il giornale dell'ARCHITETTURA.com
MAGAZINE LIBERO E INDIPENDENTE SULLE CULTURE DEL PROGETTO E DELLA CITTÀ



PNRR ed edilizia residenziale pubblica: c'è qualcosa oltre il PINQuA?

L'Italia ha ricevuto la maggiore quantità di risorse per affrontare un problema strutturale su cui manca una visione a lungo termine

Ci sono **questioni** che in Italia paiono **irrisolvibili** e una di queste è la cosiddetta "**emergenza casa**". Prima di affrontare il rapporto tra PNRR ed edilizia residenziale pubblica occorre dunque fare una **premessa**. Parlare di emergenza è già di per sé scorretto, perché rende in qualche modo insolvibile un **problema** che invece è evidentemente **strutturale**, ma anche circoscritto e, come tale, "risolvibile".

Non emergenza, ma un problema strutturale

Nel nostro Paese oltre il 70% delle prime case sono di proprietà. Parallelamente, dall'estinguimento dei fondi GESCAL (GEStione CAse per i Lavoratori) a fine anni novanta, si è registrato un **sempre più carente incentivo all'affitto sociale**: in Europa in media il 9% delle risorse pubbliche è destinato al finanziamento delle locazioni, in Italia siamo al 3%. Di conseguenza la quota di **alloggi disponibili**, in **affitto a canone sociale**, è da noi **molto bassa** (meno del 5%) a fronte di valori che in Europa sfiorano il 20% (Francia, Gran Bretagna) e

in alcuni casi il 35% (per esempio l'Olanda). D'altra parte lo Stato impegna per la costruzione di alloggi sociali soltanto lo 0,1% del PIL, contro una media europea del 3,5%. Perciò, mentre su altri temi (sanità, istruzione pubblica) e nonostante i tagli degli ultimi decenni, siamo sostanzialmente allineati alla media europea, sul tema della casa l'Italia denuncia un forte ritardo. Non possiamo dunque definirla un'emergenza ma una precisa scelta politica.
Se negli anni la politica nazionale si è sempre più rivolta alla **tutela della proprietà della prima casa** (politiche sui mutui, abolizione della Tasi), delegando agli enti locali l'emergenza abitativa degli affitti, il **PNRR** (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) sembrerebbe in parte voler **invertire la tendenza**.
Anche per questa ragione l'Italia è di gran lunga il paese che ha chiesto, e ottenuto, la **quota maggiore di risorse Next generation Eu**: circa 191 miliardi tra sovvenzioni e prestiti, seguita da Spagna con 69 miliardi e Francia con 39 (solo sovvenzioni). Negli ultimi mesi il dibattito italiano sulle risorse che il piano per la ripresa dell'Europa stanzia per la casa si è dunque concentrato, comprensibilmente, proprio sul PNRR. Nel decreto del 7 ottobre, firmato dal Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili Enrico Giovannini, vengono destinati **2,8 miliardi del PNRR al finanziamento del programma PINQuA** (Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'abitare).

PINQuA: linee d'azione ed elementi innovativi

Avviato nell'autunno di un anno fa con la legge di bilancio 2020, il PINQuA, sulla base del modello europeo di Smart city (inclusiva, sostenibile e senza consumo di nuovo suolo), a luglio 2021 ha prodotto una graduatoria finale in cui 263 proposte e 8 progetti pilota sono stati ammessi al finanziamento. Oltre ad anticipare i capisaldi del PNRR (transizione ecologica e inclusione sociale in primis), il **PINQuA si è focalizzato su alcuni elementi innovativi**, dall'idea di legare qualità dell'abitare a rigenerazione delle aree urbane più marginali, alla prescrizione di dislocare gli interventi capillarmente sul territorio nazionale: ogni città poteva presentare fino a tre proposte, mentre il 40% di tutto il finanziamento era destinato al Meridione.
Le **linee d'azione** del PINQuA, vincolate al soddisfacimento d'indicatori multicriteria, verificabili sulla base dell'impatto e centrati sulla riqualificazione e l'incremento del patrimonio di edilizia sociale, prevedono **l'utilizzo di modelli sperimentali di gestione**, **inclusione sociale e**

welfare urbano, nonché di **processi partecipativi**, anche finalizzati all'autocostruzione. Le proposte selezionate trasmettono un **mix di pragmatismo e qualità diffusa che lascia ben sperare**: l'attuale cospicuo stanziamento del PNRR – che non permette comunque di soddisfare l'intera graduatoria – garantisce l'avanzamento degli 8 progetti e di 178 proposte, un positivo punto di partenza in vista di una completa copertura di tutte le idee selezionate.

Visioni miopi sull'abitare?

Ma il punto è un altro: ci sono programmi sulla residenza pubblica al di là del PINQuA? **L'Italia ha una visione a lungo termine sulla questione della casa?** Lo stesso PNRR – che prevede interventi di carattere normativo (riforme) e realizzazione di opere pubbliche (investimenti) – nell'ambito di questa missione (M5C2.2 – Rigenerazione urbana e housing sociale) **prevede l'investimento** 2.3 (di fatto il finanziamento del PINQuA) **e non l'avvio di una riforma settoriale**, descrivendo poi esplicitamente gli interventi come riferiti al patrimonio pubblico esistente e alla riqualificazione di aree degradate, **alimentando** così anche una certa **ambiguità tra l'ambito ERP** (Edilizia Residenziale Pubblica) degli alloggi popolari **e l'housing sociale** (edilizia privata con canoni calmierati per la classe media). Emergono poi delle **evidenti criticità**, prima su tutte la **tempistica**. Inizialmente fissata al 2033 dalla legge di bilancio, la data finale per la realizzazione dei progetti è stata drasticamente anticipata dal PNRR al 2026. Una sfida, dunque, ma anche una scommessa, una corsa contro il tempo: l'Italia, come detto, avrà una grande quantità di denaro da impiegare in poco tempo, in assenza di una programmazione già consolidata sull'argomento.

Politiche abitative e responsabilità pubblica

Le **nazioni europee più attrezzate** (paesi scandinavi, Francia) hanno politiche abitative molto più solide e articolate, centrate sulla **responsabilità pubblica**. A parte alcune eccezioni (il modello Housing First finlandese, ad esempio), vedono anche una **progressiva cessione dello stock abitativo a enti no-profit** (Germania) o direttamente ai **privati**. Alcuni stati sono provvisti poi di ministeri dedicati all'Housing (Olanda, Portogallo) mentre **in Italia la politica per la casa è sempre stata riferita a Lavori Pubblici e Infrastrutture**. Oppure è stata affrontata come un'emergenza (le ricostruzioni post-terremoto, le strutture di accoglienza per migranti, ecc.), quasi mai in termini di programmazione. Anche per queste strutturali differenze

gli altri paesi europei non hanno chiesto i fondi PNRR che ha ottenuto l'Italia (per fare un esempio la Svezia non ne ha chiesti).

Una priorità del dibattito

Tornando alla premessa, il **tema dell'edilizia residenziale pubblica avrebbe urgente bisogno** di essere nuovamente al centro **del dibattito politico**. Sarebbe auspicabile ragionare sull'istituzione di un osservatorio dedicato e sull'elaborazione di una **nuova legge nazionale sulla casa**, considerando che l'impianto normativo è in gran parte obsoleto e ha il suo corpo fondante negli anni sessanta, mentre la profonda trasformazione demografica e la modificazione della composizione dei nuclei famigliari cui stiamo assistendo in Italia nell'ultimo trentennio – in particolare nelle grandi città – è il primo elemento che evidenzia l'attuale **inadeguatezza del patrimonio abitativo pubblico**.
A volte le soluzioni parrebbero persino evidenti: nel trattare la casa pubblica, ad esempio, si parla dei problemi di degrado e mancata manutenzione degli alloggi, della morosità, delle occupazioni, ma quasi mai si fa riferimento al tasso di sottoutilizzo del patrimonio, che in alcuni casi sfiora il 70%. Basterebbe già introdurre la **possibilità di frazionamento degli alloggi di taglio grande per ridurre drasticamente il problema delle liste d'attesa**. Dunque il PNRR – a cui il nostro Paese ha affidato gran parte della ripresa dalla crisi pandemica ma anche da alcuni ritardi strutturali – può essere l'occasione per riaccendere la luce sul tema della casa pubblica e per rifinanziarla dopo tanti anni, ma non deve rappresentare l'ennesimo alibi per allontanare nel tempo la soluzione di questa "strutturale emergenza".

Immagine di copertina: progetto PinQua per la riqualificazione dell'ex caserma occupata di via del Porto Fluviale, Roma

Autore

Luca Reale

Nato a Roma (1973), è architetto e professore di Progettazione Architettonica e Urbana presso il Dipartimento di Architettura e Progetto dell'Università Sapienza di Roma. Ha coordinato gruppi di ricerca e workshop di progettazione in Italia e all'estero, ha esercitato la professione di

architetto, ottenendo premi in concorsi nazionali e internazionali. La sua ricerca e il suo lavoro di progettista si concentrano in particolare sui temi dell'edilizia residenziale, della rigenerazione dello spazio urbano, del rapporto tra architettura, spazi aperti, paesaggio. Ha pubblicato saggi e monografie su progetto, architettura e città, tra cui: Roma Cerca Casa (Maggioli 2016), Spazi d'artificio (Quodlibet 2016), La Residenza Collettiva (SE 2015), Densità Città Residenza. Tecniche di densificazione e strategie anti-sprawl (Gangemi 2008).