



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Limiti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e questione abitativa post-Covid-19 in Italia

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Alice Lomonaco, G.C. (2022). Limiti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e questione abitativa post-Covid-19 in Italia. *AUTONOMIE LOCALI E SERVIZI SOCIALI*, 2, 273-289 [10.1447/105085].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/896883> since: 2024-09-17

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1447/105085>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

Limiti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e questione abitativa post-Covid-19 in Italia

Alice Lomonaco e Gianluigi Chiaro¹

Pnrr Limits and the Post-Covid Housing Issue in Italy

The purpose of this paper is to offer a reflection on the Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza through the lens of the housing issue. After decades of substantial absence of a structural policy on housing, the Pnrr certainly allocates significant funding on the issue of housing and urban regeneration yet estimates suggest that the intervention will only cover about one fifth of the entire public housing stock. This will certainly mitigate some of the energy poverty situations which are now affecting the incomes of the most fragile assignees; however, the housing issue is still not systematically addressed, underestimating the measure of consolidation of public housing, considering the effects that the Covid-19 pandemic has brought in terms of poverty and vulnerability of some portions of the population.

Moreover, the actual impact on housing and household targeting is not indicated and the contribution to Erp is estimated in very approximate terms. Furthermore, there is a great variety of strategies and targets that intercept the housing issue, without really dealing with it.

Keywords: Housing, Pnrr, Italy, Housing Inequalities, Housing Vulnerabilities.

1. Introduzione

La crisi pandemica da Covid-19 ha ampliato i bisogni sociali e inasprito la pressione sui sistemi di welfare e la loro conseguente capacità di risposta. I dati sulla povertà in Italia (Istat 2021) hanno confermato le previsioni sull'aumento consistente della stessa². Nel 2020, infatti, secondo l'ultima indagine Istat, le famiglie in povertà assoluta sono poco più di due milioni (ovvero il 7,7% del totale, salendo di oltre un punto percentuale rispetto ai dati del 2019 che indicavano il 6,4% del totale). Sono oltre 5,6 milioni gli individui (ovvero il 9,4%, quando erano il 7,7 nel 2019) in povertà assoluta, raggiungendo il livello più elevato dal 2005³. Riguardo l'aumento delle disuguaglianze (Saraceno 2021), e sempre con riferimento ai dati Istat sulla povertà in Italia, la pandemia ha colpito alcune categorie di popolazione più di altre, insistendo maggiormente su quelle più fragili (in particolare gli stranieri). I cittadini stranieri in povertà assoluta sono oltre un milione e 500 mila, con un'incidenza del 29,3 contro il 7,5% dei cittadini «autoctoni». Si tratta di un aumento significativo, di quasi tre punti percentuali, rispetto all'anno precedente. La pandemia da Covid-19 ha colpito la popolazione e la tenuta dei sistemi di welfare accentuando e accelerando processi che erano già in atto. L'Europa, attraverso il Next-Eu, ha introdotto un piano di grandi finanziamenti per i paesi membri per rispondere allo shock pandemico e ai gravi effetti economici e sociali a esso associati. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è la proposta del governo italiano al piano europeo.

A una prima analisi il Pnrr sembra contenere molti interventi utili e condivisibili nel produrre effetti positivi e contrastare le disuguaglianze; tuttavia, vi sono alcune preoccupazioni legate all'eccessiva fiducia nelle capacità di mercato nel determinare uno strutturale aumento della produttività e dell'occupazione («il Mulino» 2022; Viesti 2022). Nonostante il grande investimento in modernizzazione, per quanto concerne la rimozione dei vincoli strutturali alla crescita la riflessione su un'auspicata fase di rinnovamento e trasformazione dei paradigmi appare ancora carente e molto debole. Il welfare italiano è giunto all'appuntamento con la pandemia

¹ Alice Lomonaco, Università di Bologna, Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, strada Maggiore 45, 40125 Bologna; alice.lomonaco2@unibo.it.

Gianluigi Chiaro, Area Proxima, via Alessandro Algardi 6, 40128 Bologna; chiaro.gianluigi@gmail.com.

² L'analisi dell'Istat registra una presenza più elevata di famiglie in povertà assoluta al Sud (9,4% del totale), tuttavia la crescita è più ampia al Nord (dove i tassi salgono dal 5,8 al 7,6%). I principali motivi sono da imputare al crollo dell'occupazione nell'anno pandemico, che per ovvie ragioni è stato più significativo nelle Regioni settentrionali, specie nel settore privato, e nel più repentino scivolamento in povertà di famiglie di stranieri lì residenti. Inoltre, la povertà familiare presenta un andamento decrescente, ovvero una diversa distribuzione dovuta a redditi mediamente più bassi e a minori risparmi accumulati nel tempo per le giovani generazioni. Durante la pandemia, infatti, la povertà assoluta ha raggiunto un'incidenza del 10,3% fra le famiglie con persona di riferimento nella fascia 18-34 anni (oltre 1 punto percentuale in più rispetto al 2019, dove il tasso era di 9,1%) e del 10,7% per quei nuclei con capofamiglia di età compresa tra i 35 e i 44 anni con una crescita di oltre 2 punti percentuali rispetto l'anno precedente (8,3%) mentre scende nelle famiglie la cui persona di riferimento ha tra i 45 e i 54 anni (sebbene con un'incidenza decisamente superiore al 2019, passando dal 6,9 al 9,9%) e rimane contenuta – 5,3% – l'incidenza della povertà assoluta nelle famiglie in cui la persona di riferimento ha oltre 64 anni, le quali hanno evidentemente potuto godere dei risparmi accantonati. Aumentano rispetto al 2019 anche le famiglie povere con persona di riferimento occupata – *working poor* – passando dal 5,5 al 7,3%, e le famiglie con capofamiglia inquadrate/a nei livelli più bassi, la cui incidenza passa dal 10,2 al 13,2%. Rimane stabile, invece, l'incidenza tra i nuclei con persona di riferimento in cerca di occupazione (19,7%) e tra i pensionati (4,4%). I dati sulla povertà relativa per l'anno 2020 mostrano che le famiglie sotto la soglia sarebbero poco più di 2,6 milioni – 10,1% – tuttavia, rispetto al 2019 (11,4%), questa segna un calo generalizzato e un miglioramento in particolare nel Mezzogiorno (dal 25,8% al 22,6% del 2020). In tutte le altre ripartizioni il valore è sostanzialmente invariato.

³ Inizio della serie storica Istat

da Covid-19 già fortemente provato da anni di contenimento delle spese, tagli ai finanziamenti e una governance ancora inadeguata.

Rispetto ad altri sistemi europei, infatti, il nostro sistema di welfare era meno preparato anche per via delle profonde differenze a livello territoriale sia nella diffusione dei servizi, sia nella loro capacità di rispondere alla vulnerabilità sociale (Barberis e Martelli 2021). Il welfare abitativo è poi da sempre considerato il *wobbly pillar* del welfare state (Malpass 2008; Poggio 2012; Baldini e Poggio 2014), ovvero un pilastro «traballante» con un ruolo marginale all'interno delle politiche, nonostante sia sin dalla metà del Novecento riconosciuto come un diritto inviolabile dell'uomo e fondamentale per il raggiungimento del benessere individuale e familiare. La pandemia di Covid-19, inoltre, con il suo *stay safe, stay at home* ha reso ancora più evidente e centrale l'importanza del bene «casa», mettendo in luce quanto questa sia una dimensione così profonda delle disuguaglianze di reddito, territoriali, di genere, e anche, in modo connesso, di accesso a servizi e spazi collettivi di qualità. Il contributo intende offrire una riflessione sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza utilizzando la lente della questione abitativa. Nella prospettiva degli housing studies, l'abitare è definito nella relazione tra essere umano e ambiente: in essa l'abitare si compone di elementi fisici, materiali, legati alle dimensioni dell'architettura, della struttura, dello spazio che offre, e della valenza socioculturale. Secondo Tosi (2017) l'abitare coinvolge l'abitante in un ruolo attivo sia nella produzione del proprio ambiente abitativo sia nella risoluzione dei problemi abitativi. A partire da questa definizione, la qualità dell'abitare non può che essere intesa come un concetto multidimensionale (Mugnano 2017; Filandri *et al.* 2020) e pertanto scomposto in molte sottodimensioni e in molti indicatori; tra questi, quelli utilizzati nel presente contributo si riferiscono ai principali indicatori di disagio abitativo impiegati da Istat ed EuSic (*affordability*, titolo di godimento, ecc.), ai quali si accostano le più recenti definizioni riguardo la povertà energetica e il genere, anche e soprattutto perché fortemente presenti all'interno del Pnrr. Dopo anni di sostanziale assenza di una politica strutturale sulla casa, il Piano sembra voler avere l'ambizione di riconoscere al tema dell'abitare (con e senza la specifica «sociale») e della rigenerazione urbana un ruolo centrale. Eppure, i temi della casa e dell'abitare comprendono aspetti collocati in parti diverse del documento ufficiale, non contemplati nella prima scala di priorità. È stato perciò necessario rintracciare nelle varie parti del Pnrr i segmenti che rientravano nel campo di interesse: il tema abitativo 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. Procederemo dunque a una prima analisi di contesto con una ricognizione sul fabbisogno abitativo italiano in relazione alle logiche del Pnrr, in seguito proporremo un'analisi per target abitativi risalendo agli investimenti previsti, alle regole di ingaggio e alla governance degli interventi. Infine, verrà data una lettura orizzontale del Pnrr in termini di efficacia rispetto al disagio abitativo, definendo integrazioni rispetto alle criticità rilevate.

2. Il fabbisogno abitativo nel contesto italiano

La politica abitativa in Italia è storicamente caratterizzata dall'ideologia della proprietà (Ronald 2008; Filandri 2015), motivo per cui lo sviluppo del mercato delle abitazioni in locazione ha ricevuto nel tempo una limitata attenzione (Poggio 2012; Poggio e Boreiko 2017). L'alto tasso di proprietari (Filandri 2015) e parallelamente il miglioramento generale contestuale degli standard abitativi ha di fatto indotto a pensare che la questione abitativa fosse ormai un problema relativo poiché residuale.

Il paradigma che ha orientato le politiche abitative a partire dagli anni '70 è conseguentemente riassumibile in tre attività prevalenti: 1) privatizzazione dello stock abitativo pubblico (attraverso il *right-to-buy* e la (s)vendita del patrimonio, soprattutto pubblico); 2) liberalizzazione del mercato privato della locazione⁴ e, infine, 3) un investimento esiguo in edilizia pubblica e sociale. Secondo il più recente rapporto Oecd (2020), negli ultimi due decenni, in tutti i paesi Ocse sono diminuiti in media di oltre la metà gli investimenti pubblici per la costruzione di alloggi; in particolare, gli investimenti pubblici diretti in abitazioni sono sensibilmente crollati a seguito della crisi finanziaria globale, ammontando a meno dello 0,01% del Pil nel 2018. Il rapporto segnala, tuttavia, che a fronte di un aumento della precarietà e delle povertà il patrimonio complessivo di alloggi sociali è diminuito nella maggior parte dei paesi Ocse a partire dal 2010, riducendo ulteriormente

⁴ La l. n. 392/78 nota come «equo canone» prevedeva un meccanismo convenzionale per la determinazione dei valori locativi e dei canoni degli immobili urbani a uso abitativo. Il legislatore fissava un importo massimo che poteva essere richiesto dal locatore sulla base di parametri generali (ad esempio le dimensioni della città in cui si trovava l'immobile, la zona, lo stato di conservazione, la superficie, il piano, ecc.). Tuttavia, prima con la l. n. 359/92 e poi con l. n. 431/98, l'equo canone è abrogato perché ritenuto limitativo dell'autonomia negoziale privata nonché responsabile di aver contribuito alla proliferazione dei contratti in nero e alla conseguente paralisi del mercato delle abitazioni.

l'offerta di alloggi accessibili per nuclei a basso reddito. La carenza di un'offerta abitativa a canone commisurato ai redditi da lavoro è uno dei fattori di blocco e di profonda diseguaglianza nel nostro paese.

La dotazione di stock abitativo pubblico da destinare a quei nuclei che non dispongono di redditi sufficienti a reperire l'abitazione ai prezzi di mercato rappresenta il fulcro delle politiche abitative, eppure la situazione attuale di tale patrimonio è notoriamente insufficiente, non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche strutturale ed energetico. Una quota considerevole degli edifici necessita, infatti, di importanti interventi strutturali e utili a ridurre la spesa energetica, che spesso ricade sulle famiglie. Inoltre, i dati italiani sull'Edilizia residenziale pubblica non sono affatto confortanti: il patrimonio Erp consta di circa 805 mila alloggi a cui si aggiungono altri 9 mila alloggi di edilizia sociale⁵. Le stime al 2019, tuttavia, indicano che tra le 350 e le 650 mila domande sono rimaste inevase nelle graduatorie di Edilizia Residenziale Pubblica (Erp), a cui si aggiungono 50 mila sentenze di sfratto (di cui l'89% per morosità incolpevole). Inoltre, l'Italia registra tassi fra 2 e 3 volte superiori a quelli dei principali paesi europei anche per quanto riguarda il sovraffollamento, con un divario netto tra Nord e Sud. 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 (in relazione alle caratteristiche dell'immobile e alla 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).

TAB. 1. Italia – serie storica del numero di abitazioni e titolo di godimento

Anni	Numero di abitazioni	Di cui occupate	Titolo di godimento (% sul totale delle abitazioni occupate)		
			Proprietà	Affitto	Altro titolo
1971	17.433.972	15.301.427	50,8	44,2	5,0
1981	21.937.223	17.541.752	58,9	35,5	5,6
1991	25.028.522	19.735.913	68,0	25,3	6,7
2001	27.291.993	21.653.288	71,4	20,0	8,6
2011	31.208.161	24.135.177	71,9	18,0	10,0

Fonte: Istat.

2.1. La povertà energetica

La povertà energetica⁶ colpisce circa l'8,8% delle famiglie italiane e presenta una forte variabilità in termini territoriali (Fig. 1), demografici e di genere (Tab. 2). Il Sud del paese risulta essere l'area maggiormente colpita, ma a incidere sono anche l'età e il sesso del capofamiglia. I nuclei maggiormente esposti sono quelli in cui il capofamiglia è relativamente più giovane. Sia nel caso degli uomini che delle donne, l'indice con valore maggiore risulta associato alla classe d'età fino a 35 anni (10,9%) e, sebbene in modo meno marcato, anche alla classe successiva (35-50). Il divario si fa più marcato per famiglie di 2 e 3 componenti, in cui gli indici sono pari al 12% per le donne con età fino a 50 anni, e, rispettivamente, 10 e 13% nel caso delle donne di età superiore ai 50 anni. In questa fascia si rileva anche un sensibile divario tra donne (11%) e uomini (7%) in famiglie composte da 4 individui (Oipe 2020).

⁵ Vi sono poi, in alcune aree più disagiate, circa 80 mila alloggi di patrimonio pubblico e privato che richiede interventi per la riqualificazione e successiva assegnazione a coloro che ne abbiano bisogno.

⁶ La povertà energetica è un concetto di natura multidimensionale, e per questo si scontra con la difficoltà di reperire dataset in grado di rappresentare adeguatamente tale complessità, soprattutto se si vuole usarlo in chiave comparativa tra paesi dell'Unione Europea. L'Italia non ha ancora una misura ufficiale della povertà energetica, anche se dal 2017 il governo ha adottato all'interno dei suoi documenti ufficiali un indicatore proposto da alcuni ricercatori nello spirito del Lihc (*Low Income High Costs*), utilizzato originariamente in Inghilterra. Questa definizione si basa sul concetto di famiglia a basso reddito ma con elevata spesa, ovvero richiede il verificarsi di due condizioni: una spesa energetica al di sopra del valore mediano nazionale e un reddito, al netto della spesa energetica, tale da collocare la famiglia al di sotto della soglia di povertà calcolata secondo la metodologia Eurostat (ovvero, una famiglia è a rischio di povertà se la sua soglia di reddito è pari al 60% della mediana del reddito equivalente). Per maggiori dettagli sulla metodologia si vedano Faiella e Lavecchia (2014).



FIG. 1. Indice Lihc-Pniec: percentuale di famiglie in povertà energetica (anno 2018).

Fonte: Oipe su dati Istat.

TAB. 2. *Indice di povertà energetica Lihc-Pniec per sesso e classe d'età del componente di riferimento*

	Maschio	Femmina
Totale	8,1%	8,0%
Fino a 35 anni	10,9%	10,9%
35-50	10,5%	9,4%
51-70	6,8%	7,9%
71 e oltre	7,2%	6,3%

Fonte: elaborazione propria su dati Istat.

Nei paesi in cui, per contrastare la pandemia, si è imposto un lockdown, come dimostra l'analisi preliminare condotta in Spagna e Italia, si è comprensibilmente prodotto un aumento della spesa delle famiglie per l'energia dovuto all'uso maggiore dell'abitazione (Mastropietro *et al.* 2020).

Come evidenziato dalla letteratura sulla povertà abitativa, la riduzione (o fattori determinanti nell'aumento della Pe nel breve-medio periodo. In aggiunta, le abitazioni di edilizia residenziale pubblica risultano ormai vetuste e sempre meno performanti in termini energetici. La povertà energetica in edilizia residenziale pubblica diventa ancor più importante poiché le spese per le utenze legate al riscaldamento dell'abitazione divengono spesso un acceleratore verso la povertà di numerose famiglie che, pur disponendo di Isee molto bassi e pertanto canoni sociali adeguati al reddito, devono far fronte a bollette molto elevate soprattutto in rapporto ai propri redditi o a un abbassamento dei propri standard di vita. A tal proposito nel Pnrr sono state definite due linee di finanziamento rilevanti, sebbene non ancora sufficienti, per adeguare il patrimonio abitativo pubblico e privato da un punto di vista energetico. All'interno della Missione 2 e della Componente 3 si rilevano due filoni di investimento. Il più rilevante è quello riferito all'ecobonus e al sismabonus al 110% con una copertura di 13,95 miliardi di euro. Il secondo è quello interamente dedicato all'Erp per mezzo delle Regioni con un finanziamento di due miliardi di euro. Pertanto, la questione energetica risulta importante all'interno delle politiche abitative e il Pnrr ha il merito di focalizzarsi sul tema anche se con criticità che verranno espone nel testo.

2.2. Le categorie più vulnerabili

In stretto rapporto con i dati sulle povertà, i dati sulle abitazioni confermano che le principali categorie a rischio di disagio abitativo sono quelle composte in particolare da giovani e stranieri (Tosi 2017; Oecd 2020; HousingEurope 2021), i primi più per questioni di reddito e i secondi maggiormente per questioni di discriminazione nell'accesso all'abitazione. Il Pnrr, tuttavia, non interviene direttamente su target specifici

anche se riconosce, in alcuni casi, la necessità di interventi più puntuali come, ad esempio, gli investimenti volti a superare gli insediamenti abusivi dei braccianti agricoli⁷.

L'affitto è il titolo di godimento per cui si registrano maggior stress e disagio abitativo e in cui sono sovrarappresentati i nuclei a basso reddito e a reddito medio-basso. I maggiori problemi sono rappresentati dalle difficoltà economiche relative al pagamento delle spese di alloggio (sia in affitto sia per prestito bancario). La polarizzazione tra famiglie che possono contare su strutture familiari e sul finanziamento di un mutuo e coloro che rimangono in affitto sta aumentando, producendo un'ampia disuguaglianza nella ricchezza abitativa, una elevata segmentazione sociale e la necessità di ulteriori strumenti di sostegno. Le motivazioni di tale polarizzazione sono dovute ai cambiamenti sociodemografici intervenuti (una crescita delle famiglie monoparentali, dei single e della longevità della popolazione), ai movimenti migratori (interni ed esterni), all'insicurezza del mercato del lavoro e alla disoccupazione, a cui si aggiunge un orientamento all'investimento e una politica abitativa che negli anni ha nettamente favorito la proprietà e il trasferimento intergenerazionale, veicolando l'idea che il possesso della casa sia lo «status giusto».

Per quanto riguarda le giovani generazioni (under 35), le loro condizioni economiche sono alla base dei percorsi abitativi, soprattutto per quanto riguarda la scelta tra affitto e proprietà. L'affitto (quando non addirittura la convivenza con i genitori) è per molti giovani non un'opzione ma un obbligo, che tende a decrescere con l'età (e la carriera lavorativa). Secondo una indagine Nomisma (2020), gli under 35 proprietari di casa sono pari al 65% del totale, a fronte di un 82% sull'intera popolazione. Mentre per quanto riguarda l'abitazione in affitto tale quota ammonta al 35% per la stessa fascia di popolazione e al 18% sul totale. Le condizioni abitative dei giovani, inoltre, mostrano come il ruolo ricoperto all'interno della famiglia sia un fattore di rischio per quanto concerne il disagio abitativo; infatti, la componente di giovani non proprietaria dell'abitazione sale al 49% nel caso di nuclei monogenitoriali e al 37% nel caso di giovani soli. L'incertezza reddituale e l'elevato livello dei canoni si traducono pertanto in una maggiore difficoltà da parte di questi nuclei a pagare: tale criticità risulta anche dall'analisi di Banca d'Italia (Faiella e Lavecchia 2014), che evidenzia come circa un quarto dei giovani tra i 18 e i 34 anni ha maturato un ritardo di un mese del canone per oltre 90 giorni, a fronte di un dato medio pari al 16,8%. Per le generazioni più giovani è altrettanto rilevante la disponibilità di alloggi per studenti con canoni calmierati.

Tale offerta in Italia latita da molti anni e gli studenti devono per forza di cose affidarsi ad alloggi condivisi in affitto da privati, andando ad aumentare una rendita edilizia che in molte città universitarie ha raggiunto livelli intollerabili. Ai giovani e agli studenti il Pnrr riserverà numerose risorse, se si pensa agli investimenti in housing sociale della Missione 5 e agli studentati della Missione 4. Gli sforzi, come riportato in seguito, sono del tutto parziali rispetto a un ritardo ormai storico del nostro paese.

Per quanto riguarda, invece, le generazioni più anziane, i dati più recenti diffusi dall'Istat confermano l'accentuarsi della tendenza all'invecchiamento. Nel 2021 quasi un italiano su quattro rientrava nelle classi di età che convenzionalmente identificano la popolazione anziana con una forte supremazia femminile. 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, ulteriormente aggravate dalla pandemia. Come già affermato, l'abitazione assumerà un ruolo ancora maggiore nelle vite e nel benessere delle famiglie e degli individui, e, tra questi, la popolazione anziana è fortemente rappresentata. Con riguardo ai 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 risulta chiaro che oggi la maggioranza delle persone che vivono sole sono anziane e principalmente donne. La vulnerabilità sociale di questo particolare segmento di popolazione è legata al fatto che corrono un rischio maggiore di povertà: le loro pensioni sono infatti spesso più basse. Inoltre, le abitazioni sono spesso più grandi di quanto non sia in realtà necessario, in cattive condizioni e/o con alti costi di manutenzione. Il rapporto *Abitare e Anziani* (Falasca 2015) evidenzia, inoltre, come spesso le condizioni abitative risultino precarie anche tra gli anziani proprietari: dal rapporto emerge che nel 70% dei casi si tratta di abitazioni che hanno almeno 50 anni; il 7% di queste non è dotato di riscaldamento e nel 56% dei casi si trova al secondo piano ma non dispone di un ascensore. Sul tema dell'autosufficienza e della disabilità l'obiettivo principale è combattere l'istituzionalizzazione e promuovere la permanenza a casa, così come

⁷ Decreto ministeriale n. 55/2022 del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, in cui si stabilisce la ripartizione di 200 milioni di euro assegnati alle amministrazioni locali, tramite il Pnrr, per il superamento degli insediamenti abusivi dei braccianti agricoli a favore del recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo. In Italia nel 2020 il Ministero del Lavoro stima in 1,04 milioni le persone impiegate in agricoltura, per la maggior parte stranieri.

peraltro previsto dal Pnrr nella Missione 6⁸. Specifici interventi di pianificazione abitativa per questa popolazione possono ridurre i sostegni verso un vero servizio di assistenza domiciliare; tuttavia, le case devono soddisfare gli standard per poter fornire le cure di cui hanno bisogno e rimanere in salute.

Infine, sebbene una delle principali innovazioni presenti nel Pnrr riguarda il contrasto alle disuguaglianze legate al genere, gli strumenti individuati per correggere la povertà abitativa delle donne non sembrano ancora adeguatamente strutturate. I dati Istat – Eu-Silc, nel periodo 2005-2019, non rilevano un differenziale significativo nella distribuzione del titolo di godimento dell’abitazione per genere; tuttavia, questi dati andrebbero considerati congiuntamente ai dati sui redditi medi di uomini e donne. Questi, secondo i dati della Ragioneria dello Stato, evidenziano una elevata differenza media nei redditi tra i due sessi: in media il reddito delle donne è il 59,5% di quello degli uomini (Casarico e Taddei 2022). Questo evidenzia che, a parità di spese per l’abitazione, i costi incidono in modo molto differente tra uomini e donne, a discapito di quest’ultime.

3. Obiettivi e benefici attesi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Nel 2020 la crisi pandemica ha reso indubbiamente più esplicito il ruolo centrale che riveste l’abitazione, rafforzando l’importanza riguardo l’adeguatezza e l’accessibilità dei prezzi (*housing affordability*); tuttavia, da una prima analisi del testo è possibile osservare che questo tema non viene affrontato in maniera unitaria ma si ritrova in diverse missioni del piano a seconda del target di utenza. Tale scelta deriva non solo da una difficoltà a interpretare la casa come welfare (Tosi 2018) e non più come una commodity di mercato da parte del governo (Caselli e Rucco 2018), ma soprattutto da una mancanza storica di interesse verso la questione abitativa. Gli investimenti relativi al tema della casa si possono rintracciare nella Missione 2 («Rivoluzione verde e transizione ecologica»), nella 4 («Istruzione e ricerca») e nella 5 («Inclusione e coesione»). Il Pnrr ha evidenziato una serie di ritardi rispetto al miglioramento o all’aumento dell’offerta abitativa sociale ma gli investimenti dedicati, seppur ingenti, daranno risposte parziali alla disponibilità di alloggi a canoni calmierati; al contempo, recenti misure del governo confermano la perseverante e dominante attenzione nel sostenere l’acquisto della prima casa per tutte le fasce di reddito⁹. L’analisi del contenuto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del suo Fondo complementare (Tab. 3), nonché delle loro prime misure attuative e operative, conferma appunto la difficoltà del paese nel confrontarsi con una politica per l’abitare che consideri prioritario l’abitare sociale in affitto (Ranci *et al.* 2019).

Questa impasse nel ripensare le funzioni del settore abitativo si ritrova anche nei regolamenti urbani e urbanistici generali, che sono fermi al 1942. I riferimenti per la presentazione delle proposte dei piani cosiddetti PINQuA¹⁰, adottati in epoca precedente al Pnrr ma rifinanziati dal Piano con due miliardi di euro, rendono evidente come l’amministrazione pubblica centrale ha dovuto cedere nel tentativo di rappresentare i propri obiettivi di qualità urbana, riscontrabili anche dalla produzione di politiche urbane che da tempo si esprimono solo nel continuum degli annunci¹¹.

⁸ Missione che mira a rafforzare i servizi a domicilio, che entro il 2026 includeranno il 10% degli anziani.

⁹ Legge 30 dicembre 2021, n. 234 «Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024» (cfr. <https://www.consap.it/fondo-prima-casa/>).

¹⁰ Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQuA) è un Piano di investimento previsto dal Pnrr e promosso dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Mims) per realizzare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana in tutta Italia.

¹¹ Ci si riferisce ai fondi del Piano Città del 2012, la cui attuazione nel 2020 si presentava ancora problematica, a cui si aggiungono nel 2016 i finanziamenti del Piano Periferie gestito direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, ma senza alcun coordinamento con il Piano Città. Gli anni seguenti hanno visto una pluralità di risorse aggiuntive di provenienza comunitaria volte a coprire i finanziamenti precedenti, fino ai più recenti PINQuA del 2019, oggi incrementati dal Piano di circa ulteriori 2 miliardi rispetto ai circa 800 milioni di partenza. La segmentazione istituzionale e burocratica rimane invece costante, tanto che i fondi per il Programma Innovativo per la Qualità dell’Abitare e quelli per i Programmi di rigenerazione urbana risultano non solo distinti tra loro, ma in capo a distinte amministrazioni.

TAB. 3. Pnrr – Missioni e componenti sul tema dell’abitare.

	M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	M4 – Istruzione e ricerca	M5 – Inclusione e coesione
Totale missione (miliardi di euro)	59,47 <i>(con React-Eu e Fondo complementare 69,94)</i>	30,88 <i>(con React-Eu e Fondo complementare 33,81)</i>	19,81 <i>(con React-Eu e Fondo complementare 29,83)</i>
Titolo Componente	M2C3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	M4C1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all’università	M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore
Totale componente (miliardi di euro)	15,36 <i>di cui per efficienza energetica e sismico edilizia residenziale privata e pubblica 13,95</i>	19,44 <i>di cui per alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti 0,96</i>	11,22 <i>di cui per 1. servizi sociali, disabilità e marginalità sociale 1,45; per 2. Rigenerazione urbana e housing sociale 9,07</i>

Nota: totale investimenti Pnrr: 191,50 miliardi di euro. Con React-Eu e Fondo complementare, investimenti per un totale di 235,12 miliardi di euro.

In tema di abitare il totale dei finanziamenti è pari a 11,55 miliardi di euro, a cui si aggiungono i fondi del «110 per cento» che ammontano a circa 13,55 miliardi di euro, tutti da spendere entro il 2026. Il Pnrr introduce un nuovo importante fattore che impatterà soprattutto sulle pubbliche amministrazioni: per poter ricevere i finanziamenti è necessario che gli interventi oggetto di finanziamento siano portati a compimento secondo una tabella di marcia molto rigida e alla condizione che traguardi e obiettivi indicati nel Piano. Questo implicherebbe una forte capacità di programmazione mirata agli obiettivi, che invece risulta del tutto assente a partire dalla definizione dei fabbisogni e della scarsa integrazione dei fattori demografici, sociali e delle connesse funzioni di residenzialità e servizi necessari al benessere della comunità. L’insieme della massa finanziaria mobilitata dal Pnrr è certamente ingente ma non sembra tuttavia riuscire a esprimere obiettivi immediatamente riconoscibili, inficiando le possibilità di un’adeguata programmazione dell’azione pubblica verso una città più inclusiva. Il Pnrr, purtroppo, sembra delineare i tratti di una pubblica amministrazione che non potrà essere in grado di gestire tale complessità¹² e porsi obiettivi reali per contrastare le disuguaglianze attraverso azioni pubbliche pianificate e concrete. Aniché porre al centro un tema generale scomposto per obiettivi e, se necessario, in voci separate, nelle pagine del Pnrr tutto viene convogliato sulla scia di segmentazioni di competenze legislative, burocratiche e culturali ormai sorpassate. Questo è agevolmente riscontrabile osservando i dati attuali rispetto al fabbisogno abitativo pubblico, dove il problema dell’ampliamento dell’offerta di alloggi a canone agevolato è purtroppo anche nel Pnrr insufficiente, e rischia di produrre una paralisi, come avviene da decenni, dell’intervento pubblico nel settore.

Il Piano, inoltre, si concentra prevalentemente sul recupero e la riqualificazione di alloggi pubblici già esistenti e inutilizzati che dovrebbero essere già assegnati a famiglie aventi i requisiti, e non sull’ampliamento del patrimonio abitativo complessivo, salvo numeri esigui destinati alla rotazione degli assegnatari di Erp per gli interventi di rigenerazione. Le nuove realizzazioni sono invece destinate all’Edilizia sociale¹³ che oggi beneficiano di vantaggi fiscali e finanziamenti (dello stesso Pnrr dedicato ai PINQuA) nella costruzione di edifici per alcune categorie (studenti universitari e Piani urbani integrati) ma che di sovente, dovendo

¹² Si rammenta inoltre che in tema di politiche abitative vi è, dalla modifica del titolo V della Costituzione, la decentralizzazione di competenze e responsabilità verso il livello locale (Regioni, Comuni). Questo avrà certamente impatto in ottica di programmazione del Pnrr, riproducendo quelle differenze territoriali già in essere sul territorio e che pertanto rischieranno di portare a una minore incisività proprio in quei territori che maggiormente ne avrebbero bisogno.

¹³ L’alloggio sociale, che meriterebbe invece una definizione più accurata rispetto a quanto indicato nella norma, è definito dal decreto del Ministro delle Infrastrutture 22 aprile 2008 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 – castelli e palazzi di lusso, di beneficiare dei vantaggi fiscali e dei finanziamenti riservati.

assicurare il rendimento dell'investimento (Costarelli 2020), non definiscono strumenti di monitoraggio per l'applicazione dei canoni e risultano quindi non intercettare le forme più gravi di disagio abitativo. In aggiunta, gran parte delle nuove realizzazioni dovrà essere gestito dalle amministrazioni o dalle aziende per la casa nonostante queste non abbiano le competenze o le risorse per la gestione successiva alla realizzazione, sulla quale non si è ragionato con largo anticipo. Le misure sul piano abitativo previste dal Pnrr, tuttavia, rischiano di non intercettare realmente e pienamente l'obiettivo, in quanto, principalmente, persiste il problema di un sistema di housing storicamente «poco sociale» (Tosi 2017; 2019). Una delle caratteristiche che – purtroppo – accomuna il Pnrr alle politiche abitative italiane è l'essere tradizionalmente ed eccessivamente categoriale (Albertini e Pavolini 2015). Tuttavia, questa modalità rischia di contribuire alla mancata socialità delle politiche e quindi alla loro incapacità di sostenere coloro che si trovano in una condizione di maggior bisogno.

4. Alcune criticità rilevate in termini di efficacia rispetto al disagio abitativo

Dall'analisi del contenuto del Pnrr e del suo Fondo complementare si rileva innanzitutto una grande mescolanza di strategie e di target che intercettano il tema abitativo. I principali programmi previsti sono indirizzati a senza dimora (Housing First), disabili, anziani, studenti, famiglie in sfratto o con esecuzioni immobiliari legate al tema abitativo; tuttavia appaiono talvolta sovra finanziati, con poche regole per lo sviluppatore privato e che pertanto rischiano di divenire progetti speculativi, oppure non hanno ricevuto sufficiente attenzione né risorse, e pertanto rischiano di non essere incisivi. Analisi recenti hanno rilevato che quote sempre maggiori di famiglie italiane risultano in caduta verso la povertà e che al contempo sono escluse non solo dal mercato ma anche dall'offerta sociale (Nomisma 2021). Le crescenti difficoltà economiche che molte famiglie si troveranno ad affrontare (circa 1 milione di persone hanno perso il lavoro, Istat 2021), così come l'incremento degli sfratti per morosità (sui quali, oltre al blocco degli sfratti, non si è ipotizzato alcun intervento), necessiterebbero di un piano più deciso, coordinato a livello centrale, per aumentare significativamente il numero di alloggi pubblici disponibili, a fronte di 350-650 mila famiglie iscritte nelle graduatorie comunali di Erp o, in generale, per le vecchie e nuove povertà abitative italiane. Il settore delle politiche abitative richiede da molto tempo una serie di interventi strutturati che si rivolgano alle fasce deboli: il Pnrr doveva (ma in parte potrebbe ancora) essere l'occasione per ridefinire e mettere in atto quelle riforme necessarie a superare i limiti dell'attuale sistema. Tuttavia, appare a oggi carente soprattutto per l'assenza di una chiara definizione dei fabbisogni, per la mancanza di integrazione dei fattori demografici e sociali intervenuti 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 con il più ampio possibile concorso di attori locali.

Si dovrà, inoltre, attendere l'effettiva esecuzione dei progetti, in quanto in taluni casi riguardano le Regioni mentre in altri i Comuni, producendo un potenziale rischio di disallineamento degli interventi e di difficoltà nel monitoraggio delle azioni e degli investimenti effettuati su diversa scala. La scarsità di politiche *evidence-based* sulla casa è riscontrabile, storicamente e strutturalmente, anche considerando l'assenza di un Osservatorio nazionale sulla Condizione abitativa per la stima dei fabbisogni. Data tale mancanza, l'unico dato di origine ufficiale sul fabbisogno di Erp risale al 2016 e si trova precisamente nell'allegato del decreto 4 luglio 2019¹⁴. All'interno del decreto si indica che i dati resi disponibili dalle regioni individuano in almeno 320.000 i nuclei familiari in cerca di un'abitazione pubblica, ripartiti secondo la Tab. 4. All'incertezza del fabbisogno abitativo si somma anche quella legata ai criteri che si seguiranno e all'allocazione territoriale, aumentando il rischio di produrre effetti controproducenti come già osservato nel caso dell'Ecobonus (M2C3 – 13,95 miliardi) in cui gli ingenti finanziamenti previsti dal piano rischiano di rimanere in quei territori che già dispongono maggiormente delle risorse (imprenditoriali e di ricchezza immobiliare), senza una redistribuzione effettiva. A tal proposito, si aggiunge che la rilevante somma messa a disposizione è sostanzialmente e indiscriminatamente destinata a rinnovare il parco di edilizia privata senza una reale selezione basata sull'effettivo contributo alla riduzione dei consumi energetici degli edifici interessati, mentre le stesse misure possono essere applicate al patrimonio Erp senza, tuttavia, poter avere un riscontro effettivo tramite l'Enea¹⁵. Se l'Erp prima era escluso dal bonus 110%, salvo poi essere successivamente riammesso, oggi sussistono due binari per riqualificare il patrimonio pubblico: il superbonus e il Fondo complementare che è stato attribuito

¹⁴ Decreto 4 luglio 2019 – delibera Cipe 22 dicembre 2017. Programma integrato di edilizia residenziale sociale. Riparto 250 milioni di euro.

¹⁵ Cfr. <https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html>.

alle Regioni. Se il 110% ricade sotto la competenza del Ministero della transizione ecologica, gli altri, di identica finalità, sono gestiti dal Mims, mentre quelli analoghi del Fondo complementare dal Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, pertanto scaricando sugli enti locali e sui soggetti attuatori una moltitudine di fondi da reclamare e di procedure da seguire.

Per quanto riguarda invece i sostanziosi investimenti riguardo la rigenerazione territoriale, emerge la necessità di azioni che dovrebbero raccordarsi in maggior misura a una politica urbana integrata, superando la frammentazione degli interventi e delle responsabilità istituzionali, che rischiano di compromettere il raggiungimento degli obiettivi. Sui PINQuA, infatti, il modello è frutto di esperienze già replicate in passato con risultati in sostanza poco significativi. Si pensi, ad esempio, agli obiettivi raggiunti dal Fondo Investimenti per l’Abitare (Fia 1) gestito da Cassa Depositi e Prestiti Sgr: a fronte di circa 3 miliardi di euro di investimenti (non distante dall’investimento a sostegno dei PINQuA) sono stati realizzati dal 2010 a oggi circa 20.000 alloggi, oltre ad alcune residenze per studenti. Gli alloggi indicati dai progetti candidati al PINQuA risultano circa 18.000, quindi in linea con l’operatività di Cdp. Se da un lato tale aumento della disponibilità di alloggi sociali non può che essere positivo, dall’altro si rileva che tale ammontare di nuovi alloggi è ridotto se commisurato all’effettivo fabbisogno, e non agisce (se non in casi particolari) su edifici già esistenti ma realizza spesso nuove costruzioni con un aumento del consumo di suolo (al netto delle eventuali demolizioni di edifici dismessi). Sembra, pertanto, permanere una impostazione con obiettivi generici, senza priorità reali, privi di tempi di realizzazione congrui e di indirizzi chiari. Inoltre, l’effettivo impatto in termini di abitazioni e di target non è stabilito mentre il contributo all’Erp è ritenuto molto approssimativo.

TAB. 4 – Nuclei in graduatoria ERP in Italia per regione

Regioni e province autonome	Numero di domande di Erp sovvenzionate in fase (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%

5. Conclusioni

Il principale aspetto positivo nel Piano di Ripresa e Resilienza è certamente rintracciabile nel tentativo di introdurre una modernizzazione che è molto lontana dalle gravosità burocratiche alle quali si era abituati. Inoltre, sempre tra gli aspetti positivi, si segnala l’impegno preso dal governo sulla trasparenza delle informazioni da conferire al sistema informatico centralizzato per il Pnrr affinché siano accessibili in formato

elaborabile (open data) e in formato navigabile i dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, congiuntamente ai costi programmati e alle milestone e target perseguiti. Questo permetterà alle molte organizzazioni della società civile che hanno richiesto più trasparenza di vigilare sulla tempestiva attuazione degli impegni assunti. Il principio della trasparenza dei dati e delle informazioni costituisce un profondo rinnovamento per il paese, facilitando il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni non governative e favorendo una migliore conoscenza del tema. Sarebbe, a tal riguardo, altrettanto desiderabile e importante dare attuazione all'Osservatorio Nazionale sulla Condizione Abitativa presso il Mims, di intesa con le Regioni, affinché sia finalmente possibile disporre in maniera puntuale dei fabbisogni abitativi a livello territoriale e nazionale. Tuttavia, i dati sull'aumento della povertà, fortemente acuiti dalla pandemia, impongono maggiore attenzione a tutti i livelli riguardo la questione abitativa sia sul fronte della riqualificazione dell'edilizia pubblica esistente sia su quello della necessità di realizzare nuove abitazioni a canone agevolato. Tale necessità deriva dalla constatazione che un numero crescente di famiglie non riesce a trovare un'abitazione in affitto con canoni compatibili ai propri redditi; la Commissione Ue (2021) segnala già da diversi anni, in Italia, la carenza di stock abitativo e di misure abitative adeguate per i redditi più bassi, così come riportato annualmente all'interno dei report *The State of Housing* curati da HousingEurope (2021). Con un patrimonio pubblico pari a circa 950 mila alloggi tra gestione degli enti Erp e proprietà dei comuni in Italia, il 4% dell'intero patrimonio abitativo a fronte del 20,8% di famiglie in affitto su base nazionale, il problema dell'espansione dell'offerta di alloggi a tasso agevolato è del tutto insufficiente a rispondere ai bisogni espressi. Nonostante le ingenti risorse finanziarie messe a disposizione, il Pnrr, a oggi, pare concentrarsi più sul recupero e sulla riqualificazione degli alloggi pubblici dismessi o fatiscenti, piuttosto che su un soddisfacente ampliamento dello stock di alloggi disponibili (che permetterebbe, tra l'altro, un adeguamento alle quote di edilizia pubblica rispetto al totale più in linea con gli altri Stati). A nuove realizzazioni e nuovi alloggi ci si riferisce invece per l'edilizia sociale e, in parte, per il Fondo Complementare, pur senza aver ancora opportunamente definito la differenza tra utenti di Edilizia Residenziale Pubblica e famiglie appartenenti alla cosiddetta «fascia grigia». L'attuale definizione di edilizia sociale, infatti, è vaga e contraddittoria, e il chiarimento sulle regole e sugli obiettivi va trattato e risolto al più presto.

In questa prima fase di attuazione del Pnrr 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. A tal proposito vi sono stati alcuni esempi positivi di collaborazione tra comuni e uffici tecnici delle città metropolitane, oppure attraverso l'aiuto di Anci e Invitalia per accelerare l'attuazione dei progetti di comuni e città metropolitane. 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. Ancora, sarebbe necessario uscire da un approccio che vede tutti gli investimenti concentrati negli edifici ma trascura quasi del tutto il funzionamento dei gestori dei servizi locali che spesso, invece, mostrano una scarsa capacità ed efficacia di spesa e di prestazioni. Inoltre, ai problemi già esposti nel disegno del Piano, si aggiunge il rischio di un aumento della complessità legato all'attuazione degli interventi che facilmente produrrà e alimenterà una frammentazione degli stessi a fronte di una domanda di regia pubblica e di politiche integrate per le aree più fragili.

Occorre integrare gli indicatori del monitoraggio con ulteriori fattori che restituiscano il senso desiderato degli investimenti realizzati e delle varie misure previste. Anche in questo caso 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. Risulta estremamente complesso, tuttavia, poter valutare l'impatto di tali misure a causa dei molteplici target cui sono dirette, per via di politiche che paiono frammentate tra le diverse Regioni e a causa di investimenti che paiono ancora insufficienti. Infine, ciò che sembra essere ancora del tutto trascurata è la capacità del Pnrr rispetto alla «socialità», ovvero la sua risposta al bisogno sociale più urgente che risiede indubbiamente nelle graduatorie per l'Edilizia Residenziale Pubblica e per l'emergenza abitativa, così come nell'esclusione abitativa di categorie marginalizzate.

Riferimenti bibliografici

- Albertini, M., Pavolini E. (2015), *Care Policies in Italy between a National Frozen Landscape and Local Dynamism*, in U. Ascoli, E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Bristol, Policy Press, pp. 133-157.
- Baldini, M., Poggio, T. (2014), *The Italian Housing System and the Global Financial Crisis*, in «*Journal of Housing and the Built Environment*», 29, 2, pp. 317-334.

- Barberis, E., Martelli, A. (2021), Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale, in «Politiche Sociali», 2, pp. 349-368.
- Casarico, A., Taddei, M. (2022), Reddito delle donne: sempre un passo indietro agli uomini, in «Lavoce.info», disponibile al link: <https://www.lavoce.info/archives/92757/reddito-delle-donne-sempre-un-passo-indietro-agli-uomini-2/>.
- Caselli, D., Rucco, F. (2018). La finanziarizzazione del welfare. Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalistica, in «Quaderni di sociologia», 76, pp. 57-80.
- Commissione UE (2021), The EU's 2021-2027 Long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures, disponibile al link: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>.
- Costarelli, I. (2020), La gestione dell'housing sociale, in «Archivio di studi urbani e regionali», 127, pp. 5-22.
- Faiella, I., Lavecchia, L. (2014), La povertà energetica in Italia, in «Questioni di Economia e Finanza», 240, Banca d'Italia, disponibile al link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2014-0240/QEF_240.pdf.
- Falasca, C. (2015), AeA – 2o Rapporto sulla condizione abitativa degli anziani che vivono in case di proprietà, disponibile al link: <https://www.abitareanziani.it/wp-content/uploads/2016/07/2-Rapporto-AeA.pdf>.
- Filandri, M. (2015), Proprietari a tutti i costi. La disuguaglianza abitativa in Italia, Roma, Carocci.
- Filandri, M., Olgner, M., Semi, G. (2020), Casa dolce casa? Italia, paese di proprietari, Bologna, Il Mulino.
- HousingEurope (2021), The State of Housing in Europe 2021, disponibile al link: <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>.
- Istat (2021), Lavoro e retribuzioni, disponibile al link: <https://www.istat.it/it/lavoroe-retribuzioni>.
- Istat – Eu-Silc (2021), Indagine sul reddito e le condizioni di vita, disponibile al link: <https://www.istat.it/it/archivio/5663>.
- Malpass, P. (2008), Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Corner-Stone?, in «Housing studies», 23, 1, pp. 589-606.
- Mastropietro, P., Rodilla, P., Battle, C. (2020), Measures to Tackle the Covid-19 Outbreak Impact on Energy Poverty, disponibile al link: <https://fsr.eui.eu/measures-to-tackle-the-covid-19-outbreak-impact-on-energy-poverty/>.
- Mugnano, S. (2017), Non solo housing: qualità dell'abitare in Italia nel nuovo millennio, Milano, FrancoAngeli.
- Nomisma, Federcasa (2020), Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19, disponibile al link: <http://cms.federcasa.it/download.aspx?id=9fe957dd-f413-476f-ba81-4c05cf30149e>.
- Nomisma, Legacoop abitanti (2021), Next Housing. Evidenze, strumenti e modelli di offerta, disponibile al link: <https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2021/10/REPORT-PROGETTO-NEXT-HOUSING-VP.pdf>.
- Oecd (2020), Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. Social Housing: A Key Part of Past and Future Housing Policy, disponibile al link: <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>.
- Oipe (2020), La povertà energetica in Italia. Secondo rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica, disponibile al link: https://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2020/12/rapporto2020_v2.pdf.
- Poggio, T. (2012), The Housing Pillar of the Mediterranean Welfare Regime: Relations between Home Ownership and Other Dimensions of Welfare in Italy, in R. Ronald, M. Elsinga (eds.), Beyond Home Ownership, London, Routledge. pp. 51-67.
- Poggio, T., Boreiko, D. (2017), Social Housing in Italy: Old Problems, Older Vices and Some New Virtues?, in «Critical Housing Analysis», 4, 1, pp. 112-123.
- Ranci, C., Tosi, A., Cognetti, F., Bricocoli, M., Gaeta, L. (2019), È ancora possibile un welfare abitativo?: una discussione a partire da Le case dei poveri di Antonio Tosi, in «Territorio», 89, pp. 175-182.
- Rivista «il Mulino» (2022) Un Piano per il Paese. Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia, riducendo i divari?, disponibile al link: <https://www.rivistailmulino.it/speciale/un-piano-per-il-paese>.
- Ronald, R. (2008), The Ideology of Home Ownership: Homeowner Societies and the Role of Housing, London, Palgrave.
- Saraceno, C. (2021), La dimensione sociale della crisi Covid in Italia, Roma, Fondazione Friedrich Ebert.
- Tosi, A. (2017), Le case dei poveri. È ancora possibile pensare a un welfare abitativo?, Milano, Mimesis.
- Tosi, A. (2018), Alla ricerca di un welfare abitativo in Europa, in «Rivista delle politiche sociali», 4, pp. 43-58.
- Tosi, A. (2019), Il Reddito di cittadinanza e la povertà abitativa, Welforum, disponibile al link: <https://welforum.it/il-punto/reddito-di-cittadinanza-e-oltre-percontrastare-la-poverta-combinare-piu-politiche/il-reddito-di-cittadinanza-e-lapoverta-abitativa/>.
- Viesti, G. (2022), Un piano per rilanciare l'Italia?, in «il Mulino», disponibile al link: <https://www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia>.