

In, www.grusol.it - 3 giugno 2026.

Il diritto alla casa, i piani casa ed il servizio sociale

di **Luigi Colombini**, Già Docente di Legislazione ed Organizzazione dei Servizi Sociali presso Università Statale Roma TRE, corsi DISSAIFE e MASSIFE. Collaboratore del Sindacato Nazionale Unitario Assistenti Sociali – SUNAS - e del Centro Studi IRIS Socialia e redattore di OSSERVATORIO LEGISLATIVO SUNAS

PREMESSA

Il complesso e oltremodo articolato panorama delle politiche per la casa, è consustanziale allo stesso modo con il quale le popolazioni, dapprima nomadi e successivamente stanziali, hanno affrontato nel corso di lunghi millenni il modo con cui avere un luogo fisso e riparo adeguato alle proprie esigenze esistenziali.

Innumerevoli sono le testimonianze storiche sui modi con i quali le varie civiltà hanno caratterizzato l'andamento: per rimanere a Roma basta ricordare la "Domus aurea" di Nerone, per giungere nei tempi più immediatamente vicini alla "Villa Torlonia" che ospitò l'allora capo del governo negli anni 1922-1943.

In tale contesto, per ricordare i tempi più recenti e utili ad una analisi storica e sociologica sul valore della casa, e per rimanere nella realtà del nostro paese, ricomposto nella sua Unità il 17 marzo 1861, occorre risalire alla legge speciale su Napoli, del 15 gennaio 1885, n. 2892, che è stato un provvedimento speciale varato dal governo italiano per il risanamento igienico-sanitario e urbanistico della città di Napoli, a seguito della devastante epidemia di colera del 1884, ed ha rappresentato il primo intervento diretto dello Stato in tema di politiche abitative, con lo stanziamento di un fondo di 100 mln di lire (61,288 mld di euro di oggi). In tale contesto venne introdotto il diritto di esproprio di proprietà privata per pubblica utilità a beneficio dell'interesse collettivo.

Nel 1903 con la Legge Luzzatti del 28 maggio vennero avviati i 123 anni della storia dell'edilizia popolare in Italia: il riferimento istituzionale di riferimento per la costruzione di case popolari era rappresentato dai Comuni.

Fra le due guerre, fra il 1919 ed il 1943 il governo dell'epoca intervenne per far fronte alla crisi degli alloggi e furono previste facilitazioni per gli enti che si occupavano di realizzarne: la legge 6 giugno 1935, n. 1129 è il provvedimento con cui il governo riorganizzò l'edilizia residenziale pubblica in Italia.

La normativa stabilì la trasformazione degli Istituti per le Case Popolari (ICP) in enti a competenza provinciale, riuniti in consorzi e posti sotto la diretta supervisione del Ministero dei Lavori Pubblici. Questo riassetto portò a centralizzare e potenziare le politiche abitative e la costruzione di alloggi per i ceti meno abbienti, trasformando l'ente in un polo di coordinamento fondamentale anche per la successiva ricostruzione post-bellica.

In seguito il corpo di leggi in materia fu raccolto nel testo unico di cui al R.D. 28 aprile 1938, n. 1165. Secondo fonti autorevoli dal 1935 al 1939 il nuovo consorzio nazionale realizzò appena 13.700 alloggi sui seicentomila che sarebbero stati effettivamente necessari.

Si ricorda a tale proposito l'istituzione dell' INCIS, costituito con decreto legge 25 ottobre 1924 n. 1944 per costruire, ed in via eccezionale acquistare, edifici da assegnare in locazione ai dipendenti civili e militari dello Stato, con priorità ai dipendenti con minore stipendio. L'INCIS ha costruito numerosi quartieri, complessi ed edifici singoli, realizzando progetti urbanistici qualificati, che dopo molti decenni dalla loro realizzazione rappresentano costruzioni di pregio architettonico, coniugando canoni estetici di alto livello con caratteristiche di elevata funzionalità.

Lo stesso villaggio olimpico costruito in occasione delle Olimpiadi a Roma nel 1960, fu dato successivamente dato in gestione all'INCIS e quindi destinato ai dipendenti statali.

IL RILANCIO DELLE POLITICHE ABITATIVE ED IL SERVIZIO SOCIALE DI COMUNITA'

Nel secondo dopoguerra, stante la condizione di estrema gravità determinata dalla sciagurata e tragica avventura bellica, che privò l'Italia di territori quali l'Istria, Briga e Tenda, oltre che di tutte le colonie (Eritrea, Etiopia, Libia, Somalia, Rodi), il complesso e devastante fenomeno delle case distrutte e della precarietà degli alloggi fu inizialmente affrontato con il DPCM 8 maggio 1946 che istituì l'UNRRA-CASAS (Comitato Amministrativo Soccorso Ai Senza-tetto) per gestire i fondi internazionali post-bellici. Il suo scopo era costruire alloggi e villaggi rurali per i senza-tetto e le famiglie sfollate a causa della Seconda Guerra Mondiale.

Il comitato operò fino alla metà degli anni Cinquanta, e sotto la vicepresidenza di Adriano Olivetti (dal 1951), l'ente non si limitò a costruire semplici tetti, ma promosse una vera riforma sociale, urbanistica e architettonica, integrando i quartieri con servizi collettivi e spazi verdi, organizzò una prima rete di centri sociali nelle zone dove attuava la sua opera di ricostruzione (successivamente all'UNRRA Casas subentrò l'ISES con la legge n.133 del 15 febbraio 1963, (sottoposto alla vigilanza del Ministero dei lavori pubblici).

IL PRIMO PIANO CASA

La Legge 28 febbraio 1949, n. 43, Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori, nota come il Piano Fanfani (o INA-Casa), portò alla creazione di oltre 2 milioni di unità immobiliari. L'impegno finanziario fu di 334 mld di lire di allora, pari a 4.676 miliardi di oggi.

Nei primi sette anni di vita verranno costruiti 735.000 vani, corrispondenti a 147.000 alloggi. Alla fine dei quattordici anni di durata del piano, i vani realizzati saranno in totale circa 2.000.000, per un complesso di 355.000 alloggi in oltre 5.000 comuni italiani distribuiti nell'intero territorio italiano.

Il Piano Ina-Casa alla sua scadenza registrerà 20.000 cantieri che porteranno, come era negli intenti dei legislatori, a impiegare molta manodopera stabile: circa 41.000 lavoratori edili all'anno.

Secondo gli storici le attività del piano hanno rappresentato una fase significativa della politica economica del dopoguerra, consistenti e diffuse esperienze di realizzazione nel campo dell'edilizia sociale nel nostro Paese, che impegnò molteplici architetti per la realizzazione di alloggi sani e moderni posti entro nuovi nuclei urbani o quartieri, offrendo la possibilità a migliaia di famiglie di migliorare le proprie condizioni abitative.

Il Piano INA-Casa non si limitò a costruire alloggi popolari, ma concepì i nuovi quartieri come comunità autosufficienti dotate di centri sociali.

L'ENTE GESTIONE SERVIZIO SOCIALE - ISCALL

L'Ina-Casa realizzò una attività di servizio sociale di comunità nei nuovi complessi urbani che andava realizzando in tutta Italia, fino a dar vita ad un apposito ente nel 1954: l'Ente Gestione Servizio Sociale (EGSS), su iniziativa e propulsione di Giuseppe Parenti, già vice-presidente del Comitato d'Attuazione dell'Ina-Casa; Filiberto Guala, presidente del Comitato d'attuazione, Josette Lupinacci. L'EGSS, in seguito denominato ISCALL (Istituto Servizio Sociale Case per Lavoratori), costituì un modello di intervento sociale basato sui principi, i metodi e le tecniche del Servizio Sociale di Comunità, e quindi lo studio d'ambiente, con la raccolta e l'elaborazione dei dati sociali, la formulazione della diagnosi sociale di comunità, la elaborazione e formulazione del piano di lavoro, la gestione del "centro sociale", dove si svolgevano molteplici interventi ed attività volte a promuovere la socializzazione, la convivenza, la partecipazione alla soluzione di problemi comuni, da parte degli assegnatari degli alloggi, l'inclusione sociale, l'informazione sociale, la promozione di

rapporti con i servizi scolastici, culturali, sportivi, ricreativi, luogo di incontro, di approfondimento, di dialogo e di servizio sociale di gruppo rivolto ai giovani, quali nuclei di centri di servizio sociale giovanile. La conduzione del "Centro sociale" era assicurata da Assistenti Sociali che costituirono in effetti il primo nucleo operativo strutturato del Servizio Sociale di Comunità, anche in linea con le esperienze di welfare aziendale portate avanti da Adriano Olivetti ad Ivrea.

GLI INTERVENTI PER L'EDILIZIA SOCIALE NEGLI ANN '60 E '70

La Legge 14 febbraio 1963, n. 60 ha disposto, dopo quattordici anni, la liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa, ed istituito un nuovo piano di 10 anni dedicato alla costruzione di case popolari ed economiche finanziato, in parte, tramite contributi dei lavoratori e delle aziende attraverso la GESCAL.

Nell'attività della GESCAL vi erano quattro tipi di progetti:

- finanziamento per lavoratori dipendenti
- finanziamento di aziende pubbliche o private che costruiscono abitazioni per i propri dipendenti
- finanziamento delle cooperative
- mutui a singoli privati.

Nel prosieguo delle politiche abitative, queste si sono connesse alle riforme istituzionali intervenute negli anni '70, con l'istituzione delle Regioni e con il DPR n. 616/77 che ha definito un primo processo di decentramento politico e istituzione con la definizione delle funzioni fra Stato, Regioni, Province e Comuni.

Tali disposizioni sono state superate dalla Legge 5 agosto 1978, n. 457 che ha introdotto fondamentali norme per il recupero del patrimonio edilizio esistente e l'edilizia residenziale.

Sono stati istituiti piani decennali di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata, definendo inoltre gli interventi di manutenzione.

Sono stati introdotti nuovi criteri per la definizione di una politica abitativa in linea con l'evoluzione dello stato dell'edilizia:

Recupero Edilizio: La norma ha valorizzato la ristrutturazione e il riuso degli edifici esistenti rispetto alla nuova costruzione.

Definizione degli Interventi: sono stati classificati gli interventi edilizi (manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro, ristrutturazione);

Manutenzione Ordinaria: Inclusi lavori di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture, spesso senza necessità di titoli abilitativi;

Introduzione di strumenti urbanistici attuativi per il risanamento di zone degradate.

La norma ha rappresentato una svolta nella gestione del territorio, ponendo l'accento sulla riqualificazione, e molti dei suoi articoli sono stati successivamente integrati o assorbiti dalle normative edilizie attuali.

La legge ha definito primariamente le funzioni mantenute allo Stato.

a) determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali;

b) alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;

c) concorso, unitamente alle regioni ed agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale;

d) acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa.

Di assoluto rilievo l'istituzione dell' Osservatorio della condizione abitativa, presso il Ministero dei Lavori pubblici.

e) alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Nel contesto della legge sono state quindi indicate le Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato e, in particolare, quelle relative:

- a) alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore;
- b) alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore;
- c) alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione;
- d) alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e relativa riqualificazione;
- e) alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni.

LE POLITICHE ABITATIVE SUCCESSIVE

Negli Anni Novanta viene avviato il piano di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge 24 dicembre 1993 n. 560 e legge 9 dicembre 1998 n. 431)

Parallelamente vengono introdotti nuovi percorsi per la riqualificazione del patrimonio immobiliare ERP rivolgendo particolare attenzione al tema della sostenibilità ambientale (bando nazionale dei Contratti di Quartiere, dal 1998).

Prosegue il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali (legge 15 marzo 1997 n. 59) e il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 assegna la piena potestà legislativa alle Regioni.

Lo Stato mantiene funzioni relative “alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato”.

Al conferimento di funzioni alle regioni corrisponde una crescente contrazione dei finanziamenti di provenienza statale.

Nel 1998 vengono definitivamente soppresse le trattenute ex GESCAL (quanto a destinazione all'ERP).

Il processo troverà piena attuazione con la riforma del titolo V della Costituzione ad opera della legge 18 ottobre 2001 n. 3.

Essa segna l'avvio della terza fase della storia dell'ERP attuando il completo trasferimento alle regioni delle funzioni e competenze in materia di edilizia e di governo del territorio, incluse le politiche per la casa: alle Regioni è attribuito il compito di programmare gli interventi di ERP, allo Stato spetta la determinazione dell'offerta minima di alloggi sociali.

La Legge n. 9 del 8 febbraio 2007 ha avuto la finalità di contenere il disagio abitativo per specifiche categorie sociali soggette a sfratto per finita locazione.

Istituiva blocchi temporanei agli sfratti e prevedeva tutele per nuclei familiari con reddito basso che includessero: Anziani (over 65); Malati terminali o portatori di handicap grave; Famiglie con almeno 5 figli a carico.

Con il successivo decreto ministeriale 22 aprile 2008 è stata data la definizione di alloggio sociale: “unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge una funzione di interesse generale nel ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.”

IL SECONDO PIANO CASA

Successivamente, il decreto legge n. 112 del 6 agosto 2008 convertito con legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ha definito il Piano Casa, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana.

Il piano era rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, destinate prioritariamente a prima casa per:

a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9; g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

Il decreto legge 28 marzo 2014, n. 47 convertito in Legge 23 maggio 2014, n. 80 (Piano casa 2014) ha disposto provvedimenti sia per favorire l'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, sia per il recupero di immobili e alloggi ERP, sia infine per far fronte alla morosità incolpevole, fenomeno conseguente alla persistente crisi economica.

IL TERZO PIANO CASA

Con il DECRETO-LEGGE 7 maggio 2026, n. 66, Disposizioni urgenti per il Piano Casa, sono state dettate disposizioni e interventi specifici al fine di sboccare l'emergenza abitativa, che in estrema sintesi sono:

- Recupero del Pubblico: Riqualificazione di circa 60.000 alloggi popolari oggi inutilizzabili, e possibilità di riattivare alloggi già inseriti in contesti urbani serviti, con l'aiuto di un commissario straordinario.
- Housing sociale come fascia intermedia tra ERP e mercato libero. Vincolare gli interventi privati a una quota significativa di alloggi a prezzo calmierato, trasformando la semplificazione urbanistica in beneficio pubblico misurabile.
- Partenariato pubblico-privato: coinvolgimento di operatori immobiliari, fondi, imprese, cooperative, enti locali e soggetti gestori per ampliare la capacità di investimento e accelerare la realizzazione degli interventi.
- Procedure urbanistiche ed edilizie: raccordo tra Piano Casa, strumenti urbanistici comunali, DPR 380/2001, regolamenti edilizi, titoli abilitativi, convenzioni urbanistiche, standard territoriali e norme regionali.

In prospettiva Il Piano Casa punta a 100mila alloggi in 10 anni. Il decreto legge è in corso di conversione in legge.

OSSERVAZIONI

A distanza di circa 75 anni dal primo Piano INA Casa, che nel quadro di una rinnovata politica sociale che trovava le sue basi fondamentali nella Costituzione, dove non solo venivano riconosciuti i diritti inalienabili della persona (art. 2 e 3), ma anche indicazioni molto impegnative sul diritto alla casa, richiamato indirettamente attraverso l'articolo 47, che impegna la Repubblica a favorire l'accesso al risparmio popolare per l'acquisto dell'abitazione, la Corte Costituzionale ha interpretato tale articolo come un dovere della collettività di evitare che le persone rimangano senza alloggi.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2026, sottolinea con forza che "il diritto all'abitazione rientri «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», il quale ha dunque il dovere di garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto

l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988, richiamata ancora di recente dalle sentenze n. 1 del 2026, n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024).

Pertanto, a giudizio della Corte, l'edilizia residenziale pubblica risponde precisamente a questo dovere della Repubblica, in quanto si tratta di un servizio funzionale «ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a “garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014)» (sentenze n. 1 del 2026, n. 147 del 2024 e n. 44 del 2020; in termini pressoché analoghi anche la sentenza n. 1 del 2025).

A fronte di tali solenni affermazioni si è assistito nel corso degli anni ad una serie di interventi ed azioni che in effetti ne hanno svilito gli intendimenti, i propositi e gli ideali.

Il sormontante e sempre più grave problema della casa è stato ovviamente un riferimento fondamentale, a cui si è data progressivamente una direzione verso una logica di mercato, essendo il “mattoncino” uno degli investimenti privati più lucrosi e convenienti, con uno squilibrio sempre più crescente fra edilizia pubblica, intesa quale primo servizio sociale primario, ed edilizia privata.

Per altro verso il fenomeno dell’abusivismo edilizio ha assunto livelli di estrema gravità, e con la legge n. 47/85 si è disposta una sanatoria che ha consentito a chi se lo poteva permettere di acquisire un bene prezioso e fondamentale, mercanteggiando sul costo derivante dalla sanatoria: in effetti la disseminazione selvaggia di insediamenti spontanei al di fuori dei piani regolatori comunali, ha portato a costosissime opere di urbanizzazione da parte dei Comuni, e nel contempo sono stati avviati programmi di edilizia popolare che hanno avuto la caratterizzazione di un intenso sfruttamento del suolo e una aggressione al panorama ed alla vivibilità delle persone e delle famiglie in assoluto contrasto con i modelli urbanistici degli anni '50 e '60, proposti da architetti assolutamente preparati e in grado di tracciare ambienti di vita godibili e a misura d’uomo.

Sono nati i cosiddetti “quartieri dormitorio”, oppure serbatoi immensi di agglomerati urbani ad altissima intensità: il “serpentone” di Corviale a Roma raccoglie 10.000 abitanti, pari ad un comune di media grandezza, così come le “Vele” a Napoli nel quartiere Scampia, o il quartiere Pilastro a Bologna.

Si deve rilevare che nel complesso rapporto fra le esigenze e gli interessi dell’iniziativa imprenditoriale privata e gli interessi collettivi, secondi analisi condotte da studiosi della materia, nel 2024 in Italia risultavano meno di 875.000 alloggi di proprietà pubblica, coprendo appena il 3,5% del mercato immobiliare contro una media europea del 10-30%. Il settore sconta una forte carenza di offerta e un grave degrado strutturale, con oltre 600.000 appartamenti bisognosi di manutenzione urgente.

A fronte di un quadro complessivamente caratterizzato dalla necessità e dalla logica di mercato, se da un lato può essere ricordato che il primo piano casa del 1949 richiamava politiche keynesiane e di solidarietà civile, nella prospettiva di promuovere il senso della comunità, attraverso il coevo affermarsi del servizio sociale, e di individuare la casa quale investimento sociale, curato e promosso dall’intervento statale, la situazione attuale porta a considerare un rapporto diretto ed individualizzato fra il singolo e la sua famiglia e l’erogatore del bene-casa, a prescindere dalla analisi e dall’impatto sociale che esso comporta.

In tale contesto si ritiene opportuno rilanciare le prospettive di un rilancio delle politiche e degli investimenti sociali proprio nei quartieri di edilizia popolare, con il connesso servizio sociale di comunità.

In tal senso si ritiene opportuno richiamare l’esperienza tuttora il atto del quartiere “Pilastro” a Bologna.