caratterizzato da una continua riduzione della natalità, da un saldo pesantemente negativo del movimento naturale e da un conseguente calo della popolazione reso più preoccupante da forti squilibri quantitativi fra le diverse generazioni.

Secondo i dati previsionali recentemente diffusi dall'ISTAT nello scenario mediano di evoluzione della popolazione si ipotizza in Italia nel 2030 una popolazione totale di circa 57,9 milioni di persone, con un calo di oltre 1,3 milioni rispetto al 2021. La popolazione anziana è invece prevista in ulteriore aumento e dovrebbe raggiungere quasi 15,9 milioni di persone nel 2030 e un'incidenza degli anziani sulla popolazione totale del 27,4%³.

Le previsioni ISTAT coprono un arco temporale molto più lungo (fino al 1° gennaio 2070), ed evidenziano con grande chiarezza il carattere strutturale e di lungo periodo del processo di invecchiamento della popolazione: negli anni successivi al 2030 il numero assoluto e l'incidenza delle persone anziane sul totale continuerebbero a salire, per effetto del progressivo ingresso in questa fase della vita dei particolarmente numerosi nati negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta (il periodo del cosiddetto baby boom). La prospettiva più probabile è quella di avere una popolazione anziana che rappresenterà a lungo circa un terzo del totale degli abitanti, con una crescita relativa particolarmente forte soprattutto per gli over 79.

Le implicazioni sociali ed economiche di queste tendenze evolutive della popolazione sono molteplici e di grande complessità e sono già da tempo evidenti in un contesto che è stato definito di "inverno demografico", ulteriormente aggravato dall'esplosione della pandemia che ha provocato forti aumenti dei decessi, riduzioni ulteriori delle nascite e un inevitabile rallentamento dei flussi migratori interni e internazionali.

A fronte di tali cambiamenti demografici, non meno rilevante è la situazione delle persone con disabilità. In questa sede ci limiteremo ad evidenziare sinteticamente un solo aspetto, relativo al problema delle persone in condizioni di disabilità a seguito del manifestarsi di situazioni di parziale o totale non autosufficienza nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana.

Nel report dedicato a *Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia – Anno 2019*, ISTAT affermava che prima della pandemia molti indicatori di salute evidenziavano un trend favorevole; negli ultimi decenni questa tendenza ha accreditato l'ipotesi di una compressione della morbilità o disabilità, ovvero di un graduale spostamento verso età progressivamente più avanzate dell'insorgere di condizioni di salute severe. Nonostante questo miglioramento il report evidenziava però che nel 2019 circa 7 milioni di an-

Un "inverno demografico" aggravato dalla pandemia, che ha provocato aumenti dei decessi, riduzioni ulteriori delle nascite e rallentamento dei flussi migratori

3. Si confermerebbe anche la forte prevalenza femminile; con oltre 8 milioni 820 mila donne anziane rispetto a 7 milioni 40 mila uomini.

ziani (più di uno su due) presentavano una condizione di multi morbidità, riferendo almeno tre patologie croniche. Gli anziani con gravi limitazioni motorie, sensoriali o cognitive erano invece 3,86 milioni: fra questi, 2,83 milioni avevano gravi difficoltà nel camminare, salire o scendere le scale senza l'aiuto di una persona o il ricorso ad ausili; 1,87 milioni riferivano gravi difficoltà nell'udito o nella vista anche con l'uso di ausili; 1,11 milioni avevano infine gravi difficoltà nella memoria o nella concentrazione. La quota degli anziani con gravi difficoltà funzionali aumentava progressivamente al crescere dell'età e si presentava più elevata nella popolazione femminile. Il report ISTAT rilevava inoltre che durante la pandemia da Covid-19 questa specifica fragilità ha esposto la popolazione anziana a un maggiore rischio di morte, di ospedalizzazione e di ricovero in terapia intensiva.

Sulla base di questi dati appare evidente il rischio di un forte aumento nei prossimi anni di queste situazioni di gravi limitazioni nello svolgimento delle funzioni fondamentali della vita quotidiana, in conseguenza del notevole incremento della popolazione anziana che si prevede nei prossimi decenni e in particolare delle persone in età più longeva. Deve quindi intensificarsi l'impegno per affrontare con lungimiranza questo grave problema, definendo in sede nazionale e locale piani di graduale abbattimento delle barriere visibili e invisibili che accentuano le sofferenze e i disagi derivanti da queste condizioni di mancata autonomia.

Fra le barriere visibili assumono una particolare gravità quelle di carattere architettonico, che limitano le possibilità di spostamento o accesso: a questo proposito basti pensare che al Censimento 2011 quasi il 70% delle abitazioni collocate in palazzi di almeno tre piani erano ancora prive di ascensore. Fra le barriere invisibili la pandemia ha fatto emergere la gravità del divario digitale, che impedisce a larga parte delle persone anziane di utilizzare pienamente e consapevolmente le opportunità offerte dalle moderne tecnologie in molti aspetti fondamentali della vita quotidiana e nelle relazioni sociali: una recente indagine campionaria promossa su questo tema dal Comune di Bologna ha evidenziato i caratteri e l'ampiezza di questo problema, che si stima in molte situazioni possa coinvolgere quasi il 50% delle persone anziane con una particolare accentuazione fra le donne più longeve che vivono sole.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nasce come uno strumento volto a ridurre le disuguaglianze sociali attraverso politiche e progetti mirati alla popolazione più vulnerabile e, rispetto al passato, con una maggiore attenzione (almeno teorica) al divario territoriale. Tra queste misure, la Missione 5 – equità sociale, di genere e territoriale – è quella che promette maggiormente di raggiungere questo obiettivo. Gli obiettivi specifici di questa Missione sono: sostenere le persone vulnerabili prevenendo l'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti; sviluppare percorsi di autonomia delle persone con disabilità investendo su un sistema integrato di servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari; la rimozione delle barriere architettoniche.

Il PNRR nasce per ridurre le disuguaglianze sociali attraverso politiche e progetti per la popolazione più vulnerabile e con attenzione al divario territoriale

L'abitazione, pertanto, assumerà un ruolo ancora maggiore nelle vite e nel benessere delle famiglie e degli individui⁴. Gli interventi sul piano abitativo previsti dal PNRR e rivolti a questo target, tuttavia, rischiano di non intercettare pienamente l'obiettivo; questo soprattutto perché permane il problema di un sistema di *housing* storicamente «*poco sociale*» (Tosi, 2017; 2019).

Le vulnerabilità legate all'abitare colpiscono una popolazione tutt'altro che marginale; secondo recenti indagini di Nomisma (2020; 2021) il 28,3% delle famiglie italiane esprime fatica nel sostenere le spese legate all'abitazione, l'11,7% si ritiene insoddisfatto della qualità dell'abitare (ovvero riguardo le caratteristiche dell'immobile e la qualità urbana in cui è situata l'abitazione) e il 43,5% esprime una debolezza sociale, rappresentata da problematiche di salute (presenza di persone non autosufficienti, con limitazioni nelle attività quotidiane ecc.), del lavoro (disoccupati o con lavori saltuari e discontinui) e del sistema relazionale (assenza di una rete di supporto). Tra questi, la popolazione anziana è fortemente rappresentata. Approfondendo i dati sulla situazione abitativa degli over 65 scopriamo che circa il 15,5% delle famiglie italiane è composto da persone over 65 che vivono sole, il 9,8% delle famiglie è costituito da coppie di anziani mentre circa il 13% delle famiglie italiane convive con un anziano.

Da questi dati si evince che oggi la maggior parte delle persone che vive sola è rappresentata da persone anziane e primariamente donne. La vulnerabilità sociale di questa specifica categoria (anziane che vivono sole) è legata al fatto che queste sono maggiormente esposte al rischio di povertà; le loro pensioni sono infatti generalmente più basse. Inoltre, l'abitare in terza età è oggi rappresentato anche da abitazioni di dimensioni spesso superiori alle effettive esigenze, in cattive condizioni e/o con costi manutentivi elevati. Le limitazioni alla mobilità e le inevitabili forme di non autosufficienza imposte dall'età implicano per questa popolazione forti rischi di esclusione sociale⁵ (Falasca, 2015).

Inoltre, nel rapporto *Abitare e Anziani* (2015) si evidenzia come anche tra gli anziani che vivono in abitazioni di proprietà (e pertanto meno esposti a povertà abitativa) le condizioni abitative sono spesso inadeguate (spesso per via della vetustà della casa). Dal rapporto si evince che nel 70% dei casi si tratta di abitazioni di almeno 50 anni; il 7% di queste non sono dotate di impianto di riscaldamento e nel 56% dei casi sono a un piano superiore al secondo ma non dotato di ascensore. Sulla non autosufficienza e la disabilità l'obiettivo è quello di contrastare l'istituzionalizzazione e favorire la permanenza a domicilio (Pasquinelli, 2021), come

Le vulnerabilità legate all'abitare colpiscono una popolazione non marginale; il 28,3% delle famiglie fatica a sostenere le spese, ...

4. Per una più approfondita disamina dei servizi sociosanitari in ADI si veda Motta (2020), <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/come-potenziare-l-assistenza-domiciliare-per-i-non-autosufficienti/>.

5. Le linee guida dell'OMS prevedono già dal 2007 una gestione della terza età nella propria "zona d'origine" o nel proprio quartiere per preservare la rete di cui godono (Van Hoof et al., 2018). Su questo, nel piano ci sono specifici fondi destinati alla sanità e ai servizi sociali, che vedono tra i principi fondamentali della riforma la semplificazione dell'accesso mediante punti unici di accesso sociosanitario; modalità di riconoscimento della non autosufficienza basate sul bisogno assistenziale; un *assessment* multidimensionale e la definizione di un progetto individualizzato che individui e finanzia i sostegni necessari in maniera integrata.

peraltro previsto anche dal PNRR⁶ nella Missione 6 (Salute), che prevede un potenziamento dei servizi domiciliari che entro il 2026 dovrebbero coprire il 10% degli anziani fragili.

Positivo, inoltre, il proposito di fissare livelli essenziali delle prestazioni nel campo dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, che attualmente, considerati i dati sulla copertura dei servizi domiciliari, diurni e residenziali in Italia, mostrano una fortissima differenziazione fra regioni, con un netto divario fra Nord e Sud e fra aree urbane e aree rurali e interne. L'obiettivo nell'erogazione dell'assistenza domiciliare dovrebbe, come richiesto dal "Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza"⁷, considerare non solo la platea, ma anche in quale quantità viene erogata a ogni avente diritto. Specifici interventi sul piano abitativo per questo specifico target di popolazione potrebbero mitigare i supporti verso una presa in carico domiciliare reale; tuttavia, è necessario che le abitazioni posseggano adeguati standard affinché le cure di cui si necessita e il mantenimento in salute siano possibili.

I vari finanziamenti previsti dal PNRR sull'abitare (Superbonus 110%, fondo complementare per l'ERP, PINQuA ecc.), se da un lato consentono un aumento dell'efficientamento energetico delle abitazioni, dall'altro rischiano di concentrarsi sulle abitazioni di maggior pregio e sulle città (Viesti et al., 2021) dove le risorse economiche, amministrative e infrastrutturali sono maggiormente presenti e operative. La geografia della terza età segue, infatti, logiche differenti, con grandi concentrazioni anche nelle città medie e piccole e nelle aree interne. Pare quindi opportuno rivedere l'allocazione delle risorse tra le diverse aree con maggiore attenzione al ruolo di questi territori per queste fasce di età, evitando di privilegiare aree già in possesso di dotazioni pubbliche e private e pertanto maggiormente in grado di proporre progetti e maggiori capacità di saperli rendere operativi nei "breve" tempi imposti dal Piano.

Ciò che sembra mancare, inoltre, è una *governance* condivisa capace di riprogettare il sistema di *housing* sociale verso una forma ancora più sociale ed equa; sono del tutto assenti, ad esempio, gli indicatori di genere nonostante sia il segmento più rappresentato in questa specifica popolazione (over 65). Infine, manca ancora un piano condiviso su come integrare le diverse linee e forme di finanziamento (nazionali, regionali e locali) sullo stesso obiettivo senza che questi seguano progetti competitivi o non integrati sullo stesso territorio e su territori contigui.

I finanziamenti previsti dal PNRR rischiano di concentrarsi sulle abitazioni di maggior pregio e sulle città dove le risorse sono più presenti e operative

6. Il Piano prevede, infatti, che 300 milioni dei 500 complessivi saranno destinati alla riconversione delle RSA e delle case di riposo in gruppi appartamenti sul modello del *senior housing* e al contempo investendo in domotica, telemedicina e monitoraggio a distanza per integrare il servizio personalizzato socioassistenziale.

7. <https://www.anap.it/notizia/quale-riforma-gli-anziani-non-autosufficienti-e-le-loro-famiglie>.

6 | *Housing First* alla prova del PNRR



Dora Casalino¹

Maurizio Bergamaschi²

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – HOUSING FIRST

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	1.3 - <i>Housing</i> temporaneo e stazioni di posta	450 milioni di euro	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)	
Traguardo/ obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Traguardo	Piano operativo	Entrata in vigore del Piano operativo riguardante l' <i>Housing First</i> e le stazioni di posta	T1	2022
Obiettivo	Presa in carico, per almeno sei mesi, delle persone che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale	Almeno 25 mila persone che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale devono ricevere un alloggio temporaneo grazie ai progetti di <i>Housing First</i> e stazioni di posta. Il conseguimento soddisfacente dell'obiettivo dipende anche dal conseguimento soddisfacente di un obiettivo secondario: 25 mila persone riceveranno un alloggio temporaneo per almeno sei mesi.	T1	2026

1. Dora Casalino è esperta in progettazione e gestione dell'intervento sociale. Da circa 15 anni offre consulenza agli enti del Terzo settore e alle pubbliche amministrazioni per l'avvio di percorsi di innovazione nella gestione dei servizi. È specializzata in *project management* e nello sviluppo e innalzamento delle reti territoriali; dal *social housing* alle politiche di genere e migratorie.

2. Maurizio Bergamaschi insegna Sociologia dei servizi sociali di territorio e Sociologia delle Migrazioni presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna. I suoi studi e attività di ricerca riguardano prevalentemente le tematiche della vulnerabilità, della povertà urbana e della grave emarginazione.

All'interno del PNRR, Missione 5 – *Inclusione e coesione* e Componente 2 – *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, trova spazio una linea di finanziamento dedicata totalmente all'*Housing First* (innanzitutto la casa) e stazioni di posta:

«L'obiettivo di questa misura è quello di proteggere e sostenere l'inclusione delle persone emarginate mediante la messa a disposizione di alloggi temporanei e stazioni di posta. L'introduzione dell'approccio Housing First (innanzitutto la casa) significa che i comuni devono mettere a disposizione appartamenti per singoli individui, piccoli gruppi o famiglie fino a 24 mesi. Inoltre devono essere attuati progetti personalizzati per ogni singola persona/famiglia in modo da attuare programmi di sviluppo personale e aiutare le persone a raggiungere un maggior livello di autonomia, anche fornendo formazione e altri servizi volti a migliorare la ricerca di una occupazione. D'altro canto, la realizzazione di "stazioni di posta" significa la creazione di centri di servizi e inclusione per le persone senza fissa dimora. Tali centri devono offrire, oltre a un'accoglienza notturna limitata, importanti servizi quali servizi sanitari, ristorazione, distribuzione postale, mediazione culturale, consulenza, orientamento professionale, consulenza giuridica e distribuzione di beni».

Ma cos'è l'*Housing First* e quanto è diffuso in Italia? *Housing First*, sviluppato con notevole successo dal dottor Sam Tsemberis a New York negli anni Novanta, è un approccio che concepisce un capovolgimento sostanziale della logica operativa dei servizi sociali nei confronti delle persone senza dimora. Alla persona senza dimora si offre il passaggio diretto dalla strada alla casa e un accompagnamento intensivo del servizio sociale che la supporti nel percorso di reintegrazione sociale e nel conseguimento del benessere soggettivo. La necessità è quella di porre un primo ed essenziale supporto (la casa) che, associato a un sostegno personalizzato, intende innescare e favorire il cambiamento partendo dalla concreta "messa in situazione" della persona senza dimora: avere una casa da gestire, essere, da un punto di vista abitativo, autonomo.

Nell'Housing First c'è un capovolgimento sostanziale della logica operativa dei servizi sociali nei confronti delle persone senza dimora

Potenzialmente *Housing First* potrebbe rappresentare un percorso per tutte o comunque per la gran parte delle persone senza dimora che nel nostro Paese sono state stimate da ISTAT (2015) nel 2014 in 50.724, un dato sicuramente sottostimato (Bergamaschi, 2017: 32-33) in quanto "conta" solamente coloro che hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine. Dall'indagine ISTAT, pertanto, restano esclusi coloro che non intrattengono rapporti con i servizi pubblici o enti del Terzo settore, target che nella letteratura internazionale sul tema, nonché nelle diverse esperienze nazionali, è riconosciuto come target prioritario dell'approccio *Housing First*.

Rispetto alle persone senza dimora intercettate da ISTAT, queste non si distribuiscono omogeneamente sul territorio nazionale: il 38% nel Nord-ovest, il 18% nel Nord-est, nel Centro il 23,7%, nelle Isole il 9,2% e nel Sud l'11,1%. Se quasi il 45% delle persone senza dimora censite

da ISTAT sono concentrate in tre capoluoghi (Milano, Roma, Palermo), dobbiamo però ricordare che il fenomeno investe anche realtà urbane di piccole e medie dimensioni.

L'approccio *Housing First* ha trovato nel nostro Paese un pieno riconoscimento nelle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, accolte dal Governo nel dicembre del 2015, e negli ultimi anni molte realtà territoriali, dal Nord al Sud, in realtà metropolitane e in città di piccole e medie dimensioni, hanno adottato questa modalità di accoglienza delle persone senza dimora.

Il report di monitoraggio su 31 progetti *Housing First* attivi in Italia al 31 dicembre 2019, pubblicato nel dicembre 2020, ha evidenziato a partire da un set di indicatori (l'*housing stability*, costi ed efficienza del progetto, orientamento al *recovery*, *harm reduction*, benessere e salute delle persone accolte, integrazione socio-economica, integrazione comunitaria ecc.) miglioramenti nella condizione di vita, tra le persone accolte in percorsi di *Housing First*, nei diversi ambiti indagati. Al contempo ha mostrato alcune criticità, in primo luogo la difficoltà nel reperimento di alloggi da destinare al progetto. Al di là della diffidenza e della resistenza dei proprietari a mettere a disposizione il proprio bene per ospitare persone senza dimora, nonostante le garanzie assicurate dagli enti promotori del progetto di accoglienza, questa problematicità rimanda al limitato parco alloggiativo, sia pubblico sia privato, disponibile per l'affitto nel nostro Paese.

Il monitoraggio ha inoltre mostrato che i progetti di *Housing First* attivi sul territorio nazionale sono ancora molto limitati e coinvolgono un numero di persone estremamente ridotto rispetto a coloro che trovano un'accoglienza nel "tradizionale" circuito dell'assistenza basato essenzialmente sui dormitori e a coloro che non intrattengono ancora un rapporto con i servizi pubblici o del privato sociale.

Nel caso dell'*homelessness*, ancora forte è la convinzione che risposte di carattere emergenziale, o comunque relative a interventi di bassa soglia, possano rappresentare soluzioni di lungo periodo, elaborando risposte utili a garantire la sopravvivenza di un individuo, non certo la sua piena realizzazione. È in questo contesto che la promozione di progettualità innovative in ambito abitativo ha prima di tutto a che fare con il tema del riconoscimento di un diritto a chi vive una condizione di vulnerabilità sociale. A questo risponde l'approccio metodologico *Housing First* nel proporre un modello centrato sulla scelta in cui non occorra aver dimostrato un'adesione allo *staircase approach* (sistema a gradini) caratteristico della gestione dei servizi tradizionalmente intesi. La forza del modello sta nel non porsi come panacea, ma inserirsi in una filiera di servizi all'abitare in cui il cittadino possa approdare liberamente. Emerge dunque il tema della scelta come responsabilità, oltre un modello di aderenza passiva imposto dai servizi.

«Durante il lockdown imposto dalla diffusione del Covid-19, per le persone accolte in progetti Housing First la possibilità di avere una casa in cui vivere in sicurezza

Il modello dell'Housing First si inserisce in una filiera di servizi all'abitare in cui il cittadino possa approdare liberamente. Scelta come responsabilità

si è rilevata una straordinaria opportunità, mentre i dormitori pubblici e del privato sociale hanno dovuto limitare o negare nuovi ingressi e gestire situazioni critiche quali numerosi focolai in diverse città (tra queste Milano, Brescia, Venezia, Sanremo, Pisa, Torino, Trento, Bergamo e La Spezia) e le quarantene dei contagiati»³.

Alla luce delle indicazioni presenti nel PNRR e degli otto principi chiave di *Housing First* in Europa elaborati da un team di esperti (Abitare è un diritto umano; I partecipanti hanno diritto di scelta e controllo; Distinzione tra abitare e trattamento terapeutico; Orientamento al *recovery*; Riduzione del danno; Coinvolgimento attivo e non coercitivo; Progettazione centrata sulla persona; Supporto flessibile per tutto il tempo necessario), si evidenzia la maggiore criticità nel carattere temporaneo dell'accoglienza della persona e/o famiglia fissato in massimo di 24 mesi.

Le *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, nonché le diverse evidenze scientifiche in materia, indicano la necessità di un'accoglienza flessibile per tutto il tempo necessario al fine dell'acquisizione di una autonomia sostenibile della persona. Fissare a priori un termine dell'accoglienza si scontra con la eterogeneità dei percorsi e dei vissuti delle persone in condizione di senza dimora che richiedono percorsi personalizzati e costantemente rimodulati sulla base dell'avanzamento del progetto definito con la persona beneficiaria dell'intervento di *Housing First*. L'insidia nell'accoglienza a termine è che si perda il riferimento alla centralità della persona.

Nel documento viene richiamato il coinvolgimento delle associazioni di volontariato, mentre è assente un riferimento al Terzo settore nel suo insieme e alla comunità tutta, depotenziando le chance di consolidamento di questa metodologia di intervento.

Il Terzo settore ha la responsabilità di raccogliere sfide concrete e sperimentare buone prassi che le istituzioni hanno il compito di consolidare. In quest'ottica il Terzo settore, e nello specifico il settore della cooperazione, svolgono senz'altro un ruolo centrale nell'elaborazione di proposte in cui l'*Housing First* possa inserirsi come intervento strutturale. Più che di accoglienza in ottica temporanea occorre quindi parlare di abitare di lungo periodo.

Se realizzato come approccio di rete, non potendo prescindere dal legame con il territorio, la costruzione di partnership locali rende possibile il concreto sviluppo di percorsi virtuosi, che vedono già da tempo proficue collaborazioni tra le pubbliche amministrazioni, le associazioni di piccoli proprietari e di cooperative sociali e d'abitazione, al fine di promuovere percorsi volti alla trasformazione delle esperienze di *Housing First* in tangibili opportunità di ripartenza dei percorsi di vita attraverso la gradualità degli obiettivi che mirino, ove possibile, a promuovere per i partecipanti coinvolti, occasioni di riscatto delle locazioni inizialmente in capo agli enti del Terzo settore coinvolti nella realizzazione delle attività.

Nel documento viene richiamato il coinvolgimento delle associazioni di volontariato, mentre è assente un riferimento al Terzo settore e alla comunità

3. Si veda *la Repubblica*, 4 aprile 2020.

Per questa ragione non sembra credibile immaginare percorsi a scadenza, come attualmente proposto nel PNRR. La durata prefissata ridurrebbe l'*Housing First* a una qualsiasi altra forma di accoglienza, annientando l'approccio innovativo della metodologia.

Questa modalità di intervento che propone una costante partecipazione delle persone senza dimora ai processi decisionali relativi alle opportunità di uscita da quella condizione, risulta ancora faticosa in un sistema strutturato come quello dei servizi socio-assistenziali dove il ricovero temporaneo e l'accoglienza in strutture preposte sono frequentemente considerate efficaci risposte al bisogno di contenimento dei fenomeni di *homelessness*.

Per tale ragione gli interventi dovranno essere mirati a farsi carico di tradurre le aspirazioni espresse dai partecipanti in obiettivi e conseguentemente in interventi da realizzare in accordo con i Servizi, al fine di ridurre la riproposizione di modelli assistenziali, promuovendo opportunità di *recovery*.

Il coinvolgimento diretto dei partecipanti nelle procedure di riscatto dei contratti di locazione, nei territori in cui fino ad ora si è reso possibile sperimentare questi successi, si basa principalmente sulla possibilità di tener fede al principio per cui il supporto è dato per tutto il tempo necessario, con tempistiche variabili validate dalla rete dei Servizi sociosanitari del pubblico e del privato sociale coinvolti nella realizzazione dei progetti.

Oltre alle note criticità istituzionali (cronica debolezza dei servizi sociali e assistenziali) e sociali (alto numero di situazioni di grave emarginazione), l'approccio *Housing First* rimanda alla altrettanto nota inadeguatezza delle politiche della casa nel nostro Paese in cui l'offerta di alloggi in affitto accessibili risulta del tutto insufficiente rispetto al fabbisogno. Questa mancanza spiega il numero ancora limitato di esperienze centrate sull'approccio *Housing First* e l'invito ai comuni presente nel PNRR a mettere a disposizione appartamenti rischia di non cogliere "il" problema (Tosi, 2017), ovvero la perdurante debolezza del welfare abitativo e cadere nel vuoto.

La Missione 5 (1.3), non assumendo la dimensione strutturale del problema a cui *Housing First* rimanda, rischia di "mantenere in un angolo" questa innovativa metodologia di intervento. Nell'immediato un censimento delle case vuote inseribili sul mercato, una valorizzazione del patrimonio pubblico e privato inutilizzato, una *urban regeneration* nei centri storici possono rappresentare alcune piste di lavoro per allargare la platea dei beneficiari di progetti *Housing First*.

Più in generale, come si può leggere nell'Instant Report Fio.PSD del novembre 2020, *Housing First* si dovrebbe collocare all'interno di un cambiamento sistemico nell'approccio con le persone senza dimora che richiederebbe di:

1. inserire i servizi alla grave marginalità in una programmazione territoriale strategica;
2. promuovere servizi capacitanti che puntino fin da subito ad attivare le persone nella gestione stessa degli spazi, delle relazioni e dei percorsi;

Il PNRR propone percorsi a scadenza, ma questo ridurrebbe l'Housing First a una qualsiasi altra forma di accoglienza, annullandone l'approccio innovativo

3. consolidare reti e partenariati pubblico-privato dove l'ente locale sia responsabile dei propri cittadini senza dimora e soprattutto investa risorse adeguate a un rinnovamento dei servizi alla luce del mutato contesto socioeconomico.

Al contempo le azioni e gli interventi in questo ambito dovrebbero prevedere un set di indicatori per un monitoraggio e valutazione degli output, risultati e benefici dell'approccio *Housing First* che non sia puramente contabile⁴. In questa fase il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali chiede alle regioni di raccogliere e comunicare entro il 31 gennaio 2022 le manifestazioni di interesse non vincolanti degli Ambiti Territoriali Sociali e finanziaria per ciascuna regione e provincia autonoma un numero di progetti pari al target di progetti/ATS definito a livello nazionale per ogni sub-investimento.

In sede di valutazione delle proposte progettuali sarà valorizzata la coerenza della progettualità con la programmazione regionale. Nei prossimi mesi si inizieranno a registrare i primi passi in avanti di tale componente, che rischia di essere una grande occasione sprecata per l'Italia e per le persone senza dimora.

Gli interventi dovrebbero prevedere indicatori per un monitoraggio di output, risultati e benefici dell'approccio Housing First che non sia puramente contabile

4. Per una presentazione dettagliata si rimanda al volume *Prima la casa*, curato da Paolo Molinari e Anna Zenarolla (2018), al sistema di valutazione SINOSSI e in particolare a *Onda del cambiamento* per indagare il cambiamento che avviene in dieci ambiti della vita della persona beneficiaria dell'intervento di *Housing First* (cura di sé, cura della casa, gestione del quotidiano e uso del tempo, salute, dipendenze, relazioni ecc.).

7 | Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare

Noemi Gallo¹
Costanza Pera

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – PINQuA

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	2.3 – Programma innovativo Qualità dell’Abitare – PINQuA	2,8 miliardi di euro	Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS)
Traguardo / obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Amministrazione titolare
			Trimestre Anno
Traguardo	Firma delle convenzioni con le autorità locali	Firma delle convenzioni con almeno 15 regioni e province autonome partecipanti ai progetti. Edifici ² : nuove strutture di edilizia residenziale pubblica per: riqualificare l’ERP ³ ; rifunzionalizzare aree pubbliche ⁴ ; accessibilità e sicurezza di aree urbane ⁵ ; rigenerare le aree e gli spazi già costruiti ⁶ ; modelli e strumenti innovativi di gestione ⁷	T1 2022

1. Ex componente del Consiglio di amministrazione di Housing Europe, federazione europea dell’*housing* pubblico, cooperativo e sociale, Noemi Gallo è un’esperta di *housing* sociale e rigenerazione urbana. È *project manager* di studi di fattibilità sui temi della rigenerazione delle città con focus su modelli e schemi di finanziamento per l’abitare inclusivo. È laureata in Architettura presso il Politecnico di Torino e ha conseguito l’Executive Master in Management della Pubblica amministrazione presso la SDA Bocconi a Milano.

2. È inteso che le unità abitative e gli spazi pubblici sostenuti devono beneficiare degli interventi descritti nel relativo traguardo.

3. Riqualificare, riorganizzare e aumentare i beni destinati all’edilizia residenziale pubblica.

4. Rifunzionalizzare aree, spazi e proprietà pubbliche e private anche mediante la rigenerazione del tessuto urbano e socioeconomico.

5. Migliorare l’accessibilità e la sicurezza delle aree urbane e mettere a disposizione servizi e infrastrutture urbane e locali.

6. Rigenerare le aree e gli spazi già costruiti, aumentando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici anche mediante interventi che hanno un impatto sull’addensamento urbano.

7. Individuare e utilizzare modelli e strumenti innovativi di gestione e inclusione, benessere sociale e urbano, nonché processi partecipativi.

Obiettivo	Numero di unità abitative (in termini sia di costruzione che di riqualificazione) e metri quadrati di spazi pubblici che beneficino di un sostegno	10 mila unità abitative di nuova costruzione o riqualificate e almeno 800 mila metri quadrati di spazi pubblici interessati dagli interventi	T1	2026
-----------	--	--	----	------

Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PIN-QuA) nasce nel 2019 con l’intenzione di finanziare con 853 milioni di euro, in parte prelevati da vecchi fondi destinati all’edilizia residenziale, progetti presentati dalle regioni, le città metropolitane, i comuni capoluoghi di provincia e comuni con più di 60 mila abitanti con lo scopo di attivare una migliore qualità dell’abitare in termini “innovativi”. Purtroppo l’indicazione legislativa rivolta a «*ridurre il disagio abitativo e insediativo, con particolare riferimento alle periferie*» non è stata rapidamente declinata in indicazioni e obiettivi chiari e misurabili e la vetustà della legislazione nazionale concernente i piani e gli standard urbanistici ha impedito di individuare un orizzonte comune ai programmi e una linea strategica enucleabile in sintesi.

Il decreto interministeriale del 16 settembre 2020 per la presentazione dei progetti (adottato ben dieci mesi dopo la legge) esprimeva ambizioni riferite più alla distribuzione della spesa su molte città che alla selezione di esempi emblematici e di grande impatto, ponendo un limite di 15 milioni per il finanziamento di ogni programma, salvo otto programmi pilota che potevano richiedere fino a 100 milioni di euro. Veniva anche stabilita una procedura assai complessa, e ridondante, per la progressiva selezione e il finanziamento, a fronte di un format che imponeva tempi strettissimi ai soggetti presentatori e una griglia di valutazione destinata a mortificare le ambizioni di qualità progettuale.

Con un primo decreto ministeriale sono stati individuati i progetti ammissibili per un massimo di 15 milioni di euro e i programmi di rilevanza nazionale di maggior importo. La richiesta complessiva dei progetti presentati è stata di circa 4,2 miliardi di euro, a testimonianza del grande fabbisogno finanziario in materia di politiche urbane, a lungo compresse a causa delle politiche di limitazione della spesa pubblica del precedente decennio. Con il decreto ministeriale 7 ottobre 2021, adottato quindi quasi due anni dopo la legge sui PINQuA, sono stati approvati gli elenchi dei beneficiari e delle proposte presentate da regioni, comuni e città metropolitane per l’attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQuA) esteso alle disponibilità delle risorse del

L’indicazione legislativa a «ridurre il disagio abitativo ... con particolare riferimento alle periferie» non è stata rapidamente declinata in obiettivi chiari

PNRR, per un ammontare complessivo di euro 2.820.007.519,85. Gli elenchi sono redatti tenendo conto della riserva del 40% delle risorse per le regioni del Mezzogiorno e dell'obbligo di finanziamento di almeno una proposta per ciascuna regione.

Gli obiettivi fisici (target) che l'Italia si è impegnata a rispettare con il PNRR al fine dell'accesso ai fondi europei sono individuati in:

- 10 mila unità abitative in termini di nuova costruzione o di riqualificazione;
- 800 mila metri quadrati di superficie di spazi pubblici interessati (che corrispondono a 80 mq per ogni unità abitativa di target).

Entrambi questi obiettivi non si possono ritenere particolarmente qualificanti o ambiziosi rispetto alla declaratoria della legge che si riferiva alla necessità di

«riqualificare e incrementare il patrimonio di edilizia residenziale sociale, rigenerare il tessuto socio-economico, incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City)».

In realtà il Programma, che ha avuto il merito di testimoniare un interesse verso le politiche urbane e dell'abitazione, è nato come prosecuzione tardiva di iniziative precedenti (dai Contratti di quartiere 1992-2006 al fallimentare Piano Città del 2012 e al successivo Piano Periferie della Presidenza del Consiglio dei ministri) e

di una Delibera CIPE varata nel 2017 che si sforzava di aggiornare la definizione dei programmi complessi e che però disponeva di risorse assai ridotte, ricavate da avanzi di spesa di antiche leggi sull'edilizia residenziale.

La delibera CIPE, in particolare, seguiva l'onda di interesse suscitata dalla discussione sulla Relazione conclusiva presentata a marzo del 2017 dalla Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, istituita a luglio 2016 proprio per mappare l'Italia della fragilità urbana e sociale, dopo la crisi economica e immobiliare avviatasi negli USA nel 2008 ed entrata di prepotenza in Europa e in Italia all'inizio del secondo decennio del nuovo secolo.

Con i PINQuA sarebbe stato pertanto opportuno fare qualche sforzo ulteriore per sollecitare gli enti locali a concertare e predisporre programmi con scopi predefiniti e numericamente quantificabili, per esempio, in termini di individuazione condivisa e non autocratica dei fabbisogni, di persone coinvolte da nuovi servizi in rapporto alla rispettiva popolazione delle classi di età o di reddito interessate, in termini di nuove residenze disponibili in chiave intergenerazionale e pensate anche per il post-Covid, di accesso ad aree verdi e spazi pubblici comuni in relazione alle dotazioni di partenza e quanto altro poteva avere carattere di trasformazione dei quartieri e degli ambienti urbani: di introduzione di

Con i PINQuA sarebbe stato opportuno fare sforzi per sollecitare gli enti locali a predisporre programmi con scopi predefiniti

elementi di dinamismo interpersonale, di attenzione alle fasce deboli e al loro inserimento attraverso misure pensate ad hoc e accompagnate da organizzazioni idonee, alla progettazione partecipata di spazi pubblici e a verde, possibilmente dando attuazione ai nuovi principi di collaborazione tra cittadini e amministrazione (art. 118 della Costituzione) per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani che fin dal 2014 sono stati introdotti nei regolamenti municipali, primo fra tutti il Comune di Bologna.

Vale la pena di sottolineare che un programma urbano “innovativo” non dovrebbe poter fare a meno di attivare “patti di collaborazione” previsti da molti statuti comunali per superare la dimensione della partecipazione e affiancarvi la collaborazione di singoli o di formazioni sociali che si attivano per la cura e la rigenerazione di beni comuni. Si consideri la rilevanza di questo tipo di strumenti per i quartieri di edilizia economica e popolare o per la progettazione del verde urbano. Si ha peraltro notizia che alcuni dei programmi finanziati presentano un elevato livello di elaborazione progettuale e di integrazione funzionale, certamente dovuto a una maturazione in sede locale di indirizzi adeguati.

Con decreto ministeriale del 7 ottobre 2021, comunque, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS) ha approvato e finanziato 159 progetti di cui 151 inseriti nella graduatoria “ordinaria” e 8 in quella “pilota” con i finanziamenti indicati nella tabella successiva.

SINTESI DELLA GRADUATORIA PINQuA – PROGETTI AMMESSI, FINANZIAMENTI E ALLOGGI PREVISTI

Tipologia di graduatoria	Progetti ammessi	Finanziamento ammesso euro	Numero di alloggi (ristrutturazioni o nuove costruzioni)
Ordinaria	151	2.164.699.561	15.525
Pilota	8	655.307.959	2.073
Totale	159	2.820.007.520	17.598

Con la disponibilità delle risorse aggiuntive del PNRR, i soggetti finanziati con il PINQuA hanno dovuto accettare l’obbligo di impegnare le risorse entro il 2023 e concludere i lavori da collaudare e rendicontare entro la fine di marzo 2026, con una modulazione della spesa del tutto diversa da quella originariamente prevista e che si estendeva fino al 2033 pur in presenza di risorse di gran lunga inferiori. Tutto ora sta alla capacità delle stazioni appaltanti e delle imprese incaricate dei lavori di rispettare i tempi, auspicando che i progetti siano stati effettivamente concepiti per una loro celere attuazione.

Sotto questo profilo la seguente tabella sui progetti pilota illustra la diversa strategia adottata dai soggetti presentatori:

GRADUATORIA PINQuA – PROGETTI PILOTA AMMESSI, FINANZIAMENTI E ALLOGGI PREVISTI

Posizione	Soggetto beneficiario PINQuA	Finanziamento definitivamente ammesso	Milestones PNRR		Numero progetti e/o interventi
			Numero di unità abitative interessate (nuova costruzione o riqualificazione)	Metri quadri di spazi pubblici che beneficiano di un sostegno	
1	Città metropolitana di Messina	99.607.907,24 €	388	30.440	1
2	Comune di Brescia	42.400.155,00 €	270	4.000	1
3	Com. Milano	99.998.363,00 €	175	125.011	10
4	Com. Bari	100.000.000,00 €	0	151.929	1
5	Com. Lamezia Terme	98.887.005,00 €	80	703.189	16
6	Com. Ascoli Piceno	75.087.854,00 €	77	57.253	15
7	Com. Genova	87.000.000,00 €	287	101.386	19
8	Regione Lombardia	52.326.675,00 €	657	42.253	5
Totale		655.307.959,24 €	1934	1.215.461	68

Le unità abitative complessivamente interessate (nuove o da ristrutturare) dai 665 milioni di euro stanziati per i progetti pilota sono solo 1.934 e 121 gli ettari (immaginiamo comprensivi delle aree verdi) degli spazi pubblici coinvolti. I progetti pilota presentano una organizzazione interna fortemente differenziata: mentre Milano, Lamezia Terme, Ascoli Piceno e Genova hanno allestito una pluralità di progetti tra loro coordinati, altre realtà come Bari, Messina e Brescia hanno accorpato tutti i fondi richiesti in un unico progetto e un solo riferimento organizzativo che dovrebbe dare luogo a un unico appalto, presumibilmente gestito da INVITALIA.

Per un'analisi più puntuale di questo importante canale di finanziamento si deve fare riferimento alla pubblicistica locale o specialistica in quanto sul sito del Ministero competente, il MIMS, non risultano informazioni significative che non siano i decreti ministeriali. Le uniche informazioni ulteriori che è stato possibile reperire dal MIMS riguardano il fatto che i progetti finanziati interessano complessivamente 17.598 alloggi (come detto il target PNRR è di 10 mila alloggi) con 7.534 alloggi al Nord, 4.771 al Centro e 5.293 al Sud. Sono poi disponibili talune elaborazioni della modulistica che è stata adottata per la presentazione dei progetti, nella quale quasi tutte le caratteristiche progettuali sono identificate da metri quadri omettendo di richiedere e ottenere dati sul numero di persone coinvolte dai programmi.

Si apprende così che su 1.447 ettari di superfici (di cui non si hanno specifiche se su più livelli o a quota zero) interessati sull'intero territorio nazionale, il 56% riguarderebbe aree verdi, il 13% aree o spazi destinati alla terza età (anche comprese in aree verdi), il 2,4 all'infanzia e il 3% all'istruzione superiore o universitaria. Il Centro Italia, con il 6,5% di spazi destinati all'intrattenimento, surclassa il Nord (1,9%) e il Sud (2,4%).

Analoghe proporzioni per le attività culturali: Centro 5,9%, 2,7% il Nord e 2% il Sud. In realtà queste statistiche sulle medie di metri quadri

previsti per alcune funzionalità o destinazioni dei progetti finanziati non sembrano avere caratteristiche tali da poter consentire analisi significative.

Se si guarda dunque al percorso dell'insieme delle misure adottate dopo il 2010 e anche alla loro povertà di risorse, almeno iniziale – 2,1 miliardi il Piano Periferie, 350 milioni la delibera 127 del CIPE, 853 milioni lo stanziamento iniziale PINQuA – si conferma l'impressione che una casa decorosa a costi accessibili nelle aree urbane più critiche non è una politica prioritaria per il Paese.

In Europa le cose vanno diversamente. Lo stock residenziale pubblico sociale o di uso pubblico è infatti decisamente più consistente (con punte del 15,5% in Francia) rispetto allo scarso 3% nazionale, ed è ordinario l'allestimento di progetti di vasta portata su base pluriennale. Questo è un aspetto assai rilevante: il fatto che vi sia una pianificazione e progettazione urbana permanente per l'adeguamento della qualità urbana e residenziale anche con l'attivazione di strumenti di prestito da parte delle istituzioni finanziarie multilaterali quali ad esempio la Banca Europea di Investimento (BEI) e la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) per riqualificare interi distretti e realizzare nuovo *housing* sociale, che nella accezione dell'OCDE⁸ riguarda le abitazioni dei ceti disagiati.

Vi sono dunque elementi di confronto con gli altri Paesi europei che mostrano come l'Italia necessiti di una spinta ulteriore. Nel 2020, infatti, a seguito del monito "Stay at home", le istituzioni politiche di molti Paesi d'Europa hanno realizzato ben presto che la "casa" in cui rinchiudersi non fosse necessariamente un luogo di benessere per via delle condizioni di povertà energetica dei suoi abitanti, del degrado circostante e del sovraffollamento non infrequente. Sulla scorta di queste pressioni, in epoca poco successiva al varo dei PINQuA (legge di bilancio 2019), Francia e Danimarca si sono dotate di programmi nazionali ambiziosi e volti a intervenire sulle tre dimensioni ambientale, sociale ed economica e incentrati sull'*housing* sociale.

La differenza sostanziale con il programma italiano sta nella presenza di metriche poste sia ex ante sia previste in fase di progettazione degli interventi specifici, come mostrato dalla tabella seguente.

PIANI PER L'ABITARE A CONFRONTO – DANIMARCA, FRANCIA E ITALIA

	Periodo	Investimento totale miliardi Euro	Posti di lavoro creati e stabilizzati	Alloggi rigenerati /creati	Abitanti*	Euro per abitante
Danimarca	2020-2026	3,9	11.000	80.000	5.822.800	670
Francia	2020-2023	17,0	600.000	830.000	67.098.800	253
Italia	2020-2026	2,8	–	–	60.244.600	46

*EC/Europa/EU/Eurostat al 1/1/2020

La tabella mostra che a fronte dei 46 euro per abitante in Italia destinati alla qualità per l'abitare, in Francia ne vengono spesi 253 e in Danimarca 670. La disponibilità con il PNRR di 2,8 miliardi fa ora sperare

8. OECD (2020), *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, Social housing: a key part of past and future housing policy*, Paris, <http://oe.cd/social-housing-2020>.

che almeno una quota significativa di quella somma sia concentrata prevalentemente sull'edilizia residenziale pubblica, anche se tale dato non è stato reso disponibile. Gli strumenti giuridici di individuazione dell'alloggio sociale e del convenzionamento sociale devono essere resi molto più precisi e selettivi. I soggetti attuatori, i comuni e le regioni devono essere richiamati a regole chiare e perfettamente trasparenti di gestione, di anagrafe degli assegnatari e del patrimonio.

La qualità dell'abitare dipende da un'infinità di fattori. Tra di essi, la consapevolezza di appartenere a una comunità ordinata le cui istituzioni sono attente ai più deboli e ai beni comuni; contribuisce a diffondere senso di appartenenza la volontà di miglioramento nelle vite individuali. Nella qualità per l'abitare trovano spazio concetti preziosi per il futuro del Paese e anche per questo è auspicabile che i destinatari dei fondi sappiano ampliare l'orizzonte attuativo dei progetti e utilizzarne la progettazione esecutiva e le fasi di realizzazione come vera occasione di coesione sociale. I tempi ristretti di attuazione previsti dal PNRR richiedono che ciascuno si concentri sull'essenziale.

Si evidenzia per ultimo, ma non in termini di importanza, il tema della *governance*, che deve garantire innanzitutto il rispetto dei tempi per assicurare che gli enti aggiudicatari dei fondi riescano a spendere i 2,8 miliardi di euro attivando tutte le procedure necessarie nei tempi dovuti. Il ricorso a una convenzione tra l'ANCI e INVITALIA per la gestione delle procedure di affidamento della progettazione e degli appalti dei PINQuA aggira l'ostacolo ma non risolve il problema di strutture amministrative che non sempre sono dotate delle competenze trasversali necessarie alla gestione di processi così articolati.

In conclusione, i piani per l'abitare richiederebbero obiettivi sistemici e ambiziosi, misurabili con metriche adeguate che nascono con un approccio strutturale e non occasionale. La mancanza di politiche basate sui dati conoscitivi in materia di condizione abitativa e di esigenze urbane e sui fabbisogni effettivi sono forse tra le ragioni del diffuso scetticismo. Servirebbe forse un Ministero dedicato?

I destinatari dei fondi sappiano ampliare l'orizzonte attuativo dei progetti e utilizzarne progettazione e fasi di realizzazione come occasione di coesione sociale

8 | Rigenerazione urbana e Piani Urbani Integrati

Ilda Curti¹

Marcello Capucci²

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – FONDI PER LA RIGENERAZIONE URBANA

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati/ stanziati	Amministrazione titolare
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	2.1 - Progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (comuni > 15 mila ab.)	3,3 miliardi di euro	Ministero dell'Interno

Traguardo/obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Traguardo	Aggiudicazione dei contratti d'appalto	Notifica degli appalti pubblici ad almeno 300 comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti per investimenti nella rigenerazione urbana	T1	2022
Obiettivo	Rigenerazione dei comuni	1 milione di mq rigenerati in 300 comuni con più di 15 mila abitanti	T2	2026

1. Ilda Curti è esperta di europrogettazione, design, gestione e amministrazione di programmi complessi in ambito urbano, territoriale e socio-culturale. Docente, formatrice, consulente su politiche comunitarie, sviluppo locale, politiche di rigenerazione urbana e integrazione, progettazione culturale, innovazione sociale, ha svolto attività di ricerca in Italia e all'estero. Dal 2006 al 2016 assessore della Città di Torino con deleghe alla Rigenerazione urbana, Politiche di integrazione, Pari Opportunità e Diritti, Arredo urbano e Suolo pubblico, Programmi comunitari.

2. Laurea e Dottorato di ricerca presso la Facoltà di Ingegneria di Bologna, Master in Real Estate Finance Development presso il Politecnico di Milano, Marcello Capucci da sempre si interessa di pianificazione e progettazione urbana. Presso il Comune di Modena si è occupato di riqualificazione e rigenerazione urbana, gestendo e coordinando il Programma di Riqualificazione Urbana della Fascia Ferroviaria prima (2001-2008), e successivamente ha redatto il Piano Operativo di Rigenerazione Urbana per il Quadrante Ovest di Modena, oltre alla progettazione dei piani pubblici (2009-2014). Dal 2014 al 2017 ha diretto il Servizio di Pianificazione Territoriale. Dal 2017 è responsabile del Servizio Qualità Urbana e Politiche Abitative della Regione Emilia-Romagna.

All'interno della Missione 5, nell'ambito delle *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, si sviluppano due importantissime linee di finanziamento che avranno (potenzialmente) un impatto rilevante sul territorio nazionale soprattutto verso una serie di comuni di taglia limitata che solitamente restano ai lati della pianificazione e della finanza pubblica. In particolare, l'Investimento 4 riguarda progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (3,3 miliardi di investimenti ai comuni con più di 15 mila abitanti). Il DPCM del 21 gennaio 2021 che ha stabilito i pertinenti obiettivi indica interventi per:

- riutilizzo e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o in totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza;
- miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici;
- progetti di mobilità verde, sostenibile e intelligente.

In aggiunta a tali obiettivi sussistono anche una serie di criteri in relazione alla popolazione residente nei comuni secondo il seguente schema:

- 5.000.000 € per i comuni con popolazione compresa tra 15 mila e 49.999 abitanti;
- 10.000.000 € per i comuni con popolazione compresa tra 50 mila e 100 mila abitanti;
- 20.000.000 € per i comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti e per i comuni che sono capoluoghi di provincia o città metropolitane.

L'Investimento 4 riguarda progetti di rigenerazione urbana per ridurre emarginazione e degrado sociale (3,3 miliardi ai comuni con più di 15 mila abitanti)

Ulteriori criteri nella ripartizione dei fondi sono quelli legati alla necessità di avere un livello progettuale non inferiore alla progettazione preliminare sebbene sia noto che da molti anni i comuni hanno difficoltà a “produrre” progetti pronti.

Con decreto del Ministero dell'Interno, il 30 dicembre 2021 sono stati individuati i comuni beneficiari del contributo previsto dal DPCM del gennaio 2021. Sono 2.418 i progetti per i quali le richieste sono pervenute nei tempi previsti includendo progetti ammessi con riserva e progetti esclusi perché non ammissibili. I comuni hanno richiesto circa 4,7 miliardi di finanziamento e sono stati giudicati idonei progetti per complessivi 4,4 miliardi di euro. Di questi vengono finanziati progetti per 3,3 miliardi di euro. Per i comuni con meno di 15 mila abitanti si aprirà una procedura parallela già sperimentata per i comuni più grandi.

ELENCO DEI PROGETTI AMMISSIBILI AI FONDI PER LA RIGENERAZIONE URBANA

Regioni	Somma di target (mq rigenerati)	Costo complessivo totale dei progetti Euro	Richiesta contributo totale progetti ammessi – Euro
Abruzzo	681.262	154.589.500	147.150.891
Basilicata	340.403	39.200.000	39.200.000
Calabria	1.072.781	164.126.283	162.939.876
Campania	2.179.205	506.464.638	503.929.584
Emilia-Romagna	1.629.267	384.557.817	341.565.565
Friuli Venezia Giulia	133.515	99.334.174	82.649.086
Lazio	1.776.798	343.163.380	337.148.592
Liguria	197.000	117.109.800	102.748.970
Lombardia	2.508.640	522.258.226	454.440.884
Marche	636.477	181.846.005	173.854.461
Molise	113.972	59.915.690	42.845.400
Piemonte	905.796	263.268.066	248.352.417
Puglia	2.201.118	414.772.301	407.337.777
Sardegna	794.217	156.540.277	150.648.486
Sicilia	2.102.536	432.595.818	426.487.786
Toscana	1.528.559	354.308.969	326.556.595
Trentino Alto Adige	76.812	81.232.719	66.927.077
Umbria	1.206.773	89.118.973	87.757.569
Valle d'Aosta	35.625	11.902.482	10.832.182
Veneto	1.532.688	313.397.028	289.294.251
Totale	21.653.444	4.689.702.146	4.402.667.449

Il lungo elenco di interventi finanziati (62 pagine per tre elenchi allegati al decreto interministeriale) comprende 1.784 opere finanziate per 483 enti locali che dovranno firmare un atto d'obbligo, nel quale si impegnano a rispettare i tempi e dichiarano tra l'altro che il progetto risponde ai requisiti di conformità urbanistica e inserimento nella programmazione triennale e che saranno rispettati tutti i requisiti di legge compresi i criteri minimi ambientali per i bandi di gara e il principio DNSH (non arrecare un danno significativo), di derivazione europea.

Il DPCM del 21 gennaio 2021, discusso tra le amministrazioni concertanti (Interno, Infrastrutture ed Economia e Finanze) prima che risultassero disponibili le risorse PNRR e sulla base della cospicua somma di 2,8 miliardi di euro già resa disponibile per la rigenerazione urbana dalla legge di bilancio per il 2020 (portati a 3,3 miliardi dal PNRR), aveva previsto che si potessero finanziare «*singole opere pubbliche o insieme coordinati di interventi pubblici*». Bisogna sperare che questa possibilità sia stata colta appieno dai comuni perché la rigenerazione urbana per definizione non può consistere in una opera pubblica isolata dal contesto. Saranno dunque favoriti nei risultati quei comuni che avevano in precedenza elaborato propri piani di rigenerazione urbana e che sono stati in grado di estrarne singoli interventi per richiedere i finanziamenti.

Non è noto quali caratteristiche abbiano questi interventi e in che misura riguardino, eventualmente, il patrimonio pubblico destinato a edilizia residenziale, finalità che non è espressamente richiamata nei criteri di finanziamento. È possibile che essi piuttosto si rivolgano verso il decoro urbano e le strutture destinate a vivificare il tessuto sociale con nuovi servizi, che rappresenta in ogni caso un fatto positivo.

Gli obiettivi sono comunque ambiziosi e interessano oltre 21 milioni di metri quadrati di superfici rigenerate. Di tale ammontare, circa 4,3 milioni di metri quadrati (1.000 milioni di euro richiesti) riguardano interventi di tipo A ossia «riutilizzo e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse», ma la maggioranza, ossia oltre 15 milioni di metri quadrati (2.900 milioni di euro richiesti), si concentra nella tipologia B ossia la voce «miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale». Infine solamente 2,3 milioni di metri quadrati (430 milioni di euro richiesti) risulterà rigenerata tramite progetti di mobilità sostenibile.

Ciò che va notato, comunque, è l'avvio di procedure di finanziamento, già discusse dal Parlamento nel 2019 e con inizio previsto nel 2020 poi rinviato al 2021, che attivano un bypass nei confronti delle regioni e dei loro strumenti di programmazione. Non si può escludere che la decisione governativa e parlamentare di istituire un cospicuo e diretto canale di finanziamento verso gli enti locali sia nata dalla necessità di ricompensare i comuni dei tagli lineari operati sui bilanci locali negli anni della stretta finanziaria nel secondo decennio del secolo, e che la rigenerazione urbana sia stata quasi un pretesto per il risarcimento finanziario. A questo punto gli enti locali maggiormente avveduti potranno finalizzare in modo più efficace le risorse che hanno potuto richiedere e che sono state loro assegnate.

Resta da considerare che in assenza di norme e indirizzi nazionali aggiornati (senza dover risalire ai contratti di quartiere del Ministero dei Lavori pubblici di trenta anni fa e a tutto il dibattito che ne è seguito), i principi e i criteri per la rigenerazione urbana e i metodi e criteri per la sua pianificazione e attuazione sono stati elaborati e diffusi con le leggi delle regioni in materia, alcune delle quali sono notevolmente avanzate e dotate di visione strategica del territorio. Proprio le regioni sono state però del tutto escluse anche solo dalla determinazione dei criteri di riparto dei fondi, a favore di indicatori statistici che presentano molti fattori di debolezza.

Tra le priorità del futuro sembra esservi anche quella di riconnettere i comuni con le regioni e permettere a queste ultime di ricostruire una mappa delle priorità territoriali che consenta una adeguata visione e strategia nazionale. In tutti i Paesi europei di dimensioni comparabili con l'Italia si procede riconoscendo la rilevanza della pianificazione e della programmazione di settore e integrata a una scala comparabile con quella delle regioni italiane. Sarebbe opportuno che in un possibile futuro le procedure che si sono descritte qui per la rigenerazione urbana siano riviste alla luce di queste considerazioni.

Riconnettere i comuni con le regioni e permettere alle regioni di ricostruire una mappa delle priorità territoriali per una adeguata strategia nazionale

Una ulteriore questione rilevante è quella dei tempi di realizzazione di una così complessa e articolata somma di progetti. Se da un lato è vero che i progetti sono molteplici e di scala ridotta rispetto ai PINQuA o ai Progetti Urbani Integrati, dall'altro i comuni più piccoli non sono attrezzati per realizzare progetti in maniera speditiva e integrata con altri comuni limitrofi o all'interno di logiche di unione laddove siano esistenti. Le risorse stanno innanzitutto giungendo agli enti pubblici spesso già in sofferenza nella gestione dell'ordinario. Gran parte delle risorse arriverà per opere pubbliche che spesso sono ricomprese in programmi di intervento variamente denominati delle singole amministrazioni. L'auspicio è che i percorsi definiti in questi programmi, in genere molti anni prima, siano ancora vivi e attuali: e che l'opera finanziata sia un driver fondamentale per l'efficacia del programma stesso.

Non è dato sapere se alla realizzazione dell'opera pubblica corrisponda una analoga capacità di "messa in moto", e soprattutto di autonomia gestionale. Che è una delle condizioni per transitare da processi di recupero a effetti di riuso e rigenerazione. Ma se le risorse – e i conseguenti sistemi di monitoraggio – intervengono sull'hardware delle città, ben poca attenzione – e investimento di spesa e di competenze – viene riservata al software. Vale a dire a quei meccanismi gestionali, di partenariato con soggetti della comunità che potrebbero attivare, profit e non profit, percorsi partecipativi e inclusivi che danno senso, sostenibilità nel tempo e identità agli spazi e alle parti di città rigenerate.

Sappiamo che le pratiche rigenerative hanno necessità, per essere avviate, di connettere gli attori istituzionali, quelli economici e sociali, le comunità di pratiche e di saperi che agiscono nell'arena urbana in modo spesso sconnesso, talvolta conflittuale, più spesso ignorandosi reciprocamente. C'è quindi necessità di attori locali che entrino in campo e scommettano collettivamente su una strategia di futuro capace di mettere in rete risorse, competenze, saperi.

Intervenire sul corpo delle nostre città significa quindi evitare le scorciatoie un po' troppo rassicuranti e un po' a effetto che puntano sul segno architettonico, il ripristino della qualità edilizia e l'incremento della dotazione infrastrutturale come unica cura del male delle città, per confrontarsi invece seriamente e consapevolmente con la sostenibilità ambientale, l'innovazione sociale e la compatibilità economica della città e delle sue trasformazioni. Di questo, nel PNRR, c'è traccia flebile e poco chiara: il rischio delle occasioni perse per ripensare i nostri territori e il tema abitativo è molto alto.

C'è necessità di attori locali che entrino in campo e scommettano collettivamente su una strategia di futuro capace di mettere in rete risorse, competenze, saperi

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – PIANI URBANI INTEGRATI

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati/ stanziati	Ente di riferimento	
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	2.2 – Piani urbani integrati (periferie delle CM e attivazione servizi)	2,45 miliardi di euro	Ministero dell’Interno	
Traguardo/obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Calendario indicativo per il conseguimento	
			Trimestre	Anno
Traguardo	Piano d’investimento per i progetti	Adozione del Piano d’investimento per i progetti di rigenerazione urbana	T4	2022
Obiettivo	Completamento dei progetti	Completare i progetti di riqualificazione urbana su un’area di 3 milioni di mq in 14 città metropolitane	T2	2026

Per quanto riguarda l’attuazione della linea programmatica Piani Integrati – M5C2 – Investimento 2.2 del PNRR, l’articolo 21 del DL 152/2021 convertito con legge 223 del 2021 assegna alle città metropolitane risorse per quasi 2 miliardi e 493 milioni di euro finalizzate a

«favorire una migliore inclusione sociale riducendo l’emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche nonché sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti e al consumo energetico».

Questi fondi sono incrementati con ulteriori 272 milioni riservati a una specifica sezione del Fondo Resilienza Italia gestito dalla Banca Europea degli Investimenti per conto dello Stato Italiano. Il FRI investirà a sua volta in fondi immobiliari, selezionati con avviso pubblico (fatto che costituisce una novità rispetto ad analoghe esperienze), e potranno essere cofinanziati tramite mutui a carico degli attuatori, fino al 25% del costo, i progetti di privati inclusi nei Piani Urbani Integrati.

L’attuazione prevede che gli investimenti proposti devono avere un valore non inferiore a 50 milioni di euro e possono essere formati da una pluralità di progetti, auspicabilmente tra loro coordinati.

La Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell’Interno con il decreto del 6 dicembre 2021 ha invitato le città metropolitane a individuare i progetti finanziabili per investimenti in progetti relativi a Piani Urbani Integrati con le finalità indicate dalla legge sopra riportate.

- I progetti oggetto di finanziamento devono, a pena di inammissibilità:
- intervenire su aree urbane il cui Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale – IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell’area territoriale;
 - avere un livello progettuale che assicuri il rispetto dei termini di cui

- al comma 10 e, in ogni caso, non inferiore alla progettazione preliminare;
- c. assicurare, nel caso di edifici oggetto di riuso, rifunzionalizzazione o ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche;
 - d. assicurare l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi nonché potenziare l'autonomia delle persone con disabilità e l'inclusione sociale attraverso la promozione di servizi sociali e sanitari a livello locale eliminando, laddove possibile, gli ostacoli all'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro tenendo conto anche delle nuove possibilità offerte dalle tecnologie;
 - e. prevedere la valutazione di conformità alle condizioni collegate al principio del DNSH (Do Not Significant Harm), previsto dall'articolo 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020;
 - f. prevedere la quantificazione del target obiettivo: metri quadri dell'area interessata all'intervento, intesa come bacino territoriale che beneficia dell'intervento.

I progetti possono prevedere la partecipazione dei privati, la presenza di startup di servizi pubblici e la co-progettazione con il Terzo settore, sebbene i tempi molto compressi di progettazione esecutiva e attuazione rendano assai problematico il coinvolgimento del Terzo settore.

La selezione dei progetti sulla base di Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale – IVSM superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale, ha suscitato non poche perplessità.

Sull'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale molti studiosi (da ultimo Filippo Celata 2022) hanno osservato che l'indice medio comunale rilevante ai fini giuridici non consente di cogliere all'interno di un territorio comunale le possibili zone di pronunciato degrado sociale perché, come spesso accade, nei comuni più ricchi le aree con un indice IVSM molto alto concorrono a formare la media con le aree con indice basso perché degradate. Lo studioso citato inoltre ha dimostrato che le sette variabili su cui è costruito l'indicatore IVSM presenta dei problemi applicativi significativi.

A Roma presentano un indice superiore a 99 moltissimi quartieri, tra i quali potrebbe essere incluso anche Parioli, mentre la zona urbanistica "centro storico" (tra Piazza del Popolo e Piazza Venezia), per un effetto paradossale degli indicatori selezionati che non è possibile qui illustrare, ha un indice IVSM superiore a quartieri molto popolari quali San Basilio, Ostia Nord e Corviale, notoriamente assai bisognosi di sostegno e intervento.

Si deve notare in proposito che sembra emergere in vari strumenti legislativi recenti, che esprimono l'ansia di semplificazione che ha assalito senza alcun risultato concreto la politica italiana, una qualche presunzione che criteri statistici automatici applicati alle basi di dati disponibili presso l'ISTAT o altri enti possano sostituire un processo decisionale

A Roma il "centro storico" ha paradossalmente un indice IVSM superiore a quartieri popolari come San Basilio e Corviale, bisognosi di intervento

basato sulla approfondita conoscenza del territorio, sulla pianificazione, sulla selezione consapevole delle priorità e della valutazione degli effetti a scala territoriale degli investimenti.

Il facsimile di modello di presentazione delle proposte progettuali integrate con il quale le Città metropolitane interessate dovranno comunicare le proposte progettuali al Ministero dell'Interno non richiede altro che un elenco di progetti e dei costi associati, il cronoprogramma dei lavori, i relativi soggetti attuatori e i target di riferimento. Il termine per la presentazione dei progetti è stato fissato al 7 marzo, assegnando tre mesi di tempo alle città metropolitane per scegliere i progetti.

La decisione di assegnare la gestione di questi fondi al Ministero dell'Interno, pur con il dovuto e convinto rispetto verso gli uffici del Ministero, non aggiunge valore di conoscenza, di capacità strategica e di interlocuzione qualificata verso i decisori delle città metropolitane e i soggetti attuatori. Nel sistema amministrativo italiano la conoscenza e la cultura del territorio, urbana e sociale, si disperde tra amministrazioni invece di stratificarsi e perfezionarsi con strumenti man mano più sensibili e proattivi, fatto che avviene ovunque nei Paesi del mondo interessati in concreto a migliorare le condizioni sociali ed economiche dei cittadini. Di conseguenza, invece di ricercare le soluzioni idonee ci si affida all'esito di un software elaborato da esperti di informatica.

Queste considerazioni confermano quanto già espresso altrove nel presente Quaderno. Vi sono certamente aspetti assai positivi nella (improvvisa) disponibilità di somme così ingenti per finalità comunque pubbliche o di interesse pubblico nelle aree più densamente popolate del Paese e nelle quali si manifestano esigenze di integrazione e coesione sociale rilevanti.

Il problema è rappresentato dal fatto che solo poche città metropolitane hanno sviluppato le linee generali del proprio piano strategico trasformandole in uno strumento di indirizzo del territorio a scala sovracomunale. Ci sono aree metropolitane, come quella di Torino, che comprendono 312 comuni e per le quali la pianificazione dei servizi a scala territoriale e delle connessioni è estremamente complessa, come quindi anche la scelta degli interventi, e città metropolitane come Milano, 133 comuni, Roma 121 comuni, Napoli 92 comuni e come quella di Bari, formata da 41 comuni. In alcune città metropolitane sono già state deliberate delle scelte di piano su cui sarà possibile focalizzare i fondi disponibili, in altre sembra si proceda in modo meno selettivo.

Molta parte del successo dell'impiego di questi fondi in termini di impatto socio-economico e di migliore qualità territoriale dipenderà dalla capacità di indirizzo che le corrispondenti regioni hanno saputo sviluppare nei decenni trascorsi. Deve considerarsi che alcune regioni sono arrivate alla quarta generazione delle norme urbanistiche e dell'adeguamento delle pianificazioni urbanistiche: dove vi è l'abitudine tecnico-politico-amministrativa alla pianificazione del territorio e alla programmazione degli interventi, le scelte operate con i PUI saranno probabilmente coerenti con

Poche città metropolitane hanno sviluppato le linee generali del piano strategico rendendole uno strumento di indirizzo del territorio a scala sovracomunale

i problemi del territorio e del suo sviluppo. Dove invece questa abitudine non c'è o è più forte il vincolo clientelare e politico, è ben possibile che i fondi, magari spesi nei tempi prescritti, non inneschino quei processi di riequilibrio e di rilancio della produttività locale per i quali l'Italia ha sottoscritto un debito che dovrà ripagare e che è giustificato solo se dalla spesa risulteranno migliorate le condizioni per uno sviluppo duraturo e sostenibile sotto tutti i punti di vista.

Per rendere qualche esempio concreto, i 277 milioni a disposizione della città metropolitana di Milano, che è la più popolosa tra le 14 città metropolitane, con 8 milioni di abitanti (e seguita da Napoli con 4,9 milioni), saranno assegnati a cinque piani. L'attribuzione delle risorse è stata stabilita sulla base di un criterio di proporzionalità in termini di popolazione tra capoluogo e comuni metropolitani (che in questo caso pesa rispettivamente il 40% e il 60%) e all'interno di questo criterio generale sono state definite linee strategiche che fanno riferimento al Piano strategico triennale 2019-2021, al Piano Territoriale Metropolitano entrato in vigore nell'ottobre 2021 e al Piano Urbano della Mobilità Sostenibile.

Tra questi, in una trentina di comuni sarà realizzato con il Consorzio dell'acqua potabile un progetto legato al concetto della città spugna e che fa riferimento al drenaggio urbano sostenibile e alla desigillatura di suolo. È poi stato sviluppato un progetto con i comuni metropolitani che in continuità con la strategia territoriale metropolitana della rigenerazione urbana ha il proprio criterio informatore sulla riqualificazione e rifunzionalizzazione di spazi e edifici di proprietà pubblica per definire servizi alla persona ponendo come modello la città dei quindici minuti su scala metropolitana. Si tratta di elaborazioni che lasceranno un segno sulla qualità e sull'organizzazione del territorio ma che sono frutto di una cultura amministrativa profondamente permeata di cultura urbanistica, formatasi nel corso di decenni di scelte pianificatorie.

La direzione e il coordinamento centrale del PNRR devono pertanto tenere conto della indispensabile necessità che questi fondi così ingenti non costituiscano un freno, se non un abbandono della pianificazione strategica e di quella territoriale tanto alla scala delle Città metropolitane quanto di quella comunale.

In una trentina di comuni sarà realizzato con il Consorzio dell'acqua potabile un progetto che fa riferimento al drenaggio urbano sostenibile

PIANI URBANI INTEGRATI – RIPARTO RISORSE

Regioni	Popolazione residente nel 2020	Mediana ISVM 2018	Assegnazione totale
Città metropolitana di Napoli	3.034.410	111,3	351.207.758 €
Città metrop. di Roma Capitale	4.253.314	99,2	330.311.511 €
Città metropolitana di Milano	3.265.327	97,1	277.292.703 €
Città metropolitana di Torino	2.230.946	98,1	233.947.918 €
Città metropolitana di Palermo	1.222.988	104,4	196.177.292 €
Città metropolitana di Catania	1.072.634	104,9	185.486.966 €
Città metropolitana di Bari	1.230.205	100,4	181.967.074 €
Città metropolitana di Firenze	995.517	98,4	157.235.707 €
Città metropolitana di Bologna	1.021.501	97,8	157.338.045 €
Città metropolitana di Messina	613.887	101,8	132.152.814 €
Città metropolitana di Genova	826.194	97,7	141.210.434 €
Città metropolitana di Venezia	848.829	96,5	139.637.277 €
Città metrop. di Reggio Calabria	530.967	100,0	118.596.100 €
Città metropolitana di Cagliari	422.840	97,8	101.228.402 €
Totale	21.569.559	100,4	2.703.790.001 €

Come per tutti gli interventi del PNRR, uno degli elementi tassativi di finanziamento è il CUP – Codice Unico di Progetto, identificativo dei singoli interventi, destinato ad alimentare la banca dati che presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze consentirà di seguire l'avanzamento del PNRR con il monitoraggio a grana molto fine di ciascun progetto.

Il CUP è stato reso obbligatorio più di dieci anni fa ma solo con il PNRR il suo uso è divenuto un tratto distintivo della programmazione e attuazione degli interventi pubblici. Il sito opencup.gov.it, che offre dati aperti e navigabili, costituisce la migliore applicazione digitale finora realizzata nel sistema dei lavori pubblici, atteso che le banche dati dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e dei Contratti Pubblici *open data* sono assai limitate.

Direzione e coordinamento del PNRR devono tenere conto della necessità che questi fondi non costituiscano un freno alla pianificazione strategica e territoriale

9 | Beni confiscati alle mafie: una risorsa per contrastare il disagio abitativo

Ludovica Ioppolo¹

FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – FONDI PER LA RIGENERAZIONE URBANA

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C3 – <i>Interventi speciali per la coesione territoriale</i>	Investimento 1.2 – Valorizzazione beni confiscati alle mafie	300 milioni di euro	PCM – Ministro per il Sud e la Coesione territoriale	
Traguardo/ obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Traguardo	Aggiudicazione di appalti per interventi sui beni confiscati alla criminalità organizzata	Notifica dell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per interventi sui beni confiscati alla criminalità organizzata	T2	2024
Obiettivo	Riutilizzo dei beni confiscati alle mafie (prima parte)	Valorizzazione di almeno 100 beni confiscati alle mafie	T2	2025
Obiettivo	Riutilizzo dei beni confiscati alle mafie (seconda parte)	Valorizzazione di almeno 200 beni confiscati alle mafie	T2	2026

I beni confiscati alla criminalità organizzata rappresentano un importante patrimonio che lo Stato sottrae alle organizzazioni mafiose per restituirli alla collettività. Nel 1982 può essere collocato il momento di inizio della strategia repressiva nei confronti dei patrimoni mafiosi, grazie alla legge 646 – cosiddetta Rognoni-La Torre² – che introduce il reato di asso-

1. Ludovica Ioppolo è sociologa e ricercatrice ISTAT. Le opinioni espresse nel contributo sono presentate a titolo personale dall'autrice e non sono attribuibili all'ISTAT.

2. Legge 13 settembre 1982, n. 646, "Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere

ciazione di tipo mafioso. Nel 1996 si dà il via alle politiche per il riutilizzo a fini sociali, oltre che istituzionali, e la restituzione alla collettività dei beni di provenienza illecita, grazie alla legge 109³, approvata in seguito alla proposta di iniziativa popolare promossa dall'associazione Libera. Nel 2010 è stata istituita l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) e nel 2011 tutta la legislazione antimafia è stata integrata in un testo unico, il cosiddetto Codice antimafia⁴.

Secondo l'ultima relazione annuale dell'ANBSC⁵, al 2020 erano 17.513 i beni immobili gestiti dall'Agenzia, definiti in gestione (di cui 12.069 con confisca definitiva), a cui si aggiungono 17.753 beni già destinati, ovvero mantenuti al patrimonio dello Stato o trasferiti agli enti territoriali per essere riutilizzati, oppure – solo in minima parte – venduti o distrutti o con revoca della confisca. Osservando i dati più recenti resi disponibili da ANBSC sul portale OpenRegio⁶, dal 1983 al 2021 sono stati trasferiti al patrimonio degli enti territoriali 15.072 beni immobili (nella quasi totalità a comuni, il 96%), di cui la metà (7.738) è costituita da unità immobiliari per uso di abitazione e assimilabile.

Secondo il Codice antimafia, i beni possano essere riutilizzati dagli enti territoriali per finalità istituzionali, sociali o economiche, direttamente dall'amministrazione destinataria o indirettamente tramite assegnazione a enti non profit; tra le finalità istituzionali soltanto dal 2018 è stata inserita la possibilità di «*incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale*». Come messo in evidenza da Toni Mira e Alessandra Turrisi:

«Dal Nord al Sud molti comuni hanno destinato parte dei beni a loro assegnati per l'emergenza abitativa. Le prime iniziative erano state contestate in quanto, dicevano critici “puristi”, la legge prevede esplicitamente solo l'uso a fini istituzionali (forze di polizia, vigili del fuoco, scuole, uffici comunali ecc.) o a fini sociali (associazioni, cooperative sociali, parrocchie, ecc.). Ma in questa seconda categoria rientra a buon diritto l'emergenza abitativa, che sicuramente è un problema sociale»⁷.

patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia”.

3. Legge 7 marzo 1996, n. 109, “Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati”.

4. Decreto legislativo 159/2011 e successive modificazioni; per un approfondimento sulla normativa in materia di beni confiscati si rimanda all'Allegato 1, in Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata – ANBSC, in collaborazione con Agenzia per la coesione territoriale, 2018, *La Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, Roma: <https://www.agenzia-coesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategianazionale-per-la-valorizzazione-dei-beni-confiscati-attraverso-le-politiche-di-coesione/>.

5. Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, 2021, Relazione sull'attività svolta. Anno 2020: <https://benisequestrati-confiscati.it/anbsc-relazione-anno-2020/>.

6. Dataset Immobili destinati (accesso 18 gennaio 2022), Infoweb beni confiscati, Banca dati OpenRegio: <https://openregio.anbsc.it/statistiche>.

7. Mira T. e Turrisi A., 2019, *Dalle mafie ai cittadini. La vita nuova dei beni confiscati alla criminalità*, Cinisello Balsamo, San Paolo, e-book Kobo.

Ad ogni modo, questo tipo di destinazione d'uso si è consolidata nei più recenti indirizzi di *policy*, grazie a provvedimenti come il Programma per il recupero ai fini abitativi degli immobili confiscati alla criminalità⁸ e la Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, in particolare con l'azione 2.2 “Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per servizi abitativi”⁹. Anche se i beni confiscati sono presenti solo in una minoranza dei comuni italiani (poco più di 1.000, sul totale di 7.904 comuni), il riutilizzo di alloggi confiscati può rappresentare – nei territori con più alta concentrazione di beni – una risorsa aggiuntiva a disposizione degli enti locali per il contrasto all'emergenza abitativa¹⁰.

Il Comune di Palermo ha fatto da apripista nell'individuare i beni confiscati come strumento concreto per rispondere al disagio abitativo: già a partire dal 2002 sono stati assegnati i primi alloggi confiscati a famiglie, sulla spinta delle mobilitazioni organizzate dal movimento per la casa e grazie all'impegno dell'associazione Libera e dell'allora commissaria del Governo per la gestione dei beni confiscati Margherita Vallefuoco¹¹. Negli ultimi anni, inoltre, questo approccio è stato ulteriormente rafforzato: con il nuovo regolamento comunale sugli interventi abitativi (approvato a fine 2020) è stata introdotta l'equiparazione tra immobili confiscati e alloggi di edilizia residenziale pubblica e, con le modifiche al regolamento del comune sui beni confiscati (approvate nel 2021), si prevede l'uso abitativo come modalità di assegnazione per alloggi e appartamenti confiscati. Al 2019 si stima che – su 636 immobili confiscati effettivamente utilizzati dal Comune di Palermo – 184 beni (il 29%) sono assegnati a nuclei familiari per finalità abitativa¹².

Tra le buone pratiche, anche a Reggio Calabria alcune famiglie in condizioni di grave disagio abitativo sono ospitate in alloggi confiscati e destinati al comune, ma sono ancora molti gli ostacoli concreti a questo tipo di utilizzo¹³. Inoltre, ad oggi, non sono disponibili dati complessivi sulla consistenza (in metri quadri) sullo stato e le modalità di effettivo utilizzo degli immobili confiscati da parte degli enti destinatari. La Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche

Su 636 immobili confiscati effettivamente utilizzati dal Comune di Palermo – 184 beni (il 29%) sono assegnati a nuclei familiari per finalità abitativa

8. Decreto 30 gennaio 2015, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

9. Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata – ANBSC, in collaborazione con Agenzia per la coesione territoriale, 2018, *La Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, Roma: <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategianazionale-per-la-valorizzazione-dei-beni-confiscati-attraverso-le-politiche-di-coesione/>.

10. Di Maggio U., 2014, «Casa nostra. L'uso sociale dei beni confiscati alle mafie e l'emergenza abitativa», in Mannoia M. e Veca G. (a cura di), *Entrare Fuori*, Roma, Aracne.

11. Santino U., 2010, *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe al movimento civile*, Roma, Editori Riuniti.

12. Ioppolo L. e Consentino F., 2021, *L'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Un modello di integrazione sui dati del Comune di Palermo*, Roma, ISTAT, <https://www.istat.it/it/archivio/261780>.

13. Mira e Turrise, 2019 (cit.).

di coesione prevede diverse azioni per il miglioramento dei sistemi informativi sui beni confiscati: grazie ai fondi del PON Legalità 2014-2020, è stato rilasciato il portale open data “Aziende confiscate”¹⁴ e ANBSC sta lavorando al popolamento del nuovo sistema informativo interno

«in un processo complessivo di ottimizzazione e armonizzazione degli standard conoscitivi, indispensabili a garantire la gestione scientifica dei flussi quantitativi»¹⁵.

L'ISTAT ha poi inserito nel Programma Statistico Nazionale 2020-2022 (aggiornamento 2022) la proposta di progettazione di una nuova fonte di dati sugli enti gestori (istituzioni pubbliche e non profit) di beni confiscati. Ma certamente il tema della disponibilità di dati resta uno degli aspetti centrali quando si parla di restituzione alla collettività dei patrimoni mafiosi¹⁶.

Nel PNRR, nell'ambito della Missione 5 – *Inclusione e coesione* Componente 3 – *Interventi speciali per la coesione territoriale*, è previsto uno specifico Investimento 1.2 Valorizzazione beni confiscati alle mafie di 300 milioni di euro per la realizzazione di almeno 200 progetti nelle otto regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia). Il 23 novembre 2021 l'Agenzia per la coesione territoriale ha emanato il primo bando per l'assegnazione di 250 milioni di euro, mentre ulteriori 50 milioni sono destinati a progetti di particolare valore economico e/o simbolico per il territorio, da individuare tramite concertazione tra più istituzioni¹⁷.

Il bando si rivolge agli enti territoriali del Mezzogiorno (regioni, comuni, province e città metropolitane, anche in forma consortile o in associazione tra loro), già destinatari di beni immobili confiscati e acquisiti al proprio patrimonio, da utilizzare per strutture, residenze sociali/sanitarie, centri diurni, coabitazione sociale a sostegno dell'alloggio/inclusione sociale delle persone che vivono in condizioni di esclusione; riqualificazione di spazi pubblici volta a migliorare i servizi sociali per i cittadini; creazione di spazi di incontro socioculturale per i giovani gestiti da associazioni di volontariato; utilizzo di beni per fini istituzionali, compresa polizia locale, protezione civile ecc. In particolare, il bando assegna una premialità ai progetti finalizzati alla realizzazione di asili nido e di centri antiviolenza per donne e bambini o case rifugio. Possono essere finanziate, per un massimo di 2,5 milioni di euro a progetto, opere di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione e/o adeguamento dei beni immobili, intraprese a partire da febbraio 2020, quindi anche per lavori già avviati, mentre non

Nel PNRR è previsto l'Investimento Valorizzazione beni confiscati alle mafie di 300 milioni di euro per la realizzazione di 200 progetti nel Mezzogiorno

14. <https://aziendeconfiscate.camcom.gov.it>.

15. ANBSC, 2021 (cit.), p. 14.

16. Per un approfondimento sui vuoti informativi sui beni confiscati si rimanda a Ioppolo e Consentino, 2021 (cit.).

17. Agenzia per la coesione territoriale, 2021, *Avviso per la presentazione di progetti per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie a valere sul PNRR*, <https://www.agenziacoesione.gov.it/opportunita-e-bandi/altre-opportunita-e-bandi/avviso-beni-confiscati-alle-mafie/>.

sono previsti massimali per i contributi da individuare tramite procedura concertativa.

Il bando per la valorizzazione dei beni confiscati è stato oggetto di molte critiche da parte del Terzo settore, in particolare per l'esclusione del mondo non profit dai destinatari dei finanziamenti: il Forum del Terzo settore ha rilevato che si tratta di una discriminazione che «*disattende l'indirizzo virtuoso definito nel PNRR*»¹⁸ e Libera e altre 60 realtà – tra cui sindacati e associazioni nazionali (come ARCI, Azione Cattolica Italiana, Legambiente ecc.) e soggetti gestori di beni confiscati – hanno presentato un appello alla ministra per il Sud e la Coesione territoriale Mara Carfagna per chiedere di superare le principali criticità del bando¹⁹.

In seguito alle richieste del Terzo settore, è stata emanata una nota di chiarimento con la quale l'Agenzia per la coesione territoriale precisa che il coinvolgimento degli enti non profit come destinatari del bando non era compatibile con le tempistiche stringenti previste dal PNRR, ma che la co-progettazione con enti del Terzo settore rappresenta un va-

lore aggiunto in quanto comporta l'attribuzione di un punteggio specifico nella valutazione delle proposte²⁰. Inoltre, il termine di scadenza è stato prorogato dal 24 gennaio al 28 febbraio 2022 (termine stabilito anche per l'individuazione dei progetti tramite procedura concertativa)²¹.

Resta invece inascoltata la critica sollevata da Carlo Borgomeo, presidente di Fondazione Con Il Sud, che considera il bando un'occasione persa anche perché mantiene l'impostazione del PON Legalità con cui sono stati finanziati centinaia di progetti per la ristrutturazione dei beni, senza sostenere invece i soggetti gestori nella fase di avvio e consolidamento²².

Gli enti territoriali dove maggiore è la concentrazione di beni confiscati tendono a usare anche altre fonti di finanziamento previste dal PNRR (così come dalle politiche di coesione) per la riqualificazione dei beni confiscati: a titolo di esempio, la Regione Campania ha ottenuto il finanziamento di 15 milioni per la realizzazione di un agri-villaggio attraverso recupero di beni confiscati alle mafie, nell'ambito del programma Qualità dell'Abitare PINQuA, finanziato dal Ministe-

Il bando per la valorizzazione dei beni confiscati è stato oggetto di critiche da parte del Terzo settore per l'esclusione del mondo non profit dai finanziamenti

18. Mira A., «Beni confiscati alle mafie, vince lo statalismo: dimenticato il Terzo settore», in *Avvenire*, 3 dicembre 2021: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/beni-confiscati-il-bando-sbanda>.

19. Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, 2021, *Bando Beni confiscati: Appello alla ministra Carfagna*: https://www.libera.it/schede-1845-bando_beni_confiscati_appello_alla_ministra_carfagna.

20. Agenzia per la coesione territoriale, 2021, *Nota prot. n. 0019477 del 20.12.2021 di chiarimento ruolo Enti Terzo settore e Associazioni ex art. 48, comma 3, lettera c)*: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/12/alct.AICT_REGISTRO-UFFICIALEU.0019477.20-12-2021-2.pdf.

21. Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, 12 gennaio 2022, *Valorizzazione dei beni confiscati ai mafiosi: nuovo termine al 28 febbraio*, <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/bandi-e-opportunita/bando-beni-confiscati-pnrr/>.

22. Borgomeo C., «Sui beni confiscati errori da non ripetere», in *Avvenire*, 26 gennaio 2022: <https://www.avvenire.it/economicivile/pagine/sui-beni-confiscati-errori-da-non-ripetere>.

ro delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, sempre a valere su fondi PNRR²³.

La stessa ANBSC, nella nuova sezione del proprio portale istituzionale *L'Agenzia supporta i Comuni*, segnala tra le opportunità di finanziamento messe a disposizione degli enti locali nell'ambito dei PNRR, oltre al bando specifico per la valorizzazione dei beni confiscati, anche i concorsi di progettazione e idee per la coesione territoriale e i progetti di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici²⁴.

Di fronte a una tale varietà di iniziative, si rivela fondamentale poter rendicontare non solo le risorse economiche spese ma soprattutto quanti e quali soggetti, immobili e specifici settori di *policy* sono stati interessati dai finanziamenti. Gli indicatori individuati per il monitoraggio – nel caso qui in esame il numero di beni valorizzati, ma queste valutazioni valgono più in generale per tutte le misure del PNRR – sono certamente utili per valutare lo stato di implementazione delle misure previste e rendicontare le spese sostenute, ma non sono sufficienti a dare conto della straordinaria molteplicità – in qualità e quantità – di iniziative messe in campo.

A questo scopo, sarebbe importante prevedere un sistema di monitoraggio con appositi tag, sul modello OpenCoesione in cui è possibile selezionare i progetti – oltre che per i 13 temi prioritari UE (Occupazione, Inclusione sociale, Infanzia e anziani ecc.) – anche per specifici focus su beni confiscati, cultura, infanzia, rifiuti ecc.²⁵ Allo stesso modo, le iniziative finanziate dal PNRR dovrebbero essere monitorate tramite un sistema di archiviazione dei dati che consenta di estrarre automaticamente informazioni puntuali e aggregate sui diversi ambiti di *policy*, per poter così valutare – quantitativamente e qualitativamente – l'impatto di queste politiche sul territorio: individuare quindi, solo per fare qualche esempio, tutti gli interventi di recupero di beni confiscati per emergenza abitativa, o per asili nido, o ancora per case rifugio per donne e minori vittime di violenza, ma lo stesso vale per i diversi e specifici focus tematici.

Infine, sarebbe molto importante archiviare in dataset strutturati i codici identificativi dei beneficiari diretti dei finanziamenti (per es. il singolo ente locale) e indiretti (per es. le istituzioni non profit partner del progetto), così da poter mettere in relazione le informazioni relative ai fondi PNRR con le altre banche dati disponibili nell'ambito della statistica ufficiale.

In questa varietà di iniziative, è fondamentale rendicontare non solo le risorse economiche spese ma soprattutto i soggetti, immobili e settori di policy finanziati

23. Regione Campania, 2021, *Politiche abitative e rigenerazione urbana, finanziati i progetti della Regione Campania*: <http://regione.campania.it/regione/it/news/primo-piano/politiche-abitative-e-rigenerazione-urbana-finanziati-i-progetti-della-regione-campania>.

24. <https://benisequestraticonfiscati.it/servizi/lagenzia-supporta-i-comuni/pnrr/>.

25. *Ibidem*.

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati/ stanziati	Amministrazione titolare
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	2.2A Piani urbani integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	272 milioni di euro	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)

Traguardo/obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Traguardo	Assegnazione delle risorse	Mappatura degli insediamenti abusivi e adozione di un decreto ministeriale per l’allocazione delle risorse	T1	2022
Obiettivo	Recupero delle aree individuate	Attività completate su almeno il 90% delle aree individuate come insediamenti abusivi nei Piani locali	T2	2025

Li chiamano “insediamenti informali”, termine burocratico. In realtà sono baraccopoli, tendopoli, borghi di casolari abbandonati, veri e propri ghetti. Ci vivono tra 50 mila e 80 mila immigrati, in gran parte braccianti, lavoratori agricoli. Insediamenti che esistono da almeno quaranta anni.

1. Toni Mira è collaboratore del quotidiano *Avvenire* dopo esserne stato caporedattore, inviato speciale e editorialista curando le inchieste e i dossier di approfondimento. Da sedici anni è docente del corso di giornalismo ambientale “Laura Conti” promosso da Legambiente e Nuovaecologia. È membro dell’Osservatorio su ambiente e legalità di Legambiente, ed è tra i collaboratori del dossier annuale Ecomafie. Fa parte della Commissione Consultiva Permanente di Avviso pubblico, è tra gli autori del rapporto annuale *Amministratori sotto tiro* e ha collaborato al rapporto *Lose for life* sul gioco d’azzardo. Fa parte del Comitato scientifico del bimestrale *Lavialibera*, il progetto editoriale di Libera e del Gruppo Abele, del Comitato scientifico del Centro Internazionale di Documentazione sulla Mafia e del Movimento antimafia di Corleone, del Comitato scientifico del progetto *Libera il bene* promosso da Libera e dalla Conferenza Episcopale Italiana.

Una popolazione solo in piccola parte stanziale, e in gran parte nomade, che segue la stagionalità delle produzioni agricole, spostandosi là dove c'è, o si ritiene ci sia lavoro. In gran parte si trovano al Sud, in particolare nel Foggiano (Borgo Mezzanone, Torretta Antonacci, Borgo Tre Titoli), in Calabria (San Ferdinando, Rosarno), in Sicilia (Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Trapani), in Basilicata (Materano). Ma non mancano neanche al Nord, nel Piemonte della produzione di frutta, e nel Centro, nella Toscana dei grandi vini. Insedimenti e numeri spesso “fantasma”.

Così a ottobre 2021 è partita un'indagine promossa dall'ANCI e dal Ministero del Lavoro, il primo monitoraggio di questi insediamenti, sulle condizioni abitative dei migranti nel settore agro-alimentare. Si chiede ai sindaci di fornire tutte le informazioni sulla presenza di questi insediamenti sul proprio territorio, fondamentali per poter utilizzare al meglio i 200 milioni di euro che il PNRR stanziava per questa finalità. Finora hanno risposto circa 1.500 sindaci sugli oltre 3 mila.

E subito sono emerse alcune criticità: le risposte sono più del Nord che del Sud, malgrado il fenomeno sia molto più diffuso nei comuni meridionali; alcune risposte sono carenti, non registrano insediamenti invece ben noti, a dimostrazione che spesso i sindaci non conoscono quanto accade sui territori dei comuni. Così ci si accorge di questi ghetti solo quando scoppia qualche dramma. Tantissimi gli immigrati morti in questi anni, bruciati, asfissati, uccisi. Gli ultimi: Christian, 4 anni, e Birka, 2 anni, i fratellini rom bulgari morti il 17 dicembre nel rogo della loro baracca nel piccolo ghetto di Stornara, nel Foggiano, quasi sconosciuto.

Il superamento dei ghetti è però difficile perché questi insediamenti sono funzionali a un sistema economico come quello agricolo, dove lo sfruttamento è ancora molto diffuso. Per questo, come dice il procuratore di Foggia, Ludovico Vaccaro, tra i più impegnati su questo fronte,

Il superamento dei ghetti è difficile: questi insediamenti sono funzionali a un sistema economico come quello agricolo, dove lo sfruttamento è molto diffuso

«per sconfiggere caporalato e sfruttamento, innanzitutto bisogna eliminare i ghetti. Bisogna mettere queste persone, questi lavoratori, nelle condizioni di vivere dignitosamente. L'altro momento fondamentale è l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro. L'agricoltura ha bisogno dei caporali che rendono un servizio. Spiace dirlo ma è così. E per questo le vittime ci percepivano come nemici che andavano a rompere un equilibrio. Perché comunque il caporale all'interno del ghetto garantisce l'alloggio, il lavoro, seppure in condizioni di sfruttamento, e il trasporto. Se non interveniamo su queste cause non potremo sconfiggere il caporalato».

I dati sullo sfruttamento sono davvero scandalosi. In Italia sono circa 200 mila i “vulnerabili” in agricoltura, gli “schiavi” della terra in mano a caporali e imprenditori sfruttatori. E più di 400 mila gli irregolari. Immigrati e italiani. Numeri in crescita. Basti pensare che i “vulnerabili” erano 140 mila nel 2017 e 160 mila nel 2018. Gli attuali 200 mila sono la somma tra 136.400 unità occupate completamente al nero e circa 60 mila lavoratori che, seppur registrati dall'INPS, risultano avere un contratto

informale e una retribuzione inferiore a quella prevista dalle normative correnti. Contratti “grigi”, ore in più “fuori busta”, sicurezza sul lavoro non garantita, anche quella contro il Covid.

Una situazione confermata dall’attività di contrasto. Secondo una ricerca aggiornata a oggi del Centro di ricerca interuniversitario “L’Altro Diritto” (costituito da undici atenei), insieme alla FLAI-CGIL, sono 450 le inchieste avviate da ben 120 procure sullo sfruttamento dei lavoratori dopo l’approvazione dell’importantissima legge 199 del 2016, conosciuta come “legge anti caporalato”. Una norma nata dopo la morte ad Andria, il 13 luglio 2015, di una bracciante italiana, Paola Clemente, madre di tre figli. Anche lei sfruttata.

Perché gli sfruttati non sono solo immigrati e non solo al Sud. Ben 134 inchieste riguardano le regioni del Nord (65 solo in Lombardia e 31 in Veneto), 133 il Centro (36 in Toscana, 35 in Emilia-Romagna, 27 nel Lazio), 124 il Sud (49 in Puglia, 31 in Calabria, 25 in Campania) e 55 le Isole (49 in Sicilia). Dati confermati dal monitoraggio della FLAI-CGIL. Secondo il sindacato, su 405 luoghi di caporalato e sfruttamento, le cosiddette “piazze”, solo 109 sono al Sud.

La pandemia non ha certo fermato caporali e imprenditori fuori legge, anzi lo sfruttamento è aumentato. Nel 2020 sono state denunciate 475 persone per sfruttamento lavorativo. Nel biennio 2020-2021 le aziende irregolari scoperte hanno superato quota 68% in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e il 78% nelle altre regioni: Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto.

Ma la buona notizia è che a 1.843 lavoratori vittime di sfruttamento è stata assicurata una tutela. Bisognerà poi capire cosa si intende realizzare con quei fondi.

Le esperienze abitative finora realizzate si sono dimostrate spesso un totale o parziale fallimento. Come nel cosiddetto “Gran ghetto” sorto nelle campagne tra San Severo e Rignano Garganico. Nella notte del 4 dicembre 2019 un drammatico incendio distrugge quasi metà delle baracche, lasciando senza un tetto più di 400 persone. Così in un terreno confinante, di proprietà della Regione Puglia, viene realizzato un insediamento di container, con l’intenzione di creare una “foresteria” per superare finalmente il ghetto. Viene affidato in gestione alla Misericordie e può ospitare 150 persone.

Dopo poco più di due anni la situazione, purtroppo, non è cambiata. Il “Gran ghetto” è rinato dalle sue ceneri e anzi è ulteriormente cresciuto, arrivando a ospitare più di 2 mila immigrati. Mentre il campo container è da settembre senza gestione, perché nessuno ha partecipato al bando della regione. Terra di nessuno ma anche di furbizie e illegalità, come dimostrano la recente denuncia della FLAI-CGIL e l’apertura di un fascicolo da parte della procura di Foggia. A dimostrazione di come i grandi insediamenti, anche se apparentemente ordinati, non sono la risposta adeguata all’emergenza abitativa dei lavoratori immigrati.

Ora una nuova foresteria dovrebbe nascere per superare un altro famoso ghetto, quello di Borgo Mezzanone. Sarà realizzata nell’ex Cara (Cen-

Le esperienze abitative finora realizzate si sono dimostrate spesso un totale o parziale fallimento. Come nel cosiddetto “Gran ghetto”

tro di accoglienza richiedenti asilo), attorno al quale è sorta la baraccopoli chiamata “ex pista”, perché si tratta dell’aeroporto militare usato durante la guerra nel Kosovo. Ospiterà 1.300 persone in moduli abitativi (container), con un costo di 8 milioni di euro. Ma dopo pochi mesi dall’annuncio del progetto, un’inchiesta ha portato all’arresto di alcuni imprenditori e di un funzionario per un giro di mazzette collegate proprio a questi lavori.

E ci sono anche clamorosi fallimenti. Il più incredibile a Rosarno, dove il 7 gennaio 2010 scoppia la rivolta dei lavoratori africani contro sfruttamento e caporalato, e contro la violenza della ’ndrangheta. Ad aprile 2009 la commissione straordinaria che guidava dal dicembre 2008 il comune dopo lo scioglimento per infiltrazione mafiosa, aveva presentato un progetto per un Villaggio della solidarietà da costruire nell’area della Betom Medma, ex cementificio confiscato alla cosca Bellocco: centocinquanta posti letto, uno spazio dedicato all’intrattenimento, uno al supporto scolastico dei bambini, uno sportello sociale e uno per la formazione professionale, aule per scuola e istruzione, tutto finanziato con 2 milioni di euro dal Ministero dell’Interno. Ma l’iter va lentamente, l’appalto viene assegnato ma una ditta fa ricorso e tutto si blocca.

Arriva la nuova giunta, i lavori partono ma poi vengono fermati nel 2013, quando sono quasi completati, per un’interdittiva antimafia della Prefettura di Reggio Calabria. L’impresa poi vincerà il ricorso al TAR ma nel frattempo il “villaggio” viene vandalizzato, portati via infissi, cavi elettrici, condizionatori, materassi e perfino parti del tetto in metallo. Il 19 marzo 2016 viene occupato da dodici famiglie rosarnesi che espongono degli striscioni con le scritte “Villaggio Italia”, “Prima i rosarnesi”, “Casa è un diritto per tutti”. Si scopre che alcune erano ben note alle forze dell’ordine. Una vicenda su cui la Procura di Palmi ha aperto un’inchiesta. Ma l’occupazione va avanti e c’è addirittura chi ha messo una cassetta per la posta col suo cognome. Fino al marzo 2019, quando avviene lo sgombero. Ma da allora non si è fatto nulla. E non è l’unico caso.

Sempre a Rosarno la penultima amministrazione, di centrosinistra, guidata da Elisabetta Tripodi, aveva deciso di ristrutturare un edificio confiscato al clan Pesce nel centro della città con sei appartamenti da assegnare agli immigrati. I lavori iniziano nel 2015 e terminano nel 2018. Ma col cambio di amministrazione, passata al centrodestra, tutto si è bloccato; si ipotizza di utilizzarli anche per i cittadini italiani. Nel frattempo restano vuoti.

Stessa fine per sei palazzine bianche a tre piani, 36 appartamenti, ognuno per sei persone, realizzate nel quartiere “Serricella”, sempre a Rosarno. Nel 2011 la regione stanziava 3 milioni di euro, fondi europei Pisu destinati alle zone ad alta densità di migranti, vincolati alle categorie svantaggiate. Finite da tempo, ma colpevolmente abbandonate, mentre c’è chi specula col solito “prima gli italiani”. Così l’amministrazione comunale blocca l’uso delle abitazioni. Il sindaco Giuseppe Idà assicura che

Il Villaggio della solidarietà viene occupato da famiglie del posto, ben note alle forze dell’ordine, che espongono striscioni con scritto “Prima i rosarnesi”

«la nostra azione non è condizionata da questioni ideologiche anacronistiche di tipo razzistico e xenofobo che non ci riguardano».

Due anni dopo viene arrestato con altri esponenti della maggioranza nell'operazione "Faust", con l'accusa di scambio elettorale politico mafioso con la cosca Pisano. In un'intercettazione a proposito proprio delle palazzine per gli immigrati dice: *«Io me ne fotto dei "niri"»*. E le palazzine restano ancora inutilizzate, malgrado lo scioglimento del comune per condizionamento mafioso e la gestione commissariale. Ma proprio i tre commissari, a pochi mesi dall'insediamento, e col forte sostegno del prefetto di Reggio Calabria, Massimo Mariani, prendono in mano la situazione. Parte il cantiere per ripristinare il Villaggio della solidarietà e si rimette in moto anche l'iter per le palazzine. L'impegno è di completare il primo entro giugno e le seconde entro un anno.

Intanto per i lavoratori immigrati della Piana di Gioia Tauro non è stato realizzato nulla e anzi, quello che era stato realizzato è finito alla malora. Dopo la rivolta del 7 gennaio 2010 vennero realizzati un piccolo campo container a Rosarno e una grande tendopoli a San Ferdinando nell'area di sviluppo industriale. Il campo esiste ancora, anche se fortemente degradato, la tendopoli, che doveva essere provvisoria, si è ingigantita con centinaia di baracche fino a diventare un'enorme baraccopoli con più di 2.500 persone. Il 9 marzo 2019 viene sgomberata e rasa al suolo e parte degli occupanti trasferiti in una nuova tendopoli che doveva ospitare 450 immigrati ma è arrivata a contenerne fino a 850.

Inizialmente gestita da associazioni locali e dalla Caritas della diocesi di Oppido-Palmi, da mesi è totalmente abbandonata, sono nate baracche e tutto è tornato nel degrado, anche se gli abitanti non arrivano a 300. È stata annunciata la sua eliminazione e un nuovo progetto con soluzioni abitative diffuse. Se ne parla da anni, e non solo in Calabria, ma non si è mai riusciti a realizzarle, soprattutto per la mancata collaborazione dei comuni.

Sarà la volta buona? Il rischio è che si ricorra nuovamente ai moduli abitativi, cioè ai container, magari distribuiti in piccoli nuclei, ma sempre soluzioni lontane dall'integrazione. In Italia sono poche finora le realizzazioni in questo senso: quelle dei progetti Presidio (Caritas), SIPLA (Caritas e ARCI) e NoCap, promosso da Ivan Sagnet, attivista camerunense, nominato cavaliere della Repubblica dal presidente Mattarella per il suo impegno in difesa dei diritti dei lavoratori, che spesso opera in collaborazione con le Chiese locali. O ancora "Casa Shakara", realizzata dalla Regione Puglia a San Severo, che unisce l'attività economica e strutture abitative. Infine il progetto per la trasformazione dell'ex mattatoio di San Severo in una sorta di villaggio dei migranti, con soluzioni abitative e tutta una serie di servizi. Il bando è stato da poco pubblicato e prevede la fine dei lavori nel 2025.

Il rischio è che invece di soluzioni abitative diffuse si ricorra ancora ai container, che, pur se distribuiti in piccoli nuclei, non portano all'integrazione

Gianluigi Chiaro

Costanza Pera

Federico Anghelè¹

Come riportato nel numero 0 dei Quaderni Caritas sulla Ripresa e Resilienza del Paese, i contributi raccolti nelle varie pubblicazioni sono tentativi di costruzione di mappe utili a orientarsi sul PNRR e nel nostro caso rispetto al tema della casa e dell'abitare in generale. Ciascun contributo dei vari autori ha cercato di fare ordine innanzitutto rispetto agli obiettivi posti dalle varie Missioni e Componenti del Piano alla luce del diritto fondamentale alla casa. In secondo luogo i vari esperti interpellati si sono soffermati sul proprio ambito avendo ben presente il contesto e il quadro normativo, a partire dai quali si dovranno utilizzare investimenti ingenti a ritmi serrati da qui al 2026. Ne emergono molti elementi positivi, alcune preoccupazioni e proposte utili a generare prima di tutto un pensiero critico.

Nonostante siano segnalate una serie di mancanze, in ogni capitolo in linea generale, viene rilevato il tentativo del PNRR di introdurre innovazione sociale e un approccio che è molto lontano dalle pesantezze burocratiche alle quali ci si era abituati. La responsabilità della buona riuscita di un Piano così complesso, ambizioso e vasto non può essere attribuita alla sola amministrazione.

«Ho imparato che il problema degli altri è uguale al mio. Sortirne tutti insieme è politica. Sortirne da soli è avarizia».

Questa frase di don Milani incarna la funzione nobile del PNRR, che quindi è un compito per tutti nonostante la necessità delle competenze tecniche e la vastità delle riforme e delle risorse da mettere in campo.

A fronte della ridotta ambizione a una visione d'insieme delle politiche urbane e abitative che ha caratterizzato gli ultimi decenni e di conseguenza anche l'elaborazione del PNRR, abbiamo qui cercato di riassumere alcuni suggerimenti:

1. Federico Anghelè, PhD in storia contemporanea, è direttore dell'ufficio italiano di The Good Lobby. Si occupa di partecipazione democratica e trasparenza e ha guidato le campagne sul FOIA e la protezione dei *whistleblower*.

- Innanzitutto occorre aumentare a tutti i livelli l'attenzione verso il problema abitativo sia sul fronte della riqualificazione dell'edilizia pubblica esistente che su quello della necessità di realizzare nuove abitazioni in affitto a basso costo. Tale necessità deriva dalla constatazione che un numero sempre maggiore di famiglie non riesce a trovare un alloggio in affitto con canoni compatibili con i propri redditi.
- Un secondo punto riguarda le riforme necessarie per rendere il PNRR uno strumento efficace sul tema abitativo e soprattutto sull'*housing* sociale. Occorre definire una volta per tutte la differenza tra gli utenti dell'edilizia residenziale pubblica e famiglie appartenenti alla cosiddetta "fascia grigia" e interessate ad alloggi a canone calmierato. La definizione di *edilizia sociale*, recata dal D.M. del 2008, è vaga e contraddittoria e il chiarimento sulle regole e sugli obiettivi va affrontato e risolto al più presto. Analogamente va al più presto avviato l'Osservatorio Nazionale sulla Condizione Abitativa presso il MIMS di intesa con le regioni in modo da articolare in maniera puntuale i fabbisogni a livello territoriale.
- Una ulteriore riforma necessaria è quella che riguarda l'aggiornamento delle regole e delle convenzioni per l'utilizzo dei contributi pubblici da parte dei soggetti privati. Soprattutto per quanto riguarda gli studenti di nuova realizzazione da parte dei privati, non sono note le linee delle riforme previste, in presenza di ingenti fondi pubblici. La parte preponderante degli alloggi dovrà essere destinata a forme di affitto calmierato per il cui controllo vanno costruiti strumenti adeguati.
- Per contrastare il disagio abitativo e sociale andrebbero valorizzate le energie e le disponibilità delle Onlus, delle imprese sociali e degli enti ecclesiastici. È possibile stabilire regole chiare per sviluppare le grandi potenzialità ancora sottoutilizzate, anche per non farsi trovare impreparati in vista di una ripresa dei flussi migratori.
- Le amministrazioni locali dovranno essere aiutate in tutti i modi possibili a esprimere uno stretto coordinamento al proprio interno per finalizzare al meglio l'accesso ai vari fondi, le procedure attuative e la connessione virtuosa dei vari investimenti in un approccio integrato di rigenerazione. Analogo coordinamento operativo sembra necessario tra le amministrazioni centrali, sia per cercare di alleggerire il peso sulle amministrazioni comunali e anche per la corretta applicazione delle regole concernenti l'edilizia pubblica e sociale.
- Sembra necessario porre rimedio alla mancanza di coinvolgimento delle regioni sia nella ripartizione delle risorse sia nel monitoraggio successivo e nell'analisi degli esiti reali degli investimenti. I compiti di pianificazione e programmazione delle regioni non possono essere sostituiti dall'uso dell'IVSM (Indice di vulnerabilità sociale e ma-

Occorre aumentare l'attenzione sul problema abitativo sia per riqualificare l'edilizia pubblica che per realizzare nuove abitazioni in affitto a basso costo

teriale). Per indirizzare un impegno che dia priorità agli ambiti con maggiore vulnerabilità sociale è sicuramente importante istituire un dialogo tra regioni, città metropolitane, comuni e Stato.

- Per quanto riguarda gli interventi diretti alla rigenerazione urbana, al di là della presenza di destinazioni residenziali, si auspica che almeno localmente siano stabiliti obiettivi di qualità urbana e di servizio tradotti in atti di pianificazione, da raggiungere nel prosieguo dell'attività e da poter verificare.
- Sarebbe necessario uscire da un approccio che vede tutti gli investimenti concentrati negli edifici e trascura il funzionamento del cosiddetto "software", ossia i gestori dei servizi locali che spesso mostrano una scarsa capacità ed efficacia di spesa e di prestazioni.
- Occorre integrare gli indicatori del monitoraggio con ulteriori fattori che restituiscano il senso desiderato degli investimenti realizzati e delle varie misure previste. Non è coerente calcolare la potenziale innovazione sociale o gli effetti della rigenerazione considerando i soli metri quadrati di nuove superfici senza riferirsi al contesto sociale e urbano, agli utilizzatori e alle modalità di uso dei nuovi spazi.
- Infine si dovrebbe cogliere lo sforzo in corso per la trasparenza e conoscibilità degli atti di attuazione del PNRR, realizzato attraverso il sito ItaliaDomani e il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale per potenziarne e valorizzarne gli effetti. In particolare il modello del Tavolo permanente potrebbe essere replicato sulle città metropolitane o i comuni capoluogo, se necessario con il reclutamento di professionalità adeguate, con il concorso delle prefetture. Si potrebbero inoltre predisporre delle linee guida e un sostegno operativo, almeno per i comuni capoluogo di provincia, per la realizzazione di siti web nei quali rendere accessibili i progetti finanziati e il loro stato di avanzamento anche corredati di tutte le informazioni utili alla scala locale.

Che almeno localmente siano stabiliti obiettivi di qualità urbana e di servizio tradotti in atti di pianificazione, da raggiungere nel prosieguo dell'attività

Il Governo ha preso impegni sulle informazioni da conferire al sistema informatico centralizzato per il PNRR, perché siano resi accessibili in formato elaborabile (*open data*) e in formato navigabile i dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, assieme ai costi programmati e alle milestone e target perseguiti. È una importante notizia per la trasparenza del sistema amministrativo italiano.

Le molte organizzazioni della società civile che avevano chiesto più trasparenza e facilità di estrazione dei dati non mancheranno di vigilare sulla tempestiva attuazione degli impegni assunti. La definitiva accoglienza da parte di tutte le amministrazioni del principio dell'organizzazione dei dati e degli *open data* costituirà un profondo rinnovamento per il Paese. Faciliterà il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni non governative e permetterà una migliore conoscenza reciproca alle amministrazioni pubbliche. Professionisti, imprese e

mondo del lavoro possono ottenere risparmi di tempo e sollecitazioni molto rilevanti.

C'è ovviamente molto da fare per rendere il PNRR e le procedure di gestione dei progetti davvero trasparenti e a misura di cittadino. Anche per questo la società civile ha il dovere di verificare costantemente che le promesse si traducano in realtà e di pretendere che sia tracciabile per intero l'impiego di una tale inedita quantità di risorse pubbliche.

C'è ovviamente molto da fare per rendere il PNRR e le procedure di gestione dei progetti davvero trasparenti e a misura di cittadino

- Baratta, A.F.L., Farina, M., Funucci, F., Formica, G., Giacotti, A., Montuori, L., Palmieri, V. (a cura di), (2018), *Abitazioni sicure e inclusive per Anziani / Safe and Inclusive housing for an ageing society*, Anteferma Edizioni, Conegliano.
- Barberis Martelli (2021), *Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale*.
- Barnao C. (2004), *Sopravvivere in strada. Elementi di sociologia della persona senza dimora*, Franco Angeli, Milano.
- Bellini, O.E., Mocchi, M. (a cura di), (2019), «“Abitare diffuso”. Un modello sostenibile per la terza età» / «“Widespread Living”. A Sustainable Model for the Elderly», in Baratta, A.F.L., Conti, C., Tatano, V. (a cura di), *Abitare inclusivo. Il progetto per una vita autonoma e indipendente / Inclusive living. Design for an autonomous and independent living*, Anteferma Edizioni, Conegliano.
- Celata, F. (2022), «Quale rigenerazione, per quali periferie? Come e perché (non) si valutano i progetti del PNRR», in *Roma Ricerca Roma*.
- Consoli, T., Meo A. (2020), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Cortese, C. (2016), *Scenari e pratiche dell’Housing First. Una nuova via dell’accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- De Albertis, M. (2016), «Le pratiche di contrasto alla grave emarginazione abitativa: il modello “a gradini” (*staircase approach*)». In *Editoriale n. 40 Senza Dimora*, <http://www.politichepiemonte.it>.
- De Carlo, G. (2013), *L’architettura della partecipazione*, Quodlibet.
- Di Biagi, P. (a cura di) (2001), *La grande ricostruzione. Il Piano Ina Casa e l’Italia degli anni ’50*, Donzelli.
- Dipartimento per la Funzione Pubblica (2020), *Il PNRR, le opportunità per i comuni italiani*, Area Comunicazione Editoria Trasparenza Relazioni esterne.
- Falasca, C. (a cura di) (2015), *2° Rapporto sulle condizioni abitative degli anziani in Italia che vivono in case di proprietà*, Auser Nazionale, Abitare e anziani, Roma: GGIL_SPI Roma.
- Falasca, C. (a cura di) (2018), *Il diritto di invecchiare a casa propria. Problemi e prospettive della domiciliarità*, Edizioni Libertà, Lucca.
- Fio.PSD (2020), *L’impatto della pandemia sui servizi per le persone senza dimora*, Novembre.
- Fio.PSD, *Grave marginalità adulta e PNRR*, 22 Ottobre 2021, in <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/grave-marginalita-adulta-e-PNRR/>.
- Giusti, A. (2020), *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Editoriale scientifica.
- Housing Europe Observatory (2021), *The State of Housing in Europe 2021*.

- Iona L., *Covid-19 nei dormitori, 45 senza dimora positivi al virus: "Qui la situazione è fuori controllo"*, *La Repubblica*, 4 aprile 2020, in https://www.repubblica.it/solidarieta/emergenza/2020/04/04/news/covid_19_nei_dormitori_45_senza_dimora_positivi_al_virus_qui_la_situazione_e_fuori_controllo_-253133359/.
- Fregolet, L., Guerzoni, M., Torri, R. (2015), a cura di, *Povera Casa*, Ed. You Can Print, Esiti del seminario sulla Ricerca IUAV *Essere senza casa*.
- Ministerio de Vivienda (2010), *Social Housing and Cities. Ministry of Housing of Spain*.
- MIT Direzione generale per le politiche abitative, *Proposta per un Fondo di Investimento nell'Alloggio Sociale. Programma di utilizzo di risorse finanziarie di fonte europea*, Roma, 2 luglio 2020.
- Molinari P., Zenarolla A. (2018), *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Mouvement Hlm (2020), *Les propositions du Mouvement HLM pour une relance sociale, économique et écologique Le Mouvement Hlm s'engage pour une relance juste et durable | L'Union sociale pour l'habitat* (union-habitat.org).
- National Building Fund to Renovation of Social Housing (2020), *Green recovery for Denmark: a new renovation scheme for the social housing sector | Housing Europe*.
- Nomisma – Federcasa (2020), *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19*.
- Nomisma – Legacoop abitanti (2021), *Next Housing. Evidenze, strumenti e modelli di offerta*.
- OECD (2020), *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, Social housing: A key part of past and future housing policy*, Paris, <http://oe.cd/social-housing-2020>.
- Osservatorio fio.PSD, *Report di monitoraggio dei progetti del Network Housing First Italia (biennio 2017-2019)*, in <https://www.fiopsd.org/housing-first-migliore-approccio/>.
- Padgett, D.K., Henwood, B.F., Tsemberis, S.J. (2018), *Housing First. Una storia che cambia le storie*, Franco Angeli, Milano.
- Pasquinelli, S. (2021), *Non autosufficienza, disabilità e PNRR: 6 modi per non cambiare nulla*, Welforum.it <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/non-autosufficienza-disabilita-e-PNRR-6-modi-per-non-cambiare-nulla/>.
- Puccini, E. (2016), *Verso una politica della casa dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*, Ediesse.
- Servizio del Bilancio Servizio Studi – Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario del Senato della Repubblica e Camera dei Deputati (2021), «PNRR: dati finanziari e quadro delle risorse e degli impieghi», in *Documentazione di finanza pubblica* n. 30, novembre.
- Siza, R. (2021), *Quando la povertà economica e la povertà abitativa entrano nella vita delle persone*, Welforum.it, <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/quando-la-poverta-economica-e-la-poverta-abitativa-entrano-nella-vita-delle-persone/>.

- Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Economia e delle Finanze (2021 set. 23), *Relazione sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in scadenza al 31/12/2021*, Roma.
- Stébé, J.M. (2019), *Le logement social en France*, Que sais-je? Ed., VIII Edizione aggiornata.
- Tosi, A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare a un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano.
- Tosi, A. (2019), *Il Reddito di cittadinanza e la povertà abitativa*, Welforum.it <https://welforum.it/il-punto/il-reddito-di-cittadinanza-e-la-poverta-abitativa/>.
- Van Hoof, J., Kazak, J.K., Jolanta, M., Perek-Bialas, J. M., Peck, T.M.S. (2018), «The Challenges of Urban Ageing: Making Cities Age-Friendly in Europe», *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 15, n. 11, 2473, pp. 1-17.
- Viesti et al. (2021), *Position Paper su Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) e città*, Urbanit.it.



via Aurelia, 796 | 00165 Roma
tel. (+39) 06 661771 | segreteria@caritas.it
www.caritas.it    

Per valutazioni, critiche, integrazioni a questo Quaderno: QRRP@caritas.it