

**Indirizzi di policy
e forme innovative
dell'abitare nei contesti
locali italiani.**

A cura di:
Nadia Caruso
Carlo Cellamare
Cristina Mattiucci

WORKING PAPERS – Urban@it
Collana diretta da
Valentina Orioli, Università di Bologna
Nadia Caruso, Politecnico di Torino

Comitato scientifico

Angela Barbanente, Politecnico di Bari
Gilda Berruti, Università di Napoli Federico II
Lavinia Bifulco, Università degli Studi Milano-Bicocca
Anna Lisa Boni, Comune di Bologna
Valentino Castellani, past president Urban@it
Fabiano Compagnucci, Gran Sasso Science Institute
Edoardo Croci, Università Bocconi Milano
Egidio Dansero, Università di Torino
Marzia De Donno, Università degli Studi di Ferrara
Valeria Fedeli, Politecnico di Milano
Francesca Gelli, Università Iuav di Venezia
Giovanna Iacovone, Università degli Studi della Basilicata
Patrizia Lombardi, Politecnico di Torino
Giampiero Lombardini, Università degli Studi di Genova
Annick Magnier, Università degli Studi di Firenze
Simone Ombuen, Università Roma TRE
Ernesto d'Albergo, Sapienza Università di Roma
Elvira Tarsitano, Università di Bari
Claudia Tubertini, Università degli Studi di Ferrara
Walter Vitali, co-coordinatore gruppo di lavoro Goal 11 ASviS
Michele Zazzi, Università degli Studi di Parma

Staff editoriale

Giovanna Mangialardi
Martina Massari

Politiche editoriali

Procedura di selezione tramite peer-review



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Questo numero

N°19, 2025

Titolo:

Indirizzi di policy e forme innovative
dell'abitare nei contesti locali italiani.

A cura di:

Nadia Caruso, Carlo Cellamare e
Cristina Mattiucci

ISBN 9788854972193

ISSN 2465 2059

<https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/8656>

Dipartimento di Architettura
dell'Università di Bologna
Viale Risorgimento, 2 40136 Bologna

Urban@it - Centro nazionale
di studi per le politiche urbane
Via Saragozza, 8 40121 Bologna

L'editore si dichiara disponibile ad
assolvere eventuali obblighi nei con-
fronti degli aventi diritto per l'utilizzo
delle immagini riportate nel volume.

Progetto grafico:
Nicola Parise

Indice

Caruso N., Cellamare C., Mattiucci C.

Introduzione

Parte I – Indirizzi di policy

Esiti del Seminario “Nodi e questioni per una politica nazionale dell’abitare. Verso l’XI Rapporto Urban@it” organizzato da *Urban@it* a Roma il 14 febbraio 2025

Betti S.

2025 *Nodi e questioni per una politica nazionale dell’abitare*

De Luca S.

2025 *Per una politica nazionale dell’abitare. Il contributo del Forum Disuguaglianze e Diversità*

Mariani, L.

2025 *Bisogni sociali e welfare abitativo*

Testini, C.

2025 *Il Social Forum dell’Abitare: vertenze e proposte di una rete orizzontale di territori ed esperienze collettive*

Zaccaria, R.

2025 *Il mutualismo e l’orizzonte europeo per una città e un abitare non speculativi*

Parte II – Esperienze e casi locali

Bortolotti A.

2025 *Finanziarizzazione dell’abitare e rigenerazione urbana. Il caso dello Scalo di Porta Romana.*

Brollo, B., Esposito, A., Festa, D.

2025 *Dalla città eterna alla città a breve termine: turistificazione e crisi di abitabilità a Roma.*

Brollo, B., Esposito, A., Festa, D., Rossi, I.

2025 *Supportare gli inquilini “in un mercato impossibile”: l’esperienza delle Agenzie sociali per la casa in Italia.*

Cafora, S., Colini, L., Furri, F.

2025 *Migrazione e emergenza abitativa nel caso di Torino.*

Casalegno, I., Mauloni, L.

2025 *Verso il caporalato abitativo: dalla segregazione allo sfruttamento abitativo in Torino.*

Del Giudice, G.

2025 *Affitti brevi e vulnerabilità abitativa a Napoli: analisi spaziale della pressione di Airbnb e implicazioni per la regolamentazione urbana.*

Giovanelli, G., Lucciarini, S.

2025 *Politiche di housing sociale in sistemi a scarsa supply-side immobiliare. L’intreccio tra risposte formali e informali alla domanda abitativa a Roma*

Giovine, R., Ventre, S.

2025 *La convivenza intergenerazionale come paradigma di una nuova residenzialità: il caso del Condominio Sociale di Napoli*

Gulli L.

2025 *Relazioni di lungo periodo tra politiche abitative e progetti di rigenerazione urbana in Emilia-Romagna*

Krähmer K.

2025 *Il primo community land trust italiano a Torino: un progetto di abitare bene comune per una rigenerazione urbana inclusiva, sostenibile e antispeculativa.*

Mangialardi G.

2025 *La dimensione provinciale nelle politiche abitative. Proposte di governance sinergica.*

Mangione E., Borghi E.
 2025 *Vuoti a rendere. La sfida della partecipazione popolare.*

Marconi, G.
 2025 *L'accesso alla casa per i cittadini stranieri: una questione sempre più impellente*
 Menegus, G., Salerno, G.M., Wacogne, R.
 2025 *Abbassare la tensione, ridurre la pressione, invertire la tendenza: la proposta di legge "Alta Tensione Abitativa" per regolamentare le locazioni brevi.*

Mugnano, S., Giannotti Mura C.
 2025 *Il build-to-rent tra finanziarizzazione e politiche urbane: il caso di Milano.*

Novak, V., Frausin, T.
 2025 *Abitare affordable a Trieste. Mappature locali per immaginare reti integrate tra casa, servizi e spazi urbani*

Pavarini, R.
 2025 *L'abitare cooperativo nel tempo presente. Esperienze della Cooperativa CCPMS di Reggio Emilia.*

Tosi Cambini S.
 2025 *Autorecupero come policy e patrimonio. Due casi fiorentini.*

Vingelli F., Arillotta, G.
 2025 *Il PNRR alla prova dell'abitare pubblico: sfide e strategie di co-progettazione nel processo di rigenerazione di Taverna del Ferro, Napoli Est.*

Volpe, M.
 2025 *Strategie territoriali per la tutela del diritto all'abitare di soggetti stranieri. Prospettive dalla Campania.*

INTRODUZIONE

Nadia Caruso

Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
nadia.caruso@polito.it

Carlo Cellamare

Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Ingegneria civile e ambientale
carlo.cellamare@uniroma1.it

Cristina Mattiucci

Università degli studi di Napoli, Federico II, Dipartimento di Architettura
cristina.mattiucci@unina.it

Il presente volume raccoglie i Background Papers (BP) connessi all'XI Rapporto Urban@it, dal titolo *Non solo casa. Ripensare il sistema dell'abitare*, dedicato alle politiche abitative in Italia. In linea con le precedenti esperienze, i BP qui raccolti costituiscono un riferimento fondamentale e un complemento importante del Rapporto, nel quale è presente la lista completa e sono ampiamente citati.

I presenti BP sono stati raccolti attraverso una call specifica rimasta a lungo aperta a contributi, e sono stati in parte presentati in un seminario dal titolo *Nodi e questioni per una politica nazionale dell'abitare. Verso L'XI Rapporto Urban@it*, organizzato da Urban@it presso la Sapienza Università di Roma il 14 febbraio 2025.

Questo seminario era organizzato in due parti principali. Nella prima erano stati chiamati a confrontarsi alcuni degli attori principali che sono coinvolti nello sviluppo e nella gestione delle politiche abitative e delle azioni connesse. Essa aveva quindi il carattere di tavola rotonda e di spazio di dibattito. Nella seconda si invitava invece ad intervenire ricercatori, studiosi e soggetti attivi nelle pratiche per illustrare e discutere esperienze innovative nel campo delle politiche abitative in diversi contesti locali italiani. Il panorama è stato molto ampio, con contributi da molte città e regioni differenti, segno di un importante fermento e di una rilevante capacità di innovazione che va anche ben al di là delle politiche abitative istituzionali, sperimentando percorsi interessanti, anche se problematici.

Il presente volume riflette quella struttura, che di fatto corrisponde ai campi su cui è stato strutturato tutto il dibattito che ha accompagnato la produzione del Rapporto ed è organizzato in due parti.

Una prima parte, dal titolo *Indirizzi di policy*, raccoglie i contributi di alcuni attori istituzionali nel campo delle politiche abitative. Inoltre, offre un posizionamento nell'ambito del dibattito esistente, peraltro molto vivo e acceso, data la gravità della situazione e la mancanza di adeguate politiche pubbliche in questa fase politica.

Attualmente, nello scenario nazionale sono in discussione un "piano casa" proposto dal Governo, ma anche tre proposte di legge da parte delle opposizioni e diverse proposte di politiche e di interventi avanzate da soggetti sociali diversi (da Confindustria a Legacoop). Tale dibattito si colloca sullo sfondo di un processo di elaborazione a livello europeo in merito alle politiche abitative, con la costituzione di un commissario con funzioni specifiche, di una commissione europarlamentare ad hoc e di una task force tecnica di supporto.

In sintesi, i testi raccolti in questa prima parte danno un contributo in termini di indirizzi di policy.

La seconda parte dei BP, dal titolo *Esperienze e casi locali*, raccoglie invece contributi di ricercatori e studiosi (ma non solo, anche attivisti e attori locali), relativi a casi di studio

interessanti e ad esperienze locali innovative, riferite al contesto italiano, ma con un'attenzione al più ampio contesto internazionale. Si tratta quindi di contributi prettamente di carattere scientifico, in cui si sviluppa un'attenta lettura critica delle esperienze. Questa seconda parte ha un forte carattere interdisciplinare, raccogliendo contributi di urbanisti, ma anche di antropologi, geografi, economisti, sociologi, ecc. a conferma del carattere multidimensionale che ha la questione abitativa. Tutti questi punti di vista sono rilevanti non soltanto per una migliore conoscenza del problema, ma anche per la stessa definizione di politiche adeguate, date le diverse componenti che devono essere tenute in considerazione e su cui bisogna agire. I contributi evidenziano da un lato un richiamo generale alla necessità di attivare politiche pubbliche e mantenere una regia pubblica dei processi in corso, anche nel coinvolgimento del privato. Allo stesso tempo però, essi danno conto con particolare attenzione anche delle numerose sperimentazioni in corso e dell'apertura di percorsi innovativi, che permettano di immaginare alternative, ma anche di comprendere politiche e interventi che si discostano dalle politiche tradizionali. In questa prospettiva, i BP costituiscono un contributo particolarmente rilevante ai temi del Rapporto. Essi offrono infatti, in alcuni casi, l'esemplificazione di percorsi innovativi che permettono di affermare la praticabilità di alcune politiche e azioni spesso neglette nel contesto italiano, ma che invece potrebbero e dovrebbero trovare spazio nella strutturazione e nella riorganizzazione del sistema dell'abitare in Italia, come ampiamente illustrato nel Rapporto. La casistica approfondita è molto ampia e spazia dall'abitare cooperativo al Community Land Trust (CLT), alla valutazione del patrimonio abitativo vuoto, alle forme di co-housing intergenerazionale, alle agenzie sociali per la casa fino alla residenzialità per la popolazione straniera.

I casi di studio sono inoltre significativi perché misurano anche alcune criticità del sistema italiano, come la finanziarizzazione del patrimonio abitativo, le forme di sfruttamento (il cosiddetto caporalato abitativo), la necessità sempre più impellente di regolamentare gli affitti brevi. Questi temi, non esaustivi della ricchezza dei contributi raccolti, mostrano l'estrema eterogeneità delle esperienze e delle analisi nei contesti locali italiani, presentando innovazioni e criticità, sperimentazioni e proposte programmatiche provenienti da tutto il territorio nazionale. Viene così ancora enfatizzata l'urgenza della questione abitativa e di una risposta locale - da parte di amministrazioni pubbliche, cooperative, privato sociale, università - per elaborare e promuovere proposte in merito.

Parte I – Indirizzi di policy

Esiti del Seminario “Nodi e questioni per una politica nazionale dell’abitare.

Verso l’XI Rapporto Urban@it” organizzato da *Urban@it* a Roma il 14 febbraio 2025

NODI E QUESTIONI PER UNA POLITICA NAZIONALE DELL'ABITARE

Stefano Betti, ANCE

LA CENTRALITÀ DELL'ABITARE

L'abitare non è più da considerarsi semplicemente come un bisogno primario ma un tema complesso e sfaccettato che intreccia dinamiche economiche, sociali, ambientali e normative. Riqualficare oggi una città, un quartiere, un edificio non è più una semplice operazione edilizia ma un'azione profonda che influenza direttamente la vita di chi abita e vive quello spazio.

I centri urbani, oggi, si trovano ad affrontare una sfida complessa: come riuscire a bilanciare la costante crescita della popolazione (crescita peraltro non dovuta ad un aumento demografico ma a dinamiche sociali che vedono nei prossimi anni una crescita del numero di famiglie) con la limitata disponibilità di alloggi soprattutto di piccola taglia (bilocali, monolocali, alloggi accessibili per anziani), il tutto garantendo al contempo sostenibilità e vivibilità. Per rispondere a questa complessità, l'adozione di due strategie chiave si rivela indispensabile: lo sviluppo di politiche abitative efficaci e una densificazione urbana equilibrata.

Di conseguenza, la politica nazionale dell'abitare deve fondarsi su regole chiare, strumenti di governance efficaci e investimenti mirati alla rigenerazione urbana e alla sostenibilità ambientale.

IL CONTESTO ATTUALE: I NUMERI DELLA CRISI ABITATIVA

La necessità di definire una programmazione strutturata deve essere necessariamente rapportata al contesto delle grandi transizioni e nuove sfide che investono le città e i territori:

- urbanizzazione in crescita: si prevede che nel 2050 il 70% della popolazione mondiale vivrà in città, con l'Europa che supererà la soglia dell'80% (Rapporto annuale Nazioni Unite 2024);
- accessibilità economica: tra il 2015 e il 2023, i prezzi delle case nell'Unione Europea sono aumentati del 48% (<https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20241014STO24542/la-crisi-abitativa-in-europa-dati-essenziali-e-azione-dell-ue-infografiche>). Il 32% delle famiglie in affitto sostiene costi abitativi superiori al 40% del proprio reddito disponibile (Fonte Istat). I costi dell'abitare in generale che sia il pagamento di un canone di locazione, o il versamento di una rata di mutuo, sta aumentando in maniera diffusa con maggiore pressione nei grandi centri urbani;
- precarietà lavorativa e accesso alla casa: la crescente precarietà lavorativa rende difficile l'accesso alla casa, specialmente per i giovani. La criticità è acuita dal fatto che i prezzi della spesa per l'abitazione continuano a crescere mentre i redditi, per ampie fasce della popolazione, non crescono in modo proporzionale, creando una forbice sempre più ampia tra capacità di spesa e costo del vivere;
- vetustà del patrimonio edilizio: l'Italia sconta un grave problema di qualità e sicurezza edilizia: circa il 75% degli edifici è stato costruito prima del 1981, spesso senza i necessari criteri antisismici ed energetici adeguati (Elaborazione ANCE su dati ISTAT);
- povertà energetica: nel 2023 erano oltre 2,4 milioni le famiglie in povertà energetica, pari al 9% del totale delle famiglie (Fonte OIPE).

RIPENSARE L'EDILIZIA SOCIALE IN CHIAVE COLLABORATIVA TRA PUBBLICO E PRIVATO

Per rispondere efficacemente alle transizioni in atto, è fondamentale ripensare l'edilizia sociale superando l'ottica emergenziale. L'edilizia sociale non può più essere vista unicamente come una soluzione tampone destinata alle fasce più fragili. È necessario adottare un approccio più ampio e inclusivo, indirizzando l'offerta non solo verso i più poveri, ma anche verso la "fascia grigia" di giovani, lavoratori precari e famiglie monogenitoriali che non riescono a sostenere i costi del libero mercato. Data la scarsità cronica delle risorse pubbliche destinate all'investimento nel settore, gli operatori privati non sono un'alternativa, ma diventano l'attore chiave per accrescere l'offerta di *Housing Accessibile*. Tuttavia, tale coinvolgimento non deve avvenire in modo coercitivo (come la previsione dell'obbligo di quote minime di edilizia sociale), ma attraverso misure normative e incentivi che garantiscano la sostenibilità economica degli interventi.

Accrescere l'offerta di *Housing Accessibile* è un obiettivo irraggiungibile senza il coinvolgimento del settore privato. A tal fine, servono regole nuove che favoriscano l'intervento sulla città costruita, garantendone la fattibilità e la sostenibilità economica. In particolare, occorre creare una nuova sinergia fra pubblico e privato: le risorse pubbliche devono essere messe in grado di attivare risorse private, attraverso l'introduzione di incentivi sia procedurali, sia urbanistico/edilizi, sia economico-finanziari. Tutto ciò deve essere accompagnato anche da una diversificazione delle fonti di finanziamento.

In questo quadro, anche il ruolo dei comuni è cruciale in quanto più direttamente coinvolti nella gestione delle politiche abitative locali. Una delle leve più importanti a loro disposizione è la messa a disposizione di aree pubbliche per l'edilizia sociale o per progetti di rigenerazione urbana.

L'EDILIZIA SOCIALE: VERSO NUOVI MODELLI ABITATIVI

La pianificazione non può più basarsi esclusivamente sulla mera disponibilità di spazi e aree, ma deve essere orientata verso il soddisfacimento di "standard qualitativi" che rispondano alle effettive esigenze della collettività (es. attività culturali, di tempo libero, sportive e di benessere). Questo impone di superare una logica meramente quantitativa di cessione di aree, privilegiando strategie più flessibili, come il recupero e l'ottimizzazione degli standard esistenti. Nei contesti urbani già saturi, dove la disponibilità di nuove aree è insufficiente, la monetizzazione (con la creazione di un fondo vincolato alla riqualificazione della "città pubblica") si configura come una soluzione auspicabile.

Infine, la sostenibilità economica degli interventi di edilizia agevolata rappresenta un nodo critico. Spesso, il prezzo di mercato nelle zone interessate è basso, mentre i costi di costruzione sono aumentati significativamente (a causa del caro materiali e degli standard prestazionali elevati). Questo crea un divario insostenibile tra costi e valori immobiliari, rendendo difficile la collocazione sul mercato. Per rendere questi interventi realizzabili e replicabili, è indispensabile introdurre misure di compensazione efficaci.

A livello progettuale, si deve favorire la flessibilità degli spazi: l'obiettivo è passare dalla rigida separazione tra casa, lavoro e tempo libero a modelli abitativi osmotici, con soluzioni architettoniche che favoriscano la multifunzionalità degli ambienti.

PER UNA POLITICA NAZIONALE DELL'ABITARE. II CONTRIBUTO DEL FORUM DISUGUAGLIANZE E DIVERSITÀ

Sabina De Luca, Forum DD

Di fronte all'esplosione della questione abitativa nel nostro Paese, sempre più voci si sono levate, e sempre più frequentemente, per rimarcare la scomparsa del diritto all'abitare dall'agenda politica nazionale; mettendo in luce come l'azzeramento dell'esigibilità di questo diritto da parte di fasce sempre più ampie e diversificate di popolazione sia una conseguenza diretta del crescente arretramento delle politiche pubbliche per l'abitare (pur senza trascurare l'impatto della, del tutto anomala in confronto agli altri paesi OCSE, dinamica salariale nel nostro Paese).

Ma questo arretramento non è dovuto a fenomeni inevitabili, essendo piuttosto il frutto di scelte precise, che peraltro investono non solo il tema della casa (per quanto qui raggiunga una delle sue massime espressioni), ma anche altre dimensioni della vita delle persone e diversi ambiti di policy.

Un arretramento che va di pari passo con una torsione del senso comune, da cui trae alimento e sostegno. Oggi, infatti, "pubblico" più che essere inteso come tutela dell'interesse collettivo, è divenuto sinonimo di inefficienza e spreco. Da molto tempo ormai nel pubblico si investe sempre meno, anzi si "risparmia", del tutto indifferenti all'inevitabile indebolimento della capacità di pensiero e azione che ne consegue, salvo poi utilizzare questo indebolimento a giustificazione di un ulteriore disinvestimento nella nostra Pubblica Amministrazione. E rivolgerci al privato, invocandone la "salvifica" discesa in campo, anche laddove l'azione pubblica resta insostituibile.

I numeri sono emblematici: negli ultimi 10 anni, la PA ha perso oltre duecentomila persone; l'età media è di quasi 51 anni; la PA italiana è la più debole d'Europa con 5,5 impiegati ogni 100 abitanti contro 8,3 della Francia, 8,1 del Regno Unito, 7,3 della Spagna e 6,1 della Germania. Nei Ministeri quasi il 30% del personale ha più di 60 anni e chi ha meno di 30 anni non arriva all'1%. In due anni i candidati ai concorsi pubblici si sono ridotti a un quinto. Due vincitori su dieci rinunciano al posto, ma diventano il 50% per i posti a tempo determinato. Molti vincitori di concorso prendono servizio, per poi lasciarlo dopo pochi mesi.

Questi numeri ci dicono che proprio in una fase in cui avremmo estremo bisogno di una Pubblica Amministrazione sempre più robusta e qualificata per affrontare le sfide che è chiamata a sostenere, essa non solo è andata sempre più invecchiando, anagraficamente e professionalmente, ma è anche divenuta sempre meno attraente per i giovani, senza i quali nessun rinnovamento è possibile. Favorendo così la persistenza di quella delegittimazione dell'azione pubblica sulla quale si fonda il consenso al mantenimento dello *status quo*.

E tuttavia questo arretramento non riguarda allo stesso modo e con la stessa intensità tutti i livelli di governo. Di certo è venuto meno il ruolo centrale, in pressoché tutte le sue funzioni di indirizzo, programmazione, regolazione, finanziamento, controllo e monitoraggio. Per contro, per quanto non immuni da questo generalizzato indebolimento, anzi, per certi aspetti, da questo colpiti anche più intensamente in conseguenza delle politiche ispirate al rigore di bilancio che hanno contrassegnato gli ultimi decenni, ad agire la leva pubblica sono rimasti sostanzialmente i livelli territoriali la cui prossimità ai cittadini costituisce il "naturale" deterrente a questa fuga dalle proprie responsabilità.

Un'azione inevitabilmente parziale, non disponendo essi di tutte le leve necessarie per garantire un'efficace, strutturale e duratura presa in carico della questione abitativa in tutte le sue espressioni, in termini di bisogni e destinatari.

Allo stesso tempo, si è gradualmente affermata la cosiddetta finanziarizzazione del bene casa, non più un diritto ma un asset, frutto anche della torsione della concezione delle città e della

loro funzione: sono ormai considerate attraenti non le città accoglienti, in grado di corrispondere ai bisogni e alle aspirazioni di coloro che le abitano, ma quelle che, al pari di una qualsiasi impresa, reggono la competizione nell'attrarre investimenti e capitali. Una competizione sospinta anche dalla rarefazione delle risorse pubbliche, assunta come un dato di fatto inevitabile, mai come conseguenza di precise scelte allocative, che hanno relegato al margine il diritto all'abitare.

Da ultimo, si è imposta con una forza sin qui sconosciuta la deriva securitaria, che ha trovato il suo apice nel decreto Caivano, con il quale la prolungata assenza di politiche strutturali e l'abbandono da parte delle istituzioni dei territori posti al margine della loro attenzione è stata tradotta in emergenza. Così da legittimare un modello di intervento che lungi dal proporre soluzioni dal respiro lungo, in grado di affrancare questi territori dalla marginalità, facendo anche leva sulle risorse e capacità locali, ne travolge, in una logica autoritaria e repressiva, non solo competenze e intelligenze ma anche gli stessi spazi di libertà personale, spesso anche senza distinguere chi subisce questa marginalità da chi da essa trae illegittimo profitto.

Eppure, a volerne utilizzare i lasciti, sono tante e anche assai diffuse le esperienze che ci indicano che la strada da seguire è ben altra, dimostrando che l'uscita dalla trappola della marginalità è possibile. Ma se manca la volontà e l'interesse a estrarne i tratti comuni, le condizioni abilitanti che consentono di metterle a sistema, a usare le valutazioni che pure ci sono, queste esperienze non potranno mai tradursi in politiche strutturali, rimanendo esposte al rischio della occasionalità e della reversibilità.

Da dove partire, dunque, per risalire questa china, ribaltando anche la narrazione dominante? In primo luogo, dalla consapevolezza che in una situazione siffatta, non ci sono scorciatoie possibili: per quanto la funzione pubblica sia giustamente intesa come patrimonio e diritto/dovere di una collettività più ampia, non solo delle istituzioni pubbliche in senso stretto, non c'è dubbio che senza di esse non si può invertire la rotta. E non c'è dubbio, che a funzionare, ad agire, deve essere tutta la filiera istituzionale. Non è pensabile accorciare la catena decisionale e operativa di quella che non può non essere una governance multilivello. Miope sarebbe rifugiarsi in una presunta possibilità di autosufficienza, rinunciando a pretendere che tutti i livelli di governo esercitino le proprie responsabilità, fosse anche solo per rassegnazione. E dunque, come priorità, la prima che deve tornare in campo, anche con un radicale cambiamento di postura è la funzione del centro, cui spetta la responsabilità della cornice strategica, dei principi e degli indirizzi, da costruire nel confronto vero e non rituale con gli altri livelli di governo e con tutti i produttori di conoscenza utile alle politiche (università, associazioni e soggetti attivi sul territorio), ma anche dell'accompagnamento di terreno. Non basta, anzi è deleterio, un bando ogni tanto, i cui esiti, quando va bene, ti limiti a controllare, ma di cui non ti senti affatto responsabile.

Poi certo, occorre far funzionare la governance multilivello, ma qui, lo sappiamo, è la politica che deve esercitare il suo ruolo, rendendo chiare, motivanti e mobilitanti le missioni perseguite, i risultati da raggiungere. Ricucendo su di esse la catena decisionale inevitabilmente lunga, così da scongiurarne i rischi di autoreferenzialità. E aggregando su di esse le tante conoscenze e competenze disponibili, riconoscendo il ruolo dei soggetti attivi sul territorio come portatori di conoscenza utile alla migliore efficacia delle scelte, e quindi delle politiche, attraverso una vera e propria cessione di potere, non il mero ascolto. Consentendo e rendendo possibile il monitoraggio civico che alimenta alleanze di scopo capaci di sostenere l'attuazione di quanto progettato, proprio perché frutto del lavoro comune e di una visione condivisa.

A questo fine, non è solo la PA a dover cambiare. Serve anche, in molti casi, un cambio di postura da parte delle organizzazioni di cittadinanza attiva e del mondo del Terzo settore che, per massimizzare la capacità di azione comune, si devono percepire come agenti di

cambiamento e non meri esecutori, gestori di un bene o erogatori di un servizio, superando la frammentazione e la competizione che spesso ne caratterizza le dinamiche interne.

Sempre in quest'ottica, va riletto il rapporto/partenariato pubblico privato, laddove, anche per la debolezza del pubblico, si è tradotto in una mera delega e nella incapacità di catturare e valorizzare la stessa intelligenza del privato. Peggio ancora, nella prevalenza dell'interesse privato su quello della collettività. Le cronache di questi giorni ci restituiscono, con plastica evidenza, quanto possa regredire il diritto all'abitare con politiche di rigenerazione urbana, che tali non sono, perché rendono le nostre città più fragili nell'opporsi alla speculazione in campo edilizio e nella gestione del territorio.

E infine: nessuna inversione di rotta può effettivamente realizzarsi se non si riconosce e si spezza il circuito perverso di alimentazione reciproca tra le diverse forme di disuguaglianze e povertà (abitativa, di reddito, di ricchezza privata e comune, educativa, energetica, ...). Se non c'è lavoro, o il lavoro è povero, intermittente, malpagato, se chi è impossibilitato a lavorare non può contare su sostegni adeguati o persino, su alcun sostegno, difficile potersi permettere una casa decente (quando non, del tutto, la casa). Se non c'è una casa decente, bambine/i e ragazze/i faticheranno molto di più a scuola (e più avanti nel lavoro), per l'inadeguatezza degli ambienti di vita e studio. Se le case sono energivore perché vecchie e non mantenute, ancor meno efficientate, il costo delle bollette sarà ancora più alto laddove minori sono le possibilità di sostenerlo (e viceversa). Occorre leggere tutte queste interdipendenze, per agire contestualmente su tutte le dimensioni della qualità dell'abitare, il solo modo per coniugare assieme giustizia ambientale e giustizia sociale e renderle effettivamente perseguibili. Senza rifuggire dalla complessità ma attrezzandosi per gestirla.

BISOGNI SOCIALI E WELFARE ABITATIVO

Laura Mariani, Responsabile Politiche Abitative e Sviluppo Urbano, CGIL Nazionale

Parlare in questa fase di welfare abitativo e di politiche per la casa, implica inserire il tema in un contesto sociale e politico complesso, legato alla perdita di potere d'acquisto dei redditi, all'allargamento delle disuguaglianze economiche, sociali e territoriali, all'aumento della povertà, che è sempre più un fenomeno multidimensionale e che spesso vede intersecarsi più ambiti di precarietà: economica, lavorativa, abitativa, educativa, sociale, energetica, oggi in grande evidenza.

Una condizione già certificata: l'ISTAT stima come, nel 2023, siano 2,2 milioni le famiglie in povertà assoluta (5,7 milioni di persone) e 2,8 milioni le famiglie in povertà relativa familiare (8,4 milioni di persone). Sono più colpite le famiglie numerose e con figli minori, quelle operaie, del Mezzogiorno, le persone migranti. E incide la condizione abitativa: sono infatti circa un milione le famiglie povere in affitto: per queste, l'incidenza del canone sul reddito è in media del 30,0%, raggiungendo il 38,7% e 53,0%, rispettivamente, per le famiglie monogenitoriali e single¹.

Inoltre, a testimonianza dell'inasprimento delle condizioni di disagio delle famiglie più povere, il 25,4% della popolazione vive in una abitazione sovraffollata (media EU 13,6%), quota che sale al 36,3% per le famiglie povere e al 42,0% per quelle in affitto² e 2,3 milioni di persone (9% della popolazione) vive in condizione di povertà energetica, non riuscendo ad accedere ai servizi energetici necessari per il proprio benessere: illuminazione e riscaldamento³.

Su questa condizione di precarietà incide il definanziamento nazionale del Fondo di sostegno all'affitto e di quello per la morosità incolpevole, quest'ultimo recentemente rifinanziato ma con risorse del tutto insufficienti, nonché la cancellazione del reddito di cittadinanza, che prevedeva una quota per il pagamento dell'affitto, vista peraltro l'esclusione, con l'introduzione dell'ADI, di una platea importante di persone, oggi prive di sostegni.

A conferma dell'accrescimento delle fragilità, i provvedimenti di sfratto, secondo gli ultimi dati del Ministero dell'Interno, sono emessi prevalentemente per morosità. Sono in flessione come dato generale, ma in molte grandi città aumentano quelli per finita locazione di immobili sempre più destinati ad affitti brevi: sono circa 115 mila, tra nuove procedure di sfratto e richieste di esecuzione presentate, le situazioni che dovranno affrontare nell'immediato gli Enti locali⁴.

I canoni di affitto, inoltre, continuano a crescere e aumenta l'incidenza sui redditi.

Una prima valutazione riguarda i contratti in essere nei quali i rinnovi, non a canale concordato, sono aggiornati annualmente (indice FOI-ST). I salari non sono allineati all'inflazione, che dal 2021 al 2023 in termini cumulati è stata del +17,3% (indice IPCA), mentre gli affitti, che pesano sui bilanci familiari, vengono rinnovati puntualmente. Una seconda riguarda i canoni di mercato per nuove locazioni che secondo operatori del settore, raggiungono 1.800 euro/mese a Milano, 1.600 a Firenze, 1.400 a Venezia e Bologna, 1.300 a Roma.

Questi dati peraltro stridono con quelli delle abitazioni vuote: l'Istat ne stima 9,6 milioni, il 27,2% delle abitazioni. Un mercato, quindi forse non saturo ma comunque bloccato.

¹ ISTAT, Annuario Statistico Italiano 2024.

² Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC esaminati nel 2024.

³ OIPE, Osservatorio Italiano sulla Povertà energetica

⁴ Ministero dell'Interno, Osservatorio sulle procedure di rilascio degli immobili.

Sul livello dei canoni incide anche il fenomeno delle locazioni brevi, che sta creando un mercato parallelo, godendo di una fiscalità di vantaggio e nessuna limitazione dei canoni, con espulsione dei residenti dalle zone centrali, incremento delle disuguaglianze, desertificazione sociale.

La CGIL ha elaborato alcuni dati dell'Osservatorio dell'Agenzia delle Entrate: si legge come l'aumento nel tempo delle locazioni transitorie, soprattutto per studenti, e la parallela riduzione dei contratti ordinari di lungo periodo (nel 2023 il 48% dei nuovi contratti), dal 2019 ad oggi ha reso non più disponibili per locazioni di lunga durata circa 120.000 alloggi, verosimilmente per residenti. Le riduzioni, nelle città metropolitane, hanno medie del 15% (Roma, Venezia, Milano, Napoli), ma raggiungono anche il 30% (Genova, Palermo e Bari), incidendo anche sul livello dei canoni.

L'arretramento dello spazio pubblico e il quadro attuale.

Il settore del welfare abitativo è stato caratterizzato da un modello di intervento pubblico che, seppure con molte distorsioni, ha risposto, dal secondo dopoguerra, al bisogno di casa dei ceti meno abbienti, attraverso consistenti piani di edilizia residenziale pubblica e di edilizia convenzionata, in linea con l'approccio culturale di favorire la proprietà. Dal 1998, anno di chiusura dei fondi Gescal, manca una reale programmazione e, a partire dagli anni Novanta, mediante varie leggi (per prima la 560 del 1993), una parte del patrimonio pubblico è stata venduta.

La riforma del Titolo V ha trasferito le competenze in tema di politiche abitative alle Regioni. Lo Stato non si è ritenuto vincolato a finanziare il settore come altri oggetto di trasferimento, pur non essendo stato esonerato né dalla vigente legislazione, né dalle interpretazioni della Corte Costituzionale, che ne ha confermato la responsabilità in concorrenza con le Regioni, con la conseguenza che sono risultate del tutto episodiche, discontinue ed estemporanee le scarse risorse reperite in sede di formazione del bilancio.

Di fatto, nel tempo, la politica della casa ha rappresentato un ambito sempre minore dell'intervento centrale passato, attraverso un disinvestimento nell'offerta di abitazioni sociali, a forme di contributo diretto alle famiglie in affitto in difficoltà economica, con risorse tuttavia insufficienti e discontinue: il Fondo di sostegno all'affitto previsto dalla Legge 431 del 1998 e il Fondo per la morosità incolpevole previsto dal Decreto-legge 102 del 2013. In sostanza, si è lasciata la soluzione dei problemi abitativi al mercato privato disciplinato dalla Legge 431 del 1998 e costituito da due canali: il primo libero nelle regole e nei livelli economici, il secondo concordato, attraverso accordi territoriali tra proprietà e rappresentanze sociali. La scelta, tuttavia, è demandata alla proprietà, che si orienta ovviamente verso la forma che garantisce più libertà economica e normativa.

L'arretramento dello spazio pubblico si è reso evidente innanzitutto con la mancanza di programmazione economica. La spesa pubblica in abitazioni (secondo la classificazione COFOG) è rimasta per molti anni su livelli irrisori, con investimenti attorno allo 0,02% del Pil nell'ultimo decennio. Si è registrato un incremento nel 2021-2022-2023 sostanzialmente per effetto dei contributi agli investimenti legati al Superbonus. Tra il 2014 e il 2022 la spesa media pro-capite per prestazioni sociali in ambito abitativo è stata di circa 12 euro, meno di un decimo di quella media dell'area euro (i vari sostegni agli affitti sia dell'Amministrazione centrale che di quelle locali e incentivi per l'accesso ad abitazioni a canone concordato affittate da privati). Ma anche in presenza di stanziamenti, gli approcci sono stati episodici e frammentati, con iniziative mai basate su un'analisi della domanda reale e della distribuzione territoriale dei fabbisogni. Questo si legge nei programmi destinati al comparto che hanno visto, negli anni anche più recenti, difficoltà di attuazione e scarso raggiungimento degli obiettivi, nonostante la volontà di indirizzo, spesso indicata nelle finalità dei programmi, di incidere sull'abitare,

non declinata poi con interventi diretti a sostegno dell'Edilizia Residenziale Pubblica e Sociale, spesso rimasta una politica implicita.

Anche l'esperienza del social housing, nata per rispondere a chi non può accedere all'edilizia pubblica ma non trova risposta nel mercato privato, ha marcato ulteriormente la rinuncia a politiche pubbliche incisive nel comparto abitativo, poiché è emerso un vuoto sugli aspetti regolamentari e di definizione. Sono mancati riferimenti normativi certi, tali da facilitarne l'attuazione e verificandosi, di conseguenza, differenziazioni sostanziali nei territori. Infatti, le iniziative di edilizia sociale sono state episodiche, non dettate da una reale programmazione, limitate nei risultati quantitativi e non in grado di fornire una risposta socialmente significativa. Oggi viviamo una fase regressiva in cui il problema abitativo tende ad acuirsi e coinvolge fasce crescenti di popolazione afferenti anche al ceto medio.

La mancanza di politiche a livello centrale ci consegnano un Paese che, nel contesto europeo, si distingue innanzitutto per una delle più basse quote di edilizia pubblica (il 4% del patrimonio abitativo), lunghi tempi di attesa per la pubblicazione delle graduatorie e ancor più lunghi (anche decennali) per l'assegnazione degli alloggi, rispetto a un fabbisogno che lo stesso Governo stima in circa 650 mila unità, quantificando le famiglie che nel 2018 erano in lista di attesa per la disponibilità di un alloggio⁵. Molti alloggi non sono inoltre disponibili per lo stato manutentivo in cui versano. Il nostro paese, tuttavia, si distingue anche per una minore dimensione del patrimonio in affitto privato, pilastro dell'offerta in molti Paesi europei e, più in generale, per una scarsità di alloggi con costi sostenibili.

Rispetto ad un'offerta scarsa e rigida, la domanda nel tempo si è ampliata e fortemente modificata, per molti fattori: la ripresa dei fenomeni di inurbamento nelle aree urbane maggiori, i cambiamenti della popolazione di natura demografica con il progressivo invecchiamento e nella struttura familiare con l'incremento di forme familiari, le nuove esigenze di mobilità per motivi di lavoro e di studio, la componente importante dovuta all'immigrazione.

La lettura di tali fenomeni rende necessarie risposte in termini non puramente quantitativi, rispetto a bisogni espressi soprattutto in relazioni a condizioni di reddito (famiglie appartenenti alla fascia di reddito bassa o medio-bassa che esprimono una domanda di casa primaria, famiglie monoreddito, pensionati a basso reddito), ma anche a condizioni che, seppur legate al reddito, sono condizioni di vita (single, giovani coppie, lavoratori mobili, immigrati, giovani, famiglie monogenitoriali, ecc).

Le azioni centrali e le politiche attuali

Le dinamiche descritte impongono azioni urgenti che il Governo non compie.

Il PNRR ha previsto alcune misure indirizzate alla casa, ma questa non è stata una priorità e l'occasione offerta dai fondi non si è tradotta in interventi capaci di portare a un'inversione di tendenza in relazione ai servizi abitativi per le famiglie, non è stato affrontato il disagio abitativo ed è stata sottovalutata la misura dell'intervento per l'ERP.

Le due principali misure, il Piano innovativo per la qualità dell'abitare (PINQuA) e Sicuro, verde e sociale del Piano Complementare, sono volti prevalentemente a riqualificare spazi e a una manutenzione dell'Edilizia Residenziale Pubblica, anche in chiave di efficienza energetica, più che a un incremento dello stock disponibile previsto per l'edilizia sociale che, pur rappresentando uno strumento importante, non può essere sostitutiva. Peraltro, molti progetti risultano in ritardo, soprattutto per difficoltà nell'iter precedente la fase esecutiva.

Con l'ultima legge di Bilancio vengono rifinanziati, ma con risorse del tutto insufficienti, il fondo per la morosità incolpevole (10 milioni di euro per il 2025 e 20 milioni per il 2026) e

⁵ Documento di Finanza Pubblica 2025.

quello per gli studenti fuori sede (1 milione di euro per il 2025 e di 2 milioni per ciascuno degli anni 2026 e 2027), Viene introdotto un Piano Casa Italia per l'edilizia residenziale pubblica e sociale, con 560 milioni di euro dal 2028 al 2030. Lo stanziamento, introdotto nell'iter parlamentare, è positivo, ma le risorse esigue. Il Piano si integra con le linee guida previste dalla legge di Bilancio per il 2024 per la sperimentazione di modelli innovativi di Edilizia Residenziale Pubblica, inserendo anche il comparto dell'edilizia sociale. Il Fondo dedicato prevedeva una somma esigua, 100 mln di euro, disponibili nel 2027 e nel 2028.

Il tema degli affitti sostenibili viene affrontato nell'immediato con l'incremento dell'ambito di esenzione delle somme erogate o rimborsate dai datori di lavoro per i canoni di locazione da neoassunti che trasferiscono la residenza, che comunque non affronta il tema della mobilità lavorativa per i lavoratori di tutti i settori, pubblici e privati, per gli studenti e per le famiglie.

Le valutazioni e gli obiettivi della Cgil.

Il tema della sostenibilità del mercato abitativo, per la CGIL rappresenta una priorità, declinata in piattaforme e proposte integrate e in una contrattazione ai vari livelli di programmazione: nazionale, territoriale e locale. Per la CGIL è necessaria una strategia per affrontare, con risorse adeguate, i nodi del disagio abitativo, svincolando le risposte da piani o programmi di carattere straordinario, non in grado di fornire una risposta socialmente significativa.

La richiesta prioritaria è un ruolo programmatico più incisivo a livello centrale, stante la necessità che lo Stato detti indirizzi, programmi e obiettivi prioritari, anche in relazione a misure economiche e sociali che vengano definite. Bisogna rivendicare che le politiche abitative tornino ad essere una politica esplicita dell'agenda nazionale, ponendo dei target quantitativi rapportati alla domanda dei territori e concorrendo alla rimozione dei crescenti squilibri territoriali, economici e sociali.

Oggi bisogna pensare alla casa come infrastruttura sociale indispensabile e a un nuovo modello di abitare sociale dove il pubblico recuperi il proprio ruolo di governo nei processi. Bisogna potenziare e progettare soluzioni in grado di intercettare, oltre alla domanda pregressa, le esigenze di categorie socio-demografiche in crescita (nuclei monofamiliari, giovani coppie, popolazione anziana, lavoratori mobili, giovani, studenti universitari, persone che devono soddisfare un bisogno abitativo temporaneo), da inserire in più ampi processi di rigenerazione urbana attraverso trasformazioni e riqualificazioni, nell'ottica sia di transizione ecologica e dei nuovi indirizzi che l'Europa sta fornendo, che di messa in sicurezza del patrimonio.

È necessario considerare il servizio abitativo destinato a cittadini in una situazione di disagio economico come parte dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il processo di regionalizzazione delle politiche abitative ha infatti fortemente accentuato differenze territoriali.

Si pone, nell'immediato, la necessità di interventi che affrontino l'emergenza: è indispensabile che vengano ripristinati, con dotazioni adeguate, i fondi per il sostegno affitti e la morosità incolpevole, strumenti fondamentali per sostenere i redditi delle famiglie in difficoltà economica e prevenire ulteriori provvedimenti di sfratto da governare, nella gestione delle esecuzioni, attraverso protocolli condivisi col ruolo centrale di Comuni e Prefetture.

Un ruolo importante, per contrastare l'emergenza, può essere assunto dalle Agenzie sociali dell'Abitare, che come Cabine di regia locali tra i diversi soggetti, istituzionali e non, interessati al tema abitativo, possono rappresentare uno snodo delle problematiche abitative e un luogo di acquisizione di dati e di elaborazione di proposte efficaci. Queste dovrebbero operare in sinergia con l'Osservatorio Nazionale della Condizione Abitativa (Osca), previsto dalla Legge 431/98, recentemente costituito ma non operativo.

Bisogna tuttavia traghettare le iniziative anche nel lungo periodo, innanzitutto incrementando, anche attraverso la riqualificazione di quello esistente, il patrimonio di edilizia pubblica, unica

risposta per i nuclei a basso reddito. Questa ha bisogno di sovvenzioni stabili e stanziare con continuità, in modo tale che possano essere programmate per tempo da Regioni e Comuni con modalità e procedure che devono diventare ordinarie.

Al contempo è necessario rispondere alle necessità delle fasce economicamente deboli per affrontare il mercato e rivedere i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Una platea di famiglie che, per condizioni di vita e redditi, tende ad aumentare.

Un ruolo importante può essere svolto, come avviene da decenni in molti paesi europei, dall'edilizia sociale a costi sostenibili, che integra l'edilizia pubblica, ancorandola a parametri che ne caratterizzano la natura sociale: permanenza nel mercato delle locazioni a tempo indeterminato o per una durata significativamente lunga; caratteri dell'utenza con precisi requisiti; livello dei canoni possibilmente differenziati e comunque non superiori al canone concordato ridotto applicando predeterminate percentuali; caratteri dei soggetti gestori istituiti con questa specifica finalità.

Questo anche in considerazione dell'istituzione del nuovo Fondo Nazionale dell'Abitare (FNA) da parte di CDP dedicato al social housing e sostenuto dalla garanzia del programma InvestEU, che dovrebbe investire in iniziative di affordable social housing (alloggi sociali a prezzi accessibili) e contribuire a ridurre il disagio abitativo e affrontare le sfide e i nuovi bisogni dell'abitare legati all'evoluzione demografica della popolazione, alla trasformazione delle strutture familiari e all'aumento delle disparità socioeconomiche e territoriali, promuovendo al contempo l'inclusione sociale.

Un'attenzione particolare va data a un fenomeno che oggi impatta fortemente sulle città, non solo a vocazione turistica, quello degli affitti brevi, che in molte realtà sta deformando il mercato con impatti su quello delle locazioni a lungo termine, ponendo la necessità di una normativa di regolamentazione di settore, collegandolo con i temi più generali di politica abitativa e di salvaguardia del tessuto urbano. Questa deve riguardare il ruolo delle piattaforme, sottostimato soprattutto per i suoi effetti di concentrazione della rendita, il tema delle trasformazioni d'uso legate alle strutture turistiche ricettive, le forme della regolazione, in linea con la sentenza della Corte di Giustizia europea 111 del 2020, che ha stabilito che i Comuni possono imporre regole alle locazioni turistiche con l'obiettivo di consolidare e incrementare la funzione residenziale.

È convinzione della Cgil che l'indebolimento e la precarietà del mondo del lavoro, la corrosione del potere di acquisto delle famiglie, la finanziarizzazione degli investimenti legata a opportunità di profitto avulse dalle condizioni che il territorio può fornire, accentuino la polarizzazione dei redditi e accrescano le disuguaglianze, minando gli elementi base della coesione sociale. In tale quadro il diritto minimo dell'accesso all'alloggio può diventare elemento cruciale per consentire condizioni di un benessere minimo da parte di molte famiglie.

IL SOCIAL FORUM DELL'ABITARE: VERTENZE E PROPOSTE DI UNA RETE ORIZZONTALE DI TERRITORI ED ESPERIENZE COLLETTIVE

Carlo Testini, ARCI, Social Forum dell'Abitare

Il diritto ad una casa dignitosa è da molto tempo nelle agende di organizzazioni e movimenti sociali che cercano di combattere disuguaglianze e povertà. I movimenti sociali che hanno fatto parte delle occupazioni abitative di luoghi abbandonati, per lo più di proprietà pubblica o legate a processi speculativi rapaci, hanno cercato negli anni di dare risposte ad un problema che riguarda migliaia di famiglie, soprattutto nelle città. Così come diversi sindacati di inquilini difendono il diritto delle persone, soprattutto le più fragili, contro burocrazie soffocanti e l'arretramento dei servizi di welfare territoriale. Negli ultimi anni, anche sulla scia dell'emergenza Covid e della emersione di situazioni drammatiche di povertà e disagio abitativo, sono molte le organizzazioni che a vario titolo si misurano con le difficoltà delle persone a trovare una casa a costi ragionevoli e in condizioni dignitose.

Tra queste il CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienti) che dopo un percorso lungo di condivisione di progettualità e prospettive ha organizzato a novembre 2022 un primo incontro di rete che ha messo le basi per la costituzione del Social Forum dell'Abitare battezzato durante una tre giorni di incontri a Bologna nell'aprile del 2024. Nel giro di un anno sono stati organizzati diversi appuntamenti tematici in città diverse (da Torino a Genova) e accompagnato la costituzione di reti territoriali che si sono attivate spesso partendo da esperienze importanti già costituite come a Milano con "Chiediamo Casa" o a Venezia con "Ocio-Osservatorio civico sulla casa e la residenza a Venezia" e la rete delle mobilitazioni di "Alta tensione abitativa".

Questa caratteristica di promuovere nuove reti locali e connetterle tra di loro costruendo una riflessione collettiva che parte dalle esigenze e dalle problematiche delle persone reali, genera una notevole potenza che si sta diffondendo con forza nelle città aggredite dalle dinamiche dell'iperturismo come Firenze, Roma, Genova, Napoli e altre meno grandi che subiscono lo stesso destino con percorsi anche legati all'aumento del lavoro povero e della difficoltà di migliaia di studenti a trovare un alloggio nelle città universitarie, da Catania a Bari, da Palermo a

Bologna.

Il Social Forum dell'Abitare non solo oggi connette decine di organizzazioni di terzo settore, movimenti sociali, sindacati ma coinvolge anche sociologi, urbanisti, economisti che a vario titolo si stanno occupando del tema dell'abitare da più punti di vista.

Quest'alleanza composita consente una visione multidimensionale che riflette anche sulle proposte di policy da mettere a disposizione dei diversi livelli di governo della cosa pubblica. Anche la connessione con diversi attori a livello europeo ha consentito un confronto molto concreto sulle politiche pubbliche affrontate da molte città estere e ha attivato una relazione con alcune delle famiglie politiche del Parlamento Europeo e con uffici e funzioni della Commissione Europea.

Il lungo percorso tratteggiato sopra è stato caratterizzato anche da una campagna nazionale nell'ottobre del 2024 che abbiamo chiamato "Vuoti" partita da una intuizione della mobilitazione della rete torinese che ha lanciato la raccolta firme "Vuoti a rendere" per una delibera di iniziativa popolare per restituire a tutt3 le case sfitte.

"Vuoti" è partita dalla constatazione che le città, i nostri territori, sono la dimostrazione più evidente di un vuoto di politiche che nella vita di tutti i giorni si trasforma in altrettanti vuoti materiali: le case popolari lasciate vuote a fronte di migliaia di sfratti e di richieste inevase, gli appartamenti destinati alla locazione turistica che svuotano città e quartieri di abitanti, le tante

aree dismesse o abbandonate, gli edifici incompiuti, sottratti alla socialità, all'abitare o al verde; l'assenza di efficaci politiche per l'accoglienza e di contrasto alla grave emarginazione; la negazione del diritto alla residenza tanto agli occupanti quanto alle persone senza dimora; l'assenza di politiche per un efficace uso del patrimonio edilizio e delle risorse per migliorare le condizioni di lavoro, di reddito e i diritti di genere.

Ma il Social Forum è stato soprattutto un lungo percorso caratterizzato da una continua rielaborazione delle proposte sulle quali si è lavorato anche nell'appuntamento del Social Forum che si è svolto dal 22 al 24 maggio 2025 a Napoli.

Per imprimere nel paese un cambiamento radicale sul tema del diritto all'abitare è necessario recuperare la funzione sociale del pubblico in tutte le sue dimensioni, con una vertenza nazionale che restituisca a tutti la titolarità dei diritti inalienabili.

Una nuova centralità della politica pubblica non è possibile senza considerare l'abitare parte integrante di un welfare inclusivo e accogliente incentrato sul protagonismo delle comunità locali nella progettazione urbana e degli interventi sociali.

Abbiamo bisogno di una nuova prospettiva che integri il modello urbano nella visione più ampia delle politiche dell'abitare che comprenda i diversi ambiti della qualità della vita delle persone, coniugando la condivisione dei luoghi e degli spazi con la promozione sociale e culturale, il lavoro, il protagonismo della società civile organizzata in un'ottica inclusiva, con la capacità di progettare un futuro incentrato sul contrasto alle disuguaglianze economiche e sociali, sulla giustizia ambientale, su nuove forme dell'abitare, e nell'ottica della ecologia integrale.

Ad oggi sono 6 le nostre principali proposte per un abitare pubblico, ecologico e partecipato.

1. Garantire il diritto all'abitare. È necessario e urgente un piano nazionale per l'edilizia residenziale pubblica e sociale che devono tornare ad essere gli strumenti principali per rispondere ai bisogni abitativi, di sicurezza e coesione sociale, abbandonando definitivamente le politiche di dismissione e vendita degli immobili pubblici.

Deve essere garantita per questi scopi una fonte di finanziamento continuativa e consistente. Una politica adeguata a sostenere l'edilizia residenziale pubblica avrà bisogno di un piano pluriennale per essere attuata e di una continuità nel futuro. Per questo bisogna pensare ad una fiscalità che possa contribuire alla sua sostenibilità finanziaria, superando le attuali distorsioni e iniquità, e che allo stesso tempo sostenga l'edilizia sociale no profit e a profitto limitato vincolandola a interessi collettivi. Occorre ridare funzione agli Osservatori nazionale e territoriali sulla condizione abitativa e istituire al livello locale le Agenzie Sociali per la Casa per facilitare e monitorare l'efficacia delle politiche abitative.

2. Fermare il consumo di suolo, abitare i vuoti. Serve un piano per il recupero, la riqualificazione energetica e la riconversione del patrimonio pubblico e privato inutilizzato, sottoutilizzato o utilizzato spontaneamente a scopo socio-abitativo da destinare a edilizia residenziale pubblica e sociale, incentivando in ogni intervento edilizio la destinazione di quote di alloggi ERP ed ERS per nuclei familiari a medio e basso reddito, a titolarità pubblica.

3. Rigenerare le città, le periferie e la qualità di vita dei suoi abitanti. La rinascita della città pubblica deve guidare i processi partecipati di rigenerazione urbana restituendo ai Comuni il ruolo di programmazione e di governo, con l'obiettivo di ripensare la gestione e l'utilizzo del patrimonio residenziale e mettere in sicurezza il territorio dai rischi del cambiamento climatico, anche investendo sull'utilizzo sociale del patrimonio pubblico da parte delle comunità territoriali per generare lavoro, reddito, inclusione sociale e accoglienza.

È urgente valorizzare anche le sperimentazioni che svolgono una funzione pubblica non “statale” sostenendo le esperienze socio-abitative esistenti e il protagonismo dei cittadini nei processi di rigenerazione urbana in un’ottica di welfare di comunità attraverso l’amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali e promuovendo nuove forme non profit partecipative e cooperative dell’abitare sociale e collaborativo. La finanza etica può avere un ruolo importante per il sostegno all’inclusione abitativa e la riqualificazione del patrimonio edilizio.

4. Sostenere un Welfare abitativo adeguato alle esigenze del contrasto alla povertà restituendogli centralità anche come strumento di coesione sociale attraverso un corposo rifinanziamento dei contributi per l’affitto e per la morosità incolpevole.

È urgente sospendere gli sfratti fino alla garanzia del passaggio da casa a casa, valorizzando un sistema di intervento anche abitativo che risponde all’emergenza. Appare anche determinante predisporre misure di contrasto e prevenzione della povertà e vulnerabilità energetica, e che mettano in sicurezza il diritto di accesso alle utenze primarie.

5. Calmierare i canoni di locazione per garantire a tutti la possibilità di affittare un alloggio, attraverso la revisione del funzionamento del canone concordato e introducendo altri strumenti di regolamentazione degli affitti, riducendo così gli affitti a libero mercato. Prevedere urgenti interventi normativi statali, regionali e comunali per regolamentare gli affitti brevi turistici a salvaguardia della residenzialità.

6. Sostenere il diritto allo studio promuovendo il diritto all’abitare per gli studenti superando la logica speculativa innescata dai fondi PNRR in materia di edilizia per studenti universitari. Definire un piano pubblico per locazioni a favore degli studenti a sostegno del diritto allo studio e monitorare il mercato privato di stanze ed appartamenti proposte agli studenti.

A conclusione dell’appuntamento di marzo 2025 a Torino è emerso con ancora più forza che la rigenerazione urbana non può sostituire la pianificazione urbanistica e territoriale. Per affrontare problemi strutturali (es. emergenza abitativa a Milano), serve una visione metropolitana, politiche di mobilità, redistribuzione infrastrutturale e riequilibrio tra centro e margine.

Il problema delle disuguaglianze urbane richiede interventi che vadano ben oltre l’aspetto materiale e “abitare” non significa solo avere una casa: significa anche appartenere a un contesto, vivere gli spazi, sentirli propri, essere riconosciuti come parte della comunità.

Ma ancora di più, ciò che emerge in continuazione nel lavoro sul campo è che il vero nodo è la mancanza di lavoro.

Rigenerazione urbana in molti contesti non ha senso se non si affronta anche il tema dell’occupazione, della lotta alla disoccupazione, dei redditi e della qualità della vita.

Per questo l’azione del Social Forum dell’Abitare è strettamente connessa con le campagne sul sostegno al Reddito, quelle contro la Povertà e le disuguaglianze, quelle che promuovono un cambiamento di rotta per contrastare gli effetti del cambiamento climatico che stanno incidendo pesantemente sulla povertà energetica e la vivibilità delle nostre case.

Siamo anche parte della rete “A pieno Regime” che ha dato voce alle tantissime organizzazioni della società civile e alle persone che non condividono la visione autoritaria del cosiddetto “decreto sicurezza”. Le norme contenute nel decreto che riguardano la condizione abitativa sono state aspramente criticate anche dall’ONU nel gennaio di quest’anno: Balakrishnan Rajagopal, Relatore speciale sull’alloggio adeguato, insieme a Olivier De Schutter, Relatore

speciale sulla povertà estrema, hanno ricordato “al Parlamento e al Governo italiano i loro obblighi derivanti dall’ICESCR e dall’ICCPR, entrambi ratificati dall’Italia nel 1978, e dalla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT), ratificata dall’Italia nel 1989. In larga misura, le leggi che criminalizzano la povertà o la mancanza di dimora derivano dall’incapacità degli Stati di garantire il diritto a un livello di vita adeguato, sancito dall’articolo 11 dell’ICESCR, a chiunque sia presente sul loro territorio. Come abbiamo sottolineato nel nostro recente studio congiunto, sottoporre a sanzioni le attività associate alla povertà o alla mancanza di una casa, come l’occupazione abusiva, viola il diritto a uno standard di vita adeguato quando le persone non hanno alternative per garantirsi la sopravvivenza con altri mezzi”.

Non è reprimendo chi cerca di difendere il diritto di avere una casa dignitosa che si risolve l’emergenza abitativa.

Infine, abbiamo convenuto che è necessaria un’azione concreta e politica per rafforzare l’amministrazione pubblica, cambiare la narrazione dominante sul ruolo del pubblico in generale ma soprattutto in questo ambito, valorizzare la partecipazione e le conoscenze diffuse come cerchiamo di fare anche con il Social Forum dell’Abitare, integrare la rigenerazione urbana con la giustizia sociale ed economica.

La strada per ottenere cambiamenti reali delle condizioni di vita legate alla casa e all’abitare è ancora molto lunga ma attraverso le elaborazioni e le mobilitazioni di questo anno e mezzo del Social Forum Abitare siamo riusciti, insieme a tante e tanti, a far tornare la questione del diritto alla casa all’attenzione dell’opinione pubblica. Speriamo che questo sia da sprone anche per i decisori pubblici che hanno davvero a cuore le condizioni di vita di milioni di cittadini e cittadine.

IL MUTUALISMO E L'ORIZZONTE EUROPEO PER UNA CITTÀ E UN ABITARE NON SPECULATIVI

Rossana Zaccaria, Presidente Legacoop Abitanti

“Ma quando parliamo di crisi abitativa, di cosa stiamo veramente parlando? Non si tratta solo di mattoni e cemento, di domanda e offerta. Stiamo parlando dei diritti fondamentali e della dignità delle persone, della coesione delle nostre comunità, della competitività della nostra economia. Stiamo parlando del cuore stesso della nostra democrazia in Europa. Si tratta di insegnanti e infermieri, vigili del fuoco e poliziotti – persone che si prendono cura delle nostre comunità, ma che non possono permettersi di vivere nelle società che servono. Questo non può continuare. Ma dobbiamo cambiare. Dobbiamo fare una scelta. Vogliamo continuare con i cicli di espansione e successive crisi? Oppure prendere una nuova strada? Cambiare la storia dell’abitare in Europa? Nei prossimi mesi presenterò un Piano europeo per l’edilizia accessibile. Insieme, lanceremo una nuova ondata di investimenti. Primo, iniettando più fondi europei: stiamo già collaborando con gli Stati membri per raddoppiare il sostegno all’edilizia abitativa nell’ambito della Politica di Coesione. E la nostra proposta per il prossimo bilancio a lungo termine renderà più facile per Stati, città e regioni destinare più fondi UE all’edilizia accessibile. Secondo, allentando i vincoli sulla spesa pubblica nazionale. La Presidente von der Leyen si è impegnata a rivedere le regole sugli aiuti di Stato per i progetti abitativi – collaborerò con la Vicepresidente Ribera per concretizzare questo impegno. Ma sappiamo che i fondi pubblici da soli non possono soddisfare il fabbisogno abitativo. Gli investimenti privati devono avere un ruolo, e un ruolo vitale. C’è ampio spazio per investimenti che bilancino ritorni economici con responsabilità sociale. Ma in Europa non c’è spazio per la speculazione egoista su un bisogno fondamentale come la casa. Agiremo quindi contro la finanziarizzazione del patrimonio abitativo. E sbloccheremo nuovi modelli di finanziamento alternativi e una collaborazione più profonda tra investimenti pubblici e privati. La piattaforma di investimento paneuropea – su cui sto lavorando con la Banca Europea per gli Investimenti, le banche promozionali nazionali e altre istituzioni finanziarie – è un passo importante. Un elemento centrale del piano sarà favorire lo scambio di buone pratiche, con passi pragmatici replicabili. È una sfida che possiamo affrontare. È una prova che possiamo superare. È una crisi che possiamo vincere”.

29 settembre 2025

Discorso del Commissario Jørgensen alla the High-level Conference on Affordable and Sustainable Housing

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2245

La questione della crisi abitativa è ritornata al centro del dibattito pubblico e politico nazionale, per la sua dimensione quantitativa e per le implicazioni sociali sull’intero continente europeo. La rilevanza è tale da aver determinato una scelta politica forte da parte dell’Europa: aver nominato il primo Commissario Europeo alla casa nella storia, una Commissione speciale per la crisi abitativa presso il Parlamento Europeo (Commissione Hous), una taskforce incaricata di definire un piano europeo per l’affordable housing.

A che punto siamo in questo percorso? Quali prospettive si possono aprire per l’Italia e quale ruolo può svolgere la cooperazione di abitanti per un piano casa nazionale?

Il Parlamento Europeo il 10 settembre 2025 ha adottato una risoluzione, *Il ruolo degli investimenti della politica di coesione per risolvere l'attuale crisi abitativa (2024/2120(INI))*, che contiene affermazioni importanti.

Intanto fornisce una panoramica dell'attuale crisi: negli ultimi anni i prezzi delle abitazioni nell'UE sono aumentati in media del 48 %, principalmente a causa di un forte incremento dei prezzi di costruzione delle nuove abitazioni tra il 2010 e il 2023; nel 2023 l'aumento del costo della vita ha aggravato la crisi abitativa e i costi abitativi nell'UE hanno superato il 40 % del reddito disponibile per il 10,6 % delle famiglie nelle città e il 7 % delle famiglie nelle zone rurali; secondo i dati Eurostat, nel 2021 il 49 % dei giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni nell'UE viveva con i genitori a causa degli elevati costi degli alloggi, della difficoltà di accedere ai mutui e della precarietà del lavoro, il che evidenzia la necessità di adottare politiche volte a far fronte all'insicurezza abitativa, e solo il 17 % degli studenti aveva accesso ad alloggi per studenti e che tale crisi abitativa ritarda la transizione dei giovani verso l'età adulta, limita il loro sviluppo e incide sull'equità intergenerazionale.

La risoluzione fornisce una quantificazione della disponibilità di alloggi a costi calmierati: nel 2021 gli alloggi sociali comprendevano oltre 14 milioni di abitazioni, pari all'8 % del parco di edilizia totale dell'UE; la quota di alloggi sociali nel parco di edilizia totale è diminuita di tre punti percentuali dal 2010, sebbene il numero di persone vulnerabili, compresi i senzatetto e i migranti, sia aumentato in modo significativo. Inquadra inoltre la disparità tra tensione abitativa nelle città attrattive e fenomeni di spopolamento delle aree interne riportando un dato importante da considerare nella visione: le zone rurali dell'UE coprono l'83 % del suo territorio e ospitano circa 137 milioni di europei.

Propone alcune considerazioni rilevanti in materia di quali strumenti delle politiche europee potrebbero andare a sostegno di una nuova offerta di abitare: “allineando le politiche in materia di alloggi alla politica di coesione, si possano compiere progressi significativi per far fronte alle disparità regionali e sociali, alle sfide demografiche e alla crisi abitativa e garantire uno sviluppo regionale equilibrato in tutta l'UE, nonché nelle regioni e nelle città; sottolinea che la politica di coesione non è l'unica soluzione alla crisi abitativa e che occorre esaminare altri strumenti e fonti di finanziamento dell'UE e investimenti privati, compresa la BEI, che possano contribuire ad affrontare la crisi; sottolinea la necessità di incentivare il coinvolgimento del settore privato e gli investimenti immobiliari per aumentare la disponibilità degli alloggi”.

Invita la Commissione e gli Stati membri a stimolare i partenariati pubblico-privato nei progetti di edilizia abitativa, raccomanda inoltre di sviluppare incentivi e strumenti finanziari innovativi per sfruttare gli investimenti del settore privato parallelamente ai finanziamenti pubblici in progetti di edilizia abitativa a prezzi accessibili; raccoglie con favore l'annuncio della Commissione relativo all'istituzione, nell'ambito del prossimo Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili, di una piattaforma di investimento dell'UE per alloggi sostenibili e a prezzi accessibili, che prevede la collaborazione della BEI con le banche di promozione nazionali dell'Europa e le istituzioni finanziarie internazionali con l'intenzione di sfruttare fondi supplementari della politica di coesione, bilanci nazionali, regionali e locali, come pure investimenti pubblici e privati, nonché a fornire servizi di consulenza e un sostegno su misura in relazione a tutte le fasi del ciclo del progetto.

Un passaggio importante di questo documento è la proposta di attori coerenti con queste finalità, tra i quali cita il ruolo delle cooperative: “raccomanda alla BEI di collaborare con le autorità incaricate della gestione della politica di coesione per sviluppare strumenti finanziari che garantiscano investimenti a lungo termine in alloggi sociali e a prezzi accessibili; sottolinea che i promotori immobiliari senza scopo di lucro e le cooperative, come pure le

autorità locali, dovrebbero avere accesso a prestiti a lungo termine a basso tasso di interesse al fine di sostenere lo sviluppo di alloggi sociali e a prezzi accessibili”,

Il Parlamento ha inoltre insistito su due questioni fondamentali nell’attuale dibattito su quali strumenti per quale livello di accessibilità e con quali logiche: sottolinea l'importanza di utilizzare un'adeguata combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari, con la consapevolezza che una parte di risorse a fondo perduto è fondamentale per sostenere le misure di inclusione sociale destinate ai locatari; invita la Commissione e la BEI a prevedere, nella futura politica di coesione, un requisito di durata specifico, per le operazioni che comportano investimenti in alloggi sostenibili e a prezzi accessibili, beneficiari dei fondi della politica di coesione, al fine di prevenire le speculazioni immobiliari; ritiene che *“la Commissione dovrebbe creare un quadro giuridico che consenta alle amministrazioni pubbliche, ai fornitori di alloggi sociali e ad altri enti senza scopo di lucro di continuare a detenere la proprietà delle abitazioni che beneficiano di fondi dell'UE, cosicché i destinatari finali dei fondi e gli utenti finali rimangano proprietari delle abitazioni.”*

Queste affermazioni danno un chiaro orientamento a politiche e strumenti che evitino fenomeni di finanziarizzazione sul tema *affordable housing*, intendendo prevenire possibili rischi di veicoli finanziari che beneficino di contributi pubblici per la realizzazione di alloggi che dopo un periodo breve vengono reimmessi sul mercato.

A queste affermazioni si aggiunge un'altra novità importante che l'Italia potrebbe e dovrebbe cogliere per reperire risorse per il Piano Casa annunciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il 19 settembre 2025 sono stati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* i nuovi regolamenti che introducono modifiche mirate al quadro normativo dei fondi della politica di coesione per: i) allineare le priorità di investimento con l'evoluzione del contesto economico, sociale e geopolitico, nonché con gli obiettivi climatici e ambientali e ii) introdurre una maggiore flessibilità e incentivi per facilitare il rapido impiego delle risorse e accelerare l'attuazione dei programmi.

I nuovi regolamenti saranno di riferimento per la revisione intermedia (MTR) dei Programmi 2021-2027 che potranno riorientare le risorse della coesione verso le nuove priorità politiche strategiche dell'UE. I regolamenti adottati sono: il Regolamento (UE) 2025/1913, che modifica il Regolamento (UE) 2021/1057 relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+); il Regolamento (UE) 2025/1914, che modifica i Regolamenti (UE) 2021/1058 (FESR) e (UE) 2021/1056 (JTF)

Tra i cinque nuovi obiettivi verso cui riorientare gli investimenti della politica di coesione nell'ambito della revisione intermedia dei Programmi sono previsti gli alloggi a prezzi accessibili e sostenibili.

Vi sono inoltre alcune novità introdotte in termini di flessibilità e incentivi, tra cui l'estensione al 31/12/2030 del termine per la chiusura del Programma a condizione che siano assegnate alle nuove priorità risorse non inferiori al 10% del totale della dotazione finanziaria del Programma.

Si tratta anche in questo caso di novità importanti che richiedono una volontà politica di cogliere queste opportunità e metterle a sistema in un piano strutturato.

A questo si aggiunge un piano della Banca Europea di Investimenti da 10 miliardi in due anni per la produzione di 1,5 milioni di case attraverso la promozione di una piattaforma paneuropea.

La proposta di Legacoop Abitanti: una piattaforma per aggregare e gestire risorse

Legacoop Abitanti, associazione nazionale delle cooperative di abitanti, ha da tempo considerato l'orizzonte europeo come quello in cui collocare la possibilità di un piano per le

politiche abitative, nella consapevolezza che è dall'Europa che possono giungere degli elementi essenziali in termini di quadro regolatorio e di risorse.

La nostra proposta prova a leggere il bisogno attuale di casa accessibile e proporre una strumentazione che consentirebbe di dare concretezza alle aspettative ormai urgenti.

I punti salienti della proposta di Legacoop Abitanti

¹ per la costruzione di 20.000 abitazioni di circa 70/80 mq ciascuna (prevedendo un intervento di 4,9 miliardi di euro al netto dell'IVA), definita in piena coerenza con le indicazioni dell'Unione Europea, sono: l'attivazione di un Partenariato Pubblico-Privato basato su un modello finanziario specifico, una piattaforma che prevede l'attivazione di strumenti e azioni sostenuti da risorse pubbliche e private con cofinanziamento da parte di BEI e Banca Centrale Europea. La Piattaforma si propone come un aggregatore e gestore delle risorse pubbliche e private, che vengono trasferite alle Regioni per finanziare Programmi di costruzione di alloggi a canone sostenibile. L'entità e l'utilizzo dei contributi pubblici sono quindi concepiti all'interno delle disposizioni coerenti e compatibili con le norme europee che regolano gli aiuti di Stato definendo l'alloggio sociale come Servizio di Interesse Generale. Il Contributo Pubblico è previsto in termini non solo finanziari ma anche come **garanzia statale** su mutui a lungo termine; con la possibilità di utilizzo di **beni immobili** di proprietà pubblica; **emissione di obbligazioni** a lungo termine; agevolazioni fiscali e tributarie (IMU, Ires, oneri, ecc.); risorse regionali aggiuntive come i fondi Fse e Fesr (Sud e aree interne).

Per dare concretezza a queste opportunità serve un grande sforzo di innovazione e di alleanze trasversali, attraverso un processo di apprendimento dalle competenze di tutti gli attori e con una disponibilità di fiducia tra i tanti soggetti che possono concorrere all'obiettivo.

Dalla fine del 1800 la cooperazione di abitanti è un soggetto economico, capace di investire risorse, dentro un quadro di politiche pubbliche e lo abbiamo fatto mettendoci a servizio e promuovendo comunità in maniera mutualistica. Non è un caso che nelle case prodotte e gestite dalla cooperazione di abitanti abbiamo una piena *occupancy*, una morosità del 2-3%, svolgiamo 150 servizi di interesse generale che siamo in grado di gestire nei nostri interventi abitativi insieme ad altri settori cooperativi, quello che chiamiamo neo-mutualismo. La cooperazione ha la specificità di tenere insieme promozione, realizzazione e gestione, rendendosi permeabile ai territori, svolgendo la funzione di antenna dei bisogni e attivazione di energie civiche.

Questa fiducia deve fondarsi su un patto con regole chiare: una definizione di sostenibilità dei canoni, una misurazione degli impatti attesi, una quantificazione trasparente della remunerazione dei soggetti privati. E in questo, ancora una volta, ci viene in aiuto l'Europa con un quadro regolatorio che è in corso di ridefinizione per allargare il concetto di Servizio di Interesse Economico Generale.

¹ Si può trovare la documentazione specifica alla pagina:

https://drive.google.com/file/d/1LKjMVYgp5Jt84jy5OF07fw5Y_00MAziT/view?usp=sharing

Parte II – Esperienze e casi locali

FINANZIARIZZAZIONE DELL'ABITARE. CONCETTI E RIFLESSIONI SULLO SVILUPPO RESIDENZIALE A MILANO

Alberto Bortolotti

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU)

Politecnico di Milano

alberto.bortolotti@polimi.it

Abstract

Questo contributo affronta il rapporto tra finanziarizzazione immobiliare e politiche abitative a Milano, prendendo come caso esemplare la rigenerazione dell'ex scalo ferroviario di Porta Romana. In particolare, il saggio illustra come le dinamiche di finanziarizzazione, che guidano i grandi progetti immobiliari, non garantiscono un reale diritto alla casa, trasformando i beni immobili in strumenti finanziari tesi a moltiplicare le rendite e privilegiare le logiche del profitto individuale degli investitori. Enti pensione, assicurazioni, banche ecc. hanno creato fondi dedicati per finanziare le operazioni immobiliari, riducendo progressivamente l'accesso ad alloggi abbordabili e decenti per le fasce di reddito medio e basso. In conclusione, il contributo inquadra e discute il ruolo della finanziarizzazione nella crisi abitativa che attraversa la città europea tratteggiando qualche proposta di policy per incrementare l'edilizia pubblica abbordabile.

This paper examines the relationship between real estate financialization and housing policies in Milan, taking the regeneration of the former Porta Romana railway yard as an exemplary case. In particular, the essay illustrates how the dynamics of financialization, which drive large-scale real estate projects, do not guarantee a real right to housing, transforming properties into financial instruments aimed at multiplying returns and privileging the individual profit logic of investors. Pension funds, insurance companies, banks, and so on have created dedicated funds to financialize real estate operations, progressively reducing access to affordable and decent housing for middle- and low-income groups. In conclusion, the paper frames and discusses the role of financialization in the housing crisis affecting the European city, outlining some policy proposals to increase affordable public housing.

Keywords:

Finanziarizzazione, Politiche abitative, Milano / Financialization, Housing policies, Milano

1. Inquadramento alla finanziarizzazione dell'abitare

Il concetto di finanziarizzazione si è diffuso a cavallo tra gli anni '90 e 2000 e ha un'origine pressoché oscura (Nobanee et al., 2023), in quanto è stato inizialmente mobilitato da più autori per descrivere l'impatto della finanza nei più diversi settori. Ciò l'ha resa una categoria per certi versi caotica e vaga (Aalbers, 2019) benché abbia avuto grande utilizzo in relazione alle politiche abitative (Aalbers, 2016).

Infatti, specialmente nel mondo accademico anglosassone e non solo, e soprattutto nel campo della geografia economico-politica, il termine finanziarizzazione è stato utilizzato per descrivere la 'commodification' dei beni immobili, ovvero il loro utilizzo strumentale nei mercati immobiliari, nonché la loro commutazione nei circuiti del capitale attraverso la trasmutazione di valore immobiliare in valore finanziario (Aalbers, 2016).

Gli studi legati alla finanziarizzazione dei beni immobili abitativi, dall'edilizia residenziale libera a quella sociale, hanno approfondito dinamiche dello sviluppo dei mercati che si

intrecciano a quelle delle città. Ad esempio, Fernandez et al. (2016) e Waldron (2019) hanno illustrato le forti implicazioni della finanziarizzazione dello sviluppo urbano negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Irlanda dimostrando come il bene-casa sia progressivamente divenuto un formidabile strumento per assicurare significativi rendimenti finanziari. Sicché la proliferazione dei fondi d'investimento immobiliare, nelle loro più diverse forme (fondi chiusi, fondi aperti, fondi comuni, eccetera) che convogliano 'portafogli' di beni immobili residenziali ha parallelamente guidato una serie di dinamiche emergenti e particolarmente rilevanti per la pianificazione urbanistica e le politiche urbane delle città.

Le ricerche sulla concettualizzazione della finanziarizzazione condotte da Aalbers (2019) e dal gruppo di ricerca REFCOM di KU Leuven, che enfatizzano la prassi della finanziarizzazione nel trattamento dei beni immobili come prodotti finanziari, si sviluppano infatti in relazione agli effetti della crisi finanziaria del 2007 in ambito urbano, che si è diffusa proprio a causa dei *mutui subprime* relativi agli immobili residenziali.

Dopo una prima trattazione di autori come Espstein (2005), Leyshon & Thrift (2007) e Krippner (2011) che analizzavano la finanziarizzazione come ascesa della finanza nell'economia e, in parte, nei mercati immobiliari, la letteratura accademica di settore si è molto focalizzata sul nesso con le politiche abitative, un nodo teorico che è particolarmente rilevante per 'svelare' come il fenomeno possa rappresentare un limite non irrilevante alla produzione di alloggi in vendita o in locazione a basso costo.

In altre parole, per quanto la 'finanziarizzazione' possa essere concepita come un fenomeno ricorrente, almeno nelle grandi operazioni di trasformazione urbana che hanno mobilitato ampi investimenti pubblici, come fu nella Parigi del Barone Haussmann, nella Londra di Richard Rogers o nella New York di Robert Moses, il fenomeno della finanziarizzazione dell'abitare, *housing financialization* (Aalbers, 2016), va rilevato come concatenazione della finanziarizzazione dell'economia, della società e della politica in senso lato (Lake, 2015). Sicché il fenomeno, preso in senso ampio, è ciò che ha qualificato il compendio dell'ingegneria finanziaria composto da fondi, tassi, strumenti eccetera in grado di abilitare una sorta di 'dominanza' dell'economia e della finanza (Aalbers, 2019) sulle altre politiche pubbliche, incluse soprattutto quelle urbane e abitative che guidano il disegno della città e le delle sue maggiori funzioni e insediamenti.

Perciò, è possibile sostenere che la finanziarizzazione abbia avuto un impatto significativo anche sull'urbanistica (Aalbers, 2019) e sulla progressiva incapacità delle politiche urbane di produrre nuovi alloggi e calmierare il mercato dei beni immobili prevedendo eventuali dinamiche predatorie messe in atto dai fondi e dalle strategie di valorizzazione dei rispettivi 'portafogli' immobiliari.

In generale, anche rispetto alla produzione e gestione di alloggi a basso costo, in risposta ad una 'domanda pubblica' per chi non può permettersi una propria abitazione a prezzo di mercato, la finanziarizzazione immobiliare rappresenta un dilemma per gli Stati e le loro politiche. Se da un lato i governi locali, ma anche quelli regionali e nazionali, invocano l'utilizzo della finanziarizzazione per trasformare il territorio assicurandone massima competitività, attrattività e fungibilità, dall'altro lato faticano a governarla e salvaguardare in particolare l'ambito dell'abitare. Come evidenziato da Weber (2010), Fainstein (2016), e Peck & Whiteside (2016) la finanziarizzazione si interfaccia continuamente con lo Stato poiché è un processo artificiale che dispiega una serie di strategie aziendali, contratti giuridici e clausole notarili per navigare tra le norme che storicamente limitavano l'azione privata, come Accordi di Programma e Convenzioni Urbanistiche. Inoltre, per quanto spesso sia utilizzata come sinonimo di Neoliberismo (Weber, 2010), la finanziarizzazione è stata promossa sia da governi conservatori che progressisti, e diversi rilevanti casi lo confermano (Pike et al., 2019).

2. Finanziarizzazione dell'abitare a Milano

Seguendo la prospettiva di una strutturale subordinazione della pianificazione urbanistica alle strategie d'investimento finanziario applicate nei mercati immobiliari, è la concatenazione di questa ed altre dinamiche ad aver consentito la diffusione della finanziarizzazione del comparto residenziale a Milano e nelle maggiori città europee. Tra queste, vi è la massimizzazione della rendita immobiliare data dai dividendi dei fondi sia nei mercati primari che secondari (Hirano & Stiglitz, 2024), e la concentrazione di super-ricchi grazie alla tassazione agevolata nello spostamento della residenza in alcune città (Briata & Di Vita, 2023). Partendo dal presupposto che i piani regolatori e la pianificazione urbanistica in generale sono elementi necessari per attribuire valore immobiliare ed economico allo sviluppo urbano (Micelli, 2021), Milano ha progressivamente demandato la promozione, implementazione e gestione dei progetti agli operatori economici, rendendo tali piani funzionali alla rendita immobiliare (Anselmi & Vicari, 2020). Questo ha consentito alla piccola metropoli ambrosiana, da un lato di configurarsi come il centro nevralgico di una macroregione urbana di circa 3,2 milioni il cui profilo di residenti e investimenti è sempre più variegato, e dall'altro lato di incamerare circa il 13% del PIL nazionale attraendo oltre 11 miliardi di investimenti immobiliari tra 2012 e 2017 (Baiardi & Ciaramella, 2020).

La tendenza a favorire l'iniziativa privata è stata configurata in particolare dal legislatore regionale, che attraverso la Legge Regionale 12/2005 ha demandato la potestà amministrativa urbanistica ai Comuni, prevedendo Piani di Governo del Territorio - PGT (ovvero i piani regolatori) e Piani Integrati di Intervento - PII (ovvero i piani attuativi) che, di fatto, abilitano enormemente l'iniziativa di attori finanziarizzati dello sviluppo urbano definendo una prassi in cui la 'contrattazione urbanistica' avviene sulla base di proposte di iniziativa privata. Sicché, tutti i PGT succedutosi nelle scorse amministrazioni, da Pisapia a Sala (Comune di Milano, 2012; 2018) sono stati caratterizzati da un approccio pro-mercato che ha reso Milano un grande magnete per gli investimenti immobiliari, come già evidenziato, ma facendo altresì aumentare esponenzialmente i valori sia di vendita che di affitto (Bricocoli & Preverini, 2024) e raggiungendo la media record di 4.987,00 €/m².

Le operazioni immobiliari nate su iniziativa privata sono, a livello italiano, fortemente connesse alla costituzione dei fondi immobiliari di tipo 'chiuso' e 'alternativo' (D. Lgs 252/2005; L. 178/2020), spesso concepiti *a progetto* e *per asset class* (categorie d'investimento per funzione), come vedremo. Tali fondi stanno raggiungendo capitalizzazioni importanti, con potenziali picchi di 1 miliardo come il Coima ESG City Impact Fund (CECIF) che a marzo 2024 ha superato i 900 milioni di euro di raccolta modificando la propria platea di quotisti e rappresentando uno dei più grandi fondi creati da operatori italiani. Lo *status* di fondo 'chiuso' consente un'aliquota fissa del 26% di tassazione, a cui si aggiungano alcune tariffe aggiuntive limitate (Tasi, Iuc, Imu eccetera) e, se combinato al tipo 'alternativo', è possibile allargare la platea dei quotisti anche anni dopo il periodo di raccolta mantenendo tuttavia la scadenza del fondo, ma garantendo ai quotisti iniziali un maggiore rendimento e complessivi guadagni ulteriori per i gestori del fondo.

La massimizzazione del rendimento immobiliare è stata resa possibile anche grazie ai PII (LR 9/1999) che tendono a stimolare grandi densificazioni garantendo certezza d'investimento e flessibilità urbanistica (Borghi, 2009). Tali strumenti sono stati dispiegati ad esempio per la riqualificazione dei 6 milioni di mq di aree strategiche insistenti tra le stazioni di Milano Centrale e Garibaldi, nel progetto Porta Nuova, generando rendimenti enormi, per circa il 50% (Anselmi & Vicari, 2020), a fronte di oneri di urbanizzazione per circa 500 milioni di euro (Mazza, 2007).

La captazione della rendita immobiliare, che dovrebbe avvenire innanzitutto mediante contributi di costruzione comprendenti gli oneri, è stata negli ultimi due decenni assai bassa a

Milano, stimata tra il 5-7% (Camagni, 2016). Solo nel 2023 il Comune di Milano ha deliberato un aumento medio ponderato del 37,92% degli oneri di urbanizzazione ma questi rimangono disallineati tra centro e periferia e hanno in particolare registrato un aumento di appena il 10% nelle aree periferiche soggette a grandi interventi, ovvero dove si concentra gran parte dell'estrazione di rendita mediante rigenerazione urbana.

Il basso incasso di risorse pubbliche dato dalle trasformazioni urbane non ha consentito di 'restituire' dalla città una parte delle rendite e, di conseguenza, in questo scenario non è stato permesso costruire nuovi complessi di edilizia residenziale pubblica. Questi alloggi, per quanto ancora presenti in modo rilevante a Milano – circa 1/10 delle famiglie milanesi vivono in un alloggio popolare – versano spesso, in condizioni problematiche, e di questi, circa 16.000 risultano essere sfiti, in fase di ristrutturazione o occupati abusivamente.

In altre parole, le logiche di finanziarizzazione immobiliare hanno, da un lato, focalizzato gli interventi di sviluppo urbano al massimo rendimento concentrandosi sulle classi d'investimento più remunerative (*hospitality, office, retail* eccetera), dall'altro lato hanno, di fatto, disincentivato la produzione di alloggi pubblici o a basso costo, la cui domanda non è tuttavia calata ed è stata in parte soddisfatta dalle cooperative edilizie. In particolare, guardando ad alcuni dei maggiori interventi promossi dagli operatori immobiliari negli ultimi due decenni come Porta Nuova o City Life (Della Longa, 2023), si può osservare come le dotazioni di social housing siano assenti mentre sono – ma solo parzialmente (considerata la totalità di superficie lorda di pavimento prevista) – presenti nei progetti di rigenerazione degli ex scali ferroviari, virtù di un Accordo di Programma insistente su tutte e 7 le aree.

La reperibilità di fabbricati e terreni 'liberi' di proprietà dello Stato a Milano è convenzionalmente problematica per la frammentazione amministrativa di chi li gestisce tra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia del Demanio, Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, Cassa Depositi e Prestiti Real Asset, Invimit, Arexpo, FS Sistemi Urbani e alcuni altri. Tuttavia, spesso questi enti hanno promosso operazioni di 'alienazione' (vendita) anziché di valorizzazione pubblica dei propri beni immobili che, al contrario, avrebbe potuto consentire di rigenerare comparti di città producendo edilizia pubblica o sociale a canone calmierato, 'spezzando' dinamiche espulsive che il mercato immobiliare spontaneamente porta con sé e che hanno caratterizzato specialmente i quartieri interposti tra il nucleo del centro storico circondato dagli ex bastioni e la circonvallazione interna.

3. Un caso esemplare, il progetto di riqualificazione dello Scalo di Porta Romana

La riqualificazione urbana dello Scalo di Porta Romana è il progetto attualmente nella fase di sviluppo più avanzata tra i sette ex scali mercati milanesi, 1.290.394 mq di aree dismesse collocate a cavallo tra il nucleo storico e la periferia o l'hinterland di Milano. Tale progetto prevede un'importante densificazione che è iniziata proprio dal suo comparto residenziale perciò, sul piano finanziario, nasce e si sviluppa reggendosi sull'*asset class housing*. In questo senso, come illustrato dai casi inglesi (Sroka, 2025), la scelta di destinare sul sito il Villaggio Olimpico di Milano-Cortina 2026 è servita da volano per capitalizzare numerosi investitori istituzionali, rappresentando una leva perfetta per la finanziarizzazione dell'abitare a Porta Romana.

In particolare, il caso è rilevante proprio perché la finanziarizzazione porta ad esiti diversi rispetto a quelli prospettati dagli strumenti urbanistici, mettendo in evidenza il dilemma tra volontà politica di rigenerazione urbana operato dalle giunte comunali Albertini, Moratti, Pisapia e Sala e governo della rendita che l'attrazione di investimenti e sviluppo urbano degli operatori generano su suoli storicamente pubblici, oggi non più di per sé abbordabili per il ceto medio.

Così come gli altri sei scali, infatti, lo Scalo di Porta Romana era un terreno pubblico che è stato 'incardinato' da un Accordo di Programma (AdP) della giunta Sala nel 2016, definendo: indice di Utilizzazione Territoriale pari 0,65 m²/m², 65% di aree a verde e 35% di aree edificate. Tali parametri servono da base per tutti i piani attuativi presentati dai singoli operatori o consorzi di operatori a seguito delle fasi di alienazione dei siti da parte di FS Sistemi Urbani, ovvero la sotto società di Ferrovie dello Stato incaricata di seguire le vendite del proprio patrimonio e incamerare capitale funzionale alle strategie aziendali di una delle maggiori società pubbliche italiane.

L'implementazione del progetto di Porta Romana è stata sin dal principio connessa alla vendita del sito e alla sua successiva finanziarizzazione immobiliare. Infatti, nel novembre 2020 l'area fu acquisita, tramite asta di vendita, dal 'Fondo Porta Romana', un fondo immobiliare chiuso promosso e gestito dallo sviluppatore Coima, fondato dall'imprenditore milanese Manfredi Catella, e sottoscritto da Covivio, Prada Holding e dallo stesso CECIF precedentemente citato. La compravendita, dal valore di 180 milioni di euro, è stata quindi sorretta da una *joint venture* tra Coima, Covivio e Prada, i quali hanno definito una 'Carta Valori' per suddividere il sito in tre sotto-distretti, per *asset class*. Seguendo tale configurazione, CECIF (Coima) si è aggiudicata lo sviluppo del quadrante occidentale, dedicato alla residenza, con la creazione del futuro Villaggio Olimpico, mentre Prada avrà una nuova sede per uffici (realizzata da Coima) con la gestione parziale del parco nel quadrante centrale, e Covivio si occuperà dello sviluppo del quadrante orientale limitrofo alla fermata metropolitana Lodi, costituito prevalentemente dalle *asset class* uffici e *retail* (negozi e ristoranti).

Seguendo l'iter amministrativo previsto dal Programma Integrato di Intervento 'Zona Speciale Scalo Romana', la superficie lorda di sviluppo complessiva di 164.000 metri quadri sarà realizzata suddividendola tra 34.850 mq di edilizia residenziale sociale (il 14% come previsto da AdP), 17.000 mq di edilizia residenziale convenzionata, 53.575 mq di edilizia residenziale libera e 58.575 mq di funzioni libere non residenziali (direzionale, commerciale eccetera). Il PII, presentato a maggio 2021 e approvato a maggio 2022, ha previsto un importo indicativo di oneri di urbanizzazione primari e secondari a scomputo di circa 51 milioni di euro, nonché integrazioni parziali tra agosto 2022 e agosto 2024, dopo alcune integrazioni date dai pareri della Commissione Paesaggio (Comune di Milano, 2024).

Lo sviluppo dell'area è iniziato successivamente all'approvazione del PII che parallelamente ha visto un concorso di progettazione urbana organizzato da Coima con il Comune di Milano e vinto dallo studio di architettura newyorkese Diller & Scofidio + Renfro, anche se curiosamente la progettazione dei primi edifici presenti nell'area, ovvero il Villaggio Olimpico, è stata affidata allo studio americano Skidmore, Owings & Merrill, secondo qualificato in quella competizione. Infatti, al di là di alcune opere infrastrutturali in capo a Rete Ferroviaria Italiana, l'attività di Coima si è concentrata sulla densificazione del quadrante occidentale, a forte vocazione residenziale.

Nell'ambito di tale progetto, il sotto-distretto verrà prima utilizzato come residenza degli atleti per i Giochi Olimpici Invernali Milano-Cortina di gennaio 2026, e successivamente predisposto a studentato con una parte di residenze a canone calmierato e un'altra a canone di mercato. Gli edifici residenziali hanno una configurazione mista piuttosto articolata, infatti, dei 34.850 mq totali, 29.570 sono quelli destinati all'edilizia in locazione a canone convenzionato per studenti universitari e co-housing sociale, mentre altri 5.280 sono stati definiti edilizia in locazione a canone sociale minimo. A questi si aggiungono tuttavia ben 53.575 mq in edilizia residenziale libera in vendita e affitto a prezzo di mercato (Comune di Milano, 2024).

Per poter realizzare questo ambizioso progetto di sviluppo urbano, Coima ha costituito il fondo 'Coima Housing' un altro fondo chiuso alternativo partecipato da CECIF e alcuni

investitori istituzionali come Cassa Depositi e Prestiti Real Asset e Intesa San Paolo, con focus totalmente residenziale e operativo su scala sia milanese sia nazionale. Infatti, tale fondo, secondo quanto affermato dall'operatore stesso, intende da un lato rispondere al 25% del fabbisogno attuale di edilizia residenziale a Milano, fornendo circa 40.000 alloggi (Coima, 2023), e dall'altro a finanziare la quota di social housing sul 'quadrante Coima' dello Scalo che è maggioritaria, al netto di alcuni uffici e di spazi polivalenti 'al piede'.

In altre parole, l'obiettivo dello sviluppatore milanese è creare una piattaforma nazionale per il social housing, un *asset class* che anche in Italia si vuole rendere 'leva moltiplicatrice' per gli investitori, specialmente quelli istituzionali che infatti compongono la vasta platea di quotisti di CECIF. Tra questi si rilevano ad esempio enti previdenziali, fondi, banche e fondazioni bancarie: Fondazione ENPAM, Cassa Forense, Cassa Dottori Commercialisti, Inarcassa, BCC Credito Cooperativo, Fondazione Cariparo, Compagnia di San Paolo, e Coima stessa) (Coima, 2023).

Vista la logica di finanziarizzazione immobiliare che sorregge l'operazione, data la compartecipazione di importanti investitori nella redazione del *business plan* di Coima, e considerata la 'vocazione olimpica dell'area', sin dal 2020 grande attenzione mediatica è stata posta sullo sviluppo dello Scalo di Porta Romana. In particolare, il dibattito cittadino e nazionale si è focalizzato sul costo d'affitto degli alloggi stabilito a circa 950 euro al mese per le stanze singole a canone di mercato e 640 euro al mese per le stanze singole a canone agevolato. Tali cifre sono state giustificate dall'Assessorato come necessarie per garantire gli utili degli investitori e, di rimando, il loro coinvolgimento nell'operazione dato dal Fondo Coima Housing.

Eppure, la dinamica di finanziarizzazione non si riduce al solo aumento del canone d'affitto, essenzialmente alto se comparato alle altre residenze di social housing in Italia e in Europa (Holm et al., 2023), ma ha risvolti importanti anche nella pianificazione attuativa e nella progettazione esecutiva del Villaggio Olimpico. Infatti, la raccolta credito in tempi rapidi, propedeutici alla consegna del sotto-distretto entro il gennaio 2026, ha comportato: in primo luogo, una revisione dei materiali del progetto, ad esempio limitando il verde verticale e delle strutture in acciaio, e, in secondo luogo, l'aggiunta di più piani ai sei edifici 'a stecca' per massimizzare il rendimento e l'interesse a investire nell'operazione.

Perciò, gli effetti della finanziarizzazione sono visibili sia in termini di iter urbanistico (con l'inizio dei lavori dal Villaggio Olimpico e il successivo remunerativo riutilizzo), sia in termini architettonici (con modifiche funzionali alla massimizzazione della cattura degli investimenti). Anche la rete degli attori d'investimento mobilitata per il progetto rimarca un intreccio tra Stato e Comune di Milano con un forte interesse verso la rigenerazione del sito, al di là dell'emergenza abitativa che sta caratterizzando la città (Bricocoli & Peverini, 2024).

4. Conclusioni aperte sulla finanziarizzazione dell'abitare

Nonostante le significative previsioni di alloggi in social housing all'interno del progetto di riqualificazione di Porta Romana, il caso in esame illustra come le logiche di finanziarizzazione immobiliare mettano in crisi obiettivi urbanistici di lungo periodo, come quelli contenuti nell'AdP Scali, che risultano essere di fatto 'astratti'. Per quanto l'Amministrazione comunale milanese intendesse congegnare politiche urbane capaci di rendere Milano una città più abbordabile, la finanziarizzazione dei suoli e la mobilitazione di fondi chiusi, dedicati, per raccogliere gli investimenti rende i dividendi dei quotisti un fattore chiave per definire i canoni di affitto e di vendita dei beni immobili connessi.

Sicché, guardando complessivamente a Milano, una riflessione da avanzare riguarda il ruolo che, non solo gli operatori cooperativi ma soprattutto quelli bancari e parastatali (come ATM, FS, Aeroporti Milanesi, gruppi ospedalieri, eccetera) potrebbero giocare nella produzione di

alloggi abbordabili. Lo scenario dinnanzi al quale la città si trova oggi è di assenza di politiche abitative adeguate rispetto all'andamento dei salari (Bricocoli & Peverini, 2024) e ciò non garantisce l'abbordabilità che quindi potrebbe essere assicurata dall'intervento di banche e società pubbliche con la produzione di immobili a basso costo.

In conclusione, certamente il fenomeno della finanziarizzazione è talmente vasto da colpire quasi tutte le maggiori città europee (Holm et al., 2023) e non è semplice gestirlo con soluzioni a breve termine ma senza un'azione congiunta tra regolamenti finanziari e urbanistici, unitamente alla produzione di nuovi alloggi in grado di influenzare il rapporto domanda-offerta, le città diventeranno sempre più respingenti per la classe lavoratrice che fornisce i servizi di cittadinanza di base.

Bibliografia

- Aalbers, M. B. (2019). *Financialization* in: Richardson, D., Castree, N., Goodchild, M. F., Kobayashi, A. L. and Marston, R. (Eds), *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Oxford: Wiley.
- Aalbers, M.B. (2016). *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. London: Routledge.
- Bricocoli, M., & Peverini, M. (2024). *Milano per Chi?* Lettera Ventidue.
- Holm, A., Alexandri, G., and Bernt, M. (Eds) (2023). *Housing policy under the conditions of financialization. The impact of institutional investors on affordable housing in European Cities (HoPoFin)*. Sciences Po publications.
- Anselmi, G. and Vicari, S. (2020). Milan makes it to the big leagues: A financialized growth machine at work. *European Urban and Regional Studies*, 27(2): 106–124.
- Baiardi, L. and Ciaramella, A. (2020). *Evolution and Transformation of Real Estate Dynamics in the City of Milan* in Bevilacqua, C., Calabrò, F. and Della Spina, L. (Eds), *New Metropolitan Perspectives*. Springer.
- Borghi, A. (2009). *Finanza immobiliare. Il mercato, la valutazione, gli strumenti e le tecniche di finanziamento*. Milano: Egea.
- Briata, P. and Di Vita, S. (2023). Alpha territorialisation in Milan: Framing a research agenda. *Human Geography*, 17(3): 278-290.
- Camagni, R. (2016). Urban development and control on urban land rents. *The Annals of Regional Sciences*, 56(3): 597-615.
- Coima (2023). Comunicato aziendale su Porta Romana. Coima image.
- Comune di Milano (2012). PGT di Milano. Direzione Generale Urbanistica.
- Comune di Milano (2018). PGT Milano 2030. Direzione Generale Urbanistica.
- Comune di Milano (2024). Scheda dati tecnici PII Porta Romana. Direzione Generale Urbanistica.
- Della Longa, R. (2023). *Financialization in the global city*. Springer Polimi.
- Epstein, G. (Eds) (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Fainstein, S. S. (2016). Financialisation and justice in the city: A commentary. *Urban Studies*, 53(7): 1503-1508.
- Fernandez, R., Hofman, A. and Aalbers, M. B. (2016). London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(12), 2443-2461.
- Hirano, T. and Stiglitz, J. E. (2024). Credit, Land Speculation, and Long-Run Economic Growth. *CIGS Working Paper*, Series No. 24-010E.

- Krippner, G. (2011). *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*. Cambridge (USA): Harvard University Press.
- Lake, R. W. (2015). The financialization of urban policy in the age of Obama. *Journal of Urban Affairs*, 37(1): 75-78.
- Leyshon, A. and Thrift, N. (2007). The Capitalization of Almost Everything: The Future of Finance and Capitalism. *Theory, Culture & Society*, 24(7-8): 97-115.
- Mazza, L. (2007). *Milan's Strategies. City of Antwerp* in: ISOCARP Review. Urban dialogues: Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects: 12-27. The Hague: ISOCARP.
- Micelli, E. (2021). New Tools for Partnering Urban Transformation: Equalization, Development Rights, Public Private Agreements. *Scienze Regionali* 20(2): 289-307.
- Nobanee, H., Shanti, H., Shikder, A., Almarzooqi, A. and Masood, S. (2023). Financialization: A bibliometric review, research streams, influential works, and future research paths. *Cogent Social Sciences*, 9(2).
- Peck, J., Whiteside, H. (2016) Financializing Detroit. *Economic Geography*, 92(3): 235–268.
- Pike, A., O'Brien, P., Strickland, T., Thrower, G. and Tomaney, J. (2019). *Financialising City Statecraft and Infrastructure*. Cheltenham (UK): Elgar Publishing.
- Sroka, R. (2025). East enders: athletes' villages and urban regeneration in Manchester, Glasgow and London. *Town Planning Review*, 0: 1-26.
- Waldron, R. (2019). Financialization, urban governance and the planning system: Utilizing 'Development Viability' as a Policy Narrative for the Liberalization of Ireland's Post-Crash Planning System. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(4): 685-704.
- Weber, R. (2010). Selling city futures: The financialization of urban redevelopment policy. *Economic Geography*, 86(3): 251-274.

SUPPORTARE GLI INQUILINI “IN UN MERCATO IMPOSSIBILE”: L’ESPERIENZA DELLE AGENZIE SOCIALI PER LA CASA IN ITALIA

Barbara Brollo

Dipartimento MEMOTEF, Sapienza Università di Roma

Alessandra Esposito

Dipartimento MEMOTEF, Sapienza Università di Roma

Daniela Festa

Dipartimento MEMOTEF, Sapienza Università di Roma

Ilaria Rossi

Dipartimento MEMOTEF, Sapienza Università di Roma

Abstract

In questo contributo riportiamo in forma sintetica quanto emerso dalla ricerca sulle Agenzie Sociali per l’Abitare in Italia che abbiamo svolto nel 2024. La ricerca ha approfondito le caratteristiche organizzative e gestionali, le risorse messe in campo e i risultati raggiunti dalle ASA in cinque città italiane: Torino, Modena, Milano, Napoli e Firenze. Svolta nell’ambito di un lavoro più ampio sul problema abitativo a Roma, la ricerca ha il duplice fine di contribuire ad ampliare le conoscenze sull’argomento e trarre orientamenti utili all’avvio di un’agenzia romana per l’abitare. Il contributo sottolinea che le agenzie possono svolgere un ruolo attivo nell’ampliamento del mercato dell’affitto a lungo termine. Allo stesso tempo però le ASA sono oggetto di molte aspettative, ma non possono da sole contrastare la segregazione sociale, le barriere di accesso all’affitto (anche per gli inquilini non poveri), lo svuotamento dei centri, il sottoutilizzo e la fatiscenza del patrimonio edilizio, senza il supporto delle politiche urbanistiche. Inoltre, la loro azione è al momento focalizzata in larga parte sulla gestione di incentivi e rimborsi da elargire ai proprietari di case e rischia, pertanto, di riversare ingenti quantità di fondi pubblici nel mercato privato della casa senza riuscire ad influenzarne le dinamiche speculative.

Keywords: Affitto, Agenzie Sociali per l’Abitare (ASA), politiche abitative

This article summarises the findings of our 2024 research project on social rental agencies in Italy. The study examined the organisational and management characteristics, resources deployed, and achievements of SRAs in five Italian cities: Turin, Modena, Milan, Naples and Florence. Conducted as part of a broader study on the housing problem in Rome, the research aims to expand knowledge on the subject and provide useful guidelines for launching a housing agency in Rome. The article emphasises that SRAs can play an active role in expanding the long-term rental market. However, SRAs face many expectations and cannot alone overcome social segregation, barriers to accessing rental housing (even for non-poor tenants), the emptying of city centres and the underutilisation and dilapidation of buildings without the support of urban planning policies. Furthermore, they are currently largely focused on managing incentives and reimbursements for landlords, which risks pouring large amounts of public funds into the private housing market without influencing its speculative dynamics.

Keywords: Rent, Social Rental Agencies (SRA), housing policies

Introduzione

Le Agenzie Sociali per l'Abitare (ASA) si diffondono in Italia negli ultimi due decenni come agenzie comunali per il sostegno agli affitti in risposta alle disfunzioni e alle tensioni del mercato immobiliare (Daglio L. *et al.* 2021). Si rivolgono principalmente alla domanda abitativa della fascia grigia, mentre in altri contesti europei le agenzie nascono dalle associazioni del terzo settore che si occupano dei senza fissa dimora (De Decker 2002) e successivamente vengono istituzionalizzate (Lalor 2014, Decker e Silva Santos 2017). In Italia, come sappiamo, la crisi abitativa riguarda l'intero settore residenziale, sia in compravendita che in locazione, anche a causa di un'offerta pubblica e convenzionata gravemente insufficiente che ha delegato al mercato privato la risposta al fabbisogno abitativo (Baldini e Poggio 2012, Filandri, Olagnero e Semi 2020). Tuttavia, è il mercato degli affitti, tradizionalmente molto limitato in Italia, che registra oggi le maggiori pressioni con prezzi crescenti e una disponibilità sempre più scarsa. Questo è dovuto, da un lato, all'aumento della domanda di affitto - l'acquisto della casa risulta inaccessibile a molti in ragione della precarietà lavorativa diffusa, dei redditi stagnanti e dell'aumento dei tassi d'interesse - e dall'altro, alla ridotta offerta di case in affitto a lungo termine. Se i timori dei proprietari verso la morosità degli inquilini determinano, almeno fino alla prima decade del 2000, una tendenza al sottoutilizzo delle case, nell'ultimo decennio gli affitti brevi e transitori, molto più redditizi, hanno intercettato parte dell'offerta inutilizzata, ma anche dirottato verso il breve termine buona parte dell'offerta destinata al lungo periodo, imponendosi come forme privilegiate di messa a rendita della casa, soprattutto nelle aree metropolitane e nelle zone più turistiche. Pertanto le ASA sono attualmente al centro di un vivace dibattito quali strumenti di politica urbana utili per influenzare, promuovere e calmierare il mercato delle locazioni ad uso residenziale, al fine di favorire l'accesso alla casa e porre un freno a fenomeni di esclusione sociale e spopolamento.

Il principio di fondo che orienta l'azione delle ASA è intervenire nel mercato privato dell'affitto a fini sociali e arginare le derive speculative improntate alla massimizzazione della rendita. Le Agenzie nascono a partire dall'esperienza pionieristica del Comune di Torino, avviata nel 2000, grazie alla quale la legge nazionale è stata progressivamente integrata (nel 2004 e nel 2014)¹ al fine di favorire l'accesso alla casa per coloro che si trovino in situazioni di difficoltà abitative nel mercato privato. La missione principale delle ASA è l'intermediazione pubblica fra domanda e offerta di abitazioni in locazione perseguita attraverso l'accompagnamento tecnico, l'agevolazione fiscale e la gestione di garanzie aggiuntive rispetto a quelle già previste dalla normativa nazionale sui concordati. Esse, tuttavia, sperimentano di recente missioni integrate e complesse (Lucido S. *et al.* 2022), con una vocazione più ampia del solo *matching* tra domanda e offerta, qualificandosi come attorcigliera tra politiche abitative, sociali e urbanistiche.

In Italia esistono numerose esperienze di ASA con modelli e missioni differenziate, alcune operano da lungo tempo, altre sono di recente costituzione. Pur essendo accomunate dall'obiettivo di incentivare l'affitto a canone concordato, presentano forme organizzative, tipologie di attività e target sociali differenziati. In questo contributo riportiamo in forma sintetica quanto emerso dalla ricerca sulle agenzie italiane che abbiamo svolto nel 2024²

¹ In particolare, l'attività delle ASA è normata dall'art. 11 della L. 431 del 1998, relativo al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e alle modalità di utilizzo ed erogazione di tali risorse, che in seguito alle modifiche prevede oggi anche "la costituzione di agenzie o istituti per la locazione".

² La ricerca si articola in tre assi: a) analisi della domanda e dell'offerta abitativa a Roma; b) analisi delle politiche di edilizia residenziale pubblica a Roma; c) analisi comparativa delle forme e dei modelli di Agenzie Sociali per l'Abitare (ASA), a livello nazionale e internazionale, e prefigurazione di un modello strategico e gestionale per l'avvio di un'agenzia a Roma. Il lavoro è svolto nell'ambito di dell'Accordo esecutivo per il confronto tecnico scientifico e la collaborazione inter-istituzionale tra il Dipartimento Valorizzazione del Patrimonio e Politiche

attraverso interviste approfondite con i/le responsabili delle agenzie di cinque città italiane: Torino, Modena, Milano, Napoli e Firenze. Le ASA di Torino e Modena sono le esperienze più longeve nel contesto italiano; Milano e Napoli sono state selezionate in base al criterio della maggiore popolosità delle città e per le traiettorie divergenti delle rispettive ASA; l'agenzia di Firenze, infine, è stata un'esperienza breve nella quale l'attività di intermediazione con i privati non è riuscita. La ricerca ha approfondito le caratteristiche organizzative e gestionali, le pratiche intraprese e i risultati raggiunti da tali agenzie anche al fine di trarre orientamenti utili all'avvio dell'agenzia romana per l'abitare.

ASA: una politica situata

Le esigenze di sostegno alla locazione variano significativamente in base ai diversi contesti territoriali. Torino e Milano presentano una condizione occupazionale e reddituale meno allarmante rispetto ad altri contesti urbani, ma comunque segnata da crescenti disuguaglianze, soprattutto a Milano, dove i prezzi delle locazioni sono in fortissimo aumento. Modena, pur essendo una città di dimensioni modeste, è parte di una vivace conurbazione ad alta tensione abitativa. Firenze soffre l'alta concentrazione degli affitti brevi destinati a turisti e studenti internazionali, con un'incidenza tra le più elevate in Italia (un alloggio Airbnb ogni tre immobili in affitto)³. Napoli presenta da sempre indici di disagio abitativo molto elevati, in particolare per sovraffollamento e condizioni improprie degli alloggi, aggravate nell'ultimo decennio dall'aumento delle locazioni turistiche (con i tassi di crescita più alti in Italia) e dalla violenta espulsione della popolazione dal centro storico. I diversi approcci utilizzati per le agenzie dipendono in larga parte da tali contesti di riferimento. A Torino e Modena le ASA sono nate nei primi anni Duemila, in contesti socio-economici poco polarizzati, nei quali oggi si affronta il problema della carenza di alloggi non solo con riferimento alle famiglie più povere. L'agenzia milanese, avviata nel 2014, si rivolge a una fascia molto ampia che coinvolge anche l'utenza più benestante (fino a un massimo di 40.000€ di reddito) che non trova alloggi disponibili in città, con l'obiettivo di diffondere i contratti concordati al momento scarsamente utilizzati. A Napoli la breve esperienza dell'agenzia (2020-2023) è stata rivolta alle fasce più povere e portatrici di vulnerabilità anche gravi, in supporto all'azione dei servizi sociali comunali. L'agenzia di Firenze, attiva dal 2021 al 2023, era rivolta a soggetti che si collocano nella fascia di reddito tra i 16.000 e i 22.000 euro annuali. Oltre a modulare la propria azione in base alle condizioni di contesto, le agenzie svolgono attività diverse anche a seconda dell'offerta complessiva di servizi abitativi comunali in cui si collocano: nelle città con più strumenti, le ASA possono concentrarsi sul reperimento di alloggi per locazioni di lungo periodo a canone concordato (attività di *matching* tra domanda e offerta), perfezionare l'orientamento abitativo in collaborazione con gli altri servizi comunali e avviare politiche destinate a specifici target sociali; nelle città con servizi abitati carenti o in affanno, le agenzie sono spesso intente a smaltire le molte richieste di contributo all'affitto, morosità incolpevole e presa in carico di emergenze abitative (attività "salvasfratto", utilizzo di stock pubblico per emergenze, azioni congiunte con i servizi sociali, ecc.).

Organizzazione

Il modello organizzativo varia tra sistemi completamente integrati nell'organigramma

Abitative di Roma Capitale e il Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia il Territorio e la Finanza della Sapienza Università di Roma finalizzato all'analisi della condizione abitativa a Roma.

³ Elaborazioni su dati Istat (censimento permanente, 2019) e *InsideAirbnb* (2024).

comunale, altri co-gestiti con soggetti del privato-sociale, fino ad esperienze piuttosto esternalizzate. A Torino il servizio è gestito dal Dipartimento delle Politiche Sociali, all'interno del quale si collocano tradizionalmente anche i servizi relativi all'Edilizia Residenziale Pubblica. Qui l'ASA risulta particolarmente stabile, ma con un personale sottodimensionato rispetto all'intensità dell'attività e in parte precario a causa della presenza di molti lavoratori interinali (6 degli 11 dipendenti). L'ASA modenese, nata in seno alle Politiche sociali, presenta una gestione fortemente pubblica, si tratta infatti del primo caso in Italia di *intermediazione forte*, in cui il Comune non si limita a facilitare l'incontro tra domanda e offerta ma firma come conduttore il contratto di locazione a canone concordato con il proprietario, per poi destinare gli alloggi in godimento agli utenti iscritti al programma dell'agenzia. L'Agenzia di Modena si avvale, inoltre, anche del supporto operativo di una cooperativa per la gestione ordinaria dei rapporti con i conduttori. A Firenze, l'agenzia F.A.S.E. (Firenze: abitare solidale per l'*empowerment* di comunità) era un ufficio di *Casa Spa*, la società pubblica che gestisce l'ERP a livello metropolitano, con un margine di azione ridotto (solo due persone in organico) ma integrato nella più ampia offerta di servizi abitativi comunali. A Milano, l'ASA nasce in seno al Dipartimento per le politiche abitative e ha una governance condivisa tra pubblico e terzo settore grazie allo strumento della co-progettazione. Infine Napoli ha sperimentato un modello fortemente delegato ed esternalizzato. All'esperienza, avviata in seno al Dipartimento per la Casa in co-progettazione con il terzo settore e alcune associazioni locali (poi affidata ad un'ATI⁴), è mancato un solido accompagnamento istituzionale. Questa assenza ha compromesso la continuità del progetto, che non è stato rinnovato nonostante la disponibilità di risorse economiche.

Strumenti

Le ASA si avvalgono di strumenti monetari e tecnico-organizzativi. Tra quelli monetari ci sono incentivi, bonus, riduzioni fiscali e fondi. A Torino un incentivo rilevante consiste nel versamento di alcune mensilità al locatario, al fine di ridurre il canone rendendolo più accessibile almeno nella fase iniziale del rapporto contrattuale. Ci sono inoltre bonus *una tantum* destinati ai proprietari di casa (a Torino e a Milano) finalizzati ad attrarli nel settore delle locazioni a canone concordato, e bonus per le ristrutturazioni (a Torino, Firenze, Milano) finalizzate a facilitare l'immissione di case nel settore. Alcune città propongono riduzioni fiscali aggiuntive rispetto a quanto già previsto dalla normativa nazionale sui canoni concordati, come il dimezzamento dell'aliquota IMU (a Milano e a Firenze). Le ASA gestiscono anche i fondi nazionali per la morosità incolpevole e per i contributi all'affitto, cui spesso si aggiungono, anche in ragione della discontinuità e inadeguatezza di questi ultimi, integrazioni regionali e locali. Milano, ad esempio, paga fino a 18 mensilità arretrate per prevenire gli sfratti e Torino stanziava un contributo a fondo perduto (fino a 8.000 euro) a copertura delle mensilità non percepite e delle spese legali sostenute, oltre che un contributo per il conduttore finalizzato ad alleggerire i costi mensili del canone nella prima fase del nuovo contratto. Interessanti sono anche i fondi locali per il ripristino degli alloggi come quello di Modena, finalizzati a garantire i proprietari nella fase finale del contratto. Oltre agli incentivi monetari, le ASA svolgono assistenza tecnica e organizzativa nel *matching* tra domanda e offerta e nella predisposizione dei contratti di locazione. A Napoli, gli sportelli ASA hanno offerto altresì supporto e informazioni sulle più ampie politiche socio-abitative. Anche altre ASA in Italia si stanno orientando oggi verso i modelli c.d. di *one stop shop*:

⁴ Associazione Temporanea di Imprese.

sportelli unici destinati a supportare i beneficiari nella ricerca della migliore soluzione abitativa.

Fonti di finanziamento e costi

I fondi per il funzionamento delle ASA provengono da diverse fonti: europee, nazionali, regionali e comunali. Napoli e Firenze sono state avviate con fondi europei (PON Metro, per lo sviluppo urbano sostenibile). L'agenzia di Torino dipende per il 90% da fondi regionali (solo in parte derivanti dai Fondi nazionali), integrati da fondi comunali. Milano, inizialmente finanziata a metà da Regione e Comune, opera ora quasi esclusivamente su fondi comunali, a causa della riduzione dei trasferimenti da fonti superiori. Modena si finanzia principalmente con fondi comunali, gestendo anche contributi statali come il FIMI; inoltre, la Regione Emilia-Romagna sta sviluppando politiche specifiche sulle ASA che porteranno ulteriori finanziamenti. Modena e Torino hanno inoltre un meccanismo di auto-finanziamento del Fondo di Garanzia per la morosità, sostenuto dal prelievo di una percentuale sui canoni d'affitto.

I costi delle ASA variano, ma in diversi casi (Torino, Napoli e Modena) si attestano attorno ai 1-2 milioni annui comprensivi di costi di personale e di gestione. Modena fornisce informazioni più dettagliate e stima il costo mensile per alloggio in 33€, a fronte dei 43€ che sostiene per quelli ERP. Modena stima inoltre i mancati introiti comunali derivanti dall'IMU agevolata (circa 70mila euro l'anno), sottolineando la necessità di riflettere sugli sconti alla tassazione della rendita (in termini di rapporto costi/benefici per la PA). Firenze è stata una breve sperimentazione avviata con 200.000€ e chiusa per mancanza di risultati (un solo contratto registrato).

Risultati raggiunti

I risultati delle ASA variano in base agli obiettivi, ai finanziamenti e alla struttura organizzativa. Torino e Modena, con esperienze più longeve, registrano rispettivamente circa 330 e 500 contratti attivi annualmente. Milano, caso più recente, ove c'è stato un generale aumento degli affitti a canone concordato anche al di là di quelli passati per l'agenzia, ha visto crescere il numero di contratti siglati, raggiungendo i 400 nel 2023. A Napoli l'ASA ha svolto un ruolo importante, per esempio gestendo un proprio contributo affitto per un totale di 309 mila € e aiutando, nel suo breve mandato (3 anni), 1.080 famiglie in ambito sia abitativo che sociale. Tuttavia, l'agenzia aveva un mandato troppo ampio ed è stata chiusa prima che potessero essere avviati i progetti più complessi, tra cui il progetto di ERS pubblico RESTA (REsidenze Sociali Temporanee per l'Autonomia). Firenze, dove l'ASA svolgeva una missione fin troppo specifica (il solo servizio di *matching* tra domanda e offerta di concordati), non ha ottenuto risultati.

Evidenze dai casi studio

Le esperienze sul campo evidenziano la problematicità della situazione in cui le ASA si trovano ad agire, sia dal lato della domanda che dell'offerta. Al di là della loro missione prevalente di supporto della c.d. *fascia grigia* nell'accesso alle locazioni a canone concordato, nella pratica le ASA si trovano ad affrontare diverse problematiche: supplire all'insufficienza strutturale dell'offerta ERP ed ERS, offrire un orientamento valido a nuclei in situazione di grave emergenza abitativa, rispondere ad una classe intermedia sempre più in affanno e a rischio di progressiva espulsione urbana. Nel compiere la loro missione le agenzie

intervengono con strumenti essenzialmente di incentivo che, in questa congiuntura di crisi abitativa e di consolidamento del capitalismo della rendita, mostrano numerosi limiti. Emerge infatti una forte difficoltà insita nelle dinamiche dell'offerta di alloggi, che fa sì che le ASA faticino a trovare interlocutori stabili, non potendo offrire garanzie gestionali e ritorni economici paragonabili ad altri tipi di intermediazione immobiliare, come ad esempio quella dei *property manager*. Da qui la tendenza a operare in modo interstiziale sebbene con una logica incrementale, concentrandosi spesso su zone o fasce di beneficiari ove vi siano effettivi margini di riuscita, cercando di guadagnare terreno e credibilità per aumentare progressivamente l'influenza pubblica nel settore delle locazioni private.

Strumenti e possibilità per un'azione incisiva

Le politiche prodotte dalle ASA risultano spesso fragili e certamente perfettibili sul piano della copertura territoriale e sociale. Ad esempio, le esperienze di Napoli e Firenze mostrano che affidare alle ASA missioni troppo ampie e indefinite, o troppo ristrette e specifiche, può comprometterne l'efficacia in assenza di un adeguato sostegno istituzionale, sia economico che progettuale. Pertanto, le attività di raccolta dati, monitoraggio e autovalutazione possono fare la differenza nel migliorare e stabilizzare il servizio. I casi di Torino e Modena sono un esempio di questo approccio alla gestione dell'agenzia. Un ambito nel quale l'autovalutazione sta portando al ripensamento dei servizi è, per esempio, la gestione delle risorse per la morosità incolpevole. Enti locali e agenzie si stanno adoperando per attivare queste risorse in una fase preliminare rispetto all'avvio delle procedure di sfratto, quando la fiducia tra locatore e conduttore può ancora essere ripristinata. Alcune buone pratiche sviluppate dalle Agenzie per aggirare i limiti strutturali entro i quali operano sono: la revisione degli accordi territoriali per meglio calibrarli rispetto ai redditi medi di zona e renderli dunque pienamente operativi (Milano), e gli accordi con fondi previdenziali multiproprietari (Modena, Milano), per i quali in alcuni casi si predispongono forme di gestione e manutenzione unitaria a carico di soggetti terzi no-profit (Torino, Modena). La gestione unitaria di patrimoni immobiliari estesi da destinare a canoni concordati, associata alla presa in carico globale e di lungo termine dell'utenza, si delineano come direzioni strategiche di sviluppo per le ASA, anche in collaborazione con soggetti del Terzo Settore o con prevalenti obiettivi sociali (es. Milano, Torino). Esse mirano a intercettare l'offerta di case inespressa e reticente (inutilizzate, sottoutilizzate e/o destinate a obiettivi finanziari), incaricandosi delle attività di gestione e manutenzione degli immobili e delle relazioni con i conduttori. Anche i fondi di restauro e ripristino degli immobili mirano a incoraggiare l'immissione di alloggi nel settore dell'affitto concordato, in più rassicurano i proprietari nella delicata fase finale del contratto. Completano la cassetta degli attrezzi delle ASA il coordinamento con l'offerta ERS ed ERP, al fine di orientare al meglio l'utenza e offrire un servizio integrato, e politiche mirate a target specifici (giovani coppie con figli, pensionati, donne vittime di violenza, ecc.).

Gli operatori del settore sottolineano come l'Agenzia possa funzionare in maniera incisiva laddove riesca a essere un soggetto-cerniera tra le politiche abitative, sociali e urbanistiche, nel comune intento di migliorare le condizioni abitative e i canali di accesso alla casa. Le agenzie sono oggetto di molte aspettative in Italia, ma non possono da sole contrastare la segregazione sociale, le barriere di accesso all'affitto (anche per gli inquilini non poveri), lo svuotamento dei centri, il sottoutilizzo e la fatiscenza del patrimonio edilizio, senza il supporto delle politiche urbanistiche. Inoltre, gli strumenti su cui si fonda la loro azione sono al momento in larga parte basate sugli incentivi e rischiano, pertanto, di riversare ingenti quantità di fondi pubblici nel mercato senza riuscire ad influenzare le dinamiche speculative. In altre parole, il rischio è di utilizzare risorse pubbliche per inseguire il mercato nella sua corsa

all'accrescimento delle rendite private. Per poter essere efficaci, è fondamentale che le ASA rientrino in una più ampia famiglia di politiche abitative integrate, che puntino a: rafforzare l'ERP, vero punto debole dell'intero sistema; re-immaginare l'offerta ERS, attualmente mal congegnata per realizzare i propri obiettivi sociali; riformare il mercato degli affitti limitando quelli brevi e transitori.

Riferimenti bibliografici

Daglio L., Marchigiani E., Zanfi F. (2021). «Case in affitto: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale». In: Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F., a cura di, *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. Bologna: Il Mulino.

De Decker, P. (2002). On the genesis of social rental agencies in Belgium. *Urban Studies*, 39(2), 297-326.

De Decker, P., & Silva Santos, M. (2017). Towards a regulation of social rental agencies: A brief comparison of Luxembourg and Flanders (Belgium). In *Regulating the city: contemporary urban housing law* (Vol. 1, pp. 65-80). Eleven International.

Filandri, M., Semi, G., & Olagnero, M. (2020). *Casa dolce casa?: Italia, un paese di proprietari*, Il Mulino.

Lalor, T. (2014). Enabling access to the private rented sector? The role of social rental agencies in Ireland. *European Journal of Homelessness*, 8(2).

Massimo Baldini & Teresio Poggio (2012) Housing Policy Towards the Rental Sector in Italy: A Distributive Assessment, *Housing Studies*, 27:5, 563-581, DOI: 10.1080/02673037.2012.697549

Lucido S. e Ciarello Pruiti F. (2022). *Costruire servizi. L'agenzia sociale per la casa del comune di Palermo*, Istituto Poligrafico Europeo.

DALLA CITTÀ ETERNA ALLA CITTÀ A BREVE TERMINE: TURISTIFICAZIONE E CRISI DI ABITABILITÀ A ROMA

Barbara Brollo

Dipartimento MEMOTEF, Università Sapienza.

Alessandra Esposito

Dipartimento MEMOTEF, Università Sapienza.

Daniela Festa

Dipartimento MEMOTEF, Università Sapienza.

Abstract

In questo contributo proponiamo un'analisi del caso di Roma, la "città eterna" che nel 2023 ha raggiunto 50 milioni di presenze turistiche. Ci concentriamo in particolare sull'arco di tempo che va dal Giubileo del 2000 a quello del 2025, periodo durante il quale a Roma si consolida il processo di turistificazione con effetti dirompenti per la qualità di vita degli abitanti. L'interpretazione congiunta di dati secondari e di interviste ci consente di esplorare il nesso tra evoluzione della ricettività, traiettorie abitative e vivibilità. I dati raccolti mostrano come la turistificazione produca conseguenze critiche sia sulla carenza di alloggi disponibili, erosi dalla crescita degli affitti brevi, sia sulla generale perdita di potere d'acquisto della popolazione, dovuta alla scarsa redistribuzione della ricchezza che il turismo genera. La ricerca ricostruisce, inoltre, le trasformazioni urbane dovute ai grandi eventi, in relazione all'afflusso di fondi e turisti che comportano, e la genesi della turistificazione a Roma, evidenziando in che modo questa ha condotto alla condizione di overtourism. Attraverso un'analisi socio-spaziale e diacronica, si chiariscono i meccanismi che rendono insostenibile il modello di sviluppo turistico. Solo recentemente le amministrazioni locali di alcune città hanno riconosciuto l'impatto sociale di tale modello, a fronte di una visione, ancora largamente condivisa, che guarda alla crescita del settore turistico come obiettivo strategico da perseguire proattivamente. Nel contributo discutiamo, infine, l'urgenza di una politica integrata in grado di affrontare le crescenti disuguaglianze e gli squilibri territoriali connessi alla natura estrattiva dell'overtourism.

Keywords: *Roma, overtourism, turistificazione, crisi abitativa, impoverimento*

In this article, we analyse the case of Rome, the 'Eternal City', which received 50 million tourists in 2023. We focus on the period from the 2000 Jubilee to the 2025 Jubilee, during which Rome consolidated its process of touristification. This had a disruptive effect on the quality of life of its inhabitants. By jointly interpreting secondary data and interview transcripts, we explore the link between the evolution of accommodation, housing trajectories, and liveability. The collected data show that touristification has had critical consequences for the shortage of available housing, which has been exacerbated by the growth of short-term rentals, as well as for the general loss of purchasing power of the population due to the poor redistribution of the wealth generated by tourism. Our research also reconstructs the urban transformations caused by major events in relation to the influx of funds and tourists they entail, as well as the genesis of touristification in Rome. This highlights how it has led to overtourism. A socio-spatial and diachronic analysis clarifies the mechanisms that result in an unsustainable tourism development model. Only recently have local administrations in some cities recognised the social impact of this model, despite the fact that the growth of the tourism sector is still widely seen as a strategic objective to be pursued. Finally, we discuss the urgent

need for an integrated policy capable of addressing the growing inequalities and territorial imbalances associated with the extractive nature of overtourism.

Keywords: Rome, overtourism, touristification, housing crisis, impoverishment

Introduzione

Negli ultimi 25 anni Roma è diventata progressivamente meno abitabile (Grazioli, 2024), riflettendo trasformazioni socio-economiche più ampie che hanno interessato tutta l'Italia con alcune specificità locali. In quanto capitale del Vaticano, Roma è sede del Giubileo che ogni 25 anni attira milioni di pellegrini. Questo evento ha assunto una tale rilevanza nella sua edizione del 2000 da segnare l'inizio di una profonda trasformazione turistica, che vede ora un punto di culmine nel Giubileo del 2025. La nostra ricerca analizza i cambiamenti avvenuti tra i due Giubilei, focalizzandosi sul legame tra sovraffollamento turistico, diffusione degli affitti brevi, crisi abitativa e modelli di economia urbana. Le trasformazioni sono interpretate attraverso il concetto di estrazione di rendita guidato dal turismo (Yrigoy, 2023), fenomeno comune a diversi paesi nel Sud Europa accomunati da un alto tasso di proprietà immobiliare e da un elevato potenziale turistico. In questi contesti, e in Italia in particolare, la liberalizzazione del mercato della casa a partire dagli anni Novanta ha favorito pratiche speculative che alimentano la crisi abitativa (Rondinelli & Veronese, 2011), dovuta alla strutturale scarsità del patrimonio immobiliare, pubblico e privato, destinato alla locazione. L'ascesa di piattaforme come Airbnb ha, per un verso, eroso il patrimonio già esiguo di case in affitto e, per l'altro, fornito uno strumento per sostituire (o integrare) il reddito da lavoro con rendite immobiliari anche per i ceti medi (Semi e Tonetta, 2021), professionalizzando il mercato e rafforzando il potere degli intermediari (Celata & Romano, 2022). A partire dal caso romano, già caratterizzato dal ruolo preminente della rendita urbana (D'Albergo et al., 2015; Pizzo, 2023), analizziamo il doppio impatto dell'espansione turistica non solo nel rendere insostenibili i costi abitativi ma anche nell'impoverire l'economia urbana, riducendola a una monocultura turistica (Agostini et al., 2022), con ricadute negative sia sui redditi che sull'occupazione. Il contributo si basa su ricerche condotte tra il 2021 e il 2023, includendo analisi quantitative, rappresentazioni GIS e interviste a residenti e gestori di affitti brevi nel centro storico, con l'obiettivo di comprendere la turistificazione del centro in un'ottica diacronica e che copre diversi ambiti sociali. L'approccio è multi-scalare e multidisciplinare, volto a indagare sia gli indicatori dell'*overtourism* che le correlazioni tra turismo, economia e trasformazioni abitative.

Il processo di *overtouristification*

Consideriamo Roma una città turistica non solo per la storica attrazione di visitatori, ma perché ha integrato il consumo turistico come funzione strutturale (Judd, 2015; Nilsson, 2020), con rilevanza istituzionale, culturale, economica e ambientale. Questo ha generato effetti anche nei quartieri non turistici e sull'intero sistema metropolitano, già sotto pressione per via di pendolari e popolazioni temporanee (Brollo, 2024). Possiamo definire Roma non solo una città turistica bensì sovraturistificata, che nel 2024 ha superato le 51 milioni di presenze turistiche a fronte di una popolazione residente di 2,7 milioni. Lo stesso anno, il traffico aereo ha raggiunto 49 milioni di passeggeri (+20% rispetto al 2023), accompagnato dall'incremento del traffico ferroviario ad alta velocità (Sampaolo, 2018). La presenza di monumenti iconici attira flussi ingenti e l'assenza di restrizioni, anzi, l'attiva attrazione di questi, rende difficile la gestione del carico turistico, come in altri siti del turismo di massa (Dodds & Butler, 2019). La

politica dei grandi eventi (come concerti e campionati sportivi) attira ulteriori flussi, con una tendenza alla destagionalizzazione che comporta molte presenze durante tutto l'anno. Questa dinamica riflette la ristrutturazione postmoderna delle economie urbane occidentali (Judd & Fainstein, 1998), sostenuta da investimenti turistici e dai nuovi immaginari dell'urbanità legati a stili di vita e consumi culturali (Annunziata, 2011). In termini di giustizia spaziale, oltre che meramente socio-economica, è importante far notare che negli ultimi decenni la turistificazione ha comportato la trasformazione di aree ancora abitate da classi popolari e medie, spostate sempre più lontane dal centro storico e dai quartieri semi-centrali: non solo la zona archeologica, Rione Monti e Testaccio, ma anche San Lorenzo, Pigneto e Centocelle. In questi quartieri, il processo ha favorito l'apertura di bar e ristoranti, ma chiuso botteghe artigiane e provocato numerosi sfratti dopo l'acquisto speculativo di interi edifici (Cellamare, 2008; Herzfeld, 2009). Il turismo ha quindi invaso anche il mercato abitativo privato, dal centro alle periferie. Oggi, nonostante la pressione superi la capacità fisica, sociale ed ecologica (Peeters et al. 2018) della città di Roma, il processo di turistificazione continua, sostenuto da investimenti pubblici e favorito dall'assenza di regolazione, consolidando l'overtouristificazione.

Accessibilità economica delle case e crisi di abitabilità

Il contesto italiano si distingue in Europa per la stagnazione dei salari reali e l'aumento delle disuguaglianze: tra il 1990 e il 2020 i redditi più bassi sono calati del 20% (OECD, 2024). Dopo la Grande Recessione, il divario è cresciuto soprattutto tra le fasce di salari più bassi (OIL, 2024). In questo quadro, la diffusione di Airbnb – considerando la rendita differenziale che permette di sfruttare e la conseguente trasformazione di vaste porzioni di patrimonio immobiliare disponibile per la locazione – ha peggiorato *l'housing affordability* (Congiu et al., 2024). Quest'ultima si misura come la capacità di sostenere i costi della casa senza compromettere la stabilità economica del nucleo familiare. La misura comunemente utilizzata come soglia è una spesa del 30% del reddito per l'alloggio (OECD, 2021). A Roma, tra il 2012 e il 2022, oltre 1,1 milioni di contribuenti con redditi inferiori a 26.000 € hanno registrato un calo del reddito nominale (-2,2%), fino a -7% tra chi guadagna meno di 10.000 € (Istat, 2024). Questi dati non includono l'impatto dell'inflazione, esplosa dal 2019 con picchi nel 2022, che ha ulteriormente ridotto i salari reali e il potere d'acquisto, soprattutto tra i più poveri (OIL, 2024). A Roma, questi gruppi risiedono soprattutto in zone periferiche o in alloggi sovvenzionati (Roma Capitale, 2020). Sebbene, tra il 2018 e il 2022, sono proprio queste zone, già critiche per la fragilità della domanda, quelle che riportano gli aumenti più marcati dei canoni (Cresme, 2024) anche in ragione dall'espansione degli affitti brevi nei quartieri centrali, con effetti a catena di espansione della gentrificazione. Nel centro storico, gli affitti sono cresciuti, secondo una delle principali agenzie di intermediazione, in modo costante, raggiungendo nel 2024 una media di 17,2 €/mq (+15,8% su base annua), con aumenti superiori al 10% anche oltre la cintura centrale (Idealista.it, 2024). La crescita degli affitti brevi ha spinto molte famiglie a lasciare il centro, sia per i costi che per la convivenza difficile in condomini ove si concentrano sempre più appartamenti turistici. La difficoltà nel trovare alloggi sostenibili si riflette anche nell'aumento degli sfratti per morosità e nell'aumento della domanda di edilizia pubblica: dalle 10.600 richieste per una casa popolare del 2017 si è passati alle 19.000 accettate nel gennaio 2025. Queste difficoltà abitative vanno interpretate alla luce dell'impoverimento economico generale, causato anche dall'economia turistica e dal *rentierism* legato alla turistificazione (Yrigoy 2023; Wijburg et al. 2024) e aggravato da politiche pubbliche inadeguate rispetto alla complessità della crisi.

Non c'è posto per i residenti

L'impatto degli affitti brevi a Roma è stato notevole per ritmo di crescita e diffusione territoriale. Dai circa 1.700 annunci su Airbnb nel 2013 si è arrivati a oltre 35.000 nel 2025, metà dei quali nel centro storico. Più del 70% è gestito da proprietari multipli o intermediari professionali. Le principali conseguenze sono: riduzione dell'offerta abitativa, aumento degli affitti e crescente flessibilità del mercato della casa, dal quale le locazioni a lungo termine scompaiono. All'offerta di Airbnb si è affiancato l'aumento delle strutture ricettive ufficiali, più che raddoppiate tra i due Giubilei. I due settori si sono fusi, trasformando Roma in un "albergo diffuso".

Le istituzioni hanno sostenuto questo processo con campagne di marketing turistico e con deregolamentazioni/formalizzazioni degli affittacamere, queste ultime iniziate con la Legge Regionale 20/1997 che ha liberalizzato gli affitti turistici. Il Giubileo del 2000 ha rappresentato un punto di svolta, come raccontano gli operatori del settore. Nel Rione Regola, abitato un tempo da famiglie a basso reddito, oggi non vivono più residenti permanenti: i piccoli appartamenti, un tempo chiamati "case vecchie", sono ora affittati a oltre 200 euro a notte. L'ascesa di Airbnb ha trasformato il mercato immobiliare romano, soprattutto nel centro storico, dove l'offerta turistica è rimasta stabile anche durante la pandemia (Pizzo, 2023). Analogamente ad altri contesti dell'Europa del Sud, la scarsità strutturale di affitti è aggravata dalla forte prevalenza della proprietà delle abitazioni, preclusa alle generazioni più giovani che a causa del precariato e dell'impoverimento faticano ad accumulare risparmi e a fornire garanzie per poter chiedere un mutuo. Il Giubileo 2025 ha ulteriormente ampliato l'offerta ricettiva: da un alloggio turistico ogni dieci in affitto nel 2023, si è passati a uno ogni otto nel 2024 nell'area metropolitana, con percentuali ancora più alte nel centro. La pressione delle piattaforme di intermediazione di affitti brevi e medi va oltre il turismo, coinvolgendo studenti, nomadi digitali e altri gruppi temporanei, circa 200.000 persone all'anno, il 10% dei residenti (Brollo e Celata, 2022). Questi cercano soluzioni in zone centrali, spesso condivise, riducendo ulteriormente l'accessibilità per i residenti. Secondo gli intermediari più esperti, il fenomeno si estende ormai a tutta Roma, comprese aree periferiche come Centocelle o Alto Torrino, seppur con prezzi inferiori rispetto al centro. Tra i due Giubilei si distinguono in sintesi due fasi: la prima segnata dall'aumento dei canoni, quella odierna dalla quasi scomparsa dell'offerta a lungo termine in alcuni quartieri. Il problema non è più solo il costo elevato degli alloggi ma la vera e propria assenza di alloggi in affitto per gli abitanti.

Disuguaglianze economiche legate al turismo

Un rapporto della Banca d'Italia (Petrella et al., 2019) ha valutato l'impatto del turismo sulla crescita locale. I risultati mostrano effetti economici modesti: un aumento del 10% nella spesa turistica genera solo lo 0,2% di crescita del PIL pro capite nel decennio successivo. Gli effetti positivi si concentrano in province meridionali meno turistiche, in cui è quindi normale aspettarsi un maggior tasso di crescita, mentre in grandi città come Roma, Venezia e Firenze — già sature da diversi decenni — ulteriori aumenti non migliorano il tasso di crescita del reddito pro-capite ma anzi un peggioramento (De Siano e Canale, 2022). Un altro studio a cura della Banca d'Italia (Bronzini et al., 2023) evidenzia il generale calo della performance economica di Roma: dal 2001 al 2021 il PIL pro capite è sceso dell'11%, mentre cresceva a Parigi, Berlino e Madrid. Il Giubileo del 2000 ha creato occupazione stabile, ma in settori a bassa produttività e con bassi salari. L'effetto più duraturo è stato l'aumento dei valori immobiliari, soprattutto in periferia, contribuendo all'aumento delle disuguaglianze, in termini socioeconomici e con una spiccata connotazione spaziale (De Muro et al., 2011). Tra il 2001

e il 2018, l'occupazione è cresciuta soprattutto nei servizi a bassa intensità di conoscenza, mentre l'economia restava poco produttiva. Roma attira investimenti, anche turistici, ma non riesce a trasformarli in benefici diffusi, rimanendo bloccata su un modello di sviluppo debole (Celata et al., 2022). Il mercato del lavoro risulta polarizzato e diseguale: nel 2018 l'indice di Gini è salito da 45,5% (2001) a 47,2%, il 49% dei contribuenti dichiara meno di 15.000 € annui e il 2,2% possiede il 18,4% della ricchezza. Il settore turistico è caratterizzato da occupazione precaria: il 60% dei lavoratori è part-time, il 55% a chiamata, il 20% stagionale, con salari inferiori alla media. L'Ispettorato del Lavoro ha rilevato irregolarità nel 76% delle aziende del turismo e commercio (INL, 2023), mentre nel 2024 quasi metà dei contratti firmati a Roma aveva durata di un solo giorno. Queste tendenze derivano da fattori strutturali come stagnazione salariale e finanziarizzazione dell'abitare. Tuttavia, a Roma tra 2000 e 2025, tali dinamiche sono fortemente correlate con la turistificazione, alimentando un'economia sempre più fondata sulla rendita.

Conclusioni

Oggi Roma non riesce a garantire né alloggi accessibili né lavoro dignitoso. Dinamiche disfunzionali derivano da salari bassi e mercato immobiliare speculativo. Il problema è legato al passaggio a un'economia turistica a bassa produttività, che ha generato impoverimento tra le classi lavoratrici. Il Giubileo del 2000 ha segnato un cambiamento: la città si è trasformata secondo logiche di sviluppo culturale e turistico, seguendo un processo che dopo aver investito gli spazi pubblici e commerciali, nel decennio successivo ha invaso il tessuto residenziale. Grazie al mercato degli affitti brevi non regolato, Roma è diventata un grande hotel per popolazioni temporanee, inaccessibile per le classi lavoratrici. Durante il Giubileo 2025, la città ha affrontato una vera e propria "crisi di abitabilità", definita da Grazioli (2024) come l'esito di processi strutturali che rendono i luoghi inaccessibili e privi di significato per ampi gruppi sociali e generazionali. È questa la conseguenza dell'overtouristificazione: costo delle case in aumento, salari in calo ed espansione capillare della rendita turistica e dei suoi effetti escludenti.

Riferimenti bibliografici

- Agostini, I., Attili, G., De Bonis, L., Esposito, A., & Salerno, G. M. (2022). *Oltre la monocultura del turismo. Per un atlante delle resistenze e delle contro-progettualità*. Edifir Ed. Firenze srl.
- Annunziata, S. (2011). The desire of ethnically diverse neighbourhood: the case of Pigneto in Rome, in Eckardt, F. and Eade, J. (eds.) *The Ethnically Diverse City*, Berliner Wissenschaftsverlag.
- Brollo, B & Celata, F. (2023). Temporary populations in the short-term city. *Urban Studies*, 60, <https://doi.org/10.1177/00420980221136957>.
- Brollo, B. (2024). *Soggetti, effetti e pratiche urbane delle popolazioni temporanee*. Franco Angeli.
- Bronzini R., Mocetti S. & Mongardini, M. (2023). Gli effetti economici dei grandi eventi: evidenze dal Giubileo del 2000 a Roma, *Working Paper Banca d'Italia*, n. 1208.
- Celata, F., & Romano, A. (2022). Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities. Platform-mediated tourism, *Journal of Sustainable Tourism*, 70-89, <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1788568>.

Celata, F., Lucciarini, S., Galdini, R. & Simone, A. (2022). Maledetta fortuna. Le conseguenze economiche e spaziali dello status di capitale, in Cerreti, C. & Salimbeni, A., *L'ombra della capitale*. Società Geografica Italiana.

Cellamare, C. (2008), *Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi*, Elèuthera.

Congiu, R., Pino, F., & Rondi, L. (2024), The uneven effect of Airbnb on the housing market. Evidence across and within Italian cities. *Journal of Regional Science*, 1-53, <https://doi.org/10.1111/jors.12737>.

Cresme, (2024), *La domanda abitativa a Roma, 2022-2032*.

D'Albergo, E., Moini, G. & Pizzo, B. (2015), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci.

De Muro P., Monni S. & Tridico P. (2011) Knowledge-based economy and social exclusion: shadow and light in the roman socio-economic model. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(6), 1212-1238, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00993.x>.

De Siano, R., & Canale, R. R. (2022). Controversial effects of tourism on economic growth: A spatial analysis on Italian provincial data. *Land Use Policy*, 117, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106081>.

Dodds, R., & Butler, R. (2019). The phenomena of overtourism: A review. *International Journal of Tourism Cities*, 5(4), 519-528, SSN: 2056-5607.

Grazioli, M. (2024). Oltre l'emergenza abitativa: crisi di abitabilità: il caso di Roma. *Rivista geografica italiana: CXXXI*, 2, 2024, 26-44.

Herzfeld, M. (2009). *Evicted from eternity: the restructuring of modern Rome*. University of Chicago Press.

Idealista.it (2024) Evoluzione del prezzo delle case in vendita, Italia, Report 2024.

Istat (2024) Esercizi ricettivi (Tourist accommodation), Capacità degli esercizi ricettivi, ed. 2024. Glossary: <https://www.istat.it/it/files/2011/02/glossario20.pdf>.

Judd, D. R., & S. S. Fainstein, (1999). *The tourist city*. Yale University Press.

Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, & Postma, A. (2018). Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Directorate-General for Internal Policies.

OECD (2021). *HC.1.5. Overview of affordable housing indicators*, Housing Affordability Database.

OECD (2024). Studi economici dell'OCSE, Italia.

OIL (2024). The Global Wage Report 2024-25.

Petrella, A. et al. (2019). Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo, *Working Paper Banca d'Italia*, n. 505

Pizzo, B. (2023). *Vivere o morire di rendita: La rendita urbana nel XXI secolo*. Donzelli editore.

Rondinelli, C., & Veronese, G. (2011). Housing rent dynamics in Italy. *Economic Modelling*, 28(1-2), 540-548, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1698607>.

Sampaolo S. (2018). Tra rendita e nuove logiche di sviluppo: processi adattivi e reattivi, In Coppola A., Punziano G. (a cura di), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Vol. 1 Planum Publisher, Roma-Milano , ISBN 9788899237134.

Semi, G., & Tonetta, M. (2021). Marginal hosts: Short-term rental suppliers in Turin, Italy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(7), 1630-1651, <https://doi.org/10.1177/0308518X20912435>.

Wijburg, G., Aalbers, M. B., Conte, V., & Stoffelen, A. (2024). Tourism-led Rentier capitalism: Extracting rent and value from tourism property investment. *Antipode*, 56(2), 715-737.

Yrigoy, I. (2023). Strengthening the political economy of tourism: Profits, rents and finance. *Tourism Geographies*, 25(2-3), 405-424.

MIGRAZIONE E EMERGENZA ABITATIVA NEL CASO DI TORINO

Silvia Cafora
Politecnico di Torino
silvia.cafora@polito.it

Laura Colini
IUAV
lcolini@iuav.it

Filippo Furri
Migreurop, Mimetis
furrifilippo@hotmail.com

ABSTRACT

According to the European Committee of Social Rights, the shortage of affordable housing in Europe—and in Italy in particular—constitutes a serious issue affecting an increasingly large share of the population. Barriers to access are even more pronounced for individuals with intersecting vulnerabilities, such as people with a migrant background. Although the right to housing for foreigners is guaranteed under Italian constitutional law as well as international and EU law, these groups experience greater difficulties, partly due to the lack of infrastructures that facilitate integration into housing pathways. One in two migrant households lives in overcrowded conditions (48.1%, compared to 17.3% among households composed solely of Italian nationals), highlighting the strong relationship between housing deprivation and migrant background (Istat 2022). Local territories often respond to this disparity with weak and insufficient emergency housing policies. This article proposes moving beyond such emergency-driven approaches through an integrated analysis of the territorial housing access system, understood as a key indicator of integration trajectories. Launched in 2024, the Empower Housing study in the Turin metropolitan area assesses structural constraints and the socio-economic variables that shape the transition from reception systems to autonomous housing pathways. Drawing on fieldwork, data collection and analysis, and structured dialogue with local stakeholders, the article examines innovative policies and practices for housing inclusion and outlines guidelines for co-design processes involving public authorities, the non-profit sector, and private actors, while accounting for the specific needs of diverse migrant populations.

Secondo il Comitato europeo per i diritti sociali, la carenza di alloggi a prezzi accessibili in Europa, e in Italia, è un problema grave che coinvolge una quota crescente della popolazione. Le barriere di accesso risultano ancora più marcate per soggetti con vulnerabilità intersezionali, come le persone con background migratorio. Pur essendo il diritto alla casa garantito dall'ordinamento italiano, internazionale e comunitario, tali gruppi sperimentano maggiori difficoltà anche per l'assenza di infrastrutture che facilitino l'integrazione abitativa. Una famiglia straniera su due vive in sovraffollamento (48,1%, contro il 17,3% delle famiglie italiane), evidenziando la forte relazione tra disagio abitativo e background migratorio (Istat 2022). A questa disparità i territori rispondono spesso con politiche emergenziali deboli e insufficienti. L'articolo propone di superare tali logiche attraverso un'analisi integrata del sistema territoriale di accesso all'alloggio, considerato indicatore cruciale dei percorsi di integrazione. Avviato nel 2024, lo studio Empower Housing, nel territorio torinese, valuta criticità strutturali e variabili socio-economiche delle transizioni tra dispositivi di accoglienza

e percorsi di autonomia. Basandosi su ricerca empirica e confronto con gli attori locali, l'articolo analizza politiche e pratiche di avanguardia per l'inclusione abitativa e propone linee guida per processi di coprogettazione tra pubblico, terzo settore e privato, tenendo conto delle specificità delle diverse popolazioni straniere.

Keywords: *Housing emergency; migration; housing policies*

Parole chiave: *Emergenza abitativa; migrazione; politiche abitative*

Introduzione

La mancanza di alloggi dignitosi, sicuri e accessibili è una problematica sempre più diffusa in Italia e in Europa, esacerbata dall'aumento dei costi di vita, dal congelamento dei salari, dai nuovi bisogni in un quadro demografico dinamico e da uno stato emergenziale permanente dovuto a crisi geopolitiche e ambientali. Questo fenomeno, che colpisce più intensamente cittadini di paesi terzi, riflette il legame complesso dell'abitare alla collocazione sul mercato del lavoro e allo status legale delle persone migranti (Fravega, 2022). L'assenza di un quadro legislativo nazionale unitario ha lasciato le politiche abitative nelle mani delle amministrazioni locali e del terzo settore, che senza la presenza di finanziamenti adeguati riescono a fornire risposte solo parziali alle crescenti fragilità.

In questo contesto, la città di Torino ha creato politiche abitative complesse che sono state sviluppate attraverso la collaborazione di soggetti pubblici e privati (Caruso, 2017; Tulumello e Caruso, 2021; Novaro, 2019). Queste politiche sono una *best practice* a livello internazionale¹ (Tulumello, 2023) per valutare la capacità delle istituzioni locali nel rispondere alle problematiche abitative e all'integrazione sociale di fronte a un aumento delle richieste di emergenza abitativa (ISTAT, 2024). Lo scopo di questo articolo è quello di inquadrare la problematica dell'emergenza abitativa e di esaminare la logica che sottende la sua normalizzazione nella gestione alla scala locale attraverso una duplice lettura: da un lato, l'erosione progressiva dell'accesso alla casa pubblica e al mercato immobiliare, che alimenta la precarietà abitativa e intensifica l'emergenza gestionale per le amministrazioni locali; dall'altro, il sistema di accoglienza per i cittadini dei paesi terzi, sempre più orientato a una gestione emergenziale piuttosto che a politiche di integrazione strutturali, ostacolando l'autonomia, in particolare quella abitativa.

L'analisi si avvale di una ricerca qualitativa con 41 interviste semistrutturate e 5 focus group con attori locali pubblici e privati no profit, oltre ad una ricerca quantitativa con la distribuzione e raccolta di 100 survey indirizzate ai beneficiari dei servizi abitativi rivolte a cittadini di paesi terzi, nell'ambito della ricerca Empower Housing finanziata dalla CEB². Il contributo si conclude con una riflessione sulle misure adottate a livello locale, proponendo scenari per migliorare l'efficacia delle politiche abitative e di integrazione.

Diritto alla casa e migrazione

In Italia, al 1° gennaio 2023, risiedono circa 5 milioni di cittadini stranieri, che costituiscono l'8,7% della popolazione residente totale (ISTAT 2024). Il 68,5% dei nuclei familiari con un background migratorio vive in affitto. I nuclei di cittadini di paesi terzi vivono più frequentemente in una condizione di sovraffollamento e hanno una maggiore incidenza di

¹ <https://urbact.eu/articles/housing-agency-living-platform-torino-transfer-process>

² Council of Europe Development Bank.

povertà assoluta (ISTAT, 2022). In Italia ci sono 5,2 milioni di persone, tra italiani e stranieri (l'8,7% della popolazione) che affrontano un sovraccarico dovuto al costo dell'abitazione, spendendo il 40% o più del reddito disponibile per la casa (EUROSTAT, 2022). Inoltre, sono in aumento i provvedimenti di sfratto, e di conseguenza cresce esponenzialmente il numero dei senza dimora in Italia che secondo l'Istat (2021), si attestano ad almeno 96.000 (dati sottostimati secondo fio.PSD), con un'alta percentuale di persone con background migratorio (60%).

Questi dati evidenziano il rapporto tra disagio abitativo e provenienza migratoria³, acuiti non solo in risposta a cambiamenti globali, ma a causa della mancanza di volontà politica verso i principi di diritto all'abitare e del conseguente processo di decostruzione del patrimonio pubblico nazionale e dell'inadeguatezza degli strumenti normativi. Le politiche abitative italiane, dopo un "periodo d'oro" di approccio quasi universalistico, hanno infatti seguito un percorso di residualizzazione del patrimonio pubblico, dagli anni novanta ad oggi (Storto, 2019; Ginelli, 2022; Storto, 2023) che si attesta, secondo l'ultimo censimento Federcasa del 2017, tra il 3,8-4% del parco abitativo nazionale.

Venendo a mancare il principio di responsabilità pubblica nella gestione del processo di integrazione dei Cittadini dei paesi terzi, che include in primis il diritto all'abitare, in Italia quest'ultimo si presenta come un "diritto sociale di grandi incertezze" (Bilancia, 2010; Caretti, 2005). Diversi attori sociali, organizzazioni non governative (ONG), non profit, cooperative sociali, di volontariato, centri sociali e gruppi informali di cittadini lavorano per colmare le lacune del sistema formale. Tuttavia, i servizi forniti non sono organizzati, valutati o supportati in modo centrale, il che porta a risultati inefficaci (Manocchi, 2012). D'altro canto, riforme del sistema di accoglienza nazionale hanno privilegiato la creazione di dispositivi emergenziali (Centri di Accoglienza Straordinaria, CAS, gestiti dalle prefetture), con servizi sempre più ridotti e separati dai processi di accoglienza e integrazione (SAI, gestiti dai Comuni), che riguardano principalmente i beneficiari di protezione internazionale. Non esiste una politica ufficiale per sostenere l'accesso all'abitazione e la transizione verso l'autonomia dei rifugiati. Sebbene questi ultimi godano di diritti legali, spesso mancano politiche che li applichino concretamente, soprattutto quando le disposizioni locali creano ostacoli. La situazione di precarietà sociale ed abitativa si conferma essere una problematica che interessa in maniera generale l'insieme della popolazione straniera residente sul territorio. Vivere in aree urbane può quindi favorire un percorso di integrazione socio-economica, ma presenta anche delle sfide, incontrando ulteriori ostacoli materiali, simbolici e legali, legati allo status di immigrati, spesso in aggiunta al razzismo e alla xenofobia (Buscher, 2011; Jacobsen, 2006; Landau, 2006; Malkki, 1995; Pred, 2000; Zetter, 2007). Ciò dimostra chiaramente il carattere scarsamente inclusivo del welfare abitativo, a cui le amministrazioni locali, che accolgono in primis le esigenze di nuove cittadinanze, hanno difficoltà a rispondere.

Abitare a Torino: la gestione dell'emergenza abitativa per i migranti e la comunità locale

Negli ultimi 25 anni, per contrastare le crescenti fragilità sociali e abitative, la Regione Piemonte e la città di Torino, considerati a livello nazionale ed internazionale una best practice (Tulumello, 2023), hanno attuato con grande anticipo sul resto delle città italiane piani, politiche, strumenti e strategie innovative per provare a dare risposte ai problemi più acuti. Le interviste condotte all'interno della ricerca Empower housing (Agosto 2024), concordano sul fatto che, nonostante la scarsità di risorse, una complessa rete multilivello di attori, sia pubblici che privati, alla scala cittadina e regionale, ha costruito un sistema articolato di progettualità

³ Istat 2022, Gruppo di Lavoro sulle Politiche Abitative e le Emergenze Abitative.

atte ad affrontare gli impatti più acuti della crisi del sistema urbano che incrociano due problematiche complesse quali il diritto alla casa e la gestione dell'inclusione del fenomeno migratorio.

Torino è una città in contrazione demografica, ma i numeri degli sfratti mostrano gli effetti della crisi abitativa⁴. La mancanza di casa pubblica concerne sempre più nuclei di origine straniera la cui domanda è costantemente aumentata nel corso degli ultimi venti anni circa⁵. In linea con la tendenza nazionale, anche Torino e la regione Piemonte non riescono a gestire i costi di manutenzione del proprio patrimonio ERP: nel 2023 a Torino sono 2415 gli alloggi vuoti di cui 185 destinati alla vendita (nel 2021 erano 118). In contrasto con le caratteristiche di contrazione, l'OMI dell'Agenzia del Territorio⁶ rileva un aumento medio complessivo del costo di locazione pari al 3,66% dal 2022 al 2023, data la riduzione del numero di alloggi in affitto sul mercato a causa della crescita del fenomeno degli affitti brevi dovuti in particolare alla studentificazione (Bozzetti, et al 2024; Mangione, 2024).

Di essenziale importanza è stato il lavoro svolto dal comune, sostenuto dal terzo settore, atto a facilitare l'inserimento e a rendere meno discriminanti i processi di assegnamento della casa pubblica per le persone straniere, in particolare investendo sull'accompagnamento e sull'informazione permettendo alle persone straniere di conoscere e di esercitare i propri diritti. Le interviste evidenziano come a Torino siano particolarmente attivi alcuni uffici comunali nei settori dei Servizi Abitativi, Sociali e per la Migrazione, tra cui ASLO (Agenzia Sociale per la Locazione), Ufficio Abitare Sociale, Ufficio Edilizia Residenziale Pubblica, i Poli di Inclusione e l'Ufficio Stranieri. Questi uffici collaborano costantemente con 14 organizzazioni no profit che gestiscono i progetti SAI e si occupano della seconda e "terza accoglienza" dei cittadini di paesi terzi. Gestiscono un numero definito di alloggi pubblici e progetti di housing sociale, e, nel caso delle cooperative di abitanti a proprietà indivisa, supportano il Comune nel garantire locazioni sociali sotto la media di mercato e nell'accoglienza di emergenza abitativa.

Un continuo dialogo e le molte occasioni di co-progettazione tra ufficio Abitare Sociale, [Lo.C.A.Re.](#) e terzo settore permette una più attenta gestione dei singoli casi. Nonostante ciò manca una regia, un tavolo di co-programmazione che provveda alla costruzione di un progetto generale condiviso con chiari obiettivi di inclusione a lungo termine. (Cooperativa sociale Progetto Tenda).

Dal 2000, a livello locale, sono stati sviluppati strumenti per affrontare l'emergenza abitativa, tra cui politiche di welfare, riforme legislative regionali, fondi di sostegno per nuclei in difficoltà e progetti pubblici e pubblico-privato no-profit.

La Legge Regionale 3/2010 ha uniformato i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP) tra cittadini italiani e stranieri, stabilendo che i residenti da almeno cinque anni, con tre anni di residenza a Torino, abbiano diritto a partecipare. La legge ha inoltre introdotto l'edilizia residenziale sociale (ERS), gestita dal Comune per rispondere a diverse necessità, come emergenze abitative e segnalazioni dei Servizi Socio Assistenziali. Le richieste di emergenza abitativa sono aumentate, passando da 696 nel 2001 a 851 nel 2022. Nel 2023, il 38% degli alloggi assegnati era per emergenze abitative.⁷ Tuttavia, una parte della popolazione straniera, priva dei requisiti necessari, è ancora soggetta a precarietà abitativa.

⁴ Nel 2023, ci sono stati 1380 sfratti, l'88% per morosità, di cui il 90% rivolti a cittadini con background migratori, OCA, Città di Torino xx rapporto, 2023.

⁵ Il bando pubblico indetto nel 2023 ha raccolto 7368 domande il cui 54% da parte di cittadini non italiani (Ue ed extra Ue) - nel 2018 erano il 49% e 47% nel 2012. Ibidem.

⁶ Osservatorio del Mercato Immobiliare.

⁷ OCA, Città di Torino xx rapporto, 2023.

Nonostante il tentativo di gestione virtuosa degli alloggi pubblici in materia di inclusione degli stranieri, il comune da un lato deve sottostare a caratteristiche di accesso escludenti che non permettono a stranieri con status amministrativi instabili di entrare in lista di attesa. Dall'altro lato mancando un supporto nazionale, normativo e finanziario, il comune si trova in condizione di dover vendere alloggi pubblici, ubicati al di fuori del territorio comunale, riducendo ulteriormente le possibilità di accesso alla casa. (Progetto [Lo.C.A.Re.](#))

L'accesso all'edilizia pubblica per cittadini stranieri è affiancato da progetti di sensibilizzazione e coinvolgimento del settore privato. I cittadini di paesi terzi così come i potenziali beneficiari di alloggio a canone agevolato possono usufruire di uno strumento pubblico di agenzia sociale creato per prevenire l'emergenza abitativa della cosiddetta fascia grigia. L'ASLO nato dalla sinergia tra politiche locali e attori no profit, ha innescato già nel 2001 un centro servizi denominato Lo.C.A.Re che, ponendosi da agenzia pubblica gratuita tra proprietario e inquilino, si occupa di attivare alloggi privati in disuso a canone sociale fornendo garanzie economiche di sostegno alla locazione.

L'ASLO ha anche creato il Fondo Salvasfratti⁸ per contrastare la morosità incolpevole. Altre iniziative, come le Coabitazioni Giovanili promosse dall'associazione ACMOS, rispondono ai bisogni di giovani e alle carenze di servizi di micro-welfare nei quartieri popolari. Tuttavia, la fragilità socio-economica di molti cittadini stranieri, inclusi quelli con protezione internazionale, rende difficile il mantenimento dell'autonomia abitativa, con il rischio di recidive in situazioni di precarietà e sfratti. Il Comune, di fronte alla scarsità di alloggi pubblici, ricorre sempre più spesso a soluzioni temporanee in strutture alberghiere. Questa misura, seppur dispendiosa per l'ente pubblico e detrimental per il raggiungimento della piena autonomia abitativa, è stata consolidata con l'approvazione del Piano Casa del 2007-2008⁹.

Nel 2023, 103 nuclei (442 persone) sono stati ospitati in alberghi, con una spesa di 575.729,11 euro. Questo approccio combinato tra politiche pubbliche, fondi di supporto e iniziative di coinvolgimento privato ha contribuito a migliorare l'accesso all'abitazione per le persone in difficoltà, ma le sfide legate alla disponibilità di alloggi e alla fragilità socio-economica restano centrali.

Nonostante il Comune in accordo con le agenzie territoriali e il terzo settore abbia attivato strumentazioni e politiche innovative, gli attori intervistati concordano nel considerare problematica la gestione dell'emergenza abitativa con azioni assistenzialistiche che faticano a promuovere l'inclusione attiva per i Cittadini dei paesi terzi. In una spirale di "urgenza continua", le risorse pubbliche vengono impiegate per risposte temporanee (ad esempio con l'uso di strutture alberghiere onerose) che tamponano le criticità senza incidere sulle dinamiche strutturali, privando il sistema della capacità di costruire soluzioni stabili e durature.

⁸ Il Fondo Salvasfratti, insieme al Fondo Sociale e al Fondo Nazionale per la locazione (ora sospeso), sostiene i nuclei in difficoltà economica. L'abolizione del Fondo Nazionale evidenzia la carenza di politiche nazionali lungimiranti in tema di prevenzione dell'emergenza abitativa, lasciando la gestione dell'emergenza agli enti locali.

⁹ Negli anni sono stati adottati vari atti per la regolamentazione del servizio alberghiero ora disciplinata dalla DD n. 4260 del 27/09/2021 che individua due tipologie di beneficiari: a) familiari in situazione di emergenza abitativa (Commissione Emergenza Abitativa della Città) in attesa di assegnazione di alloggio sociale. Il ricovero alberghiero ha la durata fino al reperimento e l'assegnazione dell'alloggio; b) familiari sgomberati dalle proprie abitazioni a causa di rischi dichiarati con ordinanza sindacale urgente temporanea. Il ricovero alberghiero dura di norma 7 giorni e per un massimo di 45 giorni.

Siamo così appesantiti che non riusciamo ad avere una progettazione lungimirante. Non è possibile progettare bandi EU e dunque migliorare la qualità del servizio pubblico. Inoltre ci manca un lavoro di progettazione più condiviso e continuativo con i comuni della città metropolitana e gli attori territoriali. Possiamo solo occuparci della contingenza con sempre maggiore difficoltà per ciò che riguarda le risorse economiche, la presenza di personale competente e di risorse patrimoniali (unità abitative pubbliche o convenzionate) o aree pubbliche da sviluppare. (Assessorato delega alla casa)

Tanto le interviste al personale tecnico e politico del Comune di Torino così come alle organizzazioni del terzo settore evidenziano la necessità di un incremento delle risorse umane ed economiche dedicate alla gestione e implementazione del sistema abitativo per migranti e rifugiati, che permetterebbero di articolare misure di prevenzione - non assistenziali ma basati su percorsi di partecipazione e autonomizzazione - in grado di evitare lo scivolamento verso situazioni di precarietà ed emergenza. Risorse invocate dai diversi attori implicati, sia per implementare l'attività dell'Agenzia [Lo.C.A.Re.](#), che per sviluppare ulteriormente, tra pubblico e terzo settore, dispositivi di monitoraggio e accompagnamento in grado di sostenere percorsi di autonomizzazione e di mantenimento dell'autonomia.

Conclusioni

A Torino, sebbene sia presente un sistema multilivello e multiattoriale per rispondere alle criticità abitative e per affrontare le necessità di integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi, si evidenzia come tale approccio non sia ancora sufficiente per gestire il crescente fenomeno dell'emergenza abitativa. Questa emergenza, che si è trasformata in una condizione strutturale e sistemica, non è più confinata a situazioni temporanee di fragilità, ma si è estesa e radicata anche nella classe media.

Al netto di una necessità di aumentare il parco abitativo pubblico, in una situazione di grave mancanza di responsabilità politica nazionale, si sottolinea la necessità di inserire la gestione dell'emergenza abitativa all'interno di un sistema territoriale organico, un processo di co-programmazione strutturato e una cabina di regia che possa garantire una visione strategica e il coordinamento delle diverse iniziative a livello urbano e metropolitano. Questa criticità espone al rischio di interventi disorganici e frammentati, con progetti gestiti in modo isolato e potenzialmente inefficaci nel lungo periodo.

I futuri percorsi di ricerca potrebbero concentrarsi sul rafforzamento o sulla creazione di partenariati tra enti pubblici e privati, finalizzati a chiarire i ruoli di supporto delle organizzazioni non profit nella produzione e accompagnamento a soluzioni abitative adeguate, non solo per i cittadini di paesi terzi, ma anche per la popolazione locale. Un ulteriore sviluppo potrebbe riguardare la necessità di instaurare un modello di collaborazione diretta tra il settore pubblico e le organizzazioni no-profit, in particolare quelle di natura cooperativa, attraverso la definizione di protocolli chiari di collaborazione e la creazione di tavoli di concertazione, con l'obiettivo di perseguire congiuntamente e in modo condiviso gli obiettivi di inclusione.

In conclusione, l'analisi della situazione nazionale e del caso studio torinese evidenzia che, di fronte alla "normalizzazione" dell'emergenza abitativa, è fondamentale adottare una valutazione sistemica della problematica. Una tale valutazione deve essere in grado di individuare i nodi cruciali di intervento e di offrire risposte sinergiche e cooperative tra attori pubblici e del terzo settore. Ciò dovrebbe avvenire nell'ambito di una prospettiva di prevenzione della precarietà e di rafforzamento delle condizioni di autonomia degli abitanti, con servizi e strutture adeguate a cittadini di paesi terzi. Una visione politica a lungo termine

risulta essenziale per garantire, riducendo la dimensione emergenziale, una maggiore sostenibilità economica del sistema abitativo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bolzoni, M., 2022.

Continuità, sfide, innovazioni: i servizi per cittadini stranieri nella città metropolitana di Torino. In *Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane: Bari–Milano–Napoli–Torino–Venezia*, pp. 97-117. FrancoAngeli.

Bona, M., Mitterhofer, J., & Mair, N., 2024.

«We Trained Perfect Tenants, We Should Have Trained Landlords»: Migrants' Housing Pathways and Social Innovation in South Tyrol, Italy. In: *Social Policies*, 11(1), pp. 89-108.

Bozzetti, A., Bartolucci, S., & Marzani, G., 2024.

Residenze universitarie e rischi di studentification: quale impatto sul contesto urbano? In: *Autonomie locali e servizi sociali*, pp. 1-22.

Cafora, S., Larena, J., & Vitale, T., 2024.

Right to Housing. Policies to Decommodify and Revive the Right to Housing in Italy.

Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Cafora, S., & Rolando, L., 2023.

Uno stato dell'arte in Italia. In *Abitare alternativo, modelli in azione. Housing collaborativo, accessibile e inclusivo in Europa*, pp. 235-243. Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Caruso, N., 2017.

Policies and Practices in Italian Welfare Housing Turin, up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices. In: *Springer*, pp. 7-23.

Città di Torino, 2023.

Osservatorio condizione abitativa. XX Rapporto – anno 2023.

Casadei, T., 2022.

La questione migratoria e un diritto 'incerto': l'alloggio/l'abitare. In *Persone, spazi e complessità: la "questione migratoria" tra filosofia e diritto*, pp. 123-148.

Colini, L., 2024.

Housing Sociale. In *Significati e significanti, Urbanistica Informazioni*, 311.

Czischke, D., & Van Bortel, G., 2023.

An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands. In: *Journal of Housing and the Built Environment*, 38(1), pp. 283-303.

Ferri, G., Pogliani, L., & Rizzica, C., 2018.

Towards a collaborative way of living: innovating social and affordable housing in Italy. In *Affordable housing governance and finance*, pp. 59-86. Routledge.

Fravega, E., 2022.

L'abitare migrante. Racconti di vita e percorsi abitativi di migranti in Italia. Meltemi.

Fregolent, L., 2024.

La Nuova Casa Pubblica. In *Urbanistica Informazioni*, 303.

Ginelli, E., 2022.

L'edilizia residenziale pubblica in Italia. Definizioni e prospettive. In: Delera, A., Ginelli, E. (a cura di), *Storie di quartieri pubblici. Progetti e sperimentazioni per valorizzare l'abitare*, pp. 49-57. Mimesis.

Jacobsen, K., 2006.

Refugees and Asylum Seekers in Urban Areas: A Livelihoods Perspective. In: *Journal of Refugee Studies*, 19(3), pp. 273-286.

Lakševics, K., Franz, Y., Haase, A., Nasya, B., Patti, D., Reeger, U., ... & Šuvajevs, A., 2024.

The permanent regime of temporary solutions: Housing of forced migrants in Europe as a policy challenge. In: *European Urban and Regional Studies*, 31(1), pp. 81-87.

ISTAT, 2022.

Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa.

Landau, L.B., 2006.

Protection and Dignity in Johannesburg: Shortcomings of South Africa's Urban Refugee Policy. In: *Journal of Refugee Studies*, 19, pp. 308-327.

Malkki, L.H., 1995.

Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things. In: *Annual Review of Anthropology*, 24, pp. 495-523.

Mangione, E., 2024.

Residenze universitarie a Torino: un ecosistema complesso, politiche pubbliche e investimenti privati. In: *Sociologia urbana e rurale*, XLVI, 134 (suppl.), pp. 80-95.

Manocchi, M., 2012.

Richiedenti asilo e rifugiati politici. Percorsi di ricostruzione identitaria: il caso torinese. FrancoAngeli.

Novaro, G., 2019.

Abitare i margini – Politiche e lotte per la casa nella Torino degli anni Settanta. Edizioni Gruppo Abele.

Pred, A., 2000.

Even in Sweden: Racisms, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination. University of California Press.

Randazzo, A., 2019.

Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni. In: *Diritti Fondamentali.it*, 1, pp. 1-43.

Storto, G., 2019.

Il destino incerto dell'edilizia residenziale pubblica. In: *Territorio*, 88.

Storto, G., 2024.

L'edilizia residenziale pubblica tra dismissioni e nuove prospettive. In: Colini, L., Fregolent, L. (a cura di).

Tulumello, S., & Caruso, N., 2021.

'La casa non è più sexy in Italia.' The absent politicization of housing in Italy, insights from Turin. In: *Partecipazione e conflitto*. DOI: 10.1285/i20356609v14i2p870.

Tulumello, S., 2023.

The struggle for problematising housing (in Italy): Reflections from Naples, Turin and beyond. In: *Radical Housing Journal*, July 2023.

Zetter, R., 2007.

More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. In: *Journal of Refugee Studies*, 20(2), pp. 172-192.

VERSO UN CAPORALATO ABITATIVO: DAL MANCATO ACCESSO ALLA CASA ALLO SFRUTTAMENTO ABITATIVO A TORINO NORD.

Ivano Casalegno

Operatore sociale, Associazione Arteria
ivano.casalegno@gmail.com

Lorenzo Mauloni

Ricercatore Indipendente, Ph.D.
lorenzomauloni@gmail.com

Abstract

A partire dall'osservazione profonda delle dinamiche che ostacolano l'accesso alla casa alle persone straniere e razzializzate nella città di Torino, questo contributo propone la concettualizzazione del *caporalato abitativo* come strumento per interpretare processi urbani che non solo rimandano alla segregazione abitativa, ma anche allo sfruttamento coatto tramite la casa. Nelle città, la difficoltà nell'accesso alla locazione di un alloggio adeguato ed economicamente sostenibile è un tema che colpisce una platea sempre maggiore di persone, ma *classe* e *razza* rimangono delle variabili importanti per capire il modo in cui alcuni soggetti vengono colpiti in maniera differenziale e con maggiore violenza. Tali soggetti sono da un lato esclusi dal mercato convenzionale degli affitti, dall'altro diventano vittime di un mercato immobiliare parallelo che agisce secondo regole informali. Questo avviene tramite un sistema composto da diversi livelli e attori e che, in assenza di adeguate politiche pubbliche, trae profitto sui bisogni abitativi delle persone colpite dal cosiddetto razzismo abitativo. Il contributo utilizza anni di osservazione sul campo condotti dal primo autore in qualità di operatore sociale nell'area di Torino Nord, i cui quartieri sono stati storicamente caratterizzati da processi migratori.

Starting from the empirical evidence over the dynamics preventing access to housing for foreign and racialized people in the city of Turin, this contribution proposes the conceptualisation of *housing caporalato*. This framework is useful to interpret urban processes concerning not only housing segregation, but also forced exploitation through housing. In cities, the accessibility to adequate and affordable housing affects an increasing number of the urban population, but *class* and *race* remain important variables to understand how some individuals are impacted more severely than others. On the one hand, they are excluded from the conventional rental market; on the other, they are victims of a parallel real estate market that operates according to informal rules. This system is composed by different levels and actors that, in the absence of adequate public policies, profits from the housing needs of people affected by so-called housing racism. This contribution draws on years of fieldwork conducted by the first author as a social worker in the northern Turin area, whose neighbourhoods have historically been characterised by migration processes.

Keywords: caporalato abitativo; razzismo; abitare; migrazioni; diritto alla casa

Introduzione

Come in altre città in Italia, a Torino sempre più persone di diversa estrazione sociale fanno difficoltà ad accedere ad una casa in affitto a condizioni eque e dignitose (Gainsforth, 2025). Da un lato, il progressivo disinvestimento nell'edilizia residenziale pubblica ha creato le condizioni per le quali nel 2024, a Torino, a fronte di 7366 domande le assegnazioni di alloggi siano state solo 387, mentre circa 600 alloggi popolari restano vuoti e non assegnati¹. Dall'altro, i processi urbani di mercificazione della casa, di massimizzazione della rendita e di finanziarizzazione immobiliare comportano un aumento dei canoni di locazione, l'aumento degli affitti brevi e dei fenomeni di gentrificazione, che conseguentemente escludono sempre più diverse categorie dal mercato degli affitti: chi ha un contratto di lavoro precario, chi ha una famiglia a carico, chi non ha garanti e chi è straniero. Queste tendenze sono riportate nel XXI rapporto dell'Osservatorio sulla Condizione Abitativa della Città di Torino (2025), secondo il quale l'elevata speculazione immobiliare si sta orientando verso segmenti più redditizi e sicuri, come gli affitti a breve e medio termine.

Partendo da questo contesto, il contributo affronterà il tema dell'accesso alla casa focalizzandosi sugli ostacoli incontrati dalle persone straniere e/o razzializzate in una zona di Torino Nord – il macro-territorio che comprende Porta Palazzo, Aurora e Barriera di Milano – e dove la presenza di residenti di origine straniera si aggira intorno al 40% (Rapporto Rota 2023). In questi casi, l'esclusione non si limita soltanto ad una questione puramente economica, ma agisce anche sulla base dell'etnia e del colore della pelle, discriminazioni che hanno portato nel tempo a parlare di razzismo abitativo da chi si occupa di questo tema sul territorio². Grazie alle testimonianze raccolte durante anni di continuata presenza sul campo operata dal primo dei due autori in veste di operatore sociale, verranno riportati e discussi quei meccanismi che assicurano l'accesso ad un alloggio a quelle persone straniere e razzializzate – escluse e discriminate dal mercato convenzionale degli affitti – seppure in condizioni informali, precarie e insalubri.

L'obiettivo di questo contributo è quello di proporre il *caporalato abitativo* come lente per interpretare questi fenomeni, vista l'assonanza di pratiche, logiche e sistemi di potere che possono essere comparati al più conosciuto caporalato in campo lavorativo. Quest'ultimo è inteso come forma illegale di reclutamento e organizzazione della manodopera particolarmente diffusa in agricoltura (Perrotta 2014), e che agisce attraverso logiche informali con l'obiettivo di massimizzare il profitto abbattendo i costi (Perrotta & Raeymaekers, 2022). In questo senso, le prossime sezioni utilizzeranno il materiale empirico per sottolineare come tali meccanismi di sfruttamento si riproducono in maniera simile nel mercato della casa, andando ad espandere, come suggerito (Neil and Cerruti 2024), la definizione classica di caporalato.

La condizione abitativa delle persone straniere a Torino Nord

Il razzismo abitativo si riferisce a quelle dinamiche per le quali le persone straniere e/o razzializzate, nonostante presentino adeguate garanzie economiche, contratti di lavoro stabili e regolari documenti di soggiorno, sono escluse dalla possibilità di affittare un alloggio e, dunque, sono indotte, per necessità, ad accettare condizioni abitative poco adeguate. Secondo il rapporto *Rompere le Barriere* (Mixed Migration Centre, 2024), fra le persone straniere intervistate, il 54% riporta di aver subito discriminazioni durante la ricerca della casa a Torino,

¹ Dato dichiarato dal Presidente dell'Agenzia Territoriale per la Casa auditato dalla IV Commissione Consiliare del Comune di Torino in data 18 marzo 2025.

² Come spiegato nella sezione successiva, il termine fa riferimento alle discriminazioni e all'impossibilità dell'accesso alla casa da parte di persone e nuclei razzializzati. Questa formula è utilizzata dalla Rete Militante e Antirazzista per l'Abitare (RAMA) di Torino, e che riunisce molte realtà impegnate per i diritti delle persone migranti e dei cittadini in condizione di marginalità sociale. <https://www.instagram.com/rama.torino/?hl=en>

e il 79% attribuiva queste discriminazioni sulla base della loro appartenenza etnica. Nel dettaglio, il 61% delle persone di origine asiatica e il 62% delle persone di origine africana dichiarano di aver subito discriminazioni in questo senso. Questi dati vanno dunque a confermare il modo in cui violenza strutturale e razzismo si intersecano nell'accesso alla casa (Dotsey & Chiodelli, 2021), ossia discriminando persone e famiglie straniere, negando loro un alloggio dignitoso. Dove e come vivono dunque le persone straniere? E in che modo riescono ad accedere alla casa?

Come anticipato, le ipotesi definitorie sul caporalato abitativo emergono da riflessioni circa la condizione abitativa di una zona di Torino – quella settentrionale – area storicamente legata allo sviluppo industriale della città, quando le periferie iniziarono ad ospitare importanti fabbriche, attraendo lavoratori e lavoratrici da tutta Italia. La deindustrializzazione di queste periferie durante gli anni '80 e '90 portò questi quartieri a perdere parte della loro popolazione operaia, rendendo nel tempo queste zone economicamente accessibili ad un numero sempre maggiore di famiglie non italiane³, oggi fortemente presenti. Nel 2023, l'incidenza complessiva della popolazione straniera nei quartieri di Torino Nord era più che doppia rispetto alla media cittadina, con percentuali del 45% in Barriera di Milano, 36% in Aurora e 30% a Borgo Dora, trend in crescita da oltre un decennio⁴.

Ad oggi questi quartieri sono caratterizzati da fragilità socio-economiche, con basso reddito e alta disoccupazione (Osservatorio Fondazioni, 2021), e sebbene vi sia un tessuto sociale attivo e vivace fatto di associazioni, spazi di incontro e centri religiosi, persistono gravi problemi di disagio sociale, dove le risposte istituzionali sono più orientate alla gestione della sicurezza che alla prevenzione e al supporto sociale (Monaco, 2024). Ad ogni modo, queste zone sono state anche oggetto di trasformazioni urbane gentrificanti negli ultimi anni (Sossich 2020), come quelle innescate dal Campus universitario e dalla Nuvola Lavazza, e che hanno progressivamente attratto l'interesse di grandi investimenti (AuroraLab 2020), rendendo maggiormente difficoltoso l'accesso ad un alloggio.

Da un punto di vista materiale, per le persone straniere che non riescono ad accedere alla casa tramite il mercato immobiliare formale, vi è una variegata disponibilità di *soluzioni abitative altre*. Si passa da garage, magazzini, negozi, laboratori e locali portineria che vengono affittati come abitazioni, a posti letto a pagamento in alloggi sovraffollati, ad alloggi in cui mancano di una serie di servizi essenziali per renderla abitabile: si parla di impianti di riscaldamento mancanti, impianti elettrici fatiscenti, infissi degradati, gravi infiltrazioni d'acqua o ancora servizi igienici condivisi fra più unità residenziali e situate sul ballatoio o in cortile. Si noti che non si fa riferimento ad alloggi occupati abusivamente, ma di immobili di proprietà di piccoli proprietari o di società immobiliari che vengono affittati o subaffittati a volte regolarmente, più spesso *a nero*. In tali condizioni vivono sia persone singole sia intere famiglie: vivere in condizioni degradanti, ambienti malsani, in contesti spesso sovraffollati ha conseguenze sul benessere psico-fisico delle persone, i cui impatti possono essere maggiori nel caso di bambini, anziani e malati.

Lo sfruttamento abitativo e il sistema caporale

Spostando l'analisi sul piano sociale, gli attori che sono coinvolti nello sfruttamento abitativo sono vari e con diversi ruoli. Ci sono prima di tutto coloro che possiedono il patrimonio immobiliare, sia i piccoli proprietari, di qualsiasi nazionalità, che grandi società immobiliari, e che possono creare sistemi complessi come quello del *ras delle soffitte*, ben conosciuto a

³ <https://www.atlanteditorino.it/quartieri/quartieri.htm,l>

⁴ Si faccia riferimento alla tabella 1.15 sul sito <https://www.rapporto-rota.it/demografia/stranieri.html>

Torino (Rondi 2024). Gli attori che però giocano un ruolo chiave sono gli intermediari, che possono essere sia formali, e quindi agenzie immobiliari che si specializzano nel mercato dell'affitto a persone straniere, e sia coloro che, in maniera informale, gestiscono questa nicchia del mercato degli affitti. Solitamente, questi soggetti sono persone che fanno parte dei gruppi nazionali e linguistici di appartenenza, e che sono raggiungibili attraverso il passaparola. Questi intermediari, pagati dagli inquilini per il loro lavoro, possono avere rapporti diretti con le proprietà, oppure possono lavorare per le agenzie immobiliari. Oltre a questi intermediari, un altro ruolo importante è quello dei *prestanome*, ossia persone straniere che, disponendo di adeguate garanzie economiche, si intestano (dietro compenso) i contratti di affitto, senza poi abitare nelle case, perché in quegli alloggi vanno a vivere inquilini, soprattutto nuclei familiari, che altrimenti non avrebbero potuto affittare gli alloggi.

Come quindi appare chiaro, le modalità operative che vengono utilizzate non sono necessariamente illegali, quanto più prassi informali al limite della legalità. Ciò che comunque rende possibile la loro riproduzione è la mancanza di alternativa da parte degli utenti con i quali si interfacciano. Di conseguenza, chi ha responsabilità in questo sistema è consapevole della debolezza delle persone che si rivolgono agli intermediari, ed è quindi libero di offrire condizioni abitative ed economiche vessatorie e non dignitose al limite del ricatto. Infatti, coloro che finiscono nei circuiti del caporalato abitativo spesso non sono in condizione di intraprendere azioni legali per la tutela dei propri diritti, coscienti sia del fatto che le istituzioni non li tutelano e non offrono alternative, sia delle ritorsioni che potrebbero subire da parte dei proprietari qualora si ribellassero, soprattutto coloro che hanno situazioni documentali sfavorevoli.

La difficoltà di ottenere la residenza che queste soluzioni comportano è anch'essa un ulteriore svantaggio. Poiché questo sistema è spesso regolato dall'assenza di contratti, e a seguito del cosiddetto Decreto Renzi-Lupi (D.L. 47/2014) gli uffici anagrafici richiedono di dimostrare la regolarità e non abusività della propria dimora, molte persone che sono vittime del caporalato abitativo non possono ottenere la residenza. Fra le conseguenze, l'accesso a molti servizi socio-sanitari essenziali è loro negato, tanto quanto l'agilità di rinnovare il proprio permesso di soggiorno. I diritti vengono quindi piegati alle logiche di chi fa affari laddove le politiche pubbliche sono carenti (quelle abitative) o escludenti (quelle anagrafiche), spostando – come nel caso dell'abitazione – la ricerca di un titolo di residenza ad una compravendita nel mercato informale.

Nel caporalato lavorativo, oltre alla dinamica di grave sfruttamento, si innesca un circolo vizioso per cui la persona migrante è costretta ad accettare una condizione lavorativa irregolare (e sfruttata) pur di avere un reddito. Di conseguenza, non potendo esibire un valido contratto di lavoro, alla persona è preclusa la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno o di emergere da una situazione di irregolarità documentale. Questo comporta dunque il rischio di divenire o restare irregolare, diventando ancora più ricattabile da parte dei datori di lavoro. Allo stesso modo, nel caporalato abitativo vengono compromesse le possibilità di integrazione socio-economica delle persone coinvolte e che, accettando per necessità le condizioni abitative da esso prospettate, rischiano di perdere una serie di requisiti fondamentali. Come menzionato, se non possono ottenere la residenza e/o vengono cancellate dai registri anagrafici per irreperibilità, non possono rinnovare i documenti di identità e il permesso di soggiorno. Vengono quindi negati i loro diritti al lavoro, al soggiorno regolare, l'accesso ai servizi pubblici, ecc., innescando anche in questo caso un circolo vizioso che può portarli in poco tempo nell'irregolarità da cui è assai difficile affrancarsi.

Conclusioni aperte

Da una breve analisi dei fenomeni socio-spaziali della città di Torino, sono state messe in luce le dinamiche di un mercato immobiliare informale e nascosto che permette alle persone straniere di accedere ad un alloggio a fronte delle barriere economiche, sociali, linguistiche, e legate a discriminazioni razziali (ma anche di genere, seppur non affrontate specificatamente in questo contributo). Maggiore è la discriminazione che le persone straniere in cerca di un alloggio in affitto subiscono nel mercato immobiliare formale a causa di queste barriere e quindi del razzismo abitativo, maggiore è la possibilità del caporalato abitativo di fare profitto. Se il caporalato lavorativo si sviluppa in settori economici in cui la minimizzazione dei costi di produzione è funzionale al mercato, il caporalato abitativo affiora quindi nel momento in cui l'incontro tra la domanda e l'offerta di affitto viene distorto dalle discriminazioni razziali. Come dimostrato, l'incompletezza di iniziative pubbliche che garantiscano l'accesso alla casa anche alle persone marginalizzate rende questo fenomeno maggiormente pervasivo.

Alcune questioni rimangono però aperte sul tavolo: come meglio articolare l'interpretazione del ruolo dei mediatori che collegano la domanda all'offerta all'interno di un sistema di sfruttamento capitalista (Perrotta, D. and T. Raeymaekers. 2022)? Questa forma di sfruttamento abitativo può essere parte di reti più grandi che includono anche il lavoro? Si possono porre le basi per immaginare una fattispecie giuridica che definisca e contrasti questo fenomeno alla stregua del caporalato agricolo? Tuttavia, finché le soluzioni proposte dal caporalato abitativo vengono tollerate in quanto garantiscono 'un tetto sopra la testa' per persone marginalizzate, anziché essere trattate come una chiara questione di sfruttamento e di negazione di diritti sociali fondamentali, il posizionamento dell'amministrazione pubblica rimane ambiguo. Su questo aspetto, le istituzioni dovrebbero porre la questione del diritto all'abitare al centro dell'agenda pubblica, rispondendo non solo al bisogno di alloggi a canoni sociali o sostenibili, ma garantendo condizioni di piena dignità, salubrità, equità a tutti coloro che cercano una casa in affitto.

Riferimenti bibliografici

AuroraLab, 2020. *Aurora: a Sud di Torino Nord*. [online] Disponibile su:

<https://auroralab.polito.it/sites/default/files/doc/p/files/Aurora-a-sud-di-Torino-nord.pdf>

Città di Torino, 2025. *Osservatorio Condizione Abitativa XXI Rapporto*. [online] Disponibile su:

http://www.comune.torino.it/informacasa/pdf/OCA_XXI_rapporto_2025_aggiornato_al_2024.pdf

Dotsey, S., Chiodelli, F., 2021. Housing precarity. *City*, 25 (5-6), pp.720-739.

Gainsforth, S., 2025. *L'Italia senza casa*. LaTerza.

Margaret, R. N., Cerruti, F. M., 2025. 'South(s) of the South(s): race, caporalato, and the 'Southern Question' renewed in contemporary Italian border-making'. *Modern Italy*, 30, pp.4–18.

Mixed Migration Centre, 2024. *Rompere le Barriere. Comprendere e combattere la discriminazione abitativa intersezionale verso le persone con background migratorio*. [online] Disponibile su: https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2025/02/336_Come-Home-Breaking-Barriers-Turin-City-REPORT-ITA.pdf

Monaco, L., 2024. "Ecco il modello Torino": il tour dei militari nelle periferie per combattere spaccio e criminalità. *Repubblica Torino*. 19 Febbraio 2024. [online] Disponibile su: https://torino.repubblica.it/cronaca/2024/02/19/news/lesercito_a_torino_per_contrastare_spaccio_e_degrado_dopo_un_mese_di_sperimentazione_lobiettivo_e_diffonderlo_al_resto_de-422162843/ [Accesso 14 Ottobre 2025]

- Osservatorio Fondazioni, 2021. Conosci la tua città? Un viaggio nella società e nell'economia torinese. *Piemonte* 12/2. [online] Disponibile su: <https://www.fobnordovest.it/wp-content/uploads/2022/05/Piemonte12-2..pdf>
- Perrotta, D., 2014. 'Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura'. *Meridiana*, 79, pp.193–220.
- Perrotta, D., Raeymaekers, T., 2022. 'Caporalato Capitalism. Labour Brokerage and Agrarian Change in a Mediterranean Society'. *The Journal of Peasant Studies*, 50 (5), pp.1–22.
- Rapporto Rota, 2023. *Banca Dati - Stranieri*. [online] Disponibile su: <https://www.rapporto-rota.it/demografia/stranieri.html>
- Rondi, L., 2024, Viaggio nel “caporalato abitativo” che a Torino rischia di riempire il vuoto istituzionale, *Altreconomia*, 27 Marzo 2024. [online] Disponibile su: <https://altreconomia.it/viaggio-nel-caporalato-abitativo-che-a-torino-rischia-di-riempire-il-vuoto-istituzionale/> [Accesso 14 Ottobre 2025]
- Sossich, E., 2020. Abitare le resistenze. Il caso del quartiere Aurora a Torino tra immigrazione, lotta per la casa e gentrification. *Antropologia Pubblica*, 6 (2), pp.117-140.

AFFITTI BREVI E VULNERABILITÀ ABITATIVA A NAPOLI: ANALISI SPAZIALE DELLA PRESSIONE DI AIRBNB E IMPLICAZIONI PER LA REGOLAMENTAZIONE URBANA

Gaetana Del Giudice

DiARC, Università degli Studi di Napoli Federico II

gaiadelgiu@gmail.com

ABSTRACT

The proliferation of short-term rentals (STRs) in Naples, mainly via platforms like Airbnb, has reshaped the city's housing dynamics. This study conducts a spatial analysis linking STR distribution to socio-economic indicators, producing two composite indices: one for housing vulnerability, another for tourist pressure. Results show a strong overlap in central districts, where professionalized STR activity coincides with high rental rates, overcrowding, and low property values. This convergence increases displacement risks and reduces long-term housing availability. STRs thus emerge as drivers of digitally mediated rent gaps and agents of urban restructuring. The findings highlight the urgent need for regulatory responses to mitigate these effects. Policy recommendations include density caps, restrictions on multi-listing hosts, and data-driven planning tools to safeguard housing availability of affordability and address tourism-driven housing precarity.

Key words: short-term rentals, housing vulnerability, Naples, spatial analysis.

La proliferazione degli affitti brevi a Napoli, mediata da piattaforme come Airbnb, ha trasformato le dinamiche abitative urbane. Questo studio propone un'analisi spaziale che collega la loro distribuzione a indicatori socio-economici, elaborando due indici compositi: uno di vulnerabilità abitativa, l'altro di pressione turistica. I risultati evidenziano una forte sovrapposizione nei quartieri centrali, dove l'attività professionale coincide con alti canoni di locazione, sovraffollamento e bassi valori immobiliari. Questa convergenza intensifica i rischi di espulsione e la riduzione dell'offerta abitativa stabile, configurando gli affitti brevi come vettori della produzione di *rent gap* digitalmente mediati e della ristrutturazione urbana. In conclusione si delinea l'urgenza di interventi regolativi: limiti di densità, restrizioni agli *host* multiproprietari e strumenti di pianificazione basati sui dati per garantire l'accessibilità abitativa e contrastare la precarietà prodotta dalla turistificazione.

Parole chiave: affitti brevi, vulnerabilità abitativa, Napoli, analisi spaziale.

LE PIATTAFORME DIGITALI COME ATTORI DELLE TRASFORMAZIONI URBANE

Negli ultimi anni, la proliferazione esponenziale degli affitti brevi turistici a Napoli ha riconfigurato le dinamiche abitative, in particolare nel centro storico riconosciuto come sito UNESCO. Tale trasformazione si inserisce in un più ampio processo di finanziarizzazione dell'abitare in sud Europa e ristrutturazione neoliberale (Allen et al., 2004; Doling & Ronald, 2010), caratterizzato da politiche, pratiche e programmi che, a partire da congiunture storiche

di crisi e austerità, hanno progressivamente reificato la casa come asset finanziario (Aalbers, 2016; Balampanidis et al., 2019; Del Giudice, 2022; Harvey, 2006; Rolnik, 2019).

In questo contesto, le piattaforme digitali emergono come infrastrutture di estrazione urbana, alimentando le logiche rentier del capitalismo urbano contemporaneo (Boeing et al., 2021; Fields, 2019; Sadowski, 2020a). L'espansione degli affitti brevi ha avuto effetti sull'accessibilità abitativa e sull'offerta residenziale stabile, determinando un aumento dei canoni di locazione e accelerando i processi di espulsione e *displacement* (Adamiak, 2019; Barron, Kung & Proserpio, 2021; Benítez-Aurioles & Tussyadiah, 2021; Cocola-Gant, 2016; Wachsmuth & Weisler, 2018). La crescente opacità dei meccanismi operativi delle piattaforme, supportata da strategie di *lobbying* (van Doorn 2019; Yates 2021), rende urgente un approccio critico alla loro *accountability* (Barns, 2020). In tale direzione, gli strumenti di analisi territoriale e le pratiche di *data activism*, ormai consolidati nella ricerca, sono fondamentali per analizzare le dinamiche del fenomeno e restituire capacità conoscitiva e potere d'intervento alle collettività urbane¹.

In questo contesto, ai fini della costruzione di una cornice analitica per la regolamentazione urbana del fenomeno, le piattaforme digitali non sono trattabili come meri intermediari di mercato: esse operano come infrastrutture socio-tecniche (Beer, 2013), architetture digitali ed ecosistemi urbani flessibili (Collins, 2010; van Dijck, 2013) e si configurano come nuove *enclosure* urbane, in cui si intrecciano dimensioni spaziali e algoritmiche (Del Giudice & De Tullio, 2025). La loro azione è duplice: da un lato, producono geografie congiunturali che rispondono selettivamente alla domanda globale di turistificazione (Graham, 2020); dall'altro, consolidano assetti strutturali di lunga durata, trasformando lo spazio abitativo in merce. Questa produzione duale dello spazio – digitale e territoriale – contribuisce alla riproduzione delle disuguaglianze socio-spaziali (Sadowski, 2020b), attraverso una governance opaca e l'espansione selettiva dei processi di valorizzazione nei contesti urbani ad alta densità simbolica.

LA FORMULAZIONE DEL PROBLEMA NEL DIBATTITO PUBBLICO

In numerosi contesti urbani, la crescente pressione turistica ha innescato conflitti territoriali e mobilitazioni nelle città del sud Europa (Agostini et al. 2022; Colomb and Novy 2016; Eckardt and Sánchez 2015). A Napoli, nel corso degli anni, il diritto alla casa si è configurato attraverso pratiche informali sviluppate per contrastare l'emergenza abitativa emerse come risposte concrete radicate nell'esperienza e nelle azioni della campagna *Magnammece 'o Pesone*. Le trasformazioni socio-economiche e produttive indotte dalle economie delle piattaforme e dalle dinamiche rentier sono diventate temi centrali nelle assemblee pubbliche e nelle manifestazioni che reclamano il diritto alla casa². Dal 2018, gli attivisti per il diritto alla casa e all'abitare hanno costituito una assemblea permanente, integrandosi nella Rete SET (Sud Europa contro la Turistificazione), una rete translocale. Il nodo locale si è costituito come risposta all'espansione della turistificazione urbana, alla proliferazione degli affitti brevi mediati da piattaforme digitali e alla privatizzazione del patrimonio pubblico. Attraverso assemblee pubbliche, azioni collettive anti-sfratto e proteste, la rete ha messo in evidenza

¹ Proprio in relazione a tale opacità, il lavoro di *Inside Airbnb* e i progetti di *data activism* e contromappatura critica rivestono un ruolo fondamentale (Maharawal e McElroy, 2018; kollektiv orangotango, 2019). Attraverso queste pratiche, si intende rendere visibili le disuguaglianze spaziali, informare il dibattito pubblico, le politiche urbane e supportare le azioni collettive.

² Ciò che distingue questa fase è la convergenza di movimenti diversi: gli attivisti per i diritti abitativi si sono sempre più incrociati con i movimenti ambientali, le reti dei beni comuni, i ricercatori e Massa Critica.

l'impatto delle piattaforme digitali sull'aumento dei costi abitativi e sulle disuguaglianze sociali³ con l'obiettivo di informare il dibattito pubblico locale.

A partire dal 2023, dopo un processo di ricostruzione collettiva, la Campagna “Resta Abitante” ha rafforzato il dibattito locale sulla regolamentazione degli affitti turistici a breve termine. Al centro della discussione è la proposta di legge nazionale promossa dalla rete Alta Tensione Abitativa (ATA, 2022)⁴ e la necessità di sviluppare strumenti di azione a livello comunale. La proposta mira a integrare nella legge 431/1998 un articolo che consenta ai Comuni di definire soglie limite – anche retroattive – per i posti letto destinati a locazioni turistiche a breve termine, calibrate sul fabbisogno abitativo locale.

AIRBNB A NAPOLI

A Napoli, l'espansione degli affitti brevi, mediata da Airbnb, ha riconfigurato il mercato immobiliare urbano, producendo effetti rilevanti nel centro storico, riconosciuto come sito UNESCO, dove la relazione tra valore simbolico del patrimonio, la domanda turistica globale e le logiche algoritmiche delle piattaforme configura lo spazio urbano come campo di contesa per l'estrazione e l'accumulazione di rendita (Del Giudice 2025; Esposito 2023; Tonetta 2020). In alcune aree del centro storico, caratterizzate da un'elevata incidenza della locazione residenziale, i costi relativamente contenuti di acquisizione e riconversione degli immobili hanno incentivato la trasformazione del patrimonio edilizio esistente in alloggi turistici. La mercificazione progressiva degli immobili urbani trasforma i valori culturali e collettivi della città in oggetti di scambio, con la turistificazione che diventa uno strumento per l'estrazione di rendite monopolistiche⁵. In particolare, tale dimensione simbolica è legata all'inclusione di specifiche forme abitative negli immaginari turistici: l'incremento del valore di scambio turistico di tipologie come i “bassi” napoletani, reinterpretati come spazi residenziali “autentici”, ha contribuito alla spettacolarizzazione della povertà e alla mercificazione della dimensione locale, trasformata in un'esperienza consumabile per i visitatori.

L'analisi delle dinamiche spaziali e temporali degli affitti brevi a Napoli permette di evidenziare le modalità attraverso cui la piattaforma Airbnb ha ristrutturato le geografie urbane. I dati rappresentati delineano un quadro di concentrazione territoriale e di consolidamento del fenomeno nei quartieri centrali, con estensioni significative lungo i corridoi turistici e in prossimità delle principali infrastrutture di mobilità. La distribuzione delle proprietà rispetto al perimetro del sito UNESCO e alla zona A del centro storico, evidenziando una densità estrema di unità locate a fini turistici nei quartieri di San Lorenzo, Pendino, Montecalvario e Avvocata. L'evoluzione temporale delle proprietà registrate su Airbnb tra il 2015 e il terzo trimestre del 2024 evidenzia un'espansione strutturale e progressiva dell'economia degli affitti nella città di Napoli. Dopo una fase iniziale di crescita esponenziale, culminata nel 2019 con oltre 10.300 unità, la fase pandemica ha prodotto un'interruzione momentanea della tendenza, facendo scendere le unità attive a circa 6.300 nel 2021. Tuttavia, già a partire dal 2022 la traiettoria di incremento degli alloggi porta nel 2024 al superamento dei livelli pre-pandemici (11.027 unità).

³ La prima assemblea pubblica nazionale dei nodi italiani della Rete SET si è svolta nell'ottobre 2018 presso Santa Fede Liberata e L'Asilo, due beni comuni urbani a uso civico e collettivo. In tale occasione sono stati costituiti gruppi di lavoro coordinati, finalizzati allo sviluppo di strumenti strategici e misure politiche temporanee, in vista dell'adozione di quadri normativi di lungo periodo.

⁴ In questa direzione, la campagna ha promosso una raccolta firme a sostegno di una proposta di regolamentazione mirata a rafforzare gli strumenti di governance pubblica locale del fenomeno: <https://restabitante.org/appello/>

⁵ Questo fenomeno, che si intensifica in particolare nei centri storici, si basa sulla narrazione dell'autenticità e sull'attivazione del capitale simbolico collettivo come leva economica.

Questo andamento conferma la capacità delle piattaforme digitali di riconfigurare i mercati urbani, nonché la progressiva istituzionalizzazione degli STR come forma di accumulazione. L'elevata capacità adattiva dell'industria del turismo è ulteriormente sostenuta dalla crescente professionalizzazione della gestione immobiliare: la presenza dominante di multiproprietari e operatori professionali evidenzia un mutamento strutturale nel sistema abitativo urbano, in cui l'abitazione viene sistematicamente sottratta alla funzione d'uso residenziale per essere reintegrata nei circuiti di valorizzazione turistica.

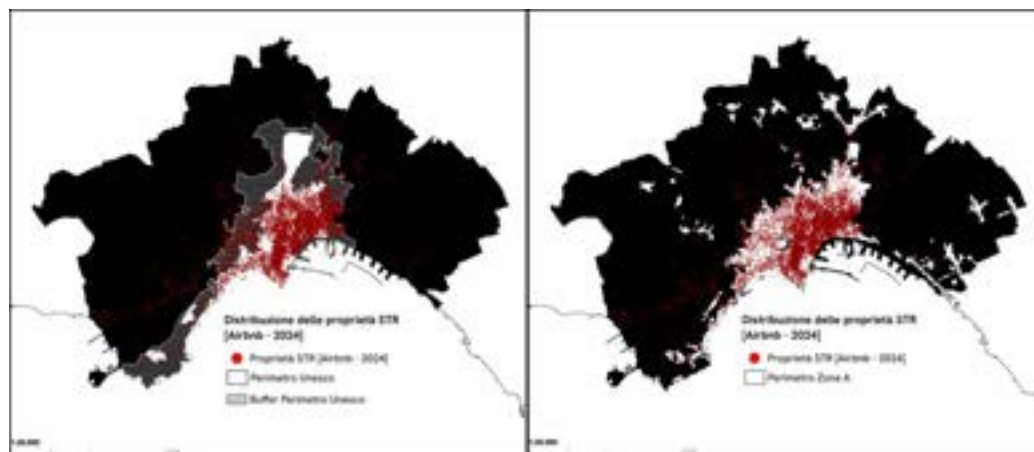


Fig. 1| Distribuzione delle proprietà Airbnb a Napoli (2024) rispetto al perimetro UNESCO e al perimetro della zona A di Napoli (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024 e dei dati territoriali del Comune di Napoli).

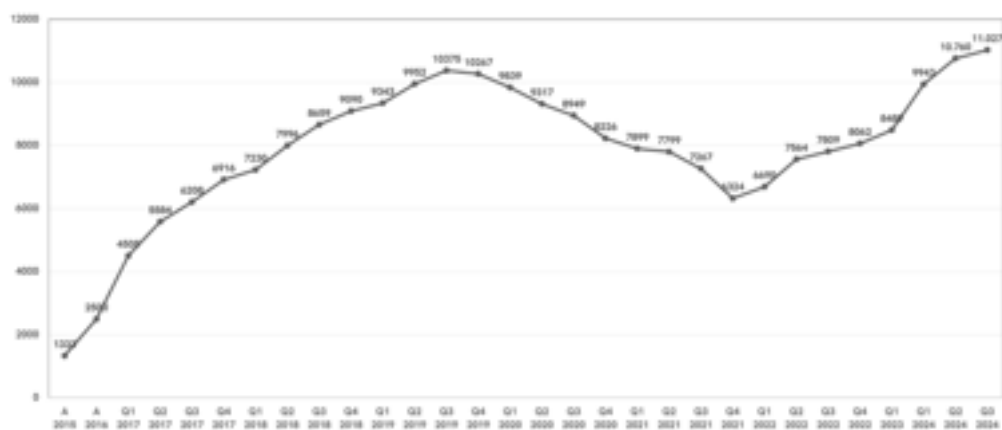


Fig. 2| Tendenze degli affitti brevi Airbnb nella città di Napoli (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb 2015 - 2024).

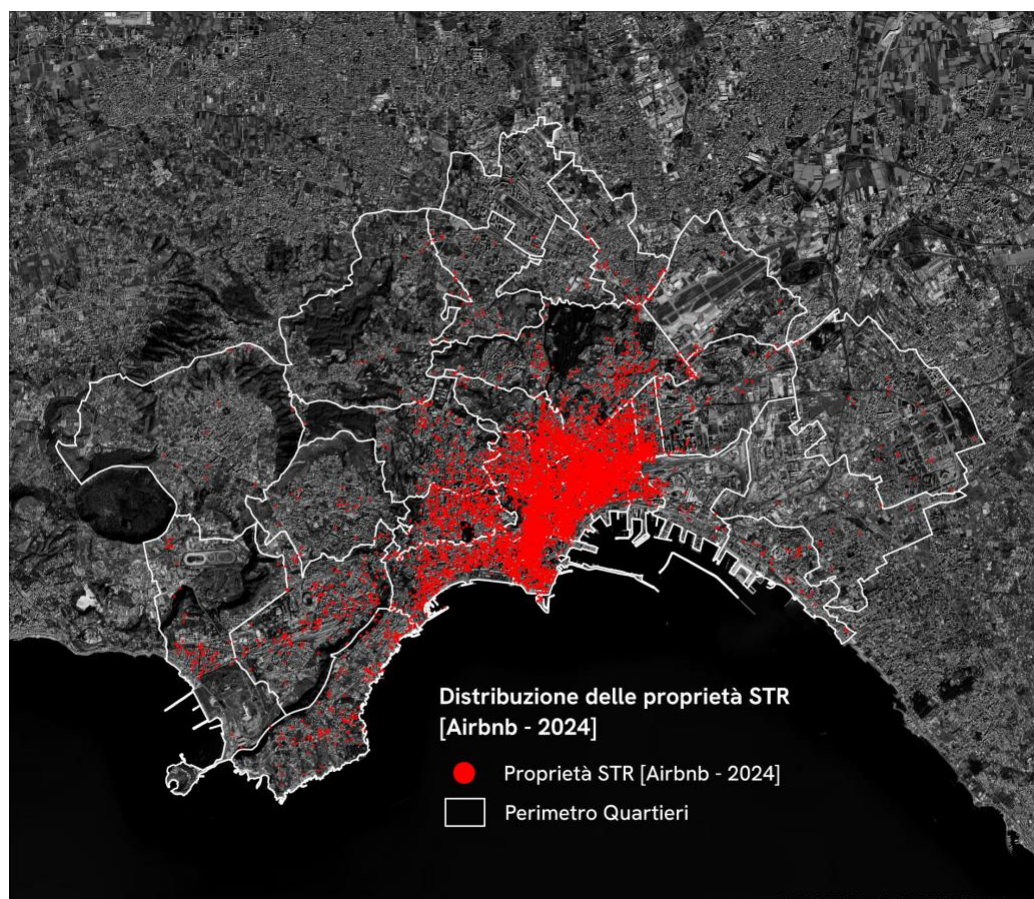


Fig. 3| Distribuzione delle proprietà Airbnb a Napoli - 2024 (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024 e dei dati territoriali del Comune di Napoli).

ATTORI E PROPRIETÀ

L'analisi dei dati evidenzia una crescente concentrazione della proprietà e della gestione all'interno dell'economia delle piattaforme, segnando un passaggio a modelli imprenditoriali strutturati e orientati alla massimizzazione della rendita urbana. Oltre il 61,7% delle proprietà su Airbnb è riconducibile a *multi-listings*, ovvero a *host* che gestiscono più proprietà in simultanea, una dinamica che riflette la progressiva professionalizzazione del mercato (Cocola-Gant et al. 2021; Wachsmuth and Weisler 2018). La diffusione delle società di gestione delle STR evidenzia il consolidamento di un processo di gestione della casa come asset nell'industria delle STR. Le società di *property management* – come Wonderful Italy, MyBnb, Boundless Housing, Dimorra Hospitality e Up to Us Naples – operano secondo modelli verticalmente integrati, che includono acquisizione, ristrutturazione, pubblicazione sulle piattaforme e gestione completa degli alloggi. Le aziende utilizzano infrastrutture digitali, *supply chains* internalizzate e sistemi di *pricing* algoritmico. Il mercato è logisticamente organizzato, guidato dai dati, e opera come una vera e propria infrastruttura urbana. Gli attori massimizzano il potenziale di rendita posizionando le proprietà in prossimità di luoghi storici e culturali, contribuendo così a una crescente pressione sui residenti locali e all'aumento dei costi abitativi. La distribuzione delle proprietà in base al numero gestito da ciascun host su Airbnb mostra che la maggior parte degli *host* gestisce una sola proprietà, con oltre 3.000 unità con un'ampia presenza di piccoli operatori o proprietari privati, definiti “marginal host” (Semi

e Tonetta, 2020). Tuttavia, gli host con 10 o più proprietà rappresentano un gruppo significativo, evidenziando la presenza di operatori professionali che gestiscono portafogli immobiliari di grandi dimensioni (Deboosere et al. 2019; Doğru et al. 2020). È rilevante la presenza crescente di attori in grado di capitalizzare la produzione dello spazio attraverso logiche estrattive fondate su dispositivi algoritmici e piattaforme integrate, operando come agenti infrastrutturali della trasformazione urbana. Tali soggetti adottano una logica selettiva di localizzazione, basata su una lettura granulare delle micro-geografie urbane e sull'analisi del differenziale di rendita tra locazione residenziale e redditività turistica, contribuendo alla ridefinizione delle geografie abitative.

D'altra parte, le forme abitative offerte si concentrano prevalentemente sui bilocali (6.887 unità), seguiti dai trilocali (2.044 unità), mentre monolocali e quadrilocali rappresentano una quota marginale del mercato, una struttura dell'offerta orientata alla domanda turistica di breve periodo e confermano la tendenza alla standardizzazione e all'omologazione dell'offerta urbana. La predominanza di interi appartamenti (67,2%) tra le tipologie di alloggio disponibili e la marginalità di stanze condivise o forme di coabitazione indica un progressivo spostamento della funzione abitativa verso un uso turistico. Questo processo incide direttamente sulla disponibilità di alloggi a lungo termine e sui costi abitativi, aggravando fenomeni di *displacement* e di pressione sui residenti, in particolare nei quartieri ad alto capitale simbolico.

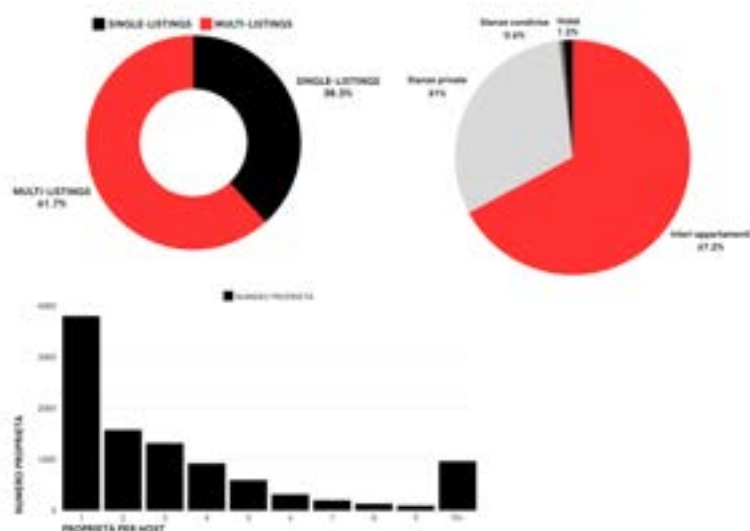


Fig. 4| Analisi delle proprietà Airbnb a Napoli: Tipologia di gestione, tipologia delle proprietà e numero di affitti brevi per host (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024).

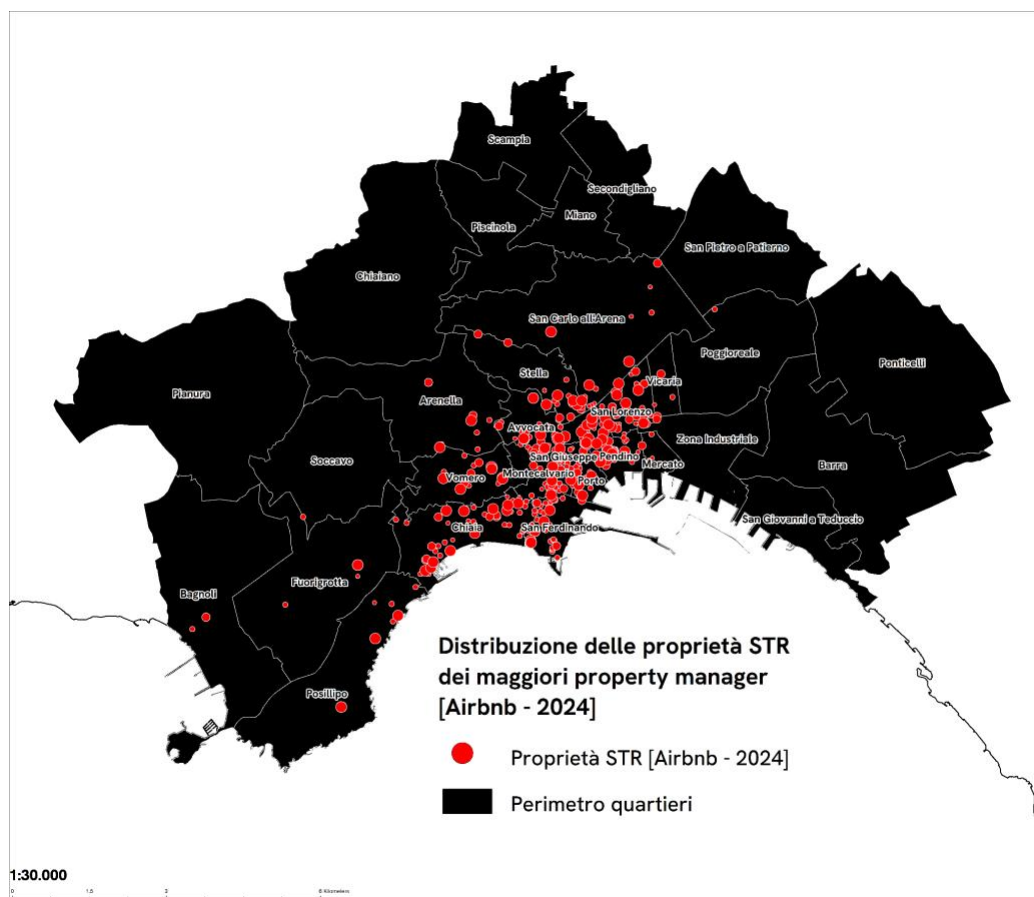


Fig. 5| Distribuzione delle proprietà Airbnb dei maggiori gestori professionali a Napoli - 2024 (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024 e dei dati territoriali del Comune di Napoli).

STANZE	NUMERO TIPOLOGIA DI ALLOGGIO	DIMENSIONE IN MQ ALLOGGIO	TIPOLOGIA DI ALLOGGIO
0	282	35	Monolocale
1	6887	50	Bilocale
2	2044	65	Trilocale 65
3	556	80	Trilocale 80
4	119	95	Quadrilocale
5	30	120	Plurilocale
6	8	180	Plurilocale
7 - 13	17	180+	Plurilocale

Fig. 6| Tipologie di alloggi offerti come affitti brevi sulla piattaforma Airbnb - 2024 (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024).

AIRBNB E ACCESSO ALLA CASA

L'analisi spaziale della città di Napoli evidenzia una tensione crescente tra accessibilità abitativa, pressione turistica e trasformazioni del mercato immobiliare. I quartieri centrali — in particolare San Lorenzo, Avvocata, Montecalvario e San Giuseppe — si configurano come zone a forte concentrazione di affitti brevi (Airbnb), con una densità che supera i 1000 alloggi per km². Queste aree mostrano simultaneamente un'elevata incidenza di famiglie in affitto, con valori che in alcuni casi superano il 60%, e un indice di affollamento abitativo più alto della media cittadina. La coesistenza di questi fattori segnala una pressione strutturale sull'accesso alla casa: l'elevata domanda turistica e la redditività degli affitti brevi favoriscono la conversione del patrimonio edilizio da uso residenziale stabile a uso temporaneo, riducendo l'offerta disponibile. La relazione tra concentrazione di Airbnb e valore immobiliare medio rivela inoltre come i quartieri con forte incidenza turistica siano anche quelli con valori medio bassi in zone come Montecalvario, Stella e San Lorenzo.

Secondo la teoria del *rent gap* elaborata da Neil Smith (1979), la divergenza tra la rendita effettiva (*actual rent*) e quella potenziale (*potential rent*) costituisce il motore strutturale dei processi di valorizzazione immobiliare. Laddove tale divario è ampio, si genera un incentivo alla riconversione degli usi abitativi, al reinvestimento del capitale e, spesso, alla sostituzione dei residenti con popolazioni più redditizie. Come evidenziato da Slater (2015), questi meccanismi producono vere e proprie trasformazioni del tessuto sociale urbano. Applicazioni recenti di questa teoria (Amore, de Bernardi, and Arvanitis 2020; Wachsmuth and Weisler 2018; Yrigoy 2018) hanno evidenziato il ruolo di Airbnb nel creare nuovi *rent gap* attraverso la possibilità di convertire alloggi destinati alla locazione residenziale in unità ad uso turistico, accrescendo così la rendita potenziale senza necessità di investimenti strutturali.

Nel contesto napoletano, i quartieri con più alta percentuale di famiglie in affitto coincidono con quelli maggiormente esposti alla presenza di STR, come mostrano i dati di densità e incidenza delle proprietà Airbnb. In questi contesti, le famiglie non proprietarie risultano più vulnerabili, in quanto prive della protezione patrimoniale della proprietà e più esposte alle fluttuazioni del mercato. Inoltre, le aree soggette a forte pressione turistica mostrano anche indici di affollamento abitativo superiori alla media, segnalando una condizione abitativa precaria già preesistente, che l'espansione degli STR tende ad aggravare. L'impatto della concentrazione di Airbnb sulla disponibilità e accessibilità agli alloggi è connesso alla diminuzione del patrimonio immobiliare destinato ai residenti a lungo termine, all'aumento degli affitti e dei prezzi degli alloggi con fenomeni di *displacement* diretto e indiretto (Marcuse, 1985). I proprietari di immobili sono incentivati a sfrattare gli inquilini per ristrutturare o riconvertire le proprietà in alloggi per affitti brevi, per catturare i differenziali di rendita creati dal mercato turistico. Questo processo non solo riduce la disponibilità di alloggi a lungo termine, ma contribuisce anche a trasformare temporaneamente la città in una *short-term city*, caratterizzata da una perdita di funzione residenziale e da una crescente espulsione sociale (Wachsmuth et al., 2017). La trasformazione degli alloggi in asset speculativi si innesta così su una condizione di precarietà residenziale strutturale, ridefinendo le geografie della permanenza e dell'espulsione in città.

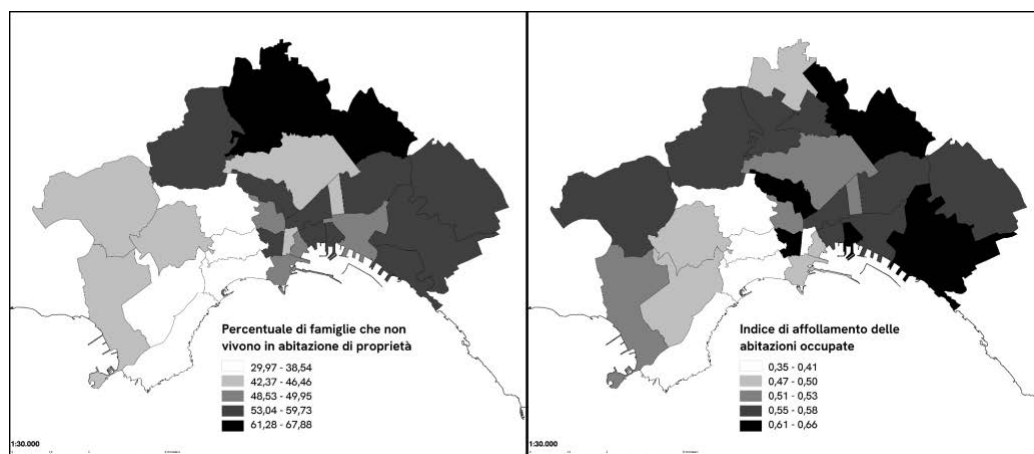


Fig. 7|La percentuale di famiglie che non vivono in abitazioni di proprietà e l'indice di affollamento delle abitazioni occupate (elaborazione dell'autore a partire dai dati Istat - 2021).

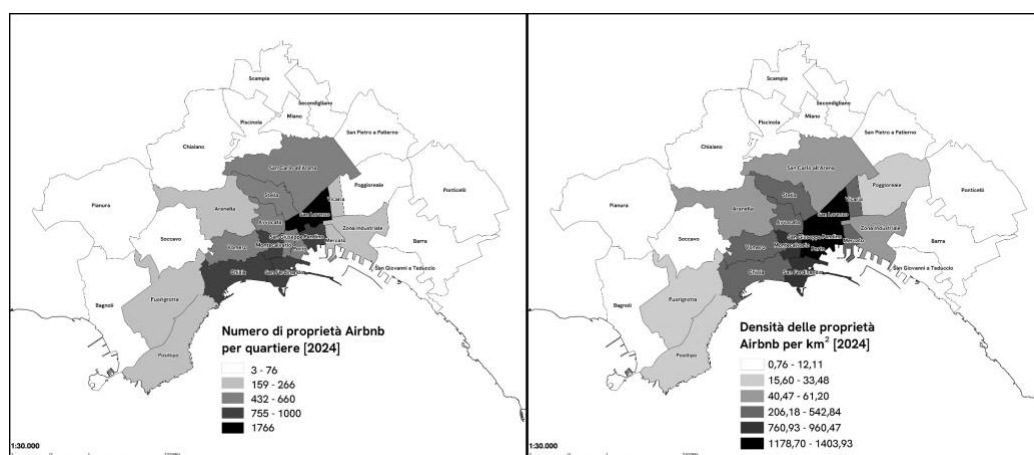


Fig.8|

Distribuzione numerica e densità spaziale per km² delle proprietà Airbnb per quartiere (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024 e dei dati territoriali del Comune di Napoli).

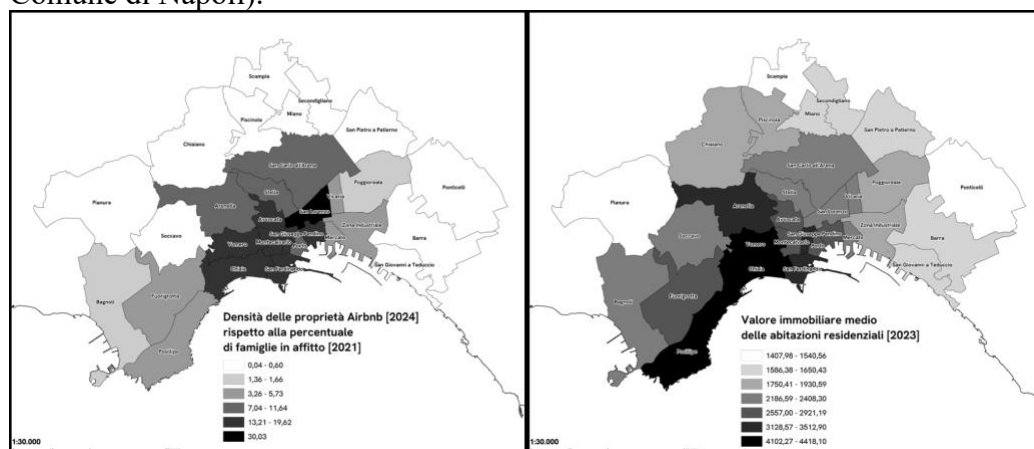


Fig. 9| Confronto tra la densità delle proprietà Airbnb in rapporto alla percentuale di famiglie in affitto (2021) e il valore medio delle abitazioni residenziali (2023) per quartiere (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024, Istat - 2021 e dai dati territoriali del Comune di Napoli).

VULNERABILITÀ ABITATIVA E DINAMICHE DI ESPULSIONE

Nel contesto napoletano, si delineano dunque le forme contemporanee di accumulazione urbana che si fondano sull'estrazione di valore dallo spazio abitativo, rendendo la città un caso rilevante. Per analizzare in modo sistemico tali dinamiche, a partire da analisi spaziali supportate da tecnologie GIS (Pettit & Reed, 2018), è stato costruito un *Indice di Vulnerabilità Abitativa*, articolato in sei indicatori principali organizzati in due dimensioni. La prima, riferita alla vulnerabilità sociale, comprende l'incidenza dei giovani NEET (*Not in Education, Employment, or Training*), la percentuale di famiglie in disagio economico e la quota di abitazioni classificate come inadeguate. La seconda, centrata sulle vulnerabilità socio-abitative, include la proporzione di anziani over 67 che vivono soli e in abitazioni non di proprietà, la quota di famiglie in locazione e l'indice di sovraffollamento delle abitazioni occupate. In parallelo, è stato definito un *Indice di Pressione Turistica da Affitti Brevi*, costruito attraverso tre indicatori: il numero assoluto di unità registrate su Airbnb, la densità spaziale di tali inserzioni (per km²) e il rapporto tra il numero di STR e la percentuale di famiglie in affitto in ciascun quartiere⁶. L'incrocio tra i due indici consente di identificare zone di "criticità abitativa", ovvero quei quartieri in cui la vulnerabilità sociale si combina con elevata incidenza di STR. Tali contesti emergono come spazi di frizione tra residenza e valorizzazione turistica, configurando un regime urbano in cui l'accumulazione capitalistica passa per la destrutturazione della stabilità abitativa.

L'analisi integrata degli indicatori di vulnerabilità abitativa e della pressione esercitata dagli affitti brevi (STR) consente di classificare i quartieri di Napoli in base al livello di criticità. Questa classificazione è fondamentale per indirizzare le politiche pubbliche e le strategie di regolamentazione. I quartieri sono stati suddivisi in cinque categorie principali:

- **Bassa vulnerabilità e bassa pressione STR:** Queste aree presentano un mercato immobiliare stabile e una popolazione meno soggetta a fragilità socio-economiche, rappresentando zone di relativa stabilità.
- **Alta vulnerabilità ma bassa pressione STR:** quartieri in cui la popolazione è più vulnerabile, ma l'impatto degli affitti brevi è limitato. Le problematiche abitative in queste aree possono derivare da fattori strutturali e dalla mancanza di politiche abitative efficaci.
- **Bassa vulnerabilità ma alta pressione STR:** zone che hanno una popolazione generalmente meno vulnerabile, ma la concentrazione di STR può generare fenomeni di gentrificazione e ridurre la disponibilità di alloggi per i residenti.
- **Alta vulnerabilità e alta pressione STR (aree critiche):** quartieri che presentano una coesistenza di alta vulnerabilità abitativa e forte pressione degli affitti brevi, configurandosi come le zone più problematiche per le politiche pubbliche.
- **Estrema vulnerabilità e alta pressione STR:** quartieri in cui si riscontra una coesistenza di elevati livelli di disagio abitativo e una forte concentrazione di affitti brevi. Rappresentano il nodo principale su cui è necessario intervenire.

⁶ Entrambi gli indici sono stati elaborati tramite processi di normalizzazione e aggregazione di Indicatori (Istat, 2021; 2024), restituendo due indicatori compositi capaci di mappare le geografie della vulnerabilità e della pressione turistica.

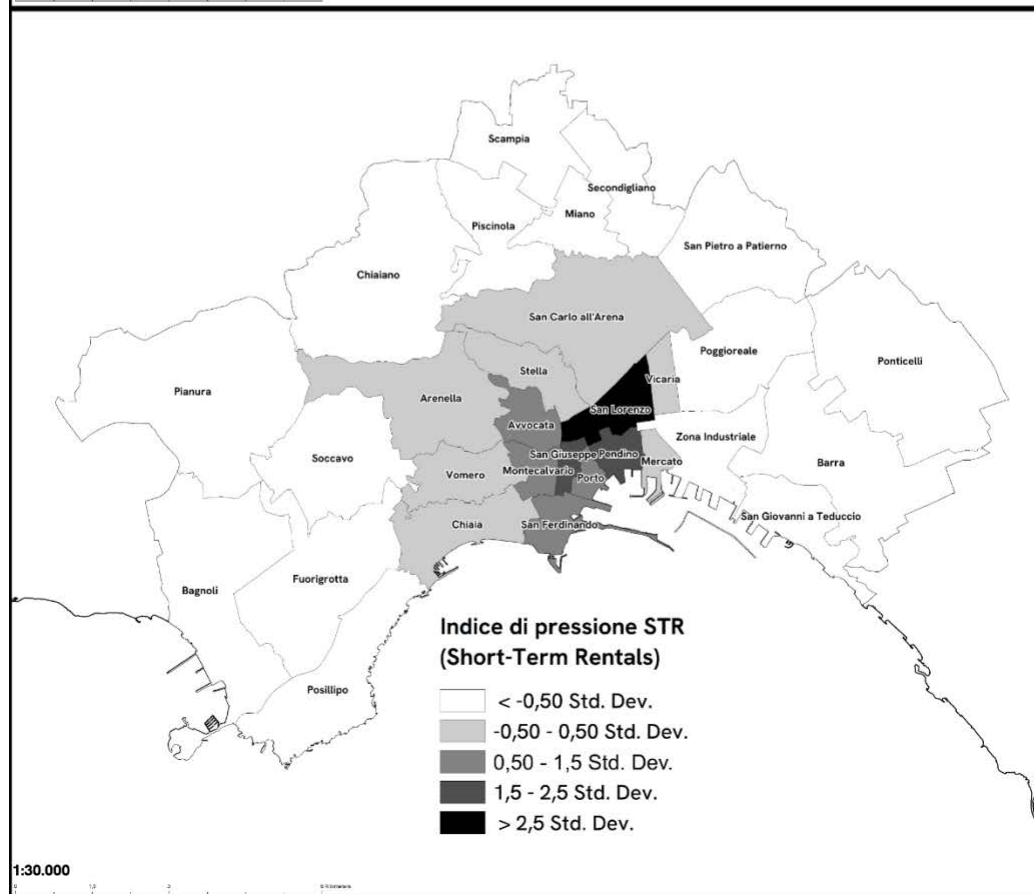
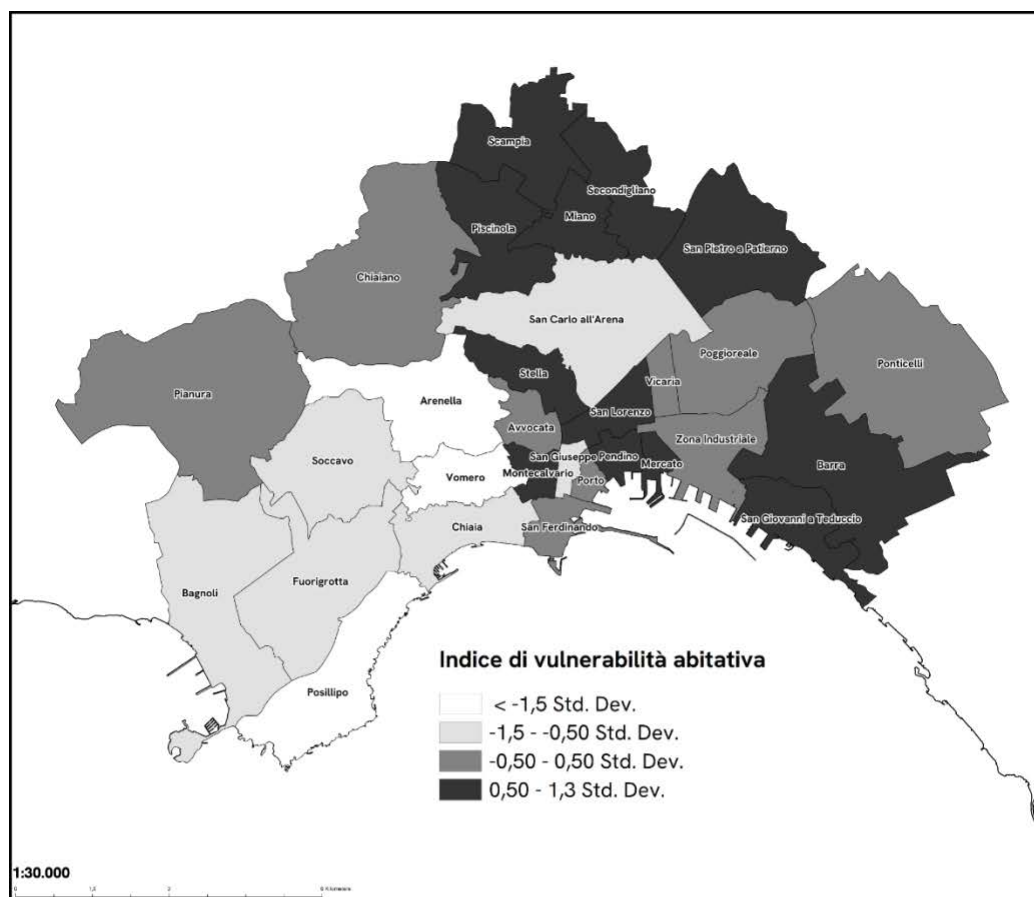


Fig. 10| Indici di vulnerabilità abitativa e di pressione derivante dagli affitti brevi Airbnb (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024, Istat - 2021 e dai dati territoriali del Comune di Napoli).

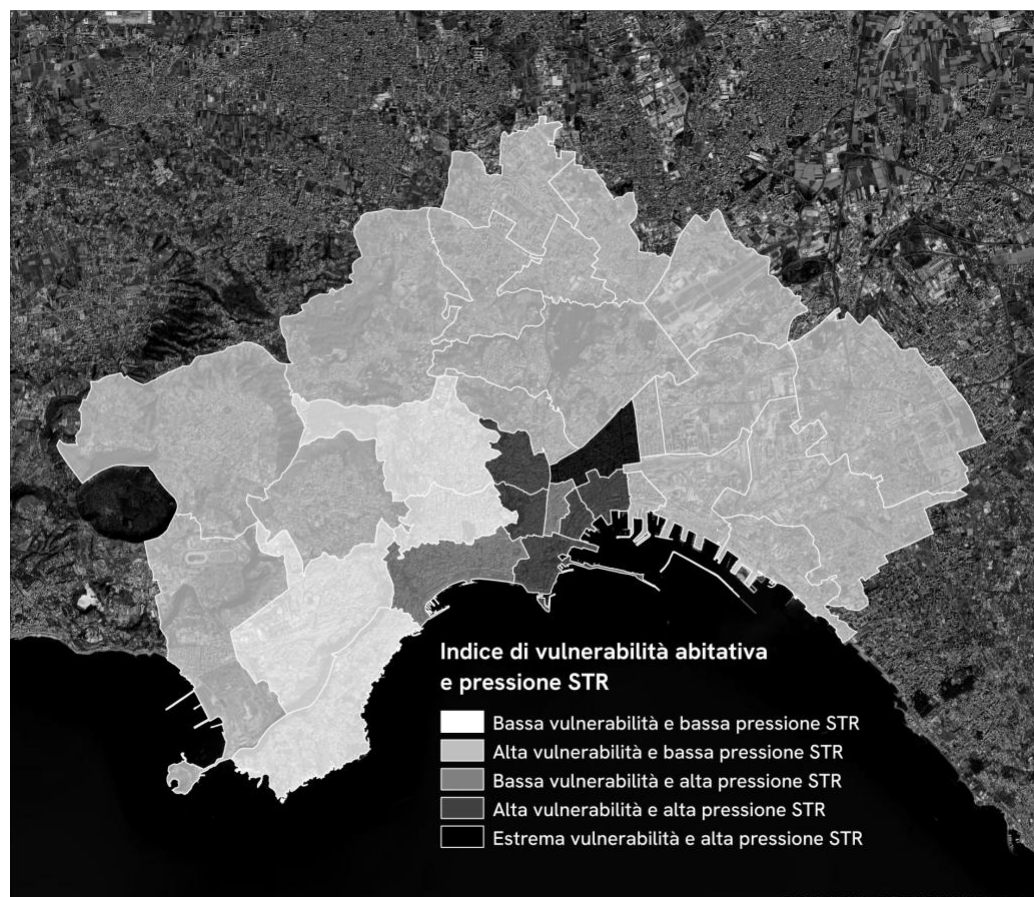


Fig. 11|

Indice di vulnerabilità abitativa e di pressione derivante dagli affitti brevi per quartiere (elaborazione dell'autore a partire dai dati Inside Airbnb - 2024, Istat - 2021 e dai dati territoriali del Comune di Napoli).

CONCLUSIONI E IMPLICAZIONI PER LE POLITICHE

L'analisi spaziale condotta rivela una distribuzione selettiva delle vulnerabilità socio-abitative e della pressione turistica da STR, delineando configurazioni territoriali in cui l'accesso alla casa è subordinato alla rendita potenziale prodotta dai processi di turistificazione. Le aree critiche — come il quartiere San Lorenzo — emergono come zone di frizione tra residenza stabile e logiche estrattive dell'economia delle piattaforme, in cui si sovrappongono condizioni strutturali di precarietà abitativa (alta incidenza di locazione, basso valore immobiliare, sovraffollamento) e dinamiche di valorizzazione turistica guidate da algoritmi e strategie localizzative.

Le dinamiche osservate sollevano questioni cruciali per le politiche urbane, evidenziando come l'espansione delle piattaforme di affitti brevi stia contribuendo alla ristrutturazione neoliberale degli spazi abitativi urbani, con effetti diretti sulla distribuzione delle opportunità abitative e sulla riproduzione delle disuguaglianze (Celata et al. 2018; Celata and Romano 2020; Ferreri and Sanyal 2018; Garcia-López et al. 2020). In questo contesto, la produzione di

rendita urbana come politica e razionalità emerge come terreno strategico di contesa nella pianificazione contemporanea, chiamata a relazionarsi con molteplici attori e infrastrutture digitali in grado di operare attraverso dispositivi opachi del capitalismo digitale. Le piattaforme digitali non operano più come meri intermediari, ma si configurano come attori centrali nella trasformazione degli usi abitativi urbani, capaci di modulare selettivamente i flussi di valore attraverso algoritmi e strategie localizzative fondate su microgeografie interstiziali della rendita urbana. In tal senso, il capitalismo digitale agisce come un'infrastruttura urbana attraverso dispositivi scalabili, decentralizzati e difficilmente regolabili (Barns, 2020; Sadowski, 2020a). Tali contesti emergono come spazi critici per la riproduzione urbana, in cui la permanenza abitativa viene progressivamente erosa. L'intersezione tra forme abitative precarie e meccanismi digitali di valorizzazione territoriale richiede, dunque, una ridefinizione degli strumenti della pianificazione e l'individuazione di indicatori integrati di analisi capaci di informare politiche pubbliche *data-driven* e orientate alla giustizia spaziale.

In questo scenario, la regolazione degli STR si configura come campo strategico di intervento per le politiche urbane, chiamate a contrastare processi di espulsione e precarizzazione abitativa (Bei and Celata 2023; Gurran and Phibbs 2017; Nieuwland and van Melik 2018). La letteratura comparata sui contesti europei mostra una marcata eterogeneità nelle risposte regolative all'espansione degli affitti brevi, oscillanti tra politiche restrittive e approcci deregolatori di matrice neoliberale (Aguilera et al. 2021; Colomb and Moreira de Souza 2021; Del Giudice and De Tullio 2025). In Italia, la questione emerge con particolare urgenza nei centri storici, dove la tensione tra valorizzazione turistica e diritto alla residenza si manifesta in forme conflittuali e spesso non mediate da strumenti regolatori adeguati.

I risultati delle analisi evidenziano l'utilità di approcci multidimensionali, che combinino indicatori specifici e analisi geografiche, per orientare le politiche pubbliche verso obiettivi di giustizia spaziale. Le implicazioni operative emergenti includono: l'introduzione di soglie regolative sulla densità di STR per quartiere e sul numero massimo di proprietà per *host*; la necessità di vincolare le nuove trasformazioni d'uso al mantenimento della funzione abitativa permanente; lo sviluppo di un'infrastruttura pubblica per il monitoraggio dinamico del fenomeno, fondata sulla cooperazione con le piattaforme digitali e sull'apertura dei dati. Tali misure mirano a riequilibrare le esternalità prodotte dal mercato dell'industria turistica digitale, affermando una nuova politica abitativa orientata al diritto all'abitare e alla regolazione degli attori estrattivi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aalbers, M. B., 2016.

The Financialization of Housing: A Political Economy Approach. Routledge.

Adamiak, C., 2019.

Current state and development of Airbnb accommodation offer in 167 countries. In: *Current Issues in Tourism*, 25(19), pp. 3131–3149.

Agostini, I., Attili, G., De Bonis, L., Esposito, A., Salerno, G., 2022.

Oltre la monocultura del turismo. Per un atlante delle resistenze e delle controprogettualità. Edifir.

Aguilera, T., Artioli, F., Colomb, C., 2021.

Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan. In: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(7), pp. 1689–1712.

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Thomas, M., Padovani, L., 2004. *Housing and Welfare in Southern Europe*. Blackwell.

Alta Tensione Abitativa, 2022.

Proposta di legge per la regolazione delle locazioni brevi. Disponibile su: https://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2022/05/Riabitare-il-centro_allegati_Proposta-ATA-e-FAQ.pdf e su: <https://altatensioneabitativa.it/>

Amore, A., de Bernardi, C., Arvanitis, P., 2020.

The impacts of Airbnb in Athens, Lisbon and Milan: a rent gap theory perspective. In: *Current Issues in Tourism*, pp. 1–15.

Balampanidis, D., Maloutas, T., Papatzani, E., Pettas, D., 2019.

Informal urban regeneration as a way out of the crisis? Airbnb in Athens and its effects on space and society. In: *Urban Research & Practice*, 14(3), pp. 223–242.

Barron, K., Kung, E., Proserpio, D., 2021.

The effect of home-sharing on house prices and rents: Evidence from Airbnb. In: *Marketing Science*, 40(1), pp. 23–47.

Bei, G., Celata, F., 2023.

Challenges and effects of short-term rentals regulation: A counterfactual assessment of European cities. In: *Annals of Tourism Research*, 101, 103605.

Benítez-Aurioles, B., Tussyadiah, I., 2021.

What Airbnb does to the housing market. In: *Annals of Tourism Research*, 90, 103108.

Boeing, G., Besbris, M., Wachsmuth, D., Wegmann, J., 2021.

Tilted platforms: rental housing technology and the rise of urban big data oligopolies. In: *Urban Transformations*, 3(1).

Celata, F., Carpinieri, C., Romano, A., 2018.

A room with a (re)view: Short-term rentals, digital reputation, and the uneven spatiality of platform-mediated tourism. In: *Geoforum*, 112, pp. 129–138.

Celata, F., Romano, A., 2020.

Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities. In: *Journal of Sustainable Tourism*, pp. 1–20.

Cócola Gant, A. C., 2016.

Holiday rentals: The new gentrification battlefield. In: *Sociological Research Online*, 21(3), pp. 112–120.

Cócola Gant, A., Gago, A., 2019.

Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon. In: *Environment and Planning A: Economy and Space*, pp. 1–18.

Cocola-Gant, A., Jover, J., Carvalho, L., Chamusca, P., 2021.

Corporate hosts: The rise of professional management in the short-term rental industry. In: *Tourism Management Perspectives*, 40(4), pp. 1–12.

Colomb, C., Novy, J., 2016.

(a cura di), *Protest and Resistance in the Tourist City*. London: Routledge.

Colomb, C., Moreira de Souza, T., 2021.

Regulating short-term rentals. Platform-based property rentals in European cities: the policy debates. *Property Research Trust*.

Deboosere, R., Kerrigan, D., Wachsmuth, D., El-Geneidy, A., 2019.

Location, location and professionalization: a multilevel hedonic analysis of Airbnb listing prices and revenue. In: *Regional Studies, Regional Science*, 6(1), pp. 143–156.

Del Giudice, G., De Tullio, M. F., 2025.

Le piattaforme rentier come nuove enclosure urbane. Approcci alla regolamentazione da una prospettiva digitale. In: Tedesco, C., Castigliano, M. (a cura di), *Mondializzazione e*

riconfigurazione di territori. Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU – Nuove ecologie territoriali. Coabitare mondi che cambiano, Napoli, 12-14 giugno 2024 (Vol. 3), pp. 103–111. Roma-Milano, Italia: Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti.

Del Giudice, G., 2022.

La casa come asset finanziario. La politica della produzione della rendita urbana nei territori in crisi del sud Europa. Tesi Ph.D., Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II.

Del Giudice, G., 2025.

Precarietà abitativa e polarizzazione territoriale: la piattaforma Airbnb e la rendita urbana a Napoli. In: Scamardella, F., Casalbordino, F., Fierro, M. (a cura di), *Immagini/Margini. Narrazioni contemporanee della città ai confini tra formale e informale*, pp. 133–147. Editoriale Scientifica.

Doling, J., Ronald, R., 2010.

Property-based welfare and European homeowners: How would housing perform as a pension? In: *Journal of Housing and the Built Environment*, 25, pp. 227–241.

Doğru, T., Mody, M., Suess, C., Line, N., Bonn, M. A., 2020.

Airbnb 2.0: is it a sharing economy platform or a lodging corporation? In: *Tourism Management*, 78, 104049.

Eckardt, F., Sánchez, J., 2015.

City of Crisis: The Multiple Contestation of Southern European Cities. Transcript Verlag.

Esposito, A., 2023.

Le case degli altri. La turistificazione del centro di Napoli e le politiche pubbliche al tempo di Airbnb. Firenze: Editpress.

Ferreri, M., Sanyal, R., 2018.

Platform economies and urban planning: Airbnb and regulated deregulation in London. In: *Urban Studies*, 55(7), pp. 1397–1412.

Fields, D., 2019.

Automated landlords: Digital technologies and post-crisis financial accumulation. In: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(4), pp. 971–989.

Garcia-López, M. À., Jofre-Monseny, J., Martínez Mazza, R., Segú, M., 2020.

Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. In: *Journal of Urban Economics*, 119, 103278.

Graham, M., 2020.

Regulate, replicate, and resist - the conjunctural geographies of platform urbanism. In: *Urban Geography*, 41(3), pp. 453–457.

Gurran, N., Phibbs, P., 2017.

When tourists move in: How should urban planners respond to Airbnb? In: *Journal of the American Planning Association*, 83(1), pp. 80–92.

Harvey, D., ([1982] 2006).

The Limits to Capital. Oxford: Basil Blackwell.

Inside Airbnb, 2024.

Adding data to the debate. Disponibile su: <http://insideairbnb.com/>

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), 2021.

Rapporto annuale sul lavoro e le condizioni socioeconomiche. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), 2024.

Sicurezza e stato di degrado delle città e delle loro periferie. Disponibile su: <https://www.istat.it/audizioni/sicurezza-e-stato-di-degrado-delle-citta-e-delle-loro-periferie/>.

kollektiv orangotango, 2019.

This is not an Atlas. Bielefeld: Transcript Verlag.

Langley, P., Leyshon, A., 2017.
Platform capitalism: The intermediation and capitalisation of digital economic circulation. In: *Finance and Society*, 3(1), pp. 11–31.

Maharawal, M., McElroy, E., 2018.
The anti-eviction mapping project: counter mapping and oral history toward bay area housing justice. In: *Annals of the American Association of Geographers*, 108(2), pp. 380–389.

Marcuse, P., 1985.
Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in New York City. In: *Journal of Urban and Contemporary Law*, 28, pp. 195–240.

Nieuwland, S., Melik, R. v., 2018.
Regulating Airbnb: How cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals. In: *Current Issues in Tourism*, 23(7), pp. 811–825.

Pettit, C., Reed, R. (a cura di), 2018.
Real Estate and GIS: The Application of Mapping Technologies. Oxfordshire: Taylor & Francis.

Rolnik, R., 2019.
Urban Warfare: Housing Under the Empire of Finance. Verso Books.

Sadowski, J., 2020a.
The Internet of Landlords: Digital Platforms and New Mechanisms of Rentier Capitalism. In: *Antipode*, 52(2), pp. 562–580.

Sadowski, J., 2020b.
Cyberspace and cityscapes: on the emergence of platform urbanism. In: *Urban Geography*, 41(3), pp. 448–452.

Semi, G., Tonetta, L., 2020.
Marginal hosts: Short-term rental suppliers in Turin, Italy. In: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(7), 1630–1651.

Tonetta, M., 2020.
On Squeezing. Italian Urban Middle Classes, Short-term Rentals and Rent Extraction under Platform Capitalism. Tesi Ph.D., Network for the Advancement of Social and Political Studies, Università di Milano La Statale e Università di Torino, Italy.

Slater, T., 2015.
Planetary rent gaps. In: *Antipode*, 49(S1), pp. 114–137.

Smith, N., 1979.
Toward a theory of gentrification: A back to the city movement by capital, not people. In: *Journal of the American Planning Association*, 45(4), pp. 538–548.

Wachsmuth, D., Kerrigan, D., Chaney, D., Shillolo, A., 2017.
Short-term Cities: Airbnb’s Impact on Canadian Housing Markets. Policy report. Urban Politics and Governance Research Group, School of Urban Planning, McGill University.

Wachsmuth, D., Weisler, A., 2018.
Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. In: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(6), pp. 1147–1170.

Yrigoy, I., 2019.
Rent gap reloaded: Airbnb and the shift from residential to touristic rental housing in the Palma Old Quarter in Mallorca, Spain. In: *Urban Studies*, 56(13), pp. 2709–2726.

POLITICHE DI HOUSING SOCIALE IN SISTEMI A SCARSA SUPPLY-SIDE IMMOBILIARE. L'INTRECCIO TRA RISPOSTE FORMALI E INFORMALI ALLA DOMANDA ABITATIVA A ROMA

Giorgio Giovanelli

Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

giorgio.giovanelli@uniroma1.it

Silvia Lucciarini

Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

silvia.lucciarini@uniroma1.it

Abstract

L'articolo ragiona sull'offerta di *housing* locale e sui meccanismi allocativi tra soggetti caratterizzati da consolidate e nuove vulnerabilità abitative, in un sistema di scarsa *supply side* immobiliare, con particolare riferimento al contesto di Roma. In tal senso l'articolo identifica le principali innovazioni previste dal "Piano strategico per il diritto all'abitare 2023-2026" (Piano Casa), approvato dall'Assemblea Capitolina nel luglio 2023, discusse nella loro relazione con i bisogni delle categorie di una tassonomia semplificata della vulnerabilità abitativa applicata al caso di studio. Il Piano Casa, ai primi passi della sua implementazione, è osservato da una prospettiva che interroga le ambizioni delle politiche locali dell'abitare in termini di capacità e autonomia di policy. L'articolo descrive dunque le caratteristiche degli strumenti previsti dal Piano evidenziandone potenzialità, vincoli e interdipendenze con altre linee di azione pubblica che possono condurre a nuova segmentazione tra sottocategorie dell'abitare vulnerabile.

The article examines the local housing supply and allocation mechanisms among individuals characterized by both established and emerging housing vulnerabilities within a system marked by a limited supply-side real estate market, with a particular focus on the context of Rome. In this regard, the article identifies the main innovations introduced by the "Strategic Plan for the Right to Housing 2023-2026" (Housing Plan), approved by the Capitoline Assembly in July 2023, discussing their relationship with the needs of categories within a simplified taxonomy of housing vulnerability applied to the case study. The Housing Plan, in the early stages of its implementation, is analyzed from a perspective that questions the ambitions of local housing policies in terms of their capacity and autonomy. The article describes the features of the tools outlined in the Plan, highlighting their potential, constraints, and interdependencies with other public policy actions that could lead to new segmentation among subcategories of housing vulnerability.

Keywords: Supply-side immobiliare/Supply-side housing market, emergenza abitativa/housing emergency, abitare informale/informal housing, policy capacity, housing policy instruments

Introduzione

I Paesi del Sud Europa hanno mostrato per lungo tempo un modello di housing a sé stante, caratterizzato da una elevata proprietà immobiliare, superiore alla media europea (Allen, 2006). I principali drivers di questo modello erano identificabili nella fine della stagione degli

investimenti nell'edilizia pubblica, sintetizzabile con un "ritiro dello stato" dalle politiche abitative (Tosi, 1994), e nella promozione e sostegno all'acquisto immobiliare attraverso politiche fiscali e creditizie competitive e convenienti rispetto alla locazione. Il modello proprietario negli ultimi venti anni si è fortemente modificato in Europa: i Paesi del Sud non detengono più il primato. Ai primi posti si concentrano i Paesi dell'Est, seguiti da un composito mix di Paesi, mediterranei, nordici e mid-europei (dati Eurostat 2014-2024), tracciando una riconoscibile traiettoria di incremento della proprietà immobiliare tra gli *households* – sia tra gli autoctoni che tra gli stranieri – con qualche paese a fare da eccezione (i.e. la Germania, che mostra una significativa quota di abitazioni in affitto). Oltre all'aumento della quota di immobili di proprietà di chi le abita, altri segmenti del patrimonio abitativo sono stati acquisiti e immessi nel mercato turistico, anche grazie allo sviluppo dell'intermediazione di piattaforma (i.e. airbnb). Una ulteriore quota di immobili privati non è disponibile, perché è acquisita da società e attori privati, e utilizzata a garanzia di prestazioni finanziarie. Se da un lato l'urbanizzazione è un fenomeno continuo, per il quale l'aumento della domanda di abitazioni è naturale conseguenza, dall'altro la *supply-side* immobiliare non aumenta e anzi si restringe, perché le case non rispondono solo alla domanda abitativa. Sono infatti variabili di rendita, investimento e speculazione, in un mercato della produzione e del lavoro oggi profondamente modificato. Il sistema di intervento pubblico attraverso l'edilizia residenziale, complementare a sostenere il diritto alla casa delle classi popolari e medie, volto anche a garantire la presenza di forza lavoro locale, sia qualificata che dequalificata, proprio dei trent'anni dopo il secondo conflitto mondiale, è storia passata. La compressione del vantaggio economico dei salari da lavoro (bassi redditi e alta tassazione) rispetto a quello del patrimonio (bassa tassazione) hanno promosso la diffusione delle logiche di rendita anche all'interno di classi sociali tradizionalmente lavoratrici, possibili grazie anche alla compressione demografica – con un conseguente dimagrimento numerico degli eredi – che ha trasformato negli ultimi anni piccoli proprietari in piccoli imprenditori, specie nel mercato ricettivo e turistico. La carenza della *supply-side* ha motivazioni composite, spesso analizzate per comparti (i.e. speculazione da un lato e turistificazione dall'altro).

Lo scarso dibattito pubblico sul tema, al quale si unisce la marginalizzazione della questione abitativa nel dibattito politico (Leonardi, 2024), ha come esito la sovrapposizione tra esclusi e vulnerabili (occupanti e titolari nelle graduatorie Erp, ad esempio). Tuttavia, le politiche pubbliche a contrasto della vulnerabilità abitativa, specie se guardate territorialmente, mostrano alcune trasformazioni e traiettorie interessanti e con qualche innovazione. L'articolo si occupa del caso del sistema locale di housing (Hoekstra, 2020) di Roma¹, un contesto in cui il rapporto tra domanda, risposte abitative, azione collettiva e politiche si caratterizza da decenni per la compresenza di approcci emergenziali (Lucciarini & Violante, 2006; Lucciarini, 2017), pratiche di *squatting* (Marcelloni, 1981; Grazioli & Caciagli, 2018; Davoli, 2018) e soluzioni abitative informali (Galdini, 2017; Cellamare, 2011, 2023). Dal 2021 Roma Capitale è stata interessata dal rilancio degli investimenti pubblici derivanti dalla congiunzione tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e politica per il Giubileo 2025, rendita di posizione "anticiclica" della città. Ad essi si è affiancata l'approvazione, nel luglio 2023, del "Piano strategico per il diritto all'abitare 2023-2026" (Piano Casa), che, nelle intenzioni della Giunta Gualtieri, rappresenta l'atto di indirizzo per affrontare le croniche difficoltà del contesto locale nell'ambito delle politiche abitative. Il Piano Casa identifica quattro linee di intervento per

¹ Il lavoro si iscrive nel ragionamento in corso nel progetto MetroMosaic, finanziato da Fondazione Cariplo, che ha come oggetto la mobilità residenziale nelle regioni metropolitane di Milano e Roma. Le unità coinvolte sono il Politecnico di Milano (Capofila, Prof. Alessandro Coppola), l'IRPPS-CNR (responsabile Massimiliano Crisci), Milano-Bicocca (responsabile Stefania Rimoldi) e Sapienza Università di Roma (responsabile Silvia Lucciarini).

affrontare le vulnerabilità abitative: l'ampliamento del patrimonio Erp; la riforma degli strumenti alternativi all'assegnazione; la revisione delle misure di welfare abitativo; l'individuazione di nuovi strumenti di *policy advice* e di gestione del patrimonio (Agenzia Sociale per l'Abitare). Sebbene il Piano ancora nelle prime fasi di implementazione, è possibile discuterne ambizioni e prime azioni attraverso un approccio di *policy capacity* e *policy autonomy* nelle politiche abitative della scala locale (Kazepov *et al.*, 2022). Per capacità intendiamo l'insieme di risorse necessarie per svolgere le funzioni politiche (Wu *et al.*, 2015) che dipende, in parte, dalle competenze disponibili, dall'orientamento politico, dalle risorse finanziarie e dai vincoli istituzionali (Cucca & Ranci, 2022). L'autonomia regolativa si riferisce all'assoggettamento alle politiche nazionali e alla dipendenza finanziaria dagli Stati nazionali (Kazepov, 2010; Barberis *et al.*, 2017).

L'abitare vulnerabile a Roma: una tassonomia semplificata

Considerare le attuali vulnerabilità abitative nel sistema di housing di Roma significa confrontarsi con una molteplicità di dati che rendono il compito piuttosto arduo. Per ridurre tale complessità è possibile riferirsi a una tassonomia che identifica tre categorie "semplificate": chi cerca, chi perde, chi occupa la casa. In riferimento alla prima categoria i dati sono, ancora una volta, impietosi. L'aggiornamento al giugno 2024 delle graduatorie Erp del Comune di Roma (Bando 2012) ha evidenziato, rispetto ai sei mesi precedenti, l'incremento del 12% degli ammessi per un totale di 18.608 nuclei familiari aventi diritto, pari a 50.034 persone complessive. Un andamento dovuto al costante gap tra nuove richieste, circa 1000 ogni anno, e la media annua delle assegnazioni di Roma Capitale: 264 nel periodo 2019-2023 (Assessorato al patrimonio e alle politiche abitative, 2023). La lentezza nell'assegnazione degli alloggi ha determinato dunque una presenza in graduatoria decennale del 44% degli ammessi (Puccini, 2024), una condizione che abbina incremento delle vulnerabilità a consolidamento delle stesse.

Particolarmente critica è la condizione di chi perde la casa. Secondo gli ultimi dati del Ministero dell'Interno (2023) l'area metropolitana di Roma è al primo posto a livello nazionale, in valori assoluti, per provvedimenti di sfratto emessi (5.081), richieste di esecuzione (4.447) e sfratti eseguiti (2.058). Sebbene in calo rispetto al 2022, anno in cui si è registrato il picco post-pandemico con 6.486 provvedimenti emessi, tali dati confermano quindi il costante ampliamento della platea di persone in vulnerabilità abitativa e l'erosione del patrimonio di alloggi in locazione. Rilevante è la percentuale dei provvedimenti imputabile a condizioni di morosità, il 67% del totale, un dato stabile rispetto all'anno precedente. In crescita è il numero degli sfratti per finita locazione, 1.017 nel biennio 22-23, un andamento posto in relazione con la conversione degli alloggi in locazione in affitti brevi (Guarneri, 2024). Roma rimane una città "occupata". Il fenomeno delle occupazioni di singoli alloggi definisce una geografia capillare di illegalità che riguarda il 15% del patrimonio Ater Roma (7.081 alloggi) e almeno 2630 alloggi Erp, valore corrispondente al numero delle richieste di sanatoria in attesa di valutazione (Roma Capitale, 2022). Allo stesso tempo, nel 2019, anno del primo "Piano Sgomberi" della prefettura di Roma, sono state censite 82 occupazioni di interi stabili di proprietà pubblica e privata. Al 2024 fonti istituzionali e giornalistiche riferiscono di una riduzione a 71 immobili, con, tuttavia, un incremento da 23 a 29 (tabella 1 in allegato) delle occupazioni inserite nel Piano (Prefettura di Roma, 2022). Tuttavia, è necessario distinguere le diverse configurazioni delle occupazioni romane esito di diverse pratiche di *squatting* (Piazza, 2012; Pruijt, 2013). A Roma persistono spazi di autonomia politica e culturale, caratterizzati da una finalità abitativa ridotta o assente, attività di autoproduzione culturale ed elaborazione politica, eredità storica delle esperienze di occupazione avviate negli anni Novanta e ispirate al vortice "conflitto - progetti - allargamento della sfera dei diritti" (Carta

di Milano, 1998). L'area di Roma si contraddistingue però per la presenza di spazi sociali ibridi: connotati da una finalità abitativa prevalente, attività di autoproduzione culturale e una suddivisione funzionale degli spazi per garantire una sintesi tra bisogni alloggiativi e attività rivolte a fruitori esterni. Paradigmatica in tal senso l'occupazione di «Spin Time Labs», ex-sede INPDAP occupata nel 2014 attualmente di proprietà di Investire SGR SpA dove trovano alloggio circa 160 nuclei familiari prevalentemente di origine straniera. Il terzo tipo di occupazioni riguarda squat caratterizzati da una finalità abitativa totalizzante, edifici residenziali, ex-uffici o complessi industriali, che assorbono la domanda di nuclei in graduatoria Erp e di popolazione migrante (Montagna & Grazioli, 2021). La maggiore parte di queste occupazioni è riconducibile alle pratiche dei Movimenti per il Diritto all'Abitare (Davoli, 2018), un aspetto di particolare importanza che rende possibile un'interlocuzione tra occupanti e istituzioni. Una restante parte ha le caratteristiche di (potenziali) “slums verticali”, riconducibili ai bisogni alloggiativi di soggetti in forte deprivazione materiale, spesso migranti. Ne è esempio, tuttora, la decennale occupazione di Via Collatina, 385 che offre alloggio a circa 300 persone provenienti dal Corno d'Africa. Tali occupazioni pongono particolari criticità dal punto di vista della gestione pubblica essendo “indipendenti” (*ibidem*) ed esito di azioni non concertate con gli attori locali (Esposito & Punziano, 2020). Come discusso nel prossimo paragrafo, la gestione dell'informalità e dei diversi tipi di occupazioni rappresenta la principale sfida di una politica dell'abitare vulnerabile nel sistema locale di housing.

Piano strategico per il diritto all'abitare 2023-2026: la ricerca di autonomia e capacità di policy

Riguardo ai bisogni di chi cerca la casa, l'obiettivo dell'attuale amministrazione è l'acquisto e l'assegnazione, entro la fine del mandato politico, di circa 2000 nuovi alloggi da enti previdenziali, assicurativi e assistenziali e dal mercato privato, nonché dalla conversione dei fitti passivi, con un incremento potenziale dell'attuale patrimonio Erp del 7%. Il Piano Casa ambisce, da un lato, a perseguire una discontinuità nella capacità locale di ampliare l'offerta Erp e, dall'altro, a sopperire all'assenza decennale di una politica nazionale di costruzione di nuovi alloggi. Tali ambizioni sembrano essere sostenute, finora, dalla interlocuzione dell'amministrazione con il mercato privato. Nel novembre 2023 l'amministrazione ha approvato l'avviso pubblico per l'acquisto di unità immobiliari da destinare ad alloggi Erp (D.D. n. 2300). La scelta è stata di distinguere tra due elenchi: A – alloggi liberi o di nuova costruzione entro 18 mesi (ammessi con riserva); B – unità immobiliari occupate a destinazione residenziale e inserite nel Piano Sgomeri della prefettura. La graduatoria, approvata il 30 aprile 2024, comprende 12 operatori privati, 11 dei quali ammessi con riserva, di cui 2 proprietari delle occupazioni in Via Gian Maria Volonté (Mun. III) e Via Lucio Calpurnio Bibulo n. 13 (Mun. VII), per un totale di circa 1.300 alloggi potenziali. Meno promettente sembra essere il coinvolgimento degli enti previdenziali e assicurativi, bacino d'utenza prioritario del Piano Casa. Paradigmatico in tal senso è il caso dell'avviso rivolto a soggetti pubblici emanato nel febbraio 2021 dalla precedente Giunta Raggi. L'avviso ha ricevuto una sola proposta da parte dell'Inps che ha condotto nel 2023 all'acquisizione da parte di Roma Capitale di 120 alloggi (15.6 mln), prime reali acquisizioni del Piano Casa. Tuttavia, le forze di opposizione in Consiglio Comunale hanno evidenziato che, al maggio 2024, solo il 30,8% degli alloggi è stato realmente assegnato. Il reperimento di alloggi dagli enti sconta alcune difficoltà di attuazione relative allo stato manutentivo degli immobili, nonché la diffusa presenza di occupanti abusivi che ostacolano le regolari procedure di acquisto e assegnazione. Complessa è poi l'interlocuzione con Enpaia ed Enasarco, con quest'ultimo riguardo a circa 520 alloggi alcuni già in fitto passivo. Il potenziamento della capacità di policy dell'amministrazione si pone come necessario controaltare dell'assenza di supporto dei recenti

governi nazionali, una condizione che si ritrova anche nell'analisi delle linee di intervento PNRR che interessano il patrimonio abitativo pubblico romano: M5C2.2-2.1 “rigenerazione urbana e housing sociale”, «mera riqualificazione di alloggi Erp» (Festa & Celata, 2022); Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare; Piani Urbani Integrati. Dalle evidenze raccolte emerge come siano previsti solamente 157 nuovi alloggi, di cui: 71 destinati a nuove assegnazioni, 54 a nuclei aventi diritto già residenti nell'ex-occupazione di Porto Fluviale; 30-32 ai ricollocamenti di assegnatari a seguito di lavori di rifunzionalizzazione degli alloggi del complesso R5 di Tor Bella Monaca.

L'elemento di discontinuità più rilevante del Piano Casa riguarda però la ricerca di capacità e autonomia di policy nella gestione delle pratiche di informalità e delle occupazioni di interi stabili. Gli sgomberi forzosi di Via del Curtatone (2017) e di Via Cardinal Capranica (2019) sono stati due eventi che hanno evidenziato l'urgenza di ripensare le modalità di coordinamento tra i livelli istituzionali nell'attuazione della misura. Un diverso approccio ha caratterizzato quindi la gestione delle occupazioni di Via del Caravaggio 107 e Viale delle Province 196, sgomberi previsti dal Piano del Ministero e condotti nel biennio 21-22. La gestione pubblica si è basata sull'innalzamento della quota di riserva di alloggi Erp da destinare a situazioni di emergenza abitativa, compreso il ricollocamento di nuclei coinvolti da azioni di sgombero, dapprima aumentata al 25% dalla Regione Lazio (D.G.R. 749/2020) e successivamente al 35% da Roma Capitale (D.G.C. 104/2022). Il temporaneo allineamento di colore politico tra i due livelli amministrativi ha reso quindi possibile l'applicazione del principio del trasferimento “da casa a casa” anche all'implementazione del Piano Sgomberi.

Il Piano Casa però ambisce alla costruzione di una strategia alternativa agli sgomberi introducendo e rilanciando tra gli strumenti di Roma Capitale le “leve” (Bricocoli *et al.*, 2021) del recupero e autorecupero. L'intenzione è quella di favorire la conversione a uso abitativo di immobili pubblici e privati in stato di abbandono, prevenendo consumo di suolo e sfruttando l'inserimento degli stabili in aree della città già attrezzate con le necessarie dotazioni urbanistiche. L'aspetto più rilevante riguarda l'applicazione dello strumento del recupero a stabili in condizione di illegalità. In questo senso Roma Capitale si è dotata di un proprio elenco di situazioni di emergenza abitativa, nuovo strumento (locale) di policy, con l'obiettivo di «identificare le realtà sulle quali intervenire anche in maniera indipendente e preventiva rispetto alle decisioni delle altre autorità competenti in materia» (Roma Capitale, 2023: 25). Lo strumento si basa sull'integrazione e aggiornamento dell'elenco della Regione inserito nella D.G.R. n. 110/2016 «Immobili di proprietà pubblica e privata impropriamente adibiti ad uso abitativo» e del Piano Sgomberi così come all'Aprile 2022. L'elenco complessivo identifica 50 realtà in emergenza abitativa corrispondenti a 46 occupazioni decennali che insistono sul territorio di Roma Capitale. È interessante notare che lo strumento applica quindi trasversalmente la nozione di emergenza abitativa a diverse configurazioni di occupazione (squat, spazi ibridi, spazi di autonomia), presumibilmente un tentativo di ampliare i margini di autonomia locale nel gestire il fenomeno dell'informalità. Ne sono esempio le occupazioni di Via della Vasca Navale, 6 e, in particolare, di Spin Time Labs (Via Santa Croce in Gerusalemme, 55/59) e di Metropolit-Museo dell'Altro e dell'Altrove (Via Prenestina, 913). Per quest'ultime il Comune di Roma ha valutato la possibilità dell'acquisto degli stabili, una strada tuttavia complessa da realizzare non solo dal punto di vista delle risorse finanziarie necessarie, reperibili da finanziamenti europei o dall'interlocuzione con altri soggetti “eventualmente coinvolti”, ma soprattutto della difficile legittimazione pubblica di tali interventi. Se l'occupazione non rientra nel perimetro del bisogno primario all'abitare, ma mette in scena anche tutta una congerie di bisogni derivati e di posture di autoproduzione culturale o subculturale, allora la necessità del ripristino della legalità attraverso gli sgomberi può imporsi più facilmente nell'arena dell'opinione pubblica considerata anche l'agenda

politica nazionale. Il Piano Casa, in risonanza con Linee programmatiche del Sindaco, incornicia tali strumenti come espressione di un cambiamento del paradigma verticale delle politiche abitative in favore quindi di un approccio integrato con le politiche di interesse sociale. Più consistente e innovativo è il tentativo di fornire una nuova forma di legittimazione per il recupero di spazi ibridi occupati attraverso la razionalità economica dell'emergente settore della finanza sociale di impatto. Si pensi in tal senso al rapporto di Open Impact, spin-off di ricerca di Bicocca Milano, sull'occupazione di Spin Time Labs presentato in Campidoglio nel 2022. Secondo il rapporto l'acquisizione dello stabile avrebbe un costo di circa 37 mln di euro, un investimento pubblico che produrrebbe un ritorno di 71,55 mln di valore sociale generato. Il percorso per l'autorecupero di simili realtà appare quindi piuttosto complesso. Da un lato, gli strumenti previsti dal Piano Casa aprono una nuova possibile strada per costruire un'alternativa di autonomia all'agenda nazionale degli sgomberi e, dall'altro, si pongono nel campo delle politiche simboliche (Edelman, 1985) evocando, anche in assenza di reali impatti, cambiamenti di direzione nelle possibili risposte di politiche pubbliche.

Altro tentativo di perseguire autonomia locale è quello di intervenire sul problema di chi perde la casa. Nel biennio 2023-2024 Roma Capitale ha sofferto, come altri Comuni italiani, del definanziamento da parte del Governo Meloni degli strumenti di sostegno all'affitto, rispettivamente il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (Legge n. 431/1998) e il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli (D.L. 31 agosto 2013, n. 102). Quest'ultimo, tuttavia, è stato rifinanziato con 30 milioni di euro nella Legge di Bilancio 2025. Il Piano Casa ha l'ambizione di riformare e armonizzare gli strumenti di sostegno alle situazioni di emergenza di Roma Capitale: il Contributo all'Affitto (D.C.C. 163/1998) e lo strumento del Buono Casa (D.G.C. 150/2014). Dalla lettura del Piano Casa è possibile individuare quattro principali elementi di discontinuità nella riforma del Contributo all'Affitto: finalità preventiva e non riparativa, anticipare l'erogazione del contributo al presentarsi di situazioni che possono condurre a una situazione di emergenza abitativa; ampliamento della platea dei beneficiari (es. donne vittima di violenza, padri che perdono il diritto all'alloggio); riduzione degli adempimenti per l'accesso alla misura (es. attivazione possibile anche nei casi di contratti preliminari di locazione); estensione temporale (corrispondenza del sostegno alla durata dei contratti a canone concordato). I primi passi in tal senso sono stati mossi con la proposta di Deliberazione di Iniziativa Consiliare 8 maggio 2024 a prima firma Converti-Trombetti (Partito Democratico) in cui è delineata una prima bozza del nuovo regolamento. Dunque, la proposta intende modificare finalità e requisiti dello strumento in accordo con una logica di ampliamento dei beneficiari. In attesa del processo di riforma, l'amministrazione ricerca capacità e autonomia di policy dal sostegno del settore privato. Di particolare interesse è stata la pubblicazione lo scorso ottobre del bando per il contributo all'affitto destinato a neogenitori (biennio 2023-2024) e famiglie numerose (2 o più figli e/o 1 figlio con disabilità) finanziato con un milione di euro da Fondazione Roma, ente di diritto privato, per un totale di beneficiari stimabile tra i 1.000-1.200 nuclei.

Riflessioni conclusive

Il Piano Casa suggerisce la volontà politica dell'amministrazione di costruire capacità e autonomia locale nel governare consolidate e nuove vulnerabilità abitative attraverso l'innovazione e l'ampliamento dei propri strumenti di intervento pubblico. La sua implementazione si configura come una delicata sfida di bilanciamento tra bisogni alloggiativi delle diverse categorie di vulnerabilità, vincoli di gestione del patrimonio abitativo pubblico e fenomeni di contrazione della *supply chain* immobiliare locale associati a nuove forme di rendita e speculazione finanziaria. Tuttavia, rimane centrale l'evidente necessità di ampliare il numero degli alloggi pubblici sia attraverso nuove acquisizioni che dalla riconversione del

patrimonio pubblico, tradizionalmente sottoutilizzato, e/o individuare dei meccanismi di convenienza per promuovere l'inserimento di immobili privati. Da un lato, per rispondere alla domanda di abitare vulnerabile; dall'altro, obiettivo interdipendente, evitare possibili effetti perversi e contraddittori delle stesse innovazioni nelle politiche pubbliche. Esse condividono il vincolo di fare perno su un comune stock pubblico di alloggi che, anche quando incrementa, conduce ad accrescimenti ridotti e talvolta episodici. Si pensi, in tal senso, all'applicazione del principio da "Casa a Casa" nella gestione degli sgomberi, soluzione imprescindibile che ha garantito una risposta ai bisogni abitativi dei più vulnerabili. Allo stesso tempo, potenziali tensioni tra innovazione delle politiche e segmentazione dei beneficiari si possono intravedere in due misure attualmente in corso di implementazione a livello locale. In primo luogo, l'avviso pubblico per la realizzazione di convivenze solidali in alloggi Erp, emanato da Roma Capitale lo scorso novembre, rivolto ad assegnatari in condizione di fragilità socioeconomica e non autosufficienza che prevede, a determinate condizioni, la possibilità di subentro per i conviventi. In secondo luogo, la riproposizione del bando Ater per l'housing sociale destinato a nuclei collocati in nuovo strato di vulnerabilità, al di sopra della soglia Erp, ma al di sotto della possibilità economica di agire sul mercato immobiliare. In entrambi i casi le misure poggiano sul patrimonio pubblico esistente, in una battuta "senza oneri per", e sebbene siano legittimate da bisogni e vulnerabilità crescenti e diversificate, rischiano di contrapporre i diritti di sottocategorie di beneficiari producendo, dunque, nuova segmentazione dell'abitare vulnerabile.

Riferimenti

- Allen, J., 2006. Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe. *European Journal of Housing Policy*, 6(3), pp.251-77.
- Assessorato al Patrimonio e alle Politiche Abitative, 2023. *Per la dignità dell'abitare 1000 cantieri*. Disponibile su: <https://www.comune.roma.it/web/it/informazione-di-servizio.page?contentId=IDS1196846>
- Barberis, E., Sabatinelli, S., and Bieri, A., 2017. Social assistance policy models in Europe: A comparative perspective. In: Y. Kazepov, ed 2017. *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*. London: Routledge. pp. 177-202.
- Bricocoli, M., Peverini, M., Rotondo, F., and Savoldi, P., 2021. Abitare gli spazi della norma. Inerzie e sovversioni. In: G. Caudo, F. Paone and A. Sampieri, eds. 2021. *Patrimonio in azione. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING*, vol. 06. (pp. 56-63). Roma-Milano: Planum Publisher. pp. 56-63. [online] Disponibile su: <http://www.planum.bedita.net/atti-della-xxiii-conferenza-nazionale-siu-volume-sei>
- Cellamare, C., 2011. Politiche e processi dell'abitare nella città abusiva/informale romana. *Archivio di studi urbani e regionali*, 2010/97-98, pp.145-67.
- Cellamare, C., 2023. La città e l'abitare" informale". Le grandi questioni di una metropoli, a partire da Roma. *STUDI URBANI E REGIONALI*, pp.187-205.
- Cucca, R., and Ranci, C., 2022. Urban policy in times of crisis: the policy capacity of European cities and the role of multi-level governance. *Urban Affairs Review*, 58(6), pp.1493-522.
- Davoli, C., 2018. La situazione abitativa a Roma e in Italia. Analisi, traiettorie e politiche. *La rivista delle politiche sociali*, 4, pp. 111-134.
- Edelman, M.J., 1985. *The symbolic uses of politics*. Champaign: University of Illinois Press.
- Esposito, E., and Punziano, G., 2020. Editoriale-Abitare la crisi della casa: strategie e significati dell'informalità abitativa in Italia. *Argomenti*, (15), pp.7-16.
- Festa, D., and Celata, F., 2022. *PNRR, rigenerazione e questione abitativa: pubblico, privato o sociale?*. Roma Ricerca Roma. [online] Disponibile su: <https://www.ricercaroma.it/pnrr-rigenerazione/>

- Galdini, R., 2017. Emergenza abitativa e pratiche informali. Il caso di Roma. *Sociologia urbana e rurale*, (2017/112), pp. 18-28.
- Gentili, M., and Hoekstra, J., 2019. Houses without people and people without houses: a cultural and institutional exploration of an Italian paradox. *Housing Studies*, 34(3), pp.425-47.
- Grazioli, M., and Caciagli, C., 2018. Resisting to the neoliberal urban fabric: Housing rights movements and the re-appropriation of the 'right to the city' in Rome, Italy. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 29(4), pp.697-711.
- Guarneri, E., 2024. Una nuova politica per la casa. In: S. Fiordaliso, ed. 2024. *DI CASA A ROMA Indagine sull'abitare. Nonna Roma – Fondazione Charlemagne*. [online] Disponibile su: <https://nonnaroma.it/wp-content/uploads/2024/04/Di-Casa-a-Roma-Nonna-Roma.pdf>
- Hoekstra, J., 2020. Comparing local instead of national housing regimes? Towards international comparative housing research 2.0. *Critical Housing Analysis*, 7(1), pp.74-85.
- Kazepov, Y., Barberis, E., Cucca, R., and Mocca, E. eds. 2022. *Handbook on urban social policies: International perspectives on multilevel governance and local welfare*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing.
- Kazepov, Yuri ed. 2010. *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe* (Vol. 38). London: Routledge.
- Leonardi, D., 2024. Housing First in Piemonte: l'interdipendenza necessaria tra politiche abitative e politiche sociali. *Social Policies*, 11(1), pp.131-52.
- Lucciarini, S., 2017. Politiche della casa a Roma: premesse per una missione (im) possibile?. *Sociologia urbana e rurale*, (2017/112), pp. 51-62.
- Lucciarini, S., and Violante, A., 2006. Il modello mediterraneo di housing e welfare e il caso di Roma. *La Rivista delle politiche sociali*, 3, pp. 115-35.
- Marcelloni M., 1981. Roma: momenti di lotta per la casa. In: A. Daolio, ed. 1981. *Le lotte per la casa in Italia: Milano, Torino, Roma, Napoli*. Milano: Feltrinelli. pp.85-124.
- Montagna, N., and Grazioli, M., 2021. Urban commons and freedom of movement: The housing struggles of recently arrived migrants in Rome. In: D. Dadusc, M. Grazioli and M.A. Martínez eds. 2021. *Resisting Citizenship*. London: Routledge. pp. 57-72.
- Piazza, G., 2012. Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa: Una Introduzione. *Partecipazione e conflitto*, 2012(1), pp.5-18.
- Prefettura di Roma, 2022. *Piano degli sgomberi*. [online] Disponibile su: https://static.gedidigital.it/repubblica/pdf/2022/locali/roma/Firmato_provvedimento_piano_sgomberi_aggiornato_signed.pdf
- Pruijt, H., 2013. The logic of urban squatting. *International journal of urban and regional research*, 37(1), pp.19-45.
- Puccini, E., 2024. *Dieci anni di bando per la casa popolare a Roma (2013-2023)*. [online] Disponibile su: <https://osservatoriocasaroma.com/2024/02/05/2013-2023-dieci-anni-di-graduatoria-per-la-casa-popolare-a-roma-superata-soglia-16mila-il-48-e-in-attesa-da-10-anni-nelle-prime-mille-posizioni-il-64-di-single/>
- Roma Capitale, 2022. *C.C.P. Patrimonio e Politiche Abitative - Verbale n. 48 del 29.08.2022*.
- Roma Capitale, 2023. *Piano strategico per il diritto all'abitare 2023-2026*. Deliberazione n. 140/2023.
- Tosi, A., 1994. *Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa*. Bologna: Il Mulino.
- Wu, X., Ramesh, M., and Howlett, M., 2015. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and society*, 34(3-4), pp. 165-71.

Allegato

Tabella 1 Principali caratteristiche delle occupazioni inserite nel Piano Sgomberi con aggiornamenti al Dicembre 2024 (rilevazione e elaborazione nostra su dati Prefettura di Roma, 2022)

Occupazione Piano Sgomberi 2022	Proprietà	Tipo di edificio	Municipio	Aggiornamenti sull'occupazione e al 2024	Durata e tipo
1. Via Prenestina, 913 - Metropolit-MAAM	Privata	Ex-complesso industriale	V	Funzione abitativa per circa 200 persone, ospita un Museo di arte contemporanea	Spazio sociale ibrido, attivo 2009
2. Via Torvecchia, 156	Privata	Ex-clinica medica	XIV	Sgomberata con ricollocamento "Casa-Casa" di 69 nuclei familiari	Abitativa, 2012-2022
3. Viale delle Province, 196/198	Privata	Uffici ex-INPDAP	II	Sgomberata nel 2022 con ricollocamento "Casa-Casa" di 153 nuclei familiari	Abitativa, 2012-2022
4. Via del Policlinico, 137	Privata	Residenziale	II	Sgomberata nel 2023 con ricollocamento "Casa-Casa" di 44 nuclei familiari	Abitativa, 2009-2023
5. Via Lucio Calpurnio Bibulo, 13	Privata	Residenziale	VII	Presenti circa 100 nuclei. Roma Capitale ha ricevuto dalla proprietà un'offerta nell'ambito dell'avviso pubblico reperimento Erp (D.D. n. 2300/2023)	Abitativa, attiva 2005
6. Via Tiburtina, 770	Privata	Ex-uffici ATAC	IV		Abitativa, attiva 2013
7. Via Prenestina, 944	Privata	Ex-hotel	V	Occupazione a scopo abitativo di un ex-hotel nella periferia	Abitativa, attiva 2012

				Est, stimate circa 400 persone in prevalenza di origine straniera	
8. Via Collatina, 385	Privata	Ex-uffici	V	Occupazione indipendente, stimate circa 300 persone provenienti dal Corno d'Africa	Abitativa, attiva 2004
9. Via Santa Croce in Gerusalemme, 55/59 -Spin Time Labs	Privata	Ex-uffici INPDAP	I	Stimati circa 180 nuclei familiari, ma caratterizzata da una molteplicità di servizi per interni ed esterni e da attività culturali e di elaborazione politica.	Spazio sociale ibrido, attiva 2014
10. Via Napoleone III, 8	Pubblica	Residenziale	I	Abitativa, sede del partito politico CasaPound Italia	Spazio sociale ibrido, attiva 2003
11. Via Umberto Partini, 21	Privata	Ex-complesso industriale	IV	Sede del Centro Sociale Occupato Autogestito – Strike S.P.A.	Spazio di autonomia, attiva dal 2002
12. Via Tiburtina, 1099	Privata	Ex-uffici	IV	Ex sede romana del quotidiano La Stampa	Abitativa, attiva 2013
13. via Roccagiovine, 267	Privata	Ex-uffici	IV		Abitativa, attiva 2013
14. Via Mattia Battistini, 113/117	Privata	Ex-uffici	XIV		Abitativa, attiva 2013
15. Via dei Castani, 42-44-46	Privata	Residenziale	V	Occupazione ibrida di uno stabile residenziale di piccole dimensioni, sede della “Biblioteca Abusiva Metropolitana”	Spazio sociale ibrido, attiva 2008

16. via Tiburtina, 1064	Privata	Ex-residence	IV		Abitativa, attiva 2013
17. Via della Vasca Navale, 6	Pubblica	Ex-Cinodromo	VIII	Di proprietà di Roma Capitale, sede del Centro Sociale Occupato Autogestito Acrobax	Spazio di autonomia, attiva 2002
18. Via delle Sette Chiese 186	Privata	Residenziale	VIII	Occupazione abitativa con circa 10 nuclei familiari, sede dell'iniziativa politica LeCasette	Spazio sociale ibrido, attivo 2003
19. Piazza Santa Maria della Pietà, 5 pad. 25	Pubblica	Ex-manicomio provinciale	XIV	Informazioni non rilevate	Informazioni non rilevate
20. Via Gian Maria Volonté, s.n.c.	Privata	Residenziale	III	Roma Capitale ha ricevuto dalla proprietà un'offerta nell'ambito dell'avviso pubblico reperimento Erp (D.D. n. 2300/2023)	Abitativa, attiva 2007
21. Via Vittorio Amedeo II, 16	Pubblica	Residenziale	I	Occupazione abitativa di uno stabile Inps	Abitativa, attiva 2008
22. Via dei Radiotelegrafisti, 44	Pubblica	Residenziale	IX		Abitativa, attiva 2008
23. Via Tor de Schiavi, 101	Pubblica	Residenziale	V		Abitativa, attiva 2013
24. Corso d'Italia, 108	Pubblica	Residenziale	II	Occupazione abitativa di uno stabile Inps	Abitativa, attiva 2007
25. Via del Porto Fluviale, 12	Pubblica	Ex-struttura militare	VIII	Stabile sgomberato e oggetto di rigenerazione nell'ambito del PINQuA, investimento pubblico di circa	Abitativa, 2003-2024

				15 mln. I nuovi alloggi saranno destinati a 54 nuclei ex-occupanti in possesso di requisiti Erp	
26. Via Tuscolana, 1782 palazzina B	Privata	Residenziale	VII		Abitativa, attiva 2012
27. Via Melibeo, 7	Privata	Ex-magazzino industriale	IV	Occupazione indipendente a scopo abitativo, nel novembre 2024 è stata oggetto di un incendio che ha implicato un'Ordinanza di Salute pubblica da parte del Sindaco di Roma Capitale (n.140/2024)	Abitativa, attiva 2016
28. Via Pieve Torina, 63	Privata	Ex-complesso industriale	IV		Abitativa, attiva 2016
29. Via Tiburtina, 1250	Privata	Ex-uffici	IV		Abitativa, attiva 2019

La convivenza intergenerazionale come paradigma di una nuova residenzialità: il caso del Condominio Sociale di Napoli

Raffaele Giovine

Esperto PNRR, Comune di Napoli

raffaele.giovine@inventati.org

Sveva Ventre

Università degli studi di Napoli Federico II

sveva.ventre@unina.it

ABSTRACT

Naples' historic centre has recently undergone significant transformation due to touristification, which has complicated the management of housing assets and the control of the property market. As a result of the ensuing housing crisis affecting the city's most vulnerable groups, a series of actions have been implemented to address housing insecurity. In this context, the *Condominio Sociale* of Vico San Nicola a Nilo emerged from a former residence for the elderly, previously reshaped over time by the informal practices of its inhabitants and by ineffective public management. In response, the Municipality of Naples developed a residential model designed to regulate access to housing without displacing new residents. Thus, the city's first *Condominio Sociale* was established—an intergenerational housing form based on reciprocity, where the private and public spheres meet in an experience of solidarity and co-management.

Key words: Social Condominium; Housing Policies; Solidarity; Social Housing; Touristification.

Il Centro Storico della città di Napoli ha recentemente vissuto una forte trasformazione legata alla turistificazione, che ha complicato la gestione del patrimonio immobiliare e il controllo del suo mercato. A causa della conseguente crisi abitativa che ha interessato i gruppi più fragili di cittadini, un serie di azioni sono state attivate per fronteggiare il disagio abitativo. In questo contesto nasce da un'ex residenza per anziani il Condominio Sociale di Vico San Nicola a Nilo, già trasformato nel tempo dalle pratiche informali dei suoi abitanti e da una gestione pubblica inefficace. In risposta, il Comune di Napoli ha costruito un modello di residenze che permetta di regolamentare l'accesso alla residenza e di non espellere i nuovi abitanti. Nasce così il primo Condominio Sociale della città, una forma abitativa intergenerazionale e basata sulla reciprocità, dove la sfera privata e quella pubblica si incontrano in un'esperienza di solidarietà e co-gestione.

Parole chiave: Condominio Sociale; Politiche abitative; Solidarietà; Edilizia Residenziale Sociale; Turistificazione.

Il Condominio Sociale di Vico San Nicola a Nilo

Il Centro Storico di Napoli si è dimostrato un privilegiato osservatorio per la registrazione dei mutamenti che hanno interessato diverse città a seguito della crisi sanitaria COVID-19. L'avanzare dell'economia turistica ha messo a dura prova la permanenza di quella stratificazione sociale e materiale del tessuto urbano del centro di Napoli, storicamente fondato sulla coesistenza di gruppi sociali eterogenei, che caratterizza una variegata coesistenza di

vicinato (Pfirsch, 2023). Come registrato in alcuni quartieri interni al perimetro UNESCO (1995), la tipica vita del quartiere non si è radicalmente persa, ma è possibile notare una presenza quotidiana sempre più consistente di turisti, generando a catena un processo di investimento nel settore del mercato immobiliare rivolto a questo segmento economico. Questo fenomeno sta lentamente causando una progressiva espulsione degli abitanti residenti verso nuovi quartieri, attirando contemporaneamente gli interessi di investitori non sempre impegnati nella tutela dell'identità e dei valori che tale contesto richiama.

Il caso che desideriamo descrivere all'interno di questo frame riguarda una ex residenza per anziani sita all'interno di un edificio storico nel centro antico di Napoli, in Vico San Nicola a Nilo n. 5, che era stata istituita nel 1995 grazie ad una delibera di Consiglio Comunale (n. 442/1995) per accogliere persone in età avanzata, singoli e in coppia, in gravi condizioni di disagio socioeconomico, che è diventato il primo Condominio Sociale della città. Alcuni episodi riconducibili a una gestione carente della residenza per anziani hanno interessato l'edificio alcuni anni prima della sua trasformazione. Tra questi, intorno all'anno 2018 alcuni appartamenti erano stati illegalmente occupati da alcuni componenti di un clan mafioso, che utilizzavano gli immobili per finalità ricettive di tipo turistico. Inoltre, altre tredici unità erano state occupate: gli occupanti erano in parte gli eredi degli anziani deceduti e in parte i caregiver presenti al momento della loro scomparsa, i quali avevano di fatto mantenuto l'alloggio, ereditando informalmente il diritto all'abitazione. L'amministrazione comunale, in seguito ad un'indagine della Procura della Repubblica¹, decise dunque di intervenire e restituire le residenze alla loro destinazione ufficiale, disponendo diciassette sgomberi nei confronti degli occupanti sine titolo. Organizzati in un comitato informale denominato "Abitanti di San Nicola a Nilo" e supportati dal movimento napoletano per la difesa del diritto all'abitare *Magnammece 'o Pesone* (MoP), essi hanno avviato una vertenza a tutela del diritto alla residenza nel centro storico, denunciando al contempo il degrado urbano e la progressiva trasformazione dell'area in un vero e proprio "luna park" turistico, a causa dell'asfissiante proliferazione di alloggi per locazione breve, negozi di souvenir e attività di street food.

Sulla base di quanto appena descritto, nasce il Condominio Sociale di San Nicola a Nilo², un progetto di innovazione amministrativa e sociale che prova a costruire una pratica dell'abitare che adotta una logica di solidarietà reciproca e di apertura intergenerazionale. Il Condominio Sociale ad oggi è costituito da 36 mini-alloggi di metratura variabile - per la maggior parte bilocali - e, grazie alla conformazione del fabbricato, ospita, oltre agli spazi privati, alcuni spazi comuni, sia all'esterno nella corte che nei locali terranei interni. Tra questi una portineria, affidata oggi alla società partecipata del Comune "Napoli Servizi", alcuni locali per una lavanderia e un guardaroba sociale. Nonostante l'intervento sia relativamente recente, il condominio ospita già diverse famiglie, assegnatarie da marzo 2024 di alcuni degli immobili al suo interno. Il progetto di riqualificazione architettonica, che attinge alle risorse previste dal bilancio comunale, è stato necessario al fine di riportare gli ambienti ad un grado di vivibilità accettabile. In particolare, l'intervento di ristrutturazione ha riguardato oltre trenta unità abitative: quattordici destinate a nuclei familiari fragili - per un costo complessivo di € 495.639,02 - e ventidue, secondo le assegnazioni previste, riservate ad anziani. I lavori, divisi in tre fasi, sono stati finanziati attingendo a diversi capitoli di bilancio: in una prima fase i lavori sono stati finanziati attraverso la manutenzione ordinaria dell'ERP - Edilizia Residenziale Popolare; in una seconda fase sono stati utilizzati i proventi degli oneri di

¹ Gazzetta di Napoli. (2023, 11 luglio). Sgomberati 6 immobili occupati abusivamente in via San Nicola a Nilo, plauso del ministro Piantedosi. <https://www.gazzettadinapoli.it/notizie/sgomberati-6-immobili-occupati-abusivamente-in-via-san-nicola-a-nilo-plauso-del-ministro-piantedosi/>

² Delibera di Giunta n. 390 del 6/10/2022.

urbanizzazione³; la terza fase è stata invece finanziata attraverso il diverso utilizzo di un mutuo in capo al Comune di Napoli.

Nuovi criteri per mappare le fragilità ed accedere al Condominio Sociale

Il Condominio Sociale emerge in un momento storico piuttosto critico per la storia delle politiche per l'abitare a Napoli, caratterizzate da una cronica mancanza di alloggi pubblici. Nel contesto europeo l'emergenza abitativa è un fenomeno in grande crescita (Eu Silc, 2019). In particolare, nel Sud Italia l'affitto privato di un immobile è diventato inaccessibile per le frange più disagiate della popolazione (Esposito e Chiodelli, 2020), estendendo il problema a tal punto da escludere sempre più gruppi - dai giovani professionisti agli anziani - che condividono oggi l'incapacità di accedere al mercato immobiliare urbano. In Regione Campania e in particolare nella città di Napoli avanza sempre di più il numero delle richieste per l'accesso agli alloggi di residenza pubblica, che ad oggi ammontano ad oltre 8.747⁴. Ai sensi della norma regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (si faccia riferimento in particolare all'art. 11 del regolamento regionale n. 11/2019 e ss.mm.ii), i criteri che stabiliscono l'accesso alle abitazioni popolari sono i seguenti: 1) avere cittadinanza italiana, di stato UE o un permesso di soggiorno; 2) non possedere ulteriori immobili nel territorio nazionale; 3) non avere precedenti assegnazioni e/o annullamenti di alloggi popolari; 4) avere un ISEE (ordinario o corrente) non superiore al valore di euro 15.000,00; 5) non aver occupato abusivamente un alloggio ERP negli ultimi 10 anni; 6) non avere condanne penali pendenti per delitti non colposi per i quali è prevista la pena detentiva non inferiore a sette anni, ovvero aver scontato la relativa pena.

Per far fronte alle nuove esigenze emerse con l'aggravarsi della crisi abitativa, l'amministrazione locale ha ritenuto necessario definire nuovi criteri, di stampo più sociale e meno economico, per la profilazione e selezione dei nuclei familiari, al fine di stabilire chi debba ricevere un diritto di prelazione per l'accesso alle case. Il Comune di Napoli nel 2022, con apposita Delibera di Giunta n. 388 del 13/10/2022, ha deciso così di riconoscere una condizione di particolare vulnerabilità sociale a chi rispetti i seguenti nuovi criteri: a) essere anziani soli; b) famiglie con figli minorenni; c) nuclei familiari con uno o più componenti della famiglia in condizione di non autosufficienza; d) assenza di reti sociali di supporto (recependo quanto indicato dalla Circolare del Ministero dell'Interno prot. 59445 del 1° settembre 2018). Queste nuove misure rappresentano un grado di innovazione rispetto alla normale prassi burocratica di profilazione dei nuclei familiari per ISEE (si veda la graduatoria della Regione Campania sopra citata), integrando i servizi sociali territoriali in questo processo di verifica dei requisiti. Questi strumenti normativi non solo vengono in aiuto agli Enti Locali, i quali sono obbligati ad agire secondo un criterio di imparzialità nel riconoscimento del diritto all'accesso all'abitazione, ma tutelano anche i cittadini nel riconoscimento di una complessità superiore al semplice status economico che li conduce alla richiesta per un alloggio. Il riconoscimento delle suddette condizioni particolari di vulnerabilità ha rappresentato, inoltre, una sperimentazione di un programma particolare di monitoraggio finalizzato alla riqualificazione del patrimonio ERP, che il Comune di Napoli sta sperimentando negli interventi strategici in altre aree della città (a Scampia, nel complesso di Taverna del Ferro a San Giovanni a Teduccio e ai BiPiani di Ponticelli, in particolare).

³ Ai sensi dall'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che prevede la possibilità di impegnare tali oneri per il risanamento di complessi edilizi ricadenti nel centro storico

⁴ Dato estrapolato per il Comune di Napoli dall'ultimo Avviso Pubblico per l'inserimento nell'Anagrafe del Fabbisogno Abitativo e nelle relative graduatorie degli aventi diritto all'assegnazione di alloggi ERP.

Il caso del Condominio Sociale, che fa parte del patrimonio storico del Comune di Napoli, rappresenta dunque una prima applicazione di questi nuovi criteri premiali, che innalzano i livelli di verifica delle richieste per provare a rispondere all'emergenza in atto. Infatti, dopo le indagini della Procura della Repubblica e i conseguenti sfratti, è stato pubblicato il primo Avviso Pubblico per l'assegnazione dei primi n. 8 alloggi ristrutturati, con l'obiettivo di testare la realizzazione di un condominio intergenerazionale dove le residenze per anziani si alternassero con immobili destinati a nuclei familiari "fragili". L'Avviso Pubblico è stato emanato congiuntamente dall'Area Welfare e dal Servizio Politiche per la Casa in una logica di politica pubblica integrata tra esigenze di residenza e misure di welfare, rileggendo il diritto all'abitazione come misura sociale.

I nuovi assegnatari, ad oggi 7, risiedono dal marzo 2024 all'interno del Condominio, pagando, a seconda della metratura dell'immobile, un canone mensile sancito dal Regolamento per l'assegnazione in godimento dei beni immobili di proprietà del Comune di Napoli⁵ e che corrisponde attualmente ad una cifra che oscilla tra i 46,04 e i 305,24 euro. A seguito di tavoli di discussione organizzati con i beneficiari dell'Avviso, il Comune di Napoli è intenzionato ad allineare i canoni di locazione attualmente in vigore a quelli dell'Edilizia Residenziale Pubblica, con l'obiettivo di rendere gli stessi ancora più accessibili. Gli abitanti, oltre al canone di affitto, si sono impegnati a stipulare un Patto Sociale e a sottoscrivere la Carta del Condominio Sociale: mentre il Patto normerà i rapporti tra le famiglie e gli anziani - in una logica in cui i più giovani li supporteranno come *caregiver*, svolgendo per loro piccole faccende domestiche, consegna della spesa ed azioni simili a basso ingaggio - la Carta del Condominio definirà gli obiettivi della sperimentazione messa in campo dall'Amministrazione, le misure di accesso alle case, normando i rapporti di convivenza tra gli inquilini e stabilendo i requisiti a cui dovrà rispondere l'Ente Gestore del complesso. La necessità di individuare un ente gestore, appartenente al Terzo Settore, che si occupi del mantenimento e della gestione della residenza e degli spazi comuni, nasce con la finalità di facilitare le relazioni di co-abitazione tra le persone, monitorare il rispetto degli obblighi contrattuali e gestire gli eventuali conflitti che si possono venire a creare, offrendo servizi di natura assistenziale e solidale a supporto della nuova comunità del condominio.

Una politica sperimentale per il Piano dell'Abitare: conclusioni e discussioni

Già recepita a livello nazionale dal c.d. "Decreto Anziani"⁶ e a livello regionale dalle Linee Guida per l'Edilizia Residenziale Sociale⁷, la politica di realizzazione di un Condominio Sociale nel Comune di Napoli si muove su tre obiettivi: istituzionalizzare una pratica di co-abitazione tra fragili e anziani nata informalmente; sviluppare una politica innovativa coerentemente con le esperienze di co-housing internazionale; costruire un elemento manifesto di una nuova residenzialità per Napoli.

Il secondo e terzo punto risultano, inoltre, oggetto di una riflessione in corso di sperimentazione. L'amministrazione comunale ha deciso, infatti, di aderire al progetto europeo *Rock the Block*, condotto dalla municipalità di Egaleo (Grecia) e finanziato per l'80% dal

⁵ Testo coordinato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 06 del 28 febbraio 2013.

⁶ Decreto Legislativo 15 marzo 2024, n. 29 — «Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33».

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/03/18/24G00050/SG>

⁷ Delibera di Giunta Regionale della Campania n. 87 del 22 febbraio 2024 — «Approvazione delle Linee Guida per l'Edilizia Residenziale Sociale» della Regione Campania.

<https://www.legislazionetecnica.it/11315833/normativa-edilizia-appalti-professioni-tecniche-sicurezza-ambiente/delib-gr-campania-22-02-2024-n-87/edilizia-residenziale-sociale-ers-linee-guida>

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (ERDF)⁸, ricoprendo il ruolo di *Transfer Partner* insieme alle città di Parigi e Budapest. A partire dal modello greco della *polykatoikia* (tipico edificio residenziale greco), l'obiettivo del progetto è promuovere un modello di *co-living* accessibile e sostenibile e sviluppare un ufficio locale per il *co-housing*. Come è noto, grazie a questo partenariato, le amministrazioni delle città partner potranno scambiare buone pratiche e facilitare il trasferimento di conoscenze, favorendo la replicabilità del modello.

Così facendo, l'amministrazione potrà consolidare il modello del condominio e stabilire una replicabilità dell'intervento, favorendo l'azione congiunta di diversi servizi amministrativi per l'attivazione di politiche abitative più efficaci. Il Condominio Sociale costituirà, infatti, un elemento cardine del Piano Comunale per la Qualità dell'Abitare attualmente in fase di redazione, e sarà ulteriormente sviluppato attraverso un secondo intervento: la realizzazione di un nuovo condominio sociale, dotato di ventiquattro alloggi e spazi comuni, denominato "Via Stadera 1.3.7", finanziato dalla Regione Campania. In definitiva, questa prima esperienza rappresenta una politica-manifesto, attraverso la quale l'amministrazione comunale ha elaborato un nuovo modo di intendere l'abitare, istituzionalizzando e rendendo replicabile un modello che, pur necessitando di un costante presidio pubblico, mira a garantire la permanenza delle fasce più vulnerabili nel centro storico e a preservare la *mixité* sociale (Mattiucci, 2024) che ne costituisce la principale ricchezza.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Esposito, E., Chiodelli, F., 2020.

Occupazioni abusive in un contesto di edilizia residenziale pubblica a Napoli: una pratica individualistica? In: *Argomenti*, 15, pp. 59–76. <https://doi.org/10.14276/1971-8357.2129>

ISTAT, 2025.
Informazioni sulla rilevazione EU-SILC. [online] Disponibile su:
<https://www.istat.it/informazioni-sulla-rilevazione/eu-silc/>

Mattiucci, C., 2024.
The Agency of Socially Mixed Neighbourhoods Insights from the Historic Centre of Naples. In: *Built Environment*, 50.1, pp. 42-53.

Pfirsch, T., 2023.
Controlling the Proximity of the Poor: Patterns of Micro-Segregation in Naples' Upper-Class Areas. In: *Land*, 12(11), p. 2005. <https://doi.org/10.3390/land12112005>

UNESCO, 1995.
Historic Centre of Naples. World Heritage List, Ref. 726. <https://whc.unesco.org/en/list/726/>

⁸ *Rock the Block – Integrated Participatory Roadmaps for Affordable Co-Living* (Egaleo, Grecia), progetto finanziato dalla *European Urban Initiative* (EUI) con il supporto del *European Regional Development Fund* (ERDF). Disponibile su: <https://www.rocktheblock.gr/en> (ultimo accesso: 27 ottobre 2025 alle ore 21:11).

RELAZIONI DI LUNGO PERIODO TRA POLITICHE ABITATIVE E PROGETTI DI RIGENERAZIONE URBANA IN EMILIA-ROMAGNA

Luca Gulli
Ministero della cultura
luca.gulli@cultura.gov.it

ABSTRACT

The Emilia-Romagna region has promoted more than thirty years of urban transformation programs, combining housing policies and projects of urban regeneration. Most of these programs suffer from an extreme fragmentation and are always conceived within short-term conditions, so to make them extremely difficult to be assessed, not only in a comparative perspective, but also in their singular results. This paper aims at analyzing some of the most significant experiences of regional urban regeneration programs (2001, 2017, 2018, 2022, 2023, 2024), especially when they combine the strategy of urban regeneration with the specific focus on public and social housing production. The purpose is to point out some significant issues, to be transferred in a restored planning practice for public housing, a practice which has been denied for long time by the regional policies.

Key words: Emilia-Romagna, housing policies, urban renewal, public, regional regulatory instruments

La regione Emilia-Romagna ha maturato un trentennio di programmazioni speciali nelle quali si sono combinati progetti di rigenerazione urbana e interventi per il patrimonio abitativo. Di questa esperienza non è mai stato fatto un bilancio: sempre nuovi programmi sono stati avviati senza valutare la coerenza territoriale dei precedenti. Obiettivo di questo contributo è di esaminare le molte generazioni di programmi integrati (dai contratti di quartiere II del 2001, ai Piers del 2017 e ai Pinqua) e dei più recenti bandi per la rigenerazione (2018, 2022, 2024), per restituirne alcuni degli esiti prodotti sui quartieri delle periferie emiliane. A questi strumenti, più di recente, si è andata ad affiancare una promettente programmazione speciale che restituisce una dimensione territoriale più integrata al progetto per la casa sociale, ma che per l'esiguità delle risorse finora messe in campo ancora non ha mostrato esiti rilevanti

Parole chiave: Emilia-Romagna, politiche abitative, riqualificazione urbana, legislazione regionale

MODELLI E TRASCORSI AMMINISTRATIVI DELLE POLITICHE EMILIANE PER LA CASA

Le politiche per la casa pubblica hanno ricoperto storicamente un ruolo centrale all'interno delle più ampie politiche territoriali delle città emiliano-romagnole, per le quali la programmazione abitativa è stata assunta dalle amministrazioni comunali come lo strumento prioritario per garantire la guida pubblica dello sviluppo urbano. A partire dalla seconda metà degli anni '50, le amministrazioni delle maggiori città della regione hanno moltiplicato gli stanziamenti per il settore abitativo e la realizzazione dei complessi di edilizia residenziale pubblica «calando tale intervento entro una più globale pianificazione dello sviluppo della città» (Baldissara, 1994: p. 325). Tale circostanza ha portato i programmi per l'edilizia

abitativa ad ampliare la loro portata, diventando il quadro generale di riferimento territoriale per tutta la pluralità delle altre politiche di costruzione della città pubblica (le politiche dei servizi, le politiche di tutela e salvaguardia storico-ambientale, di localizzazione e potenziamento policentrico delle attrezzature per le periferie, per arrivare alla sperimentazione di progetti di riorganizzazione amministrativa) (D'Attorre, 1983: p. 45). Infine, le politiche per la casa della regione hanno da sempre rappresentato un esempio evidente di quella costruzione pluriattoriale delle attività amministrative emiliane, per la quale la redazione dei programmi di intervento territoriale prevedeva il coinvolgimento e l'incorporazione di una varietà di soggetti anche molto diversi tra loro (istituti dello stato, imprese private, cooperative di costruttori e abitanti, enti e società composte pubbliche) (Baldissara, 1994: p. 329).

La ragione per la quale la programmazione abitativa pubblica delle città emiliane ha potuto fare da elemento guida per una lunga stagione di politiche territoriali, tanto da condizionare la forma stessa dello sviluppo urbano, è nella continuità della programmazione e nella coerenza con la quale i diversi livelli di governo hanno condiviso provvedimenti normativi e risorse a disposizione (Storto, 2020: p. 161); una continuità e unitarietà che solo dopo tre decenni ha cominciato a mostrare segni evidenti di indebolimento (Gabellini, 1989: p. 30).

L'esaurimento di quel ciclo politico-amministrativo che poggiava sul livello statale della programmazione per la casa, avvenuto con la cancellazione del Cer (Comitato per l'edilizia residenziale), ha tolto definitivamente alle politiche abitative emiliane quel ruolo di centralità e ha posto la programmazione per la casa pubblica di fronte a una discontinuità di risorse disponibili e a un continuo cambiamento delle formule normative e dei profili di legge. Questo ha portato la casa a diventare una delle tante programmazioni parallele della regione e degli enti locali, con la duplice conseguenza: andare incontro a una diversificazione di formule amministrative legate ai diversi contesti (Prevete, 2018: 526); trovarsi appesa (per risorse, deliberazioni e soggetti referenti) a un insieme di altri e diversi strumenti di intervento territoriale, soprattutto le politiche per la riqualificazione o la rigenerazione urbana, con le quali ha contaminato propri obiettivi (Urbani, 2010: 269-60).

Nella trattazione che segue, pertanto, si proveranno a ricostruire le esperienze più significative nelle quali queste le componenti delle politiche abitative sociali e delle strategie di riqualificazione/rigenerazione urbana si sono trovate a essere attuate in modo congiunto nei programmi speciali di intervento in ambito urbano.

IL TEMA ABITATIVO ALL'INTERNO DEI PRIMI PROGRAMMI EMILIANI DI RIQUALIFICAZIONE/RIGENERAZIONE URBANA

Pur con tutte le discrasie che il modello amministrativo centralizzato e farraginoso del Cer aveva portato con sé, con la settorializzazione della politica per la casa e la sua separazione dagli strumenti di gestione urbanistica (Urbani, 1988: pp. 126-7), in Emilia-Romagna la programmazione abitativa nazionale si era inserita in un contesto le cui tradizioni di autonomia e di decentramento municipalistico avevano portato a una stretta integrazione con gli strumenti di piano. Si era realizzata una stretta continuità tra programmi regionali di sviluppo e attività esecutive da parte dei comuni, portando alla produzione di complessi residenziali pubblici nei quali il pieno coordinamento tra produzione abitativa, servizi e infrastrutturazione generale aveva favorito un modello di sviluppo delle periferie per insediamenti e quartieri autonomi (Gulli, 2019: pp. 120-1).

Questa stretta integrazione, progressivamente allentata dalla seconda metà degli anni '80, si interrompe bruscamente con la cancellazione del livello nazionale di programmazione delle risorse a favore dell'edilizia abitativa (con il c.d. terzo regionalismo del d.lgs 112/1998). Da quel momento in avanti, il tema della «territorialità della programmazione edilizia» (Urbani, 1988: p. 155), cioè della definizione congiunta delle previsioni di intervento su casa, servizi,

infrastrutture e spazio pubblico viene affidato, anche in Emilia-Romagna, alle diverse generazioni di bandi per la programmazione integrata. Si è in tal modo resa esplicita l'evidente intenzione di legare in modo univoco il tema della produzione abitativa pubblica e sociale alle strategie di riqualificazione/rigenerazione della città esistente (Prevete, 2018: p. 516); la qual cosa aveva lo scopo di renderle entrambe queste politiche più flessibili e calate nei contesti (Plebani, 2018: p. 504), ma al contempo ne ha mescolato obiettivi e strumenti operativi (Urbani, 2010: 259-60), penalizzando e rendendo molto più incerti gli esiti che attengono proprio al versante della casa (Allena, Renna: p. 306).

Il primo ciclo di questi dispositivi regionali di intervento in ambito urbano prevedeva solo un blando riferimento alle politiche abitative pubbliche e si concentra soprattutto su un approccio strettamente quantitativo alla produzione di alloggi. Questo è avvenuto con i Programmi di riqualificazione urbana (Pru) promossi a seguito dell'approvazione della l.r. n. 19/1998, che recepiva e specificava le disposizioni normative dei Pru/Priu/Preu nazionali (1994). Si è dato così il via a un ciclo di programmazione integrata che per la gran parte ha avuto la funzione di sfruttare i fondi pubblici e le procedure autorizzative semplificate per riavviare operazioni di riconversione di aree dismesse che si erano arrestate un decennio prima. L'esito dell'applicazione di questa logica riduttiva è stato che i Pru regionali si sono risolti in operazioni immobiliari pure (cosa accaduta in molti altri contesti anche diversi da quello emiliano), nelle quali non solo la parte pubblica e l'accompagnamento sociale sono stati esigui, ma soprattutto queste realizzazioni sono state portatrici di concentrazioni volumetriche e di un disegno urbano scomposto, tanto che nella maggior parte dei casi si sono peggiorate le parti di città in declino che questi progetti avrebbero dovuto risollevare (Bacchini, Gulli, 2013: pp. 200-1).

In altri casi, dove i Pru hanno perseguito con maggiore ambizione la riconversione complessiva di interi settori urbani, si sono prodotti esiti molto diversi tra loro:

- dove risorse e attori garantivano una accelerata realizzazione di pregresse previsioni di piano, si è avuta una attuazione per perimetri autonomi e non comunicanti: seguendo questa logica, non è stata avviata alcuna operazione di ridisegno e riorganizzazione dello spazio pubblico e della maglia delle relazioni urbane. Questo ha portato al peggioramento delle condizioni di separazione delle aree trasformate dal tessuto urbano circostante (nonostante si trattasse di aree centrali o semi-centrali, come il Pru Comparto Fiera di Bologna o il Pru Orsi-Mangelli di Forlì) (Centro ricerche territoriali e ambientali, 2010, p. 77 ss. e 111 ss.). In quasi tutti questi interventi, la quota di edilizia pubblica, seppure presente, copre solo un decimo dell'investimento complessivo, affiancandosi a una prevalente quota di edilizia libera, in locazione permanente o con incentivo all'acquisto) (Servizio riqualificazione urbana, 2003: 104 ss.);
- dove si è scelto di intervenire nelle pieghe dell'esistente, su comparti di edilizia pubblica marginali e deteriorati, l'esito è stato quello di un intervento meglio coordinato tra spazio pubblico e edifici (Servizio riqualificazione urbana, 2003: p. 112 ss.), la cui coerenza è stata messa alla prova dal fatto che il programma iniziale ha mantenuto le proprie previsioni, anche se ha dovuto attingere a più cicli di finanziamento e a bandi diversi (come nel caso dell'area Compagnoni-Fenucci, a Reggio Emilia, nella quale tutti gli alloggi sono rimasti in locazione permanente) (Centro ricerche territoriali e ambientali, 2010, p. 65 ss.);
- nel caso di grandi e ambiziosi progetti di riconversione urbanistica su consistenti comparti urbani in abbandono attuati in città di medie dimensioni, invece, l'intervento (tutto di nuove costruzioni) si è risolto quasi sempre in realizzazioni decontestualizzate e fuori scala (Pru Darsena di Ferrara, Pru stazione Fidenza) o in un'attuazione parcellizzata e incompiuta (Pru Darsena di Ravenna), con la costruzione di strutture

specialistiche prive di relazioni urbane con le porzioni abitative di nuova realizzazione (e quasi totalmente costituite da edilizia di mercato) (Centro ricerche territoriali e ambientali, 2010, p. 95).

Esiti per gran parte diversi si sono avuti con la successiva esperienza dei Contratti di quartiere II (Cdq II), avviati con un bando nazionale del 2001 e recepiti dalla Regione Emilia-Romagna con un bando interno alla fine dello stesso anno. Come noto, i Cdq II rappresentano per molti versi il canto del cigno della programmazione abitativa nazionale, dal momento che il bando del 2001 si concentrava esclusivamente su interventi di riabilitazione di comparti con prevalente presenza di Erp, per i quali metteva a disposizione le ultime residue risorse dei fondi Gescal in esaurimento. In base a queste premesse (intervento su aree con prevalente presenza di Erp, co-finanziamento da parte dei privati, un programma premiante di sperimentazione tipologica, tecnico-costruttiva o ambientale), i Cdq II hanno portato a esiti più sensibili e attenti a ricomporre le relazioni urbane, nonché a dare un fondamento contestuale delle scelte di progetto: questa esperienza ha rappresentato la punta più alta di questo intero ciclo di programmi sperimentali, riuscendo nella maggior parte dei casi a integrare politiche abitative, ridisegno attento dello spazio urbano, realizzazione di nuove dotazioni di servizi per la comunità e attenzione alla dimensione dell'ascolto sociale (Storto, 2019, p. 34), come si può verificare dalla riuscita del progetto per l'area Compagnoni-Fenulli di Reggio Emilia (con il quale si dava compimento all'attuazione dell'omonimo Pru più sopra menzionato) (Bacchini, Panico, 2005: p. 69).

Tali aspetti positivi non rimuovono il problema di fondo: ovvero che si tratta sempre di interventi che sono stati realizzati in un ciclo amministrativo ormai fuori da ogni logica di una durevole programmazione abitativa. Ugualmente, pur in assenza di una politica per la casa permanente e garantita (problema che ha generato non poche inceppature nel processo di attuazione), almeno i Cdq II, rispetto agli altri programmi complessi, hanno risarcito i territori della regione con alcuni interventi maggiormente qualificati (Gulli, 2015: p. 225).

LA DUPLICE INDETERMINAZIONE DELL'EDILIZIA SOCIALE E DELLA RIGENERAZIONE URBANA

I Cdq II, pur nella logica parziale e settoriale propria di un programma integrato, hanno rappresentato l'ultima iniziativa di ampio respiro in Emilia-Romagna, che ha riguardato una buona parte dei principali comuni della regione e che ha impegnato risorse pubbliche (tra finanziamento regionale e co-finanziamento statale) per più di ottanta milioni di euro.

Esaurita questa esperienza, la Regione Emilia-Romagna non ha più avuto modo di investire risorse così cospicue e, pertanto, le successive generazioni di programmi speciali in ambito urbano hanno cercato di supplire alla loro esigua consistenza con l'accentuazione del carattere sperimentale e multidimensionale degli obiettivi contenuti nei bandi; questa cosa, se da un lato ha generato alcune esperienze sperimentali di un certo interesse, per contro ha compromesso il radicamento e la continuità delle politiche abitative e di conseguenza il loro legame con le scelte urbanistiche (Prevete, 2018: 533-4). La doppia linea di sperimentazione ha perciò puntato soprattutto sulla promozione di formule innovative per l'abitare sociale e su una loro stretta integrazione con i temi spesso contingenti della rigenerazione urbana.

Se è comprensibile la volontà di sfruttare l'avviamento di nuovi bandi per promuovere progetti con un evidente carattere esplorativo, il fatto che queste sperimentazioni abbiano messo al centro due temi dai contorni molto vaghi come la rigenerazione urbana e l'abitare sociale ha generato una serie di programmazioni incerte e tutte diverse le une dalle altre. Difatti, se la disciplina urbanistica e la dottrina giuridica ancora non hanno minimamente chiarito non solo i contorni e i contenuti delle politiche di rigenerazione urbana, tanto da portarle a incamerare ogni questione territoriale e a intervenire in ogni contesto dell'ambiente fisico (Cartei, 2017:

pp. 604-5), ancora più incerta e ambigua (per tipo di utenza destinataria, soggetti realizzatori e gestori, formule di fruizione, grado di destinazione pubblica) si presenta la fattispecie dell'edilizia residenziale sociale (Storto, 2018, p. 195), che però proprio per la sua natura variabile viene considerata anche in Emilia-Romagna componente essenziale della strategia rigenerativa (Ganapini, 2011: 510-1; Prevete, 2018: 516-7). Tale indeterminazione è evidente dalla discrasia (apparentemente non problematica) presente in due dispositivi di intervento urbanistico rigenerativo promossi dalla città di Bologna nel decennio passato, uno mirato a riavviare interventi strettamente edilizi in aree intercluse del tessuto urbano consolidato, l'altro finalizzato a conferire grandi potenzialità edificatorie a un insieme di estese aree demaniali, in vista della loro alienazione (Savoldi, 2021: 228).

Le generazioni di programmi regionali successivi ai Cdq II, pertanto, restituiscono in pieno tale incerta focalizzazione tematica: pur essendo tutti orientati alla trattazione congiunta di politiche abitative e strategie di rigenerazione, dai loro esiti emerge in modo chiaro come la combinazione in un unico dispositivo di intervento urbano di due concetti indefiniti produce un ordine di grandezza superiore di incertezza sugli obiettivi e gli esiti (Capriotti, Gullì, 2020: p. 175).

I programmi Pruacs e Pipers, avviati tra il 2008 e il 2009, hanno rappresentato una breve parentesi di sperimentazione di formule di edilizia sociale. Soprattutto i primi, avevano un ambito di rigenerazione che si limitava spesso al solo immobile o al singolo lotto oggetto di intervento (esemplare è il caso di Bologna, che proponeva di realizzare un unico edificio in una particella vuota, nelle vicinanze di uno storico Peep).

Maggiore impegno, per investimento ed estensione dell'impatto territoriale, lo hanno mostrato i Piers (Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale, i cui progetti sono stati consegnati nel 2017): quattro consistenti interventi in tutta la regione, che combinano previsioni di potenziamento del patrimonio infrastrutturale, delle attrezzature sociali e della dotazione abitativa (circa duecento alloggi, tra Erp ed Ers) (Regione Emilia-Romagna, 2023: p. 21). Purtroppo, a causa delle difficoltà di avviamento di incarichi e affidamenti, tutti i progetti sono ancora ben lontani dalla fase di cantiere: si conferma così l'opinione che considera questi strumenti come portatori di un'ulteriore accelerazione nei processi di destrutturazione della pianificazione urbanistica comunale, "che diviene residuale rispetto a non ben chiare emergenze abitative" (Urbani, 2010: 262).

Difficoltà non molto diverse le stanno attraversando anche i PINQua (Programma innovativo per la qualità dell'abitare): la rimodulazione dei finanziamenti dei programmi, con l'immissione di risorse del Pnrr, ha reso molto complicata la gestione del procedimento amministrativo e di affidamento dei lavori, tanto che in alcuni casi si è stati costretti, per rispettare i tempi vincolanti dei fondi europei, a stralciare la parte pubblica del programma e a realizzare solo la parte abitativa (come accaduto per il Pinqua della città metropolitana di Bologna).

Maggiore focalizzazione presentano i bandi regionali di rigenerazione urbana del 2018 e del 2024, ma anche per essi si ha una estrema varietà di soluzioni progettuali, contesti, temi (qualità architettonica e urbanistica, qualità ecologica e ambientale, qualità economico-sociale) e tale circostanza non solo impedisce di mettere a fuoco il problema abitativo (prioritario solo per i progetti di Bologna e Parma) (Regione Emilia-Romagna, 2020: pp. 32 e 36), ma impedisce qualsiasi valutazione comparativa dei risultati.

Nonostante nell'organizzazione amministrativa regionale si sia ormai consolidata la separazione tra i due settori dell'amministrazione regionale che si occupano rispettivamente di politiche abitative e di programmazione territoriale (nella quale è compresa la rigenerazione urbana), il settore casa ha di recente avviato alcune iniziative che forse potrebbero segnare una svolta nel rapporto con le strategie urbanistiche e portare un po' di ordine all'interno

dell'attuale proliferazione di strumenti di intervento, eterogenei, sempre a scadenza e mai valutati nei loro esiti.

Il bando Social Housing 2023 si propone di avviare progetti innovativi e sperimentali nella produzione di alloggi di edilizia residenziale sociale, che presentino caratteri di qualità architettonica e realizzativa, che possano favorire lo sviluppo e l'integrazione con le altre politiche pubbliche per lo stato sociale locale, che vadano a garantire forme aperte di ascolto e ricognizione della domanda e, infine, permettano di sperimentare forme innovative di gestione, sia immobiliare e sia per l'utenza (Bando approvato con la DGR 2127/2023, art. 2). Elemento qualificante del bando è di prevedere che, al termine del periodo di locazione degli alloggi, questi ritornino nella disponibilità del soggetto pubblico. Tale indicazione manda un evidente segnale su come ci si sia resi conto del fatto che le politiche abitative regionali degli ultimi venticinque anni non hanno lasciato quasi alcuna riserva di alloggi nella disponibilità delle amministrazioni pubbliche.

Purtroppo, nonostante questa virtuosa impostazione, l'esiguità delle risorse messe a disposizione del bando Social Housing 2023 (sette milioni su tutto il territorio regionale, rispetto ad esempio ai quasi ottanta dei CdQ II del 2001) non ha consentito di avviare progetti consistenti.

Senza una vera cultura della programmazione, che tolga le politiche abitative regionali da questa condizione di provvisorietà e di assenza di territorializzazione, anche un bando ben impostato come questo rischia di rimanere solo una sperimentazione dimostrativa e non avrà modo di trasferirsi in una consistente e durevole politica pubblica.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Allena, M., Renna, M., 2018.

L'Housing sociale. In Scoca, F. G., Stella Richter, P., eds., *Trattato di diritto del territorio*. Torino: Giappichelli, pp. 288-323.

Bacchini, C., Gullì, L., 2013.

L'eredità controversa dei programmi di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. *In-Bo. Progetti per la città e il territorio*, 6, pp. 195-210.

Bacchini, C., Panico, G., 2005.

Metodologia di analisi e schedatura dei primi 15 progetti classificati. In F. Bottino, M. Zanelli, eds., *Per un nuovo progetto urbano*. Bologna: Compositori. pp.67-113.

Baldissara, L., 2008.

Per una città più grande e più bella. Bologna: Il Mulino.

Capriotti, P., Gullì, L., 2020.

Rendimento territoriale e bilancio contabile nelle recenti formule di edilizia residenziale sociale in Emilia-Romagna. In G. Caudo, P. Savoldi, eds., *Opportunità abitative nelle periferie rigenerate. Atti della XII conferenza Siu*. Roma-Milano: Planum Publishers, pp. 175-180.

Cartei G. F., 2017.

Rigenerazione urbana e governo del territorio. In *Le istituzioni del federalismo*, 3/2017, pp. 603-623.

Centro ricerche territoriali e ambientali, 2003.

I numeri della riqualificazione. In: G. Franz, M. Zanelli, eds., *Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna*. Ferrara: Corbo editore, pp. 37-144.

D'Attorre, P.P., 1983.

Introduzione. In: P.P. D'Attorre, ed. *Bologna. Città e territorio tra '800 e '900*. Milano: Franco Angeli. pp. 9-51.

Gabellini, P., 1989.

Bologna e Milano: temi e attori del mutamento. Milano: Franco Angeli.

Ganapini, D., 2011.
Housing sociale in Emilia-Romagna: approcci, norme, esperienze. In *Il Mulino*, 3/2011, pp. 507-20.

Gullì, L., 2015.
L'organizzazione urbana come forma e gestione. Bologna: Bononia Univ. Press.

Gullì, L., 2019.
 Lo sviluppo urbanistico della città di Bologna nell'esperienza dei Piani di edilizia economica e popolare. In Furlan, P., ed., *Bologna. Centro storico e nuovi quartieri*, Bologna: Persiani editore, pp. 75-154.

Plebani, F., 2011.
Housing sociale e futuro delle politiche abitative. In *Il Mulino*, 3/2011, pp. 493-506.

Prevete, C., 2018.
 Housing sociale: problemi e prospettive. In *Rivista giuridica di urbanistica*, 4/2018, pp. 514-539.

Regione Emilia-Romagna, 2020.
Progettare la bellezza. Regione Emilia-Romagna.

Regione Emilia-Romagna, 2023.
Strategie per l'abitare. Le risposte a vecchie fragilità e nuove complessità. Regione Emilia-Romagna.

Savoldi, P., 2021.
 Mille case, tre piani. Un progetto pubblico a più dimensioni. In P. De Pietri, F. Mantovani, A. Martin, eds., *Mille case per Bologna*, Macerata: Quodlibet. pp. 225-34.

Servizio riqualificazione urbana, 2003.
 La riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. In: P. Ceccarelli, C. Monti, eds., *Riqualificazione urbana in Emilia-Romagna*, Firenze: Alinea. pp. 94-143.

Storto G., 2018.
La casa abbandonata. Roma: Officina.

Storto, G., 2019.
 Il destino incerto dell'edilizia residenziale pubblica. In *Territorio*, 88/2019, pp. 29-35.

Storto, G., 2020.
 Nessuna risorsa per l'edilizia residenziale pubblica. In: G. Storto, ed. *Territorio senza governo*, Roma: Derive Approdi, pp. 159-168.

Urbani, P., 1988.
Pianificazione urbanistica edilizia residenziale e interessi nazionali. Milano: Giuffrè.

Urbani, P., 2010,
 L'edilizia residenziale pubblica tra stato e autonomie locali. In *Istituzioni del federalismo*, 3-4/2010, pp. 249-270.

IL PRIMO COMMUNITY LAND TRUST ITALIANO A TORINO: UN PROGETTO DI ABITARE BENE COMUNE PER UNA RIGENERAZIONE URBANA INCLUSIVA, SOSTENIBILE E ANTISPECULATIVA

Karl Krähmer

Fondazione Community Land Trust – Terreno Comune,

Università di Torino

karlbenjamin.kraehmer@unito.it

Abstract

The organisation of real-estate ownership is a crucial issue for the politics of housing and urban transformation. Private ownership creates inequalities in access to the essential good of housing and, through ground-rent, leads to the private appropriation of collectively created value, so that neighbourhood change frequently evolves into gentrification.

Alongside public policies for housing and urban regeneration, there is a number of models of collaborative housing and collective real estate ownership, created from the bottom up. Among these, this contribution discusses the model of the Community Land Trust (CLT), from the perspective of one of the promoters of Italy's first CLT project in Turin. The CLT disaggregates real estate ownership, guaranteeing affordable housing in the long run, beyond the house-ownership/rent dichotomy. It furthermore proposes an alternative to the equation regeneration = gentrification and the dualism of home and neighbourhood, as actors from the neighbourhood are included in the governance. In this way, the CLT can be a building block for an inclusive, sustainable and anti-speculative urban regeneration.

Keywords: Community Land Trust; Collaborative housing; Ground rent; Urban regeneration; De-commodification

Abstract

L'organizzazione della proprietà immobiliare è un problema centrale delle politiche per la casa e la trasformazione urbana. La proprietà immobiliare privata crea diseguaglianze nell'accesso al bene primario casa e, attraverso la rendita fondiaria, si appropria di valore collettivamente creato, facendo sì che spesso le trasformazioni urbane diventino processi di gentrificazione.

A fianco delle politiche pubbliche per la casa e la rigenerazione urbana, esistono molteplici modelli abitativi collaborativi e di proprietà collettiva costruiti dal basso. Tra questi ultimi, qui si descrive il modello del Community Land Trust (CLT) dal punto di vista di uno dei promotori del primo progetto italiano a Torino. Questo modello smembra la proprietà immobiliare, garantendo case abbordabili a lungo termine, oltre la dicotomia proprietà/affitto. Inoltre, propone un'alternativa all'equazione rigenerazione = gentrificazione e al dualismo tra casa e quartiere, in quanto la governance include soggetti del quartiere. In questo modo, il CLT si propone come tassello di una rigenerazione urbana inclusiva, sostenibile e antispeculativa.

Parole chiave: Community Land Trust; Abitare collaborativo; Rendita; Rigenerazione urbana; Demercificazione

La rigenerazione urbana e la rendita

La rendita fondiaria, il reddito derivante dalla proprietà di un suolo e/o di un edificio, nelle città crea problemi da almeno due punti di vista. Da un lato, l'accesso alla proprietà e quindi alla rendita non è equo – in riferimento alla prima casa, la proprietà produce reddito soltanto quando non tutte le persone la possiedono e devono quindi affittarla. Il che, in Italia, riguarda soprattutto le fasce più povere (Filandri *et al.* 2020). Queste diseguaglianze si perpetuano attraverso la famiglia e l'eredità.

Dall'altro lato, la rendita non è fissa. Il valore di un immobile deriva dal costo della costruzione e dal valore della sua localizzazione. Per quanto la localizzazione di un edificio sia fissa, il suo valore varia in funzione di fattori come l'accessibilità, la percezione del quartiere, quantità e qualità di servizi e spazi pubblici e verdi vicini. Il valore delle localizzazioni pertanto è un valore costruito dalla collettività o da altri attori privati, di cui chi ha la proprietà dell'immobile si appropria privatamente attraverso la rendita. Ciò crea problemi soprattutto quando un quartiere si trasforma, contribuendo ad aumenti dei valori immobiliari che tornano al *highest and best use* (Smith 1979), portando a gentrificazione ed espulsioni (Smith 1979, Lees *et al.* 2010, Semi 2015).

La rendita così contribuisce a ingiustizie sociali, incluse forme di violenza più o meno diretta nei momenti di espulsione (dallo scadere dei contratti di affitto agli sfratti). Per quanto la gentrificazione in molti casi sia voluta – o venga, quantomeno, tacitamente accettata come male inevitabile nel superamento di una presunta o reale condizione problematica di un quartiere (spesso apostrofata ambigualmente come 'degrado') – essa, oltre agli impatti su chi ne soffre le conseguenze direttamente, può anche essere l'esito indesiderato di un processo di trasformazione partito con altri scopi: se c'è l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita delle persone che abitano un quartiere, un processo di gentrificazione che li espelle vanifica gli sforzi del progetto. Altrettanto, se si vuole rendere più ecologicamente sostenibile una parte di città e questo porta alla gentrificazione, ciò rende inefficace il progetto dal punto di vista ecologico perché non cambia realmente le abitudini di vita delle persone (Rice *et al.* 2020).

Pertanto, l'attenzione alla rendita nelle trasformazioni urbane è centrale per costruire dei progetti di successo per tutte e tutti. A questo scopo, Pizzo (2021) propone di distinguere tre fasi della rendita: 'a monte', cioè le modalità in cui in certi regimi proprietari la rendita si costruisce; 'a valle', cioè come la rendita viene distribuita; 'all'interno del processo di trasformazione' di un'area. Secondo Pizzo bisognerebbe dare un maggior peso a ripensare la formazione della rendita a monte, in una prospettiva di costruire delle città fuori dalla logica della 'growth machine' (Molotch 1976) e piuttosto orientate 'oltre la crescita' (Krähmer and Cristiano 2022) come scopo dominante delle politiche urbane. Il modello del CLT cambia proprio il modo in cui la rendita si costruisce, ma anche come si distribuisce e interagisce con i processi di trasformazione.

Il contesto: Porta Palazzo – Aurora, un quartiere che si trasforma

Questo articolo nasce dalla riflessione accademica su una pratica urbana, in una logica di partecipazione osservante (Seim 2021). Chi scrive è tra i promotori del progetto descritto, per cui chi legge non si deve aspettare una posizione di neutralità, ma un posizionamento riflessivo sul progetto nato dalla Fondazione di Comunità Porta Palazzo¹.

La Fondazione di Comunità nasce nel contesto di un conflitto sul futuro del quartiere (o dei quartieri) in cui è attiva, Porta Palazzo e Aurora. Questa parte di Torino è contigua al centro

¹ www.fondazioneportapalazzo.org/ (Ultimo accesso: Aprile 2025)

ma presenta una serie di problematiche come povertà, disuguaglianze sociali, difficoltà di integrazione di diverse comunità migranti, mancanza di manutenzione dello spazio pubblico, criminalità legata ad esempio allo spaccio – ed è allo stesso tempo un territorio estremamente ricco in termini di attivismo civico, associazionismo, multiculturalità (Semi 2004, si vedano ad esempio: Black 2012, Cabodi *et al.* 2020, Planet Idea and Educadora 2020, Bourlessas *et al.* 2022). Il quartiere, che ha nel grande mercato all'aperto di Porta Palazzo la sua centralità ideale, seppure si trovi in una posizione topograficamente periferica rispetto al quartiere – ma in una posizione di cerniera verso il centro, è stato per molto tempo luogo di approdo di diversissime migrazioni (come racconta, in forma letteraria, Varesio 2019). Questo per le occasioni di lavoro del mercato e per la possibilità di trovarvi una casa a costi contenuti. L'accesso alla casa comunque non è mai semplice per i gruppi marginali della società – soprattutto per famiglie con background migratorio con figli, come emerge dal lavoro di sportello della fondazione – e molte persone sono obbligate a ricorrere a un mercato abitativo informale e caro, in cui si annidano pratiche di sfruttamento, definite 'caporalato abitativo' da attivisti del quartiere (Aimola 2024).

Negli ultimi anni poi, la capacità del quartiere di accogliere è ulteriormente minacciata dall'avanzare della frontiera della gentrificazione (Bolzoni and Semi 2023) (e quindi della rendita) – che già prima aveva riguardato il cosiddetto Quadrilatero Romano (Semi 2004) – sostenuta da varianti della gentrificazione come la *foodification* (Bourlessas *et al.* 2022) e la turisticazione (Semi and Tonetta 2021), nonché dalla costruzione di studentati più o meno di lusso (Cenere *et al.* 2023). È notevole in questo contesto una regia pubblica debole e parzialmente assente. È vero che negli ultimi anni si sono susseguite una serie di progettualità pubbliche sull'area (Krähmer 2024), rafforzatesi recentemente con un nuovo grande progetto di investimento sugli spazi pubblici di Aurora e Barriera di Milano², sembra però mancare una visione complessiva, integrata e condivisa del quartiere, in coordinamento con le politiche per la casa, come c'è forse stato a Torino, con tutti i limiti del caso, nella stagione dei progetti complessi di rigenerazione urbana vent'anni prima (Governa and Saccomani 2008).

In questo contesto, la Fondazione di Comunità è nata da un gruppo di abitanti del quartiere con l'ambizione di diventare un soggetto capace di giocare un ruolo proattivo nella trasformazione di Porta Palazzo e Aurora, con il proposito di contribuire al miglioramento della qualità della vita nel quartiere contrastando al contempo la gentrificazione. La fondazione lavora su quattro assi: lo spazio pubblico, (il welfare di) prossimità, le comunità energetiche rinnovabili e solidali e la casa. Nell'ambito della casa, la fondazione porta avanti un lavoro di sportello, in rete con gli altri soggetti del Coordinamento Aurora³, per evitare sfratti e trovare soluzioni abitative nell'immediato e un lavoro di rivendicazione di una politica per la casa integrata, p.es. collaborando con la campagna Vuoti a Rendere⁴. Da subito, inoltre, si pensava a costruire dal basso un progetto abitativo per persone con difficoltà di accesso alla casa e con una struttura proprietaria tale da non poter essere neanche in futuro oggetto di sviluppi speculativi. Un progetto che, in assenza di una vera politica pubblica per la casa e di accompagnamento alla trasformazione del quartiere, si ponesse in contrasto alle dinamiche della rendita e della gentrificazione. A seguito di una fase di studio partita nel 2021⁵ per questo progetto si è scelto il modello del CLT.

² <https://www.torinocambia.it/aurora-barriera> (Ultimo accesso: Aprile 2025)

³ <https://www.fondazioneportapalazzo.org/portfolio/coordinamento-aurora/> (Ultimo accesso: Aprile 2025)

⁴ <https://www.vuotiarendere.org/> (Ultimo accesso: Aprile 2025)

⁵ Vedasi, per esempio: <https://www.fondazioneportapalazzo.org/ciclo-di-incontri-una-casa-per-tutt-porta-palazzo-aurora-barriera-una-frontiera-nella-torino-del-xxi-secolo/> (Ultimo accesso: Aprile 2025)

Il Community Land Trust per suolo, abitare, quartiere beni comuni

Il modello del CLT nasce negli USA tra gli anni '60 e '70 nel contesto del *civil rights movement* su terreni agricoli (Meehan 2014). A partire degli anni '80 si diffonde in contesti urbani e al di fuori degli Stati Uniti⁶. Tre sono i pilastri del modello (Vercellone 2020; Figura 1):

1. Separazione della proprietà del suolo (collettiva) da quella delle case (privata, con diritto di superficie), che vengono vendute a prezzi ridotti a un target di basso reddito (oppure locati).
2. Limitazioni alle proprietà delle case: non possono essere messe a reddito; si rivendono solo al target stabilito e a un prezzo fissato da una formula per escludere eventuali aumenti del valore del suolo ma incentivare la manutenzione; chi acquista le proprietà deve anche corrispondere un canone mensile per l'organizzazione, fondi di solidarietà ecc.
3. Governance collettiva tra chi ha la proprietà delle case, soggetti del quartiere e garanti dell'interesse pubblico generale.



Fig. 1 | I tre pilastri del modello CLT (elaborazione dell'autore) >

Questo modello, in proprietà e governance, smembra la proprietà immobiliare tradizionale, garantendo che le case, vendute o locare che siano, rimangano abbordabili per sempre. Per certi versi, le garanzie a lungo termine sono maggiori rispetto a una proprietà pubblica, in quanto non c'è un singolo soggetto che possa decidere di vendere le case o di cambiarne lo scopo. L'investimento di un soggetto pubblico (o simile) che inizialmente abbassa il costo delle case, finanziando il valore del terreno, è particolarmente efficiente, in quanto tale sussidio non va rinnovato ogni qual volta che una casa viene rivenduta ma rimane piuttosto 'attaccato' alla casa stessa. Inoltre, il CLT supera, in un'ottica di *commons*, tre tipici dualismi delle nostre città.

- (a) Il dualismo tra proprietà e affitto, in quanto si realizza un diritto di proprietà limitato e condizionato che cerca di avvicinarsi a una proprietà del solo valore d'uso ma non del valore di scambio della casa (De Filippis *et al.* 2019).

⁶ <https://www.cltweb.org/resources/clt-directory/> (Ultimo accesso: Aprile 2025)

- (b) Il dualismo tra casa come oggetto privato e quartiere come entità collettiva. Non perché sia diverso l'uso della casa in sé ma perché la governance include soggetti del territorio, riconoscendo che proprietà, valore e uso di un suolo riguardano anche chi vive attorno (DeFilippis *et al.* 2019). Per superare il puro rispetto formale di questo requisito e integrare davvero il CLT nel quartiere, serve un lavoro di comunità. Nel caso torinese, la Fondazione di Comunità è un soggetto ideale per andare in questa direzione.
- (c) In comune con altre forme di proprietà immobiliare anti-speculative, il CLT va oltre il dualismo tra gentrificazione e opposizione a cambiamenti anche positivi per la qualità della vita in un quartiere per paura che possa portare a gentrificazione ed espulsioni. Una ricerca sui CLT negli USA ha cercato di quantificare il loro effetto sulla gentrificazione, trovando un impatto molto positivo (Choi *et al.* 2018). È, del resto, proprio dalla volontà di superare questo ultimo dualismo che nasce il CLT di Torino.

Il CLT in Italia, a Torino e il progetto pilota di Corso Giulio Cesare 34

Una volta deciso di voler sperimentare il modello del CLT, al gruppo di lavoro della Fondazione di Comunità si sono poste una serie di sfide pratiche che possiamo sintetizzare come segue:

1. Quali sono i passaggi giuridici per il CLT in Italia?
2. Dove realizzare il progetto pilota?
3. Come finanziarlo?
4. Quale ruolo per l'ente pubblico?

Per quanto riguarda la dimensione giuridica, fortunatamente il giurista Antonio Vercellone aveva già studiato come 'tradurre' il modello anglosassone – e la sua prima realizzazione in Europa continentale a Bruxelles⁷ – nell'ordinamento italiano (Vercellone 2020), diventando un consigliere fondamentale del progetto. Di per sé non ci sono particolari ostacoli giuridici alla realizzazione di un CLT in Italia. Il diritto di superficie permette la separazione tra la proprietà del suolo e la proprietà dell'edificio; la forma giuridica della fondazione (di partecipazione) permette di realizzare il modello di governance (ibid.). La governance però non poteva essere integrata nella Fondazione di Comunità esistente, per cui si è resa necessaria la costituzione di una fondazione nuova. L'aspetto giuridicamente più delicato sono i limiti alla proprietà privata per quanto riguarda la rivendita degli appartamenti (vedasi Vercellone 2020). Questi principi andavano poi tradotti in degli atti giuridici – lo statuto della nuova fondazione e le bozze degli atti di vendita e di vincolo. Oltre a Vercellone, è stato qui centrale il ruolo del notaio Andrea Ganelli e della sua collaboratrice Maria Clara Rosso. Il 2 maggio 2024 i fondatori, Fondazione di Comunità, Coabitare APS e un comitato promotore, hanno costituito la Fondazione Community Land Trust – Terreno Comune.

Parallelamente, il gruppo ha cercato immobili, individuando Corso Giulio Cesare 34 come stabile ideale per il progetto pilota (Figura 2): vuoto, costruito a fine '800 come edilizia residenziale economica e a un prezzo di vendita adeguato. Lo stabile, di circa 1000 mq, conterrà sedici appartamenti dopo la ristrutturazione, oltre a spazi comuni, alcuni per chi vi abiterà, altri aperti al quartiere. Considerando la dinamica del mercato immobiliare, la proposta di acquisto si è fatta ancora prima della costituzione della nuova fondazione che poi ha firmato l'atto il 1° luglio 2024.

⁷ <https://cltb.be/> (Ultimo accesso: Aprile 2025)



Fig. 2 | Corso Giulio Cesare 34, Torino: il progetto pilota (Foto dell'autore)

Per finanziare il progetto era presto chiaro che ca. il 30-40% dei costi complessivi dell'operazione, corrispondenti approssimativamente al valore del suolo e più o meno alla riduzione di prezzo delle case, dovesse provenire da contributi a fondo perduto, da Fondazione di Compagnia di San Paolo e altri enti benefici. Il resto del finanziamento deriverà in parte da progetti europei e simili e poi, soprattutto, da debito. Oltre a mutui bancari ipotecari, sia alla fondazione per la ristrutturazione, sia alle famiglie per il successivo acquisto, si è ricorso a una raccolta diffusa di prestiti di solidarietà con cui, da un'ottantina di persone singole e 5 cooperative e imprese sociali, si è raccolto mezzo milione di Euro per l'acquisto.

Il ruolo dell'ente pubblico è ancora da chiarire. La Città ha finora sostenuto il progetto attraverso una serie di incontri pubblici all'Urban Lab⁸ e collaborazioni in diversi progetti europei. Come però riuscire a dare un ruolo più consistente all'ente pubblico, come per esempio a Bruxelles, è tutt'ora oggetto di studio in un percorso di coprogettazione.

Prospettive

Nella primavera del 2025, con un progetto di ristrutturazione in fase esecutiva e la raccolta fondi a buon punto, contiamo di avviare presto i lavori di ristrutturazione. Andranno poi studiati in dettaglio i percorsi di selezione delle e dei futuri abitanti (famiglie monoreddito con figli, con un reddito massimo di ca. 1500€ mensili, senza case di proprietà). Un singolo progetto pilota è un passo importante, ma non potrà assolvere da solo al compito di cambiare la logica delle trasformazioni urbane. L'obiettivo è che Corso Giulio non rimanga l'unica realizzazione del CLT torinese. Parallelamente siamo impegnati per la diffusione del modello fuori città.

⁸ <https://www.fondazioneportapalazzo.org/per-un-community-land-trust-a-torino/> (Ultimo accesso: Aprile 2025)

La visione a cui questo progetto contribuisce è quella di un diritto alla città (Lefebvre, Henri 1974, Harvey 2013) e un diritto alla casa non più minacciati dalla dinamica della rendita. Un modello diverso di proprietà della casa, per cui strumenti altrettanto importanti sono l'abitare pubblico tradizionale, le cooperative abitative indivise, il modello del *Mietshäusersyndikat* e così via, in cui sono centrali il valore d'uso e quello affettivo della casa ma non il valore di scambio. Un modello che, de-mercificando i suoli (Bauman *et al.* 2024), rende possibili trasformazioni urbane senza gentrificazione, di cui c'è tanto bisogno anche per affrontare la crisi climatica in un'ottica di diritto alla città ecologica (Krähmer 2024). Affinché questa visione sia realizzabile, serve un forte ruolo dell'attore pubblico che deve tornare a costruire una politica pubblica della casa, coordinata con il governo della rigenerazione/trasformazione urbana.

Bibliografia

- Aimola, M., 2024. Le case-topaia di Barriera di Milano: bagni sui balconi e docce in cucina per 350 euro al mese. *Corriere della Sera*, 25 Feb.
- Bauman, A., Alexander, S., and Burdon, P., 2024. Land Commodification: A Structural Barrier to Degrowth Transition. In: K. Heron and L. Eastwood, eds. *De Gruyter Handbook of Degrowth: Propositions and Prospects*. Berlin/Boston: De Gruyter, 251–271.
- Black, R.E., 2012. *Porta Palazzo: The anthropology of an Italian market*. University of Pennsylvania Press.
- Bolzoni, M. and Semi, G., 2023. Adaptive urbanism in ordinary cities: Gentrification and temporalities in Turin (1993–2021). *Cities*, 134, 104144.
- Bourlessas, P., Cenere, S., and Vanolo, A., 2022. The work of foodification: an analysis of food gentrification in Turin, Italy. *Urban Geography*, 43 (9), 1328–1349.
- Cabodi, C., Caruso, N., Mela, S., Pede, E., Rossignolo, C., Loi, E., Di Gangi, E., Martinengo, S., Rizaj, S., Padovano, F., Orlova, A., and Pelissero, D., 2020. Sguardi su Aurora: tra centro e periferia.
- Cenere, S., Mangione, E., Santangelo, M., and Servillo, L., 2023. Setting up a University City. Geographies of Exclusion in North Turin. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 114 (5), 400–414.
- Choi, M., Van Zandt, S., and Matarrita-Cascante, D., 2018. Can community land trusts slow gentrification? *Journal of Urban Affairs*, 40 (3), 394–411.
- DeFilippis, J., Williams, O.R., Pierce, J., Martin, D.G., Kruger, R., and Esfahani, A.H., 2019. On the Transformative Potential of Community Land Trusts in the United States. *Antipode*, 51 (3), 795–817.
- Filandri, M., Olagnero, M., and Semi, G., 2020. *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*. il Mulino. Bologna.
- Governa, F. and Saccomani, S., 2008. Casa e rigenerazione urbana. Esperienze e riflessioni critiche a partire dal caso di Torino. *Meridiana*, (62), 71–90.
- Harvey, D., 2013. *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. London, New York: Verso.
- Krähmer, K., 2024. The right to the ecological city: Reconciling ecological sustainability and social justice in a neighbourhood transformation in Turin. *plaNNext–Next Generation Planning*.
- Krähmer, K. and Cristiano, S., 2022. *Città oltre la crescita. Un dibattito internazionale per trasformazioni urbane sociali ed ecologiche*. Roma: Castelvecchi.
- Lees, L., Slater, T., and Wyly, E.K., 2010. *The gentrification reader*. Routledge London.
- Lefebvre, Henri, 1974. *La produzione dello spazio*. Milano: PGreco.

- Meehan, J., 2014. Reinventing Real Estate: The Community Land Trust As a Social Invention in Affordable Housing. *Journal of Applied Social Science*, 8 (2), 113–133.
- Molotch, H., 1976. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82 (2), 309–332.
- Pizzo, B., 2021. Quale pianificazione fuori dal paradigma della crescita? In: *Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita Atti XXIII Conferenza Nazionale SIU VOLUME 01*. Presented at the XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società italiana degli Urbanisti DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale Torino 17-18 Giugno 2021, Torino: Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti.
- Planet Idea and Educadora, 2020. Quartiere Aurora in numeri: Analisi ed elaborazione dati sul tema socioeducativo.
- Rice, J.L., Cohen, D.A., Long, J., and Jurjevich, J.R., 2020. Contradictions of the Climate-Friendly City: New Perspectives on Eco-Gentrification and Housing Justice. *International Journal of Urban and Regional Research*, 44 (1), 145–165.
- Seim, J., 2021. Participant Observation, Observant Participation, and Hybrid Ethnography. *Sociological Methods & Research*, 53 (1), 121–152.
- Semi, G., 2004. Il quartiere che (si) distingue. Un caso di ‘gentrification’ a Torino. *Studi culturali*, (1), 83–108.
- Semi, G., 2015. *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?* Bologna: il Mulino.
- Semi, G. and Tonetta, M., 2021. Marginal hosts: Short-term rental suppliers in Turin, Italy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53 (7), 1630–1651.
- Smith, N., 1979. Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People. *Journal of the American Planning Association*, 45 (4), 538–548.
- Varesio, A., 2019. *Porto Palazzo*. Torino: SuiGeneris.
- Vercellone, A., 2020. *Il Community Land Trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.

LA DIMENSIONE PROVINCIALE NELLE POLITICHE ABITATIVE. PROPOSTE DI GOVERNANCE SINERGICA.

Giovanna Mangialardi

Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design, Politecnico di Bari

giovanna.mangialardi@poliba.it

ABSTRACT

This contribution analyses the management of Public Residential Building in the South Salento area (Lecce Province), leveraging the perspective of the ARCA Sud Salento management. The results highlight reduced integration between ERP requalification and urban regeneration, with a prevalence of sectoral approaches. Difficulties in management are observed among Municipalities, alongside the isolation of ARCA, which reports the lack of a third-party public authority responsible for coordinating actions between the municipal and regional scales. The absence of synergy among entities and the scarcity of resources compel the managing body to operate in an emergency regime. Hoping for a national structural reform, the paper proposes a plural and adaptive *governance* model for urban housing policies, one that strengthens the provincial dimension and the subsidiary activation of all stakeholders in the process. The objective is to ensure the right to adequate housing for all through the integrated use of economic, fiscal, social, and urban planning tools.

Keywords: Rome, Third Mission, Participatory Research, Social Innovation, Civic Engagement, Open University

Il presente contributo analizza la gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica nel Sud Salento (Provincia di Lecce), avvalendosi della visione della Dirigenza di ARCA Sud Salento. I risultati evidenziano una ridotta integrazione tra riqualificazione ERP e rigenerazione urbana, con prevalenza di approcci settoriali. Si rilevano difficoltà gestionali dei Comuni e l'isolamento di ARCA, la quale lamenta la mancanza di un'autorità pubblica terza con funzioni di coordinamento tra le scale comunale e regionale. L'assenza di sinergia tra gli enti e la scarsità di risorse spinge l'ente gestore a operare in regime di emergenza. Auspicando una riforma strutturale nazionale, si propone un modello di *governance* plurale e adattivo per le politiche abitative urbane, che potenzi la dimensione provinciale e l'attivazione sussidiaria di tutti gli attori del processo. L'obiettivo è garantire il diritto a un alloggio adeguato a tutti tramite l'uso integrato di strumenti economici, fiscali, sociali e urbanistici.

Parole chiave: abitare pubblico e sociale; provincia; governance; agenzie regionali per la casa e l'abitare

Introduzione

Nella convinzione che il successo e l'efficacia di una *governance* abitativa non possano più dipendere dalla capacità di un unico soggetto istituzionale di farsi carico autonomamente delle principali e mutevoli sfide socio-economiche con cui le società contemporanee si confrontano, il presente contributo si impegna in una riflessione critica sul ruolo strategico che la dimensione provinciale può assumere nella gestione, nell'attuazione e nell'indirizzo delle politiche abitative. D'altronde, l'attuale complessità del bisogno abitativo, unita alla crescente scarsità di risorse pubbliche e alla frammentazione amministrativa, rendono obsoleta (Barbanente, 2007) e insufficiente l'offerta pubblica e inefficaci le politiche intraprese alle diverse scale (Allulli, 2010). In assenza di una politica abitativa organica a scala nazionale –

il cui coordinamento è stato progressivamente decentrato e il finanziamento ridimensionato a partire dagli anni Novanta – il quadro legislativo di riferimento si è prevalentemente orientato verso la privatizzazione del patrimonio di edilizia residenziale. Tale tendenza è stata rafforzata dalla possibilità, prevista dalla Legge n. 560/1993, di vendita degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) come principale fonte di autofinanziamento del settore. Questa logica è amplificata da una radicata cultura italiana del possesso del bene casa, che storicamente rende le politiche pubbliche meno propense alla gestione degli affitti calmierati o sociali e favorisce le agevolazioni fiscali sull'acquisto (Almadori, Fregolent, 2020). Di conseguenza, a parte la definizione formale di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e di alloggio sociale (DM delle Infrastrutture 22 aprile 2008), poco si è fatto per promuovere e sostenere politiche e progetti concreti di abitare pubblico e sociale. Inoltre, si evidenzia una scarsa integrazione strutturale degli interventi sul patrimonio residenziale pubblico nelle più ampie politiche urbane e territoriali, in quanto le misure tendono a essere concepite in maniera settoriale, separatamente dalle strategie di rigenerazione urbana e di sviluppo territoriale complessivo. A ciò si aggiunge una sempre più marcata propensione verso il settore privato come principale motore dell'offerta abitativa sociale, spesso orientata dalla logica del profitto e della massimizzazione del valore, a discapito della funzione sociale e della piena accessibilità economica, compromettendo la possibilità di perseguire una politica abitativa realmente universale e inclusiva.

In questo contesto problematico, lo studio volge la sua attenzione al caso emblematico dell'edilizia pubblica nel Sud Salento, prendendo a riferimento un'indagine qualitativa che si avvale del punto di vista “informato” e privilegiato della Dirigenza dell'ARCA Sud Salento (già IACP Lecce). Il Salento, infatti, costituisce un ambito territoriale di particolare interesse e rilevanza scientifica non solo per le sue peculiari caratteristiche morfo-tipologiche e l'alto valore paesaggistico-ambientale, ma anche per le sue fenomenologie socio-demografiche e amministrative, come si dirà meglio più avanti. Questa area geografica si configura, a livello regionale, come la Provincia con il più elevato numero di comuni della Regione Puglia e la seconda per popolosità, immediatamente successiva alla vasta Città Metropolitana di Bari. Un tessuto policentrico dove persistono complessi e strutturali fenomeni di spopolamento che interessano in particolare i piccoli nuclei urbani interni, e, contestualmente, si manifestano significative e acute espressioni di disagio abitativo nelle fasce più vulnerabili della popolazione residente. La gestione del patrimonio ERP in un territorio parcellizzato e con dinamiche socio-economiche divergenti richiede, dunque, un livello di coordinamento e una capacità di visione di area vasta che difficilmente può essere garantita dalle singole amministrazioni comunali e che ora è di difficile gestione anche per l'ente ARCA.

Auspiciando una riforma strutturale dell'intero settore, nonché l'implementazione di una politica abitativa nazionale che rimetta al centro l'azione pubblica, il presente contributo propone un modello di *governance* che ridefinisca le politiche abitative a scala urbana, mettendo in discussione gli attuali sistemi di pianificazione e suggerendo un possibile potenziamento della dimensione provinciale.

Il contributo è organizzato come segue. Dopo l'introduzione e un paragrafo dedicato alla metodologia di ricerca basata sulla lettera fenomenologica di un territorio complesso e su interviste qualitative a figure chiave dell'Agenzia ARCA, il contributo riporta una sintetica descrizione degli aspetti amministrativi, delle sinergie interurbane e dei principali dati del patrimonio ERP insistenti sul territorio della Provincia di Lecce. A seguire, si discutono le principali criticità strutturali latenti nel permanere dei disagi e si presenta un modello di *governance* orientato a superare i principali gap esistenti. Un paragrafo di note finali conclude il contributo.

Materiali e metodi

L'indagine, sviluppata per mezzo di un'analisi territoriale e di interviste con l'Ente gestore, ha adottato un approccio qualitativo. Le interviste semi-strutturate sono state rivolte alla dirigenza di ARCA Sud Salento, l'ente responsabile della gestione del patrimonio dell'ERP nella provincia di Lecce. L'obiettivo primario dell'analisi è stato identificare e analizzare le problematiche, le sfide e le potenzialità relative alla gestione e alla rigenerazione del patrimonio nel territorio di competenza. Questo ha permesso di far luce sulle criticità procedurali e progettuali riscontrate, sulle ragioni strategiche delle decisioni prese, su eventuali carenze organizzative e gestionali, e sugli effetti prodotti sul sistema abitativo in termini di riduzione delle condizioni di marginalità.

Le interviste sono state guidate da una *check list*, essenziale per estrarre informazioni e prospettive non deducibili dalla semplice documentazione ufficiale e per meglio comprendere le dinamiche interne all'Ente. La *check list* è stata articolata in tre macro-sezioni:

1. struttura organizzativa e partenariato: questa sezione ha esplorato la rete di relazioni tra gli attori locali, le eventuali difficoltà o punti di forza di un approccio collaborativo e integrato, l'identificazione dei promotori dei progetti di rigenerazione e delle iniziative partecipative, e l'organizzazione interna per l'elaborazione di progetti congiunti orientati ai programmi di finanziamento;
2. progettazione integrata e qualità degli interventi: in questo campo si è verificata l'attenzione dedicata in fase di progettazione all'integrazione con le politiche urbane, il tessuto insediativo esistente, gli strumenti di governo del territorio e i progetti di rigenerazione preesistenti, includendo anche l'integrazione con politiche sociali ed economiche. Si è indagata inoltre la qualità degli interventi sotto il profilo della sostenibilità e dell'inclusività;
3. caratteri gestionali e valutativi: questa parte è stata dedicata all'approfondimento dei fattori e delle procedure che hanno orientato la scelta di aree, ambiti e tipologie specifiche di intervento. Si sono esaminate le procedure messe in atto per il monitoraggio degli interventi e per la valutazione degli impatti ex post sulle aree finanziate, informazioni cruciali per orientare le scelte future e la programmazione successiva.

Si riportano di seguito i risultati dell'indagine, articolati in due paragrafi, uno di descrizione del territorio, l'altro di sintesi dei risultati dell'intervista.

Territorio e patrimonio pubblico in Provincia di Lecce

Il Sud Salento si configura come un territorio periferico e policentrico di elevata complessità, caratterizzato da una peculiare matrice insediativa (trama diffusa e densa di piccoli comuni) e una significativa esposizione alla rigenerazione urbana. Attualmente, la Provincia di Lecce è amministrativamente organizzata in 96 comuni di medie e piccole dimensioni – una configurazione che amplifica le problematiche di coordinamento e la dispersione delle competenze – e conta una popolazione complessiva superiore ai 782 mila abitanti.

La lettura territoriale del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) approvato con Delibera del Consiglio Provinciale n. 75/2008 lo interpreta come una 'città diffusa' o 'Parco', basata sulla dinamica tra poli compatti ('sassi') e aree porose di dispersione ('spugne'). A livello di governo locale, si riscontra una criticità strutturale nella vetustà degli strumenti urbanistici: l'80% dei comuni opera con piani obsoleti, rigidi e statici (solo 19 comuni hanno approvato un nuovo piano urbanistico PUG), con ben 38 comuni che utilizzano ancora i Programmi di Fabbricazione (PdF), orientati all'espansione e inadeguati a gestire le sfide contemporanee di flessibilità, rigenerazione, sostenibilità e inclusione, ostacolando la risposta al mutato fabbisogno abitativo (Fig. 1).

Emerge una forte e storicizzata propensione all'associazionismo intercomunale (L. n. 56/2014), con 74 comuni raggruppati in 15 Unioni di Comuni, un dato che evidenzia una

consapevolezza di sinergie e flussi dinamici tra centri urbani che spinge verso interventi sovracomunali integrati volti a contrastare l'impoverimento. Tale fenomeno è rafforzato dall'istituzione dell'Area Interna Sud Salento (2017), che coinvolge 13 comuni del Capo di Leuca (Fig. 2). La sua Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) è focalizzata sul contrasto all'invecchiamento demografico e allo spopolamento (accelerato dalla crisi dei settori manifatturiero, tessile, agricolo ed edilizio) tramite il potenziamento di servizi (socio-sanitari, scolastici, mobilità) e l'incentivo a nuove imprese, benché si riscontri una mancanza di strategie dirette all'abitare. Il disagio abitativo è scarsamente definito e mappato; l'unico riferimento istituzionale (CIPE n. 87/2003) si limita ai comuni della prima e seconda corona di Lecce, rischiando di depotenziare i comuni più periferici.

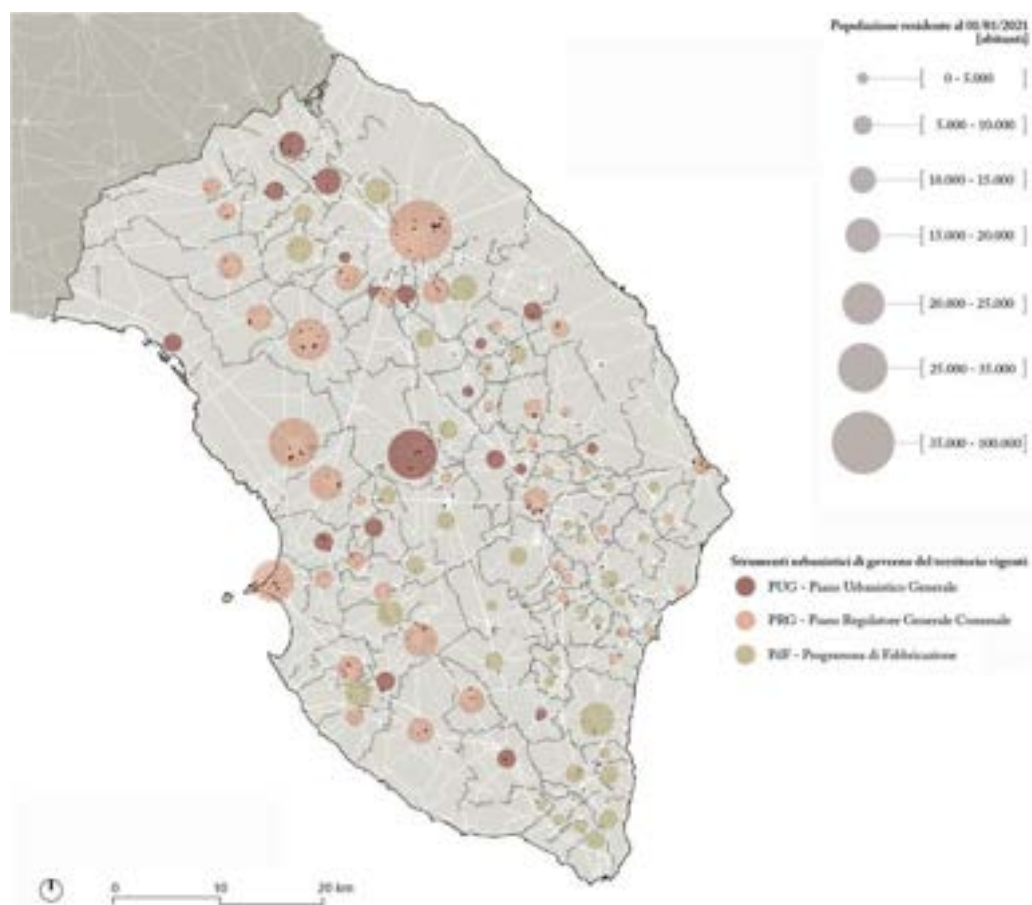


Figura 1: Aspetti amministrativi e pianificatori del Sud Salento. Elaborazione dell'autrice

In questo quadro, il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica gestito da ARCA Sud Salento ammonta, a fine 2023, a un totale di circa 8.000 alloggi⁴⁷; i beni posseduti e gestiti dall'Agenzia sono però diffusi in 89 comuni su 96 distribuiti nella provincia. L'Ente proprietario e gestore degli alloggi pubblici del Sud Salento è per l'appunto l'ARCA Sud Salento, una delle cinque Agenzie Regionali per la Casa e l'Abitare (ARCA) della Regione Puglia. L'ARCA Sud Salento, già IACP di Lecce, istituita per trasformazione con LR n. 22/2014, è gestita da un Amministratore Unico e diretta da un Direttore Generale, ha circa 50 dipendenti e due dirigenti (uno tecnico e uno amministrativo). L'Agenzia è un ente regionale di diritto pubblico non

⁴⁷ Dato estratto dal "Riepilogo Consistenza Immobili per Comune alla data 31/12/2023, documento pubblicato dall'Ente nella sezione Amministrazione Trasparente.

economico strumentale della Regione Puglia, ed opera nell'ambito della gestione dell'intero ciclo di vita del patrimonio immobiliare di ERP di sua proprietà e si occupa di gestire il patrimonio di proprietà di alcuni comuni (attualmente ha una convenzione con i Comuni di Lizzanello e Corsano); si occupa, inoltre, di tutti gli aspetti relativi al rapporto di locazione in collaborazione con le amministrazioni comunali e della gestione dei relativi servizi.

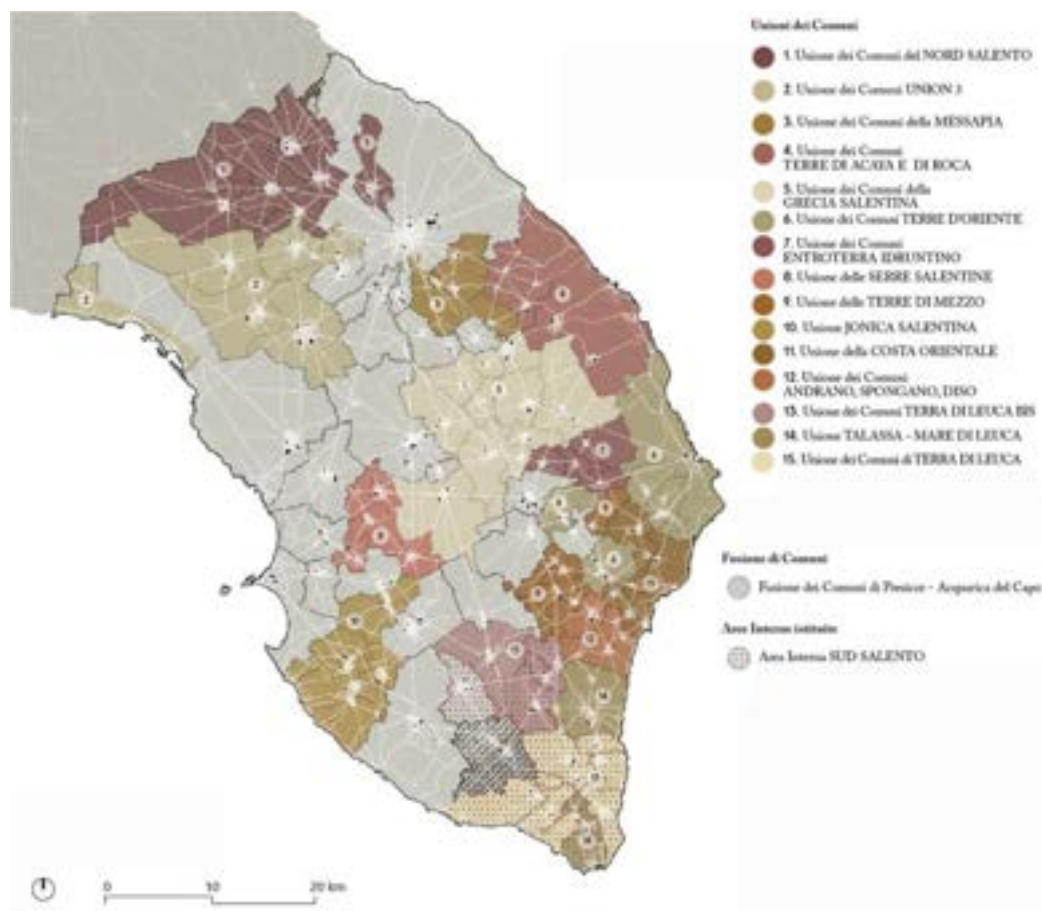


Figura 2: Sinergie Interurbane e aree interne. Elaborazione dell'autrice

La mission principale di ARCA Sud Salento, comune alle altre Agenzie Regionali, è quella di rispondere al fabbisogno abitativo di persone economicamente vulnerabili, fornendo loro alloggi ad un affitto accessibile. La sua competenza territoriale riguarda la Provincia di Lecce. La maggior parte di tale stock è concentrata nei centri urbani maggiori: Lecce (Comune Capoluogo) ha circa 2.242 alloggi, Gallipoli circa 568 alloggi, Maglie circa 501 alloggi, Nardò circa 520 alloggi e Copertino circa 360 alloggi.

Il Sud Salento si è dimostrato un territorio molto attivo durante la stagione di rigenerazione pugliese, ricevendo, nel periodo di riferimento 2003-2021, finanziamenti su 7 programmi per circa 50 progetti distribuiti su oltre 30 comuni orientati al patrimonio di ERP.

Criticità strutturali latenti nel permanere dei disagi

I risultati dell'indagine, derivanti dall'analisi territoriale e dalle interviste con l'Ente gestore, rivelano una profonda disarticolazione tra la gestione dell'ERP e le strategie di rigenerazione urbana e di governo del territorio nella provincia di Lecce, con l'adozione prevalente di approcci settoriali focalizzati sulle attività ordinarie. I risultati emersi mettono in luce quattro questioni principali che definiscono il quadro operativo dell'Agenzia e del contesto locale: 1.

criticità inter-istituzionali e di *governance*; 2. inadeguatezza quantitativa e qualitativa del patrimonio, 3. progetti di riqualificazione edilizia più che di rigenerazione urbana e 4. potenziale insito nei processi di partecipazione e sfide future. Si riportano di seguito i principali elementi.

La principale problematica risiede nell'azione sinergica deficitaria tra gli enti pubblici a diverse scale. Le amministrazioni comunali, anche quelle più virtuose, riscontrano difficoltà nella gestione del disagio abitativo e nell'intercettazione dei finanziamenti pubblici. ARCA Sud Salento, pur possedendo una visione di area vasta e dimostrando proattività nell'intercettare finanziamenti straordinari (oltre 64 milioni di euro per l'ERP in partenariato con 31 comuni, il 60% dei progetti PIRP

¹), opera in un contesto di isolamento istituzionale. L'Ente è costretto a confrontarsi in modo differenziato e isolato con gli 89 comuni del suo ambito, con un dialogo di tipo "uno a molti" che genera inefficienze e lungaggini procedurali. Questa frammentazione è amplificata dall'obsolescenza dei piani urbanistici comunali (che coinvolge l'80% dei comuni) e dall'assenza di piani strategici efficaci, ostacolando l'applicazione di un approccio integrato. L'ARCA lamenta l'assenza di un'autorità terza di coordinamento con funzione di *broker* istituzionale tra la dimensione comunale e quella regionale. Tale carenza acuisce le difficoltà locali nella gestione del disagio abitativo e nella ricezione dei fondi, costringendo l'Agenzia a promuovere relazioni temporanee in regime emergenziale e in assenza di risorse e personale sufficienti. I tentativi di partenariato pubblico-privato sono risultati fallimentari a causa della bassa redditività percepita dal privato.

Parallelamente, il patrimonio ERP nel Sud Salento si conferma quantitativamente insufficiente e qualitativamente vetusto (Fig. 3). Questa condizione di degrado edilizio (scarsa qualità energetica, strutturale e funzionale) acuisce la marginalità sociale nei quartieri. Esiste un significativo sbilanciamento tra domanda abitativa e offerta pubblica, evidenziato dalle graduatorie comunali inelavate e dall'incoerenza dimensionale (alloggi medio-grandi sottoutilizzati da anziani versus sovraffollamento in unità piccole). Questa discrepanza è sintomo di modelli abitativi ormai obsoleti e inadatti alla mutata domanda sociale, rendendo imperativa l'esigenza di adeguare il patrimonio alle normative vigenti in materia di sicurezza sismica, efficientamento energetico, sostenibilità e accessibilità, attività rese complesse dalla scarsità di risorse e dal basso introito generato dai canoni (65€ in media).

¹ Programmi Integrati Riqualificazione delle Periferie, strumenti che in Puglia hanno promosso e attuato le politiche di rigenerazione.



Figura 3: Patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica a Lecce. Foto dell'autrice.

La valutazione dell'esperienza dell'Ente nella captazione di risorse durante la fertile stagione di rigenerazione in Puglia ha rivelato come la maggior parte delle risorse dei programmi finanziati è stata destinata a interventi di manutenzione straordinaria e riqualificazione edilizia, focalizzati sull'involucro e sull'efficienza energetica, con un prevalente livello di intervento all'edificio, e solo raramente esteso al quartiere. Ciò dimostra una priorità per la riqualificazione edilizia anziché per la rigenerazione urbana, tralasciando aspetti cruciali. Sebbene i progetti abbiano soddisfatto i requisiti minimi dei bandi, è mancata una strategia di valutazione e controllo *ex post* da parte della Regione. Questa lacuna non ha permesso di delineare le criticità ricorrenti né di definire strategie future mirate all'integrazione delle politiche e all'uso finalizzato delle risorse. Di conseguenza, la stagione di rigenerazione non ha prodotto il cambio di rotta sperato, mantenendo molte attività in un regime di azione straordinaria e non risolvendo pienamente il persistente disagio abitativo. Nonostante le difficoltà, dove la partecipazione dell'utenza finale è stata promossa in modo eloquente, si sono innescati impatti sociali positivi e durevoli (aumento della cura degli spazi, associazionismo), dimostrando che la condivisione progettuale, anche in interventi limitati, può generare qualità. Tuttavia, l'applicazione di tali metodologie è stata spesso discontinua a causa dell'inesperienza diffusa degli enti. Guardando alle sfide future, il Sud Salento possiede potenzialità intrinseche (forti identità territoriali, spiccata tendenza all'associazionismo sovracomunale) che possono essere sfruttate per sviluppare strategie di area vasta per l'abitare. Questo potrebbe consentire

un riequilibrio dei bisogni (ad esempio, tramite il ripopolamento di centri minori) e il superamento della divisione stagna tra edilizia pubblica e sociale, in vista di un'offerta di abitare sociale e urbano che risponda ai bisogni crescenti di un ceto sociale sempre più ampio e di nuove forme di disagio, come i proprietari in difficoltà economica. In questo la dimensione provinciale assume un ruolo strategico per definire politiche abitative integrate alle politiche urbane, superando il regime tradizionale statico, verso un approccio dinamico, integrato e flessibile.

Strategie e proposte

Per colmare le lacune emerse e affrontare il persistere del disagio abitativo e della marginalità, si propone una strategia che valorizzi la dimensione dell'area vasta e la territorializzazione delle politiche abitative. In assenza di una chiara legge nazionale di principi e stante la frammentazione amministrativa, è essenziale che l'azione si focalizzi sul potenziamento degli enti pubblici in termini di competenze e risorse. Nella convinzione che il sistema dell'abitare sia un sistema complesso e aperto (Batty, 2008) (Mangialardi, 2023), la gestione non può prescindere da un approccio de-settorializzato e multidimensionale, integrando i bisogni della casa con l'urbanistica, i servizi e la sostenibilità.

In questo quadro, la scala intermedia (provinciale o sovracomunale) è lo snodo principale per la transizione. È cruciale ridare valore al ruolo delle Province (oggi depotenziate) o degli enti di area vasta, conferendogli la funzione di regia pubblica rinnovata. Questo ruolo non sminuisce la competenza operativa storica delle Agenzie Regionali per la Casa (o comunque denominate), ma la inquadra in una pianificazione strategica coerente. L'ente intermedio deve accompagnare e coordinare l'attuazione delle politiche abitative aderenti ai bisogni dei luoghi, superando l'inefficienza derivante dall'obsolescenza dell'urbanistica comunale e l'isolamento degli enti gestori.

Il rilancio si articola attraverso un modello di gestione integrata (Fig. 4) organizzato su tre livelli gerarchici, come strategia esecutiva di rigenerazione e risposta ai disagi abitativi persistenti:

1. livello sovralocale (strategico): garantisce la visione di medio-lungo periodo e lo studio tecnico-legislativo, rispettando i principi di sostenibilità urbana e inclusione sociale;
2. livello di area vasta (snodo innovativo): l'ente intermedio (Provincia) mappa il fabbisogno in tutte le sue forme (dal disagio estremo alla "fascia grigia"), rileva il patrimonio pubblico e privato disponibile e li restituisce in sistemi informativi georeferenziati (es. Osservatori Regionali aggiornati) per il supporto alle decisioni. Seguire la vocazione territoriale permette di definire strategie multidimensionali che favoriscano il coinvolgimento del privato e il riequilibrio dei bisogni (ad esempio, indirizzando il ripopolamento dei centri minori in abbandono).
3. livello comunale (esecutivo): i comuni restano i responsabili dell'attuazione, utilizzando la componente programmatica dei nuovi strumenti urbanistici per concretizzare il progetto urbano complesso e multidimensionale, dando priorità alla progettazione del riuso e alla rigenerazione urbana.

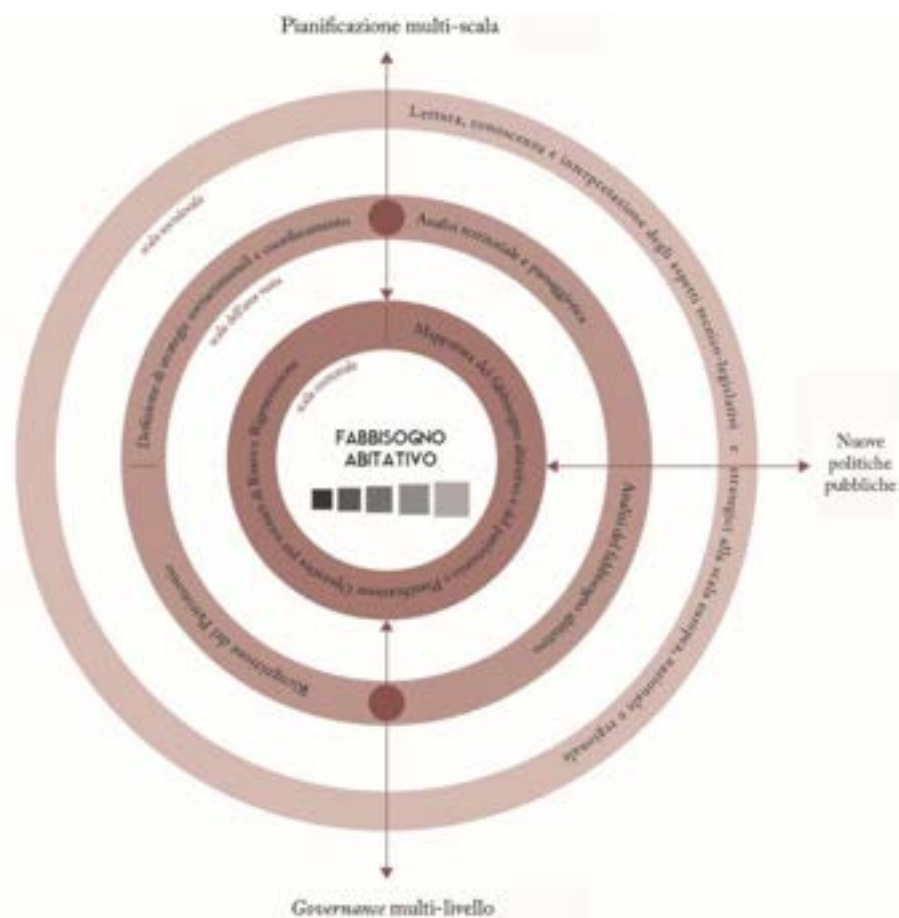


Figura 4: Modello di governance. Elaborazione dell'autrice.

Il modello, così organizzato, può stimolare l'azione programmatica, capitalizzando le potenzialità intrinseche di un territorio (ad esempio nel caso del Sud Salento le forti identità, l'associazionismo, ecc.) per sviluppare strategie di area vasta in grado di superare la divisione stagna tra edilizia pubblica e sociale verso un abitare di qualità, restituendo centralità alla regia pubblica e al diritto all'alloggio come politica di welfare.

Riflessioni conclusive

Nell'ipotesi di fondo che politiche abitative di successo non possano più dipendere dalla capacità isolata di un singolo soggetto istituzionale, quale l'ARCA, di farsi carico delle sfide socio-economiche in tema di abitare, il presente contributo propone una riflessione critica sul ruolo strategico che la dimensione provinciale (o di area vasta) è chiamata ad assumere nella gestione, nell'attuazione e nell'indirizzo di tali politiche, in stretta sinergia con gli altri attori istituzionali e in funzione di una necessaria integrazione con la pianificazione urbana e le politiche di welfare.

Una necessità che emerge con forza dalla complessità dei bisogni abitativi contemporanei, dalle carenze dell'offerta pubblica dal punto di vista qualitativo e quantitativo e dalla palese inefficacia dei modelli di *governance* attuali. Tali criticità sono di natura strutturale: esse affondano le radici nel progressivo disimpegno dalla politica abitativa nazionale a partire dagli anni Novanta e si amplificano con interventi rigenerativi che risultano slegati dalle più ampie strategie urbane e territoriali, in quanto focalizzati prevalentemente sulla riqualificazione edilizia. Inoltre, la tendenza a concepire le misure in maniera settoriale e la propensione a

delegare l'offerta abitativa alla logica di profitto del settore privato compromettono la possibilità di perseguire una politica realmente universale e inclusiva.

Il caso studio del Sud Salento ha evidenziato in modo inequivocabile tali criticità latenti. L'indagine qualitativa, avvalendosi del punto di vista privilegiato dell'Ente gestore, ha confermato un'azione sinergica deficitaria, un isolamento istituzionale dell'ARCA costretta a operare in regime emergenziale, la vetustà del patrimonio pubblico e degli strumenti urbanistici comunali vigenti, inadeguati a governare le sfide contemporanee di flessibilità, sostenibilità e riuso e a rispondere al complessificarsi dei bisogni. I progetti di rigenerazione passati, pur avendo intercettato oltre 64 milioni di euro, si sono rivelati interventi prevalentemente di riqualificazione edilizia focalizzati sull'edificio, tralasciando la dimensione sociale e relazionale del quartiere.

Per superare questa disarticolazione e l'obsolescenza dell'offerta pubblica, si rende indispensabile una riforma del sistema di *governance* che rimetta al centro l'azione pubblica integrata. Si propone, pertanto, un modello che ridefinisce le politiche abitative in chiave multiscalare, potenziando la dimensione provinciale (o di area vasta) come snodo principale e innovativo della transizione. Questo livello intermedio, attualmente depotenziato, deve assumere il ruolo di regia strategica, affiancando e coordinando le attività dell'ARCA (mantenendone la competenza storica) e dei Comuni (nell'esecuzione progettuale), in ottica di sussidiarietà e complementarità. La Provincia, in quanto nodo di coordinamento, è la scala più idonea per la mappatura del fabbisogno in tutte le sue forme (dal disagio estremo alla fascia grigia dei nuovi bisogni), per la ricognizione del patrimonio pubblico e privato in disuso e per l'implementazione di sistemi informativi georeferenziati (es. Osservatori Regionali), essenziali per una pianificazione razionale. La valorizzazione della vocazione territoriale e delle sinergie intercomunali (forti identità, fenomeno dell'associazionismo, Strategia Nazionale Aree Interne) diviene così lo strumento per definire strategie multidimensionali coerenti, indirizzando ad esempio il riequilibrio dei bisogni attraverso il ripopolamento dei centri minori in abbandono e facilitando il coinvolgimento del privato tramite regole perequative urbane e territoriali. Il modello proposto mira a capitalizzare le potenzialità intrinseche del territorio per superare la divisione stagna tra edilizia pubblica e sociale, riaffermando il diritto all'alloggio come politica di welfare e guidando i Comuni, attraverso l'uso flessibile degli strumenti urbanistici di nuova generazione, verso la progettazione del riuso e la rigenerazione urbana effettiva.

In definitiva, l'abitare, inteso come un sistema complesso (Armondi, 2018), può essere analizzato e governato solo attraverso l'adozione di politiche adattive multi-scalari, multi-settoriali e multi-attoriali. In tal senso, il sistema dell'abitare dovrebbe adottare un modello plurale di *governance*, capace di attivare sussidiariamente tutti gli attori del processo al fine di garantire il diritto a un alloggio adeguato e accessibile a tutti coloro che ne necessitano, impiegando tutti gli strumenti economici, fiscali, sociali e, non da ultimo, urbanistici, utili al suo raggiungimento, superando l'attuale isolamento di alcuni attori pubblici.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Allulli, M., 2010.

Le Politiche Urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione. Roma: Cittalia - Fondazione Anci Ricerche.

Almadori, A. e Fregolent, L., 2020.

Condizioni, pratiche e prospettive degli enti gestori dell'edilizia residenziale pubblica. in Laino, G. *Quinto Rapporto sulle città Urban@it. Politiche urbane per le periferie*. Bologna: il Mulino, p.113–121.

Armondi, S., 2018.

Il governo della città complessa. Verso una nuova formazione. Milano: Guerini e Associati.

Barbanente, A., 2007.

Una nuova centralità per le politiche abitative in Puglia. Indirizzi, programmi e pratiche regionali. in Capurso, L., Ruberto, R., Lupelli, S. e Dachille, G. *100 Anni di IACP Bari. 1906-2006. Il Centenario dello IACP di Bari tra passato e futuro*. Bari: Edizione Giuseppe Laterza, p.177–183.

Batty, M., 2008.

Cities as Complex Systems: Scaling, Interaction, Networks, Dynamics and Urban Morphologies. UCL CENTRE FOR ADVANCED SPATIAL ANALYSIS, Working Papers Series, Paper 131. London: Casa, p.1–62.

Mangialardi, G., 2023.

Gestione dell'Abitare tra azione pubblica e nuove politiche urbane. Melfi: Libria

VUOTI A RENDERE. LA SFIDA DELLA PARTECIPAZIONE POPOLARE.

Erica Mangione

Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
– DIST

erica.mangione@polito.it

Eleonora Borghi

Università di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
– DIST

eleonora.borghi673@edu.unito.it

Abstract

Among the many challenges currently facing the housing sector in Italy, the presence of tens of thousands of vacant and unused dwellings stands out as one of the most critical. At the same time, it represents a challenge for urban governance policies, as no established data or tools allow for accurate quantification or effective management.

This article presents an experience of civic participation aimed at addressing housing vacancies through the proposal of technical and political solutions. The Vuoti a Rendere campaign in Turin seeks to counter the issue of empty and unused properties by urging the local government to act on large public and private property holdings currently in disuse, to return them to the market for residential use.

The article critically reflects on the balance between private property rights and the public interest in a context where access to housing is denied to many. Central to this reflection is a proposal for a vacant dwell registry, put forward by the *Vuoti a Rendere* campaign, inspired by experiences and regulations already in place in other European countries. This initiative aims to bring visibility to a problem that is often difficult to quantify but frequently faces technical and regulatory obstacles in its implementation.

Keywords: vacancy, housing right, property, local policy

Tra le molte dimensioni problematiche che caratterizzano oggi la sfera dell'abitare in Italia, la presenza di decine di migliaia di alloggi in stato di non uso è una delle più critiche. Allo stesso tempo si pone come sfida per le politiche di governo della città, dal momento che non esistono dati o strumenti consolidati per permettere una quantificazione accurata del fenomeno e funzionali alla sua gestione.

L'articolo presenta un'esperienza di partecipazione civica orientata alla lotta contro l'inutilizzo abitativo, attraverso la proposta di soluzioni tecniche e politiche. La campagna torinese Vuoti a Rendere si pone l'obiettivo di contrastare il fenomeno degli immobili vuoti e inutilizzati, chiedendo al governo locale di agire sulle grandi proprietà di patrimonio pubblico e privato in stato di non uso affinché vengano rimesse sul mercato per usi abitativi. A partire dalla campagna, l'articolo propone una riflessione critica sull'equilibrio tra proprietà privata e interesse pubblico in un contesto in cui l'accesso alla casa è negato a molti. Alla base della riflessione vi è una proposta di censimento degli alloggi sfitti avanzata dalla campagna Vuoti a rendere, ispirata ad esperienze e normative già presenti in altri paesi europei; un'operazione che punta a rendere visibile un problema spesso difficile da quantificare, ma spesso riscontra difficoltà tecniche o normative nella sua applicazione.

Keywords: vuoti, inutilizzo, diritto all'abitare, proprietà, politiche locali

Vuoti abitativi: definire il problema

In base ai dati del censimento permanente Istat 2021, il 27,2% delle abitazioni in Italia risulta non occupato, con variazioni tra aree del paese e con le grandi città ad alta tensione abitativa che oscillano tra il 15 e il 20% delle abitazioni non occupate. Tuttavia, in Italia scarseggiano studi che permettano di conoscere con maggiore dettaglio il fenomeno e iniziative politiche per porvi rimedio. La quantificazione dei vuoti abitativi resta un'operazione complessa di cui le pubbliche amministrazioni difficilmente si fanno carico (Caramaschi, 2021). Nella letteratura accademica, sebbene ci sia un comune consenso sul fatto che l'inutilizzo rappresenti uno stato in cui un edificio o un alloggio non sono occupati, non esiste una definizione unanimemente riconosciuta. Gli approcci definitivi sono diversi e ognuno funzionale allo studio che lo utilizza.

Secondo Wang e Immergluck (2019), lo stato di non utilizzo (*vacancy*) è definito in base al tempo e può distinguersi tra *short-term* e *transitional*, visti generalmente come parte integrante del mercato immobiliare e utili a consentire la mobilità dei locatari, e *long-term*, espressione di una scelta deliberata di non utilizzo. In tale prospettiva temporale, la durata del vuoto è tuttavia connessa con una stratificazione di cause. Rink e Wolff (2015) e Han, Stacey e Chen (2023) propongono classificazioni che distinguono tra inutilizzi *market active* (funzionali al normale funzionamento del mercato) e naturali (esterni al mercato), strutturali (vuoti per fattori che li rendono inadatti all'uso abitativo) e speculativi (posseduti da investitori per trarne profitto).

Huuhka (2015) propone una distinzione più sfumata, tra inutilizzi naturali e strutturali. Tra i primi ci sono ad esempio le abitazioni in fase di transazione o ristrutturazione, che rendono un certo grado di vuoto non solo inevitabile ma anche funzionale alla dinamicità del mercato. Gli inutilizzi strutturali si verificano invece quando gli edifici rimangono vuoti a causa di fattori che li rendono inadatti all'uso abitativo, come posizione geografica non desiderabile, tipologia di costruzione che non risponde alle esigenze del mercato o condizioni che rendono difficile trovare occupanti. A complemento di questa categorizzazione funzionale, emerge come ulteriore livello di analisi rilevante, ai fini delle riflessioni su azioni ed attori in gioco e strumenti per agire, la natura dei soggetti proprietari dei vuoti. In estrema sintesi, si può distinguere tra proprietà pubbliche e private e tra piccoli e grandi proprietari. Se è intuibile la prima distinzione, è invece più complessa la seconda. Anche in questo caso, i grandi proprietari vengono variamente intesi da letteratura e legislazione ed anche in questo caso scarseggiano studi e ricerche. L'etichetta di grande proprietario nasconde una notevole varietà di profili, stili gestionali e strategie patrimoniali. Cambia la reazione alle sollecitazioni del mercato, gli obiettivi di rendimento e la disponibilità a praticare forme di affitto che rispondano al bisogno sociale (Gaeta, 2018).

Non è tra gli obiettivi di questo contributo scegliere o delineare definizioni legate ai vuoti abitativi o ai soggetti responsabili della loro esistenza, ma restituire la complessità del fenomeno, imprescindibilmente legata ai contesti sociali, economici e politici in cui si manifesta. Si può però individuare, a nostro avviso, un grado di criticità: è evidente come gli stati di inutilizzo strutturali e di medio-lungo termine, siano quelli più problematici, se – come in questo contributo – si intende guardare al patrimonio immobiliare non utilizzato come risorsa per rispondere alle sfide della crisi abitativa in corso; così come costituisce un tema di responsabilità e giustizia sociale la concentrazione di grandi quantità di alloggi vuoti in poche grandi proprietà.

Pratiche internazionali e cultura della proprietà

L'esistenza di grandi quantità di vuoti abitativi è un fenomeno ormai internazionalmente riconosciuto come in forte contraddizione con l'evoluzione della domanda di accesso alla casa;

ne sono testimonianza le iniziative politiche intraprese da governi locali a livello internazionale con approcci che tentano di bilanciare il diritto di proprietà con l'interesse pubblico, introducendo norme che agiscono sui diversi fronti possibili, anche attraverso la responsabilizzazione dei proprietari (Borghi, 2024).

Nella regione di Bruxelles, la gestione dei vuoti abitativi è regolata tramite un inventario regionale annuale degli immobili non occupati. I proprietari degli immobili vuoti da più di dodici mesi vengono diffidati e sanzionati se non forniscono entro un periodo di tempo una giustificazione del vuoto. Cardine della normativa è il diritto di gestione pubblica che attribuisce alle autorità locali e agli operatori pubblici la facoltà di assumere provvisoriamente la cura degli immobili non abitati. L'intervento pubblico si concretizza nelle ristrutturazioni necessarie a rendere gli immobili abitabili e nel successivo inserimento all'interno del mercato degli affitti sociali. In caso di opposizione, il governo procede a una gestione coatta. In Catalunya, la LLEI 1/2022 funziona analogamente: consente l'esproprio di alloggi inutilizzati di grandi proprietari, con un meccanismo simile che prevede mappatura, diffida e potenziale requisizione degli immobili. In Scozia, il Local Government Finance Act del 2012 introduce elementi fiscali disincentivanti, eliminando gli sconti sulla tassa comunale per proprietà in stato di non uso e contemporaneamente aumentando il livello di imposta dovuta su tali proprietà.

La ricognizione di politiche e pratiche internazionali è utile per guardare alle culture e ai contesti che sul tema dei vuoti abitativi sembrano essere più sensibili. Guardando alle politiche abitative italiane, sono affette da alcune carenze storiche, alle quali si sono sommate nell'ultimo decennio nuove problematiche che non rendono sempre possibile la garanzia del diritto fondamentale ad un'abitazione adeguata. Le carenze sono evidenti nelle lacune strutturali dei sistemi di gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica: sottodimensionamento, disinvestimento e alienazioni rendono oggi lo stock di abitazioni inadeguato ai bisogni della popolazione. La normativa in materia di locazioni abitative può essere giudicata, a ormai venticinque anni dall'apertura del settore alla logica di mercato determinata dalla legge n. 431 del 1998, come un fallimento: invece di tutelare, in ottica redistributiva, gli interessi dei conduttori, la legge ha innescato processi di spostamento di ricchezza a favore dei proprietari. La frammentazione del mercato delle locazioni e l'espansione incontrollata delle locazioni brevissime hanno portato a contrapposizioni e discriminazioni tra vari segmenti della popolazione. Il disagio abitativo in Italia riguarda anche la sempre più ampia zona grigia: lavoratori disoccupati, sottoccupati e precari, persone straniere, parte della popolazione studentesca. Le proposte in sede parlamentare di criminalizzazione delle occupazioni senza titolo e le scelte di non dare continuità ai fondi nazionali per la morosità incolpevole a fronte dell'aumento degli sfratti¹ (la maggior parte per morosità incolpevole) mostrano l'intenzione di proteggere il diritto di proprietà, lungi dall'affrontare in modo organico problemi multidimensionali, cercando di affrontarne le cause profonde.

Di fronte a quella che viene ancora definita emergenza abitativa, le amministrazioni appaiono in grande difficoltà. Tuttavia, la crisi dell'abitare è globale (Wetzstein, 2017²; Grazioli, 2024). L'inadeguatezza o l'inaccessibilità economica del bene casa non è uno scostamento temporaneo da uno standard ben funzionante: per le popolazioni più fragili e meno abbienti la crisi dell'abitare è la norma (Madden *et al.*, 2020). Questa crisi non dipende da fenomeni

¹ Nel 2022 hanno raggiunto in Italia il numero stimato di 190.000 (dati Il Sole 24 Ore).

² Quella che Wetzstein chiama "Global Urban Housing Affordability Crisis", ovvero una crisi che si traduce in una crescita dei costi per la casa che procede (in accelerazione) a velocità maggiore della crescita degli stipendi.

congiunturali (*ibidem*) ma da problematiche sistemiche, di natura politica, economica e culturale che richiedono iniziative radicali e coraggiose.

L'Italia è tra i paesi con una cultura politica che vede le normative più attente difendere i diritti dei proprietari che non quelli degli inquilini (*ibidem*). Il susseguirsi di azioni che nel tempo lo Stato italiano ha adottato nell'ambito delle politiche abitative, hanno comportato uno sbilanciamento verso l'opzione proprietaria in tutti i segmenti della stratificazione sociale (Filandri *et al*, 2020). Una cultura dell'abitare di proprietà, sempre visto come investimento sicuro e bene rifugio, a fronte dell'inefficienza rappresentata dal pagamento di un affitto. La preferibilità della proprietà è diventata un mito razionale (*ibidem*) che rende qualsiasi proposta che agisca sul dispositivo proprietario una mossa politicamente impopolare e rischiosa.

Vuoti a rendere

Molte delle disfunzioni del settore abitativo italiano risultano particolarmente evidenti a Torino, per le caratteristiche socioeconomiche ed edilizie della città e per il decremento della sua popolazione. Negli anni successivi alla pandemia Torino è stata tra le province con il numero più elevato di sfratti eseguiti: nel 2023 è stata la seconda con 1.752, dopo Roma con 2.058; degli sfratti emessi a Torino, l'88% è per morosità (Ministero dell'Interno). Questo a fronte della mancanza di alloggi sufficienti a garantire alternative abitative, come dimostrano i dati dell'Osservatorio sulla condizione abitativa della città di Torino che riportano le assegnazioni di edilizia sociale per emergenza abitativa: nel 2023 ne hanno beneficiato solo 346 famiglie, con un calo del 24% rispetto al 2022. Eppure, nel 2023, nella Città Metropolitana di Torino su 29.921 erano 2.497 gli alloggi ERP sfitti, dato in crescita del 53% rispetto al 2020 (Osservatorio regionale condizione abitativa, 2024) e continuano i piani di dismissione e alienazione del patrimonio. Per quanto riguarda i vuoti, secondo Istat (2021) le abitazioni non occupate a Torino nel 2021 sarebbero state oltre 78.000, pari al 16% del totale. In tale contesto si è delineata, a inizio 2024 la proposta di delibera popolare Vuoti a rendere, una campagna di attivismo intorno alla condivisa urgenza di un'attivazione politica sul tema dell'abitare, da parte di oltre 50 realtà che da anni e in vario modo fanno esperienza dell'aggravarsi della crisi abitativa nella città di Torino³. Gli alloggi vuoti sono stati scelti come tema simbolico per fronteggiare la contraddizione – usando uno slogan fatto proprio dalla campagna – di avere troppe case senza persone e troppe persone senza casa. La deliberazione di iniziativa popolare, tra gli strumenti di partecipazione popolare previsti dal regolamento della città di Torino, punta a riattivare il dibattito cittadino sul diritto all'abitare, facendolo sia a livello di cittadinanza, grazie alla raccolta firme⁴, sia a livello di corpi politici – vincolando con questo strumento il consiglio comunale alla discussione. La deliberazione sostiene l'opportunità di intervenire non soltanto su proprietà pubbliche – chiedendo una moratoria dei piani di alienazione e una restituzione degli alloggi a usi abitativi – ma anche su edifici e alloggi di proprietà privata, specialmente laddove i beni in situazioni di ingiustificato abbandono siano nel patrimonio di grandi proprietari⁵. Uno dei principi alla base dell'iniziativa è che la protezione dei diritti di proprietà non dovrebbe mai essere disgiunta dalla missione collettiva della proprietà pubblica, nonché dal principio di cui all'articolo 42 della Costituzione, secondo cui la proprietà privata

³ Ad esempio, oltre ad organizzazioni attive con sportelli casa e servizi di supporto a persone in emergenza abitativa, hanno aderito ARCI Torino, ASGI, Fridays for future, UDU, Legambiente, Spi CGIL, Gruppo Abele, Libera Piemonte e molte altre. Si veda www.vuotiarendere.org.

⁴ Ai sensi dello Statuto della Città di Torino, “La proposta di deliberazione deve essere sottoscritta da almeno millecinquecento titolari dei diritti di partecipazione”.

⁵ Anche prendendo spunto dalle misure adottate da altri Stati e amministrazioni, la deliberazione indica come ingiustificato uno stato di abbandono che persista da almeno due anni; come grandi proprietari le persone fisiche e gli enti titolari di almeno 5 alloggi nel territorio della Città di Torino.

deve avere funzione sociale e risultare accessibile a tutti. Ciò dovrebbe essere tenuto in particolare considerazione quando oggetto della proprietà siano case di abitazione, per l'evidente importanza di questi beni e per la delicatezza degli interessi che soddisfano; dovrebbe valere a maggior ragione per i casi in cui i soggetti proprietari siano società attive nei settori immobiliare e finanziario, il che spesso incentiva forme di speculazione e finanziarizzazione della proprietà edilizia e delle case lontane dai bisogni della collettività. Il dispositivo proposto si articola in passaggi progressivi che la città può seguire per l'individuazione e la messa a disposizione del patrimonio abitativo inutilizzato, partendo da un censimento sullo stato del patrimonio edilizio esistente e passando in estrema ratio alla leva impositiva locale o alla requisizione⁶.

Come si è visto, non si parla di iniziative inedite, in Europa sono ormai affermate in molti contesti strategie politiche innovative, che stanno promuovendo il diritto alla casa tramite interventi di contrasto all'ingiustificato stato di abbandono del patrimonio edilizio di enti pubblici e soprattutto di grandi proprietari privati.

Conclusioni

Ad oggi la proposta di deliberazione è stata presentata e nei primi mesi del 2025 inizierà l'iter di discussione consiliare. Nel frattempo, la campagna Vuoti a rendere prosegue in due direzioni. La prima è l'animazione del dibattito di rete sul diritto all'abitare, a livello locale così come nazionale, con l'adesione al Social forum per l'abitare. Ma anche con un lavoro nel merito delle misure proposte, costruendo dal basso e con il sostegno delle competenze di ricercatori solidali, metodologie e strumenti che possano supportare la città nella fase di attuazione.

In un contesto di cultura della proprietà molto radicata come quello italiano, Vuoti a rendere è una richiesta di iniziative politiche molto coraggiose e inedite. Fa eccezione l'iniziativa del comune di Bologna, che ha presentato a gennaio 2025 un lavoro di Stima delle abitazioni potenzialmente vuote⁷: un passo importante verso il riconoscimento dei vuoti come problema pubblico e delle politiche, così come verso la definizione di una metodologia per il censimento, anche se non è chiaro quali possano essere le conseguenze politiche di una simile operazione. L'inutilizzo abitativo si sta ponendo come questione etica nel dibattito sull'abitare e impone una riflessione sulla responsabilità sociale dei proprietari e il ruolo delle istituzioni. Iniziative come Vuoti a rendere propongono un ripensamento delle politiche abitative, che riesca a guardare al di là della tutela indiscriminata della proprietà privata, contemplandone i limiti in relazione al benessere collettivo e al diritto all'abitare, ma anche riconoscendole quella funzione sociale che la carta costituzionale le attribuisce. Chi ha tante case ha in mano le chiavi di tanti progetti di vita, realizzati e ancora da realizzare. Una responsabilità non di poco conto e le politiche pubbliche possono fare la differenza tra un uso speculativo e un uso diligente del patrimonio (Gaeta, 2018). Occorre quindi un cambiamento di prospettiva sui vuoti, da guardare come opportunità e leve per la costruzione di immaginari di cambiamento (Ranzini, 2024), pieni di informazioni che permettono di costruire risposte a problemi articolati e differenziati in funzione delle diversità sociali e territoriali che caratterizzano le città (Manfredini, Giavarini, 2024).

Riferimenti bibliografici

⁶ Per il testo integrale della proposta si veda <https://www.vuotiarendere.org/delibera/>

⁷ Si veda il Report di ricerca <https://www.pianoabitarebologna.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno-3-Stima-delle-abitazioni-potenzialmente-vuote-a-Bologna.pdf>

Borghi, E. 2024. *Mappature invisibili: strumenti per il censimento, lo studio e l'utilizzo delle unità abitative in stato di non uso* [Tesi di laurea non pubblicata]. Politecnico di Torino.

Caramaschi, S. 2021. Il verbo abitare non è all'infinito: sull'inutilizzo del patrimonio abitativo nella città contemporanea. *CRIOS: critica degli ordinamenti spaziali*: 22, 2, 2021, 6-15.

Filandri, M., Semi, G., Olagnero, M., 2024. *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*. Il Mulino.

Gaeta, L. 2018. I grandi proprietari milanesi di edilizia residenziale: questi sconosciuti. In F. Cognetti, A. Delera (a cura di), *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*. Mimesis edizioni.

Generalitat de Catalunya. 2022. *Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, per a garantir el dret de real·lotjament adequat de les persones en risc d'exclusió residencial*. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), 8615.

Grazioli, M. 2024. Oltre l'emergenza abitativa. Crisi di abitabilità: il caso di Roma. *Rivista Geografica Italiana*.

Han, L., Stacey, D., Chen, H. 2023. Frictional and speculative vacancies: The effects of an empty homes tax. *Housing Studies*.

Huuhka, S. 2016. Vacant residential buildings as potential reserves: A geographical and statistical study. *Building Research & Information*, 44(8), 816-839.

ISTAT. 2021. *Censimento permanente 2021: Caratteristiche delle abitazioni*. Istituto Nazionale di Statistica.

Madden, D., Marcuse, P., Pizzo, B. eds., 2020. *In difesa della casa: politica della crisi*. Firenze: Editpress, 2020 - 254 p. – Territori.

Manfredini, G., Giavarini, V. (2024). *Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna*. Un quaderno dell'Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo di Bologna. Quaderno 3. Comune di Bologna.

Osservatorio sulla condizione abitativa. 2024. *Report 2023: Torino*. Dipartimento Servizi Sociali e Socio Sanitari e Abitativi, Divisione Edilizia Residenziale Pubblica, Comune di Torino

Ranzini, A. 2024. Il vuoto abitato. La tensione tra urbanistica e welfare nella gestione delle politiche di riqualificazione urbana di contesti marginali. In *Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 08 (Vol. 8, pp. 162-166). Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti.

Région de Bruxelles-Capitale. 2003/2022. *Code bruxellois du Logement*. Moniteur Belge / Belgisch Staatsblad

UK Parliament. 2012. *Local Government Finance Act 2012*. The National Archives.

Wang, K., Immergluck, D. 2019. Housing vacancy and urban growth: explaining changes in long-term vacancy after the U.S. foreclosure crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34(2), 511-532.

Wetzstein, S. 2017. The global urban housing affordability crisis. *Urban studies*, 54(14), 3159-3177.

Wolff, M., Rink, D. 2019. Structure of housing vacancy in Germany. A Typology of Attributes of the German Housing Census 2011 in German Municipalities. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 77(3), 273-290.

L'ACCESSO ALLA CASA PER I CITTADINI STRANIERI: UNA QUESTIONE SEMPRE PIÙ IMPELLENTE

Giovanna Marconi

Cattedra Unesco SSIIM, Università Iuav di Venezia

marconi@iuav.it

Abstract

L'accesso alla casa costituisce una delle principali sfide che i cittadini stranieri affrontano nei percorsi di inserimento nei contesti di arrivo. Dopo un breve cenno agli ostacoli sistemici e culturali che incontrano - con particolare riferimento al contesto veneto - questo contributo presenta alcune esperienze significative promosse da enti locali e/o associazioni. Queste dimostrano come, a fronte di politiche abitative inadeguate a livello sia regionale che nazionale, si possa contare su un capitale territoriale (OCSE, 2001; Camagni, 2009) che ha saputo sviluppare conoscenze e competenze per promuovere un equo accesso alla casa, sperimentando pratiche, strumenti e meccanismi utili anche a rimettere in gioco il patrimonio abitativo inutilizzato. Anche le iniziative più efficaci faticano però a emergere ed essere (ri)conosciute, e tantomeno valorizzate nella costruzione di politiche pubbliche. Sulla base di questa constatazione, la Cattedra Unesco SSIIM su *l'Inclusione Sociale e Spaziale dei Migranti Internazionali – politiche e pratiche urbane* dell'Università Iuav di Venezia, oltre a condurre ricerca per ampliare la base di conoscenze sul tema, è impegnata nel sostenere la costruzione di reti e comunità di pratiche che possano scambiare saperi ed esperienze, ma anche far pressione affinché strumenti e strategie dagli esiti promettenti vengano integrate in politiche strutturali.

Parole chiave: migranti, accesso alla casa, pratiche inclusive, accompagnamento all'abitare, networking

Access to housing represents one of the main challenges faced by people with migrant background in their settlement processes. After outlining the systemic and cultural barriers they encounter - with particular focus on the Veneto region - this paper presents three significant initiatives promoted by local institutions and civil society organizations. These cases reveal how, in the face of inadequate housing policies at both regional and national levels, territories can rely on a territorial capital (OCSE, 2001; Camagni, 2009) that has developed knowledge and skills to promote equitable access to housing, through the testing of promising practices, tools and mechanisms – which may also contribute to the reactivation of vacant housing stock. However, even the most effective initiatives struggle to gain visibility and institutional recognition, let alone be integrated into mainstream public policies. In light of this, the SSIIM UNESCO Chair on the *Social and Spatial Inclusion of International Migrants - Urban Policies and Practices* at University Iuav of Venice, while advancing research to deepen the understanding of these dynamics, also actively supports the creation of practice-based networks and communities. These facilitate knowledge exchange while advocating for the integration of promising strategies into structural policies.

Keywords: Migrants, Access to housing, Inclusive practices, housing support, networking

Introduzione e metodologia

La casa è un diritto fondamentale riconosciuto da numerosi trattati e leggi internazionali e nazionali. Per i migranti è, se possibile, ancora più importante, in quanto bene primario per il processo di inserimento socio-spaziale e radicamento nel territorio d'approdo (Ager & Strang, 2008; Muñoz, 2018). Se la residenza anagrafica è per loro un presupposto per l'esercizio di

molti diritti (Gargiulo, 2022), un alloggio adeguato e a costo accessibile è un *sine qua non* per impegnarsi in processi di *home-making* (Boccagni, 2023).

Come noto, in Europa (e non solo) i migranti si collocano tra i gruppi più svantaggiati e vulnerabili in molti ambiti di vita. In particolare, risultano tra i soggetti maggiormente esposti a situazioni di precarietà e deprivazione abitativa (Eurostat 2024; Lombard 2023, Darling, 2016), che si manifestano in diverse forme: dall'esclusione dal mercato dell'alloggio pubblico e/o privato all'insicurezza contrattuale, dalla transitorietà forzata all'informalità, dal sovraffollamento all'insalubrità o inadeguatezza dell'alloggio. In Italia tale condizione è aggravata da una diffusa discriminazione nei confronti degli stranieri non solo da parte del mercato privato della casa ma, in diversi casi, anche da parte di quello pubblico (Marconi e Shkopi, 2022; Shkopi e Marconi, 2023a; Albanese et al. 2023; Albanese e Marconi 2024).

Dal 2019 il gruppo di ricerca della Cattedra Unesco SSIIM su *l'Inclusione Sociale e Spaziale dei Migranti Internazionali – politiche e pratiche urbane* dell'Università Iuav di Venezia è impegnato in progetti di ricerca-azione finalizzati da un lato ad esplorare i fattori alla base della precarietà abitativa dei migranti in Veneto e, dall'altro, a far emergere e circolare quelle pratiche promosse a livello locale che sono riuscite a facilitarne l'inserimento abitativo, e a ridurre (alcune) barriere strutturali e/o culturali. Dopo aver raccolto dati qualitativi attraverso interviste, focus group e workshop partecipativi, approfondito alcune pratiche di accompagnamento all'abitare, e ascoltato le istanze degli operatori che si occupano di immigrazione nel territorio, la Cattedra Unesco SSIIM ha istituito (in collaborazione con la Regione) un Tavolo tematico Regionale sull'accesso alla casa per i cittadini stranieri, per discutere con gli stakeholder del pubblico e del privato sociale le problematiche emergenti e avviare processi di dialogo e scambio permanente sul tema, finalizzati alla co-progettazione di soluzioni sostenibili.

Prima i Veneti

In Veneto, come nel resto del paese (Colombo, 2010; Ponzo, 2008 e 2010; Membretti e Quassoli, 2015), l'accesso alla casa per i cittadini con background migratorio è fortemente limitato da una serie di fattori concatenati. Alcuni sono di carattere strutturale, e accomunano la popolazione straniera ad altre fasce vulnerabili a crisi abitative come i giovani, gli anziani, le famiglie monogenitoriali: condizioni di povertà dovute a instabilità o precarietà lavorativa, costo dell'affitto in continua crescita con un sistema locativo cronicamente incapace di rispondere alla domanda ed ulteriormente compromesso nell'ultimo decennio dalla diffusione degli affitti brevi turistici, e una persistente carenza di politiche pubbliche per la casa, che restano frammentate e inadeguate.

A questi fattori, per le persone con background migratorio, se ne sommano altri di natura culturale e circostanziale: barriere linguistiche che rendono difficile relazionarsi con agenzie e proprietari o comprendere a fondo diritti e doveri esplicitati in articolati contratti d'affitto; assenza di solide reti familiari che possano fornire le garanzie economiche richieste per affittare casa o accendere un mutuo, ma anche una radicata discriminazione nei confronti degli stranieri, alimentata dalla politicizzazione e mediatizzazione del fenomeno migratorio che da decenni permeano il dibattito pubblico a livello nazionale e regionale. Emblematico, in tal senso, lo slogan "Prima i Veneti" (che richiama il più noto "Prima gli italiani") (Dall'Agnol, 2019; Allievi, 2025), espressione del clima sociale e politico dominante che ha ispirato criteri di assegnazione dell'edilizia popolare pensati ad hoc per penalizzare i cittadini stranieri.¹ La

¹ Con la sentenza n. 67 del 22 aprile 2024, la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale il requisito dei cinque anni di residenza in Veneto per l'accesso all'edilizia pubblica, ritenendolo lesivo del principio di uguaglianza e del diritto all'abitazione.

stessa discriminazione diffusa che spesso spinge i proprietari privati a rifiutarsi di affittare agli stranieri o a chiedere garanzie aggiuntive - economiche ma anche 'reputazionali', come referenze da precedenti affittuari - difficili da fornire. E che è anche differenziata sulla base della provenienza geografica: il pregiudizio rispetto alla temuta inaffidabilità è più forte nei confronti dei migranti provenienti dall'Africa (Marconi e Shkopi, 2022).

Queste difficoltà di accesso al mercato abitativo espongono le persone con background migratorio a un maggior rischio di sfruttamento, ricattabilità e vulnerabilità. Si trovano spesso costretti ad accettare canoni d'affitto superiori a quelli di mercato e sproporzionati rispetto alle caratteristiche dell'alloggio (quali ad esempio metratura, ubicazione o stato di manutenzione), contratti informali, locazioni in alloggi non a norma, accordi di subaffitto privi di registrazione, coabitazioni forzate, homelessness. Condizioni che generano un circolo vizioso di precarietà abitativa, con impatti negativi su molteplici dimensioni della vita individuale e familiare. Oltre alle possibili criticità legate al sovraffollamento, all'insalubrità degli ambienti e all'isolamento socio-spaziale, situazioni di questo tipo hanno per i migranti ripercussioni giuridico-amministrative di non poco conto: la mancanza di una residenza regolare, infatti, preclude la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno o di chiedere il ricongiungimento familiare, aggravando ulteriormente la vulnerabilità dei soggetti interessati.

Eppure, le case ci sarebbero: da una recente elaborazione di Open Polis su dati Istat emerge che quasi un quinto (18,87%) delle abitazioni in Veneto risulta vuoto, pari a circa 454mila unità. A queste si aggiungono gli oltre 10.500 alloggi ERP non occupati (su un totale di circa 53mila, ovvero quasi il 20%) (Colini e Fregolent, *forthcoming*). Nel patrimonio pubblico, la principale causa degli alloggi sfitti è, come noto, la cronica carenza di investimenti per interventi strutturali e di efficientamento energetico, che alimenta da tempo anche processi di cartolarizzazione con la progressiva riduzione del patrimonio disponibile, aggravando la carenza di casa pubblica. Nel privato, invece, molti proprietari preferiscono destinare le seconde case agli affitti turistici (in crescita del 14,34% in Veneto nell'ultimo anno, per un totale di 52.455 unità, secondo Confcommercio), non solo per la maggiore redditività, ma anche per la maggior sicurezza percepita rispetto agli affitti a lungo termine. La diffidenza dei proprietari verso i contratti più lunghi deriva infatti dalla mancanza di tutele in caso di morosità e dal timore di danni alla proprietà o conflitti con gli inquilini. Una reticenza che, paradossalmente, si traduce in un costo elevato anche per i proprietari stessi, molti dei quali preferiscono mantenere gli immobili vuoti piuttosto che affittarli (Shkopi e Marconi, 2023a).

Apprendere dalle esperienze del territorio

A fronte di questa situazione, che perdura da tempo, in diversi contesti locali sono stati sperimentati strumenti e pratiche che si sono dimostrati efficaci nel facilitare l'accesso alla casa (e il mantenimento dell'alloggio) di migranti e altri gruppi vulnerabili, superando barriere economico-culturali e valorizzando il patrimonio immobiliare inutilizzato, pubblico e/o privato. Tali esperienze rivelano che diverse soluzioni esistono già: non è necessario perseguire – come spesso si è spinti a fare per ottenere finanziamenti per progetti puntuali – nuovi format “innovativi” quanto piuttosto riconoscere, sostenere e mettere a sistema pratiche che hanno dimostrato la loro efficacia sul campo, investendo nella loro scalabilità, consolidamento e integrazione nelle politiche pubbliche.

A tal proposito, ritengo interessante presentare qui tre casi rappresentativi,² che dimostrano come soluzioni efficaci possano emergere da diversi modelli di collaborazione a livello locale tra attori pubblici e privati (tab 1).

Tabella 1 | tre progetti per favorire l'accesso alla casa

NOME PROGETTO (luogo, periodo)	Soggetto promotore + partner	N. alloggi / N. beneficiari	Fonti di Finanziamento	Strategia
<i>JUMPING, OLTRE I CONFINI</i> (Marghera, VE, dal 2019 – in corso)	Associazione e La Casa di Amadou + Associazione e DiCasa	12/58	Raccolta fondi continua (fondazioni, donazioni, crowdfunding ecc.)	Le associazioni si pongono come garanti. Affittano appartamenti da privati (individuati tramite reti informali di conoscenze) e 'subaffittano' a migranti in co-housing a costo simbolico (150-200€ mensili a testa). Si impiegano volontari per accompagnamento. Si offrono servizi integrati (formazione linguistica e professionale, tutoraggio, supporto legale) Housing concepito come periodo di transizione (di massimo 2 anni) verso l'autonomia abitativa
<i>NEXT TO ME – Reti di vicinanze</i> (Padova, 2020-2023)	Comune di Padova + RTI di 6 enti del terzo settore già attivi nell'accoglienza e inclusione di migranti e richiedenti asilo (<i>Il Sestante onlus, Cosep, Gruppo R, Gea, Fai e l'associazione Migranti Onlus</i>)	10/41	Fondi pubblici su bando competitivo FAMI 2014-2020 (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione)	Il Comune incentiva i proprietari ad affittare direttamente a cittadini stranieri, offrendo garanzie economiche scalari (affitto coperto al 100% per 6 mesi + 50% per 3 + 25% per 3), favorendo così una transizione graduale verso l'autonomia Inquilini selezionati (lavoro e progetto migratorio stabile) per garantire sostenibilità dell'iniziativa. Previsto un percorso di accompagnamento all'abitare (educazione contrattuale, e mediazione linguistico-culturale tra inquilini e proprietari), a cura di équipe multidisciplinare messa a disposizione dal terzo settore Promosse anche attività di animazione di comunità e mediazione di vicinato.

² Per approfondimenti sul progetto Jumping – oltre ai confini si veda Marconi e Shkopi, 2022 e Shkopi e Marconi, 2023b; Per approfondimenti su Next to me e sul progetto ERP di SOS Casa si veda Albanese e Marconi, 2024 e Albanese 2023.

<i>PROGETTO ERP di SOS CASA</i>			Concessione d'uso gratuito di alloggi sfitti ATER per 15 anni + fondi e risorse proprie della cooperativa (Emmaus)	Spingere l'ente di edilizia pubblica a concedere alloggi inutilizzati Ristrutturare gli alloggi con risorse proprie (30mila euro l'uno) Assegnare gli alloggi con canoni calmierati (300€/mese) a famiglie in emergenza abitativa escluse sia dal mercato privato che dalle graduatorie ERP, per tre anni rinnovabili di altri due
(Villafranca Veronese, VR, dal 2018 - in corso)	Cooperativa SOS Casa - Emmaus	5/22		

Tutte le iniziative condividono l'obiettivo di superare le barriere dell'accesso abitativo attraverso meccanismi di garanzia e accompagnamento all'abitare, sebbene con configurazioni diverse. *Jumping* e *Next to me* operano sul mercato privato, rispettivamente attraverso reti comunitarie e partenariati pubblico-privati, mentre il *Progetto ERP di SOS Casa* interviene sul patrimonio pubblico inutilizzato.

Un elemento distintivo emerge nella governance: se *Jumping* rappresenta la tipica esperienza dal basso animata da attivisti che gravitano attorno alla parrocchia del quartiere più multiculturale di Marghera (La Cita), l'esperienza di *Next to me* evidenzia come un Comune possa assumere un ruolo di regia attiva nel favorire percorsi di accesso abitativo per persone con background migratorio, in sinergia con il terzo settore e sfruttando la propria credibilità istituzionale (unita a strumenti di garanzia economica) per incentivare i proprietari ad affittare immobili inutilizzati. *SOS Casa* invece, realtà sostenuta dalla comunità Emmaus e con 35 anni di esperienza nel contrasto alla precarietà abitativa (oggi gestisce 50 alloggi, tra proprietà e comodati), con il *progetto ERP* propone un modello efficace di risposta alla doppia criticità dell'emergenza abitativa e del degrado del patrimonio pubblico inutilizzato.

Interessante osservare che tutti i progetti integrano la soluzione abitativa con percorsi di empowerment - formazione, accompagnamento all'autonomia e mediazione linguistico-culturale - dimostrando come l'accesso alla casa costituisca soltanto una componente, seppur fondamentale, di un più ampio processo di inclusione. Mentre *Jumping* e *SOS Casa* offrono soluzioni abitative temporanee (limitato a 2 anni nel primo caso, 3+2 anni nel secondo, sebbene spesso prorogati) sostenendo percorsi verso l'autonomia, *Next to me* è stato concepito per superare le barriere della diffidenza e discriminazione: al termine del periodo di intermediazione economica e sociale, infatti, i beneficiari stranieri mantengono la titolarità del contratto d'affitto.

La sostenibilità economica rappresenta il principale punto critico delle tre esperienze, limitandone significativamente l'impatto, come evidenziato in tabella 1 dal numero contenuto di unità abitative e beneficiari raggiunti. *Jumping* basa il suo modello su un mix di finanziamenti occasionali, lavoro volontario (con i limiti di continuità e professionalità che ne derivano) e micro-contributi degli inquilini, tra l'altro 'erosi' da un sistema di 5 borse alloggio a rotazione disponibili per chi si trova temporaneamente in difficoltà. *Next to me* - come spesso accade con i progetti finanziati su fondi europei - è stata una sperimentazione dal gran potenziale che però il Comune non ha saputo integrare nelle politiche ordinarie, nonostante uno studio condotto dall'Università di Padova (partner del progetto) avesse evidenziato come il costo di questo meccanismo fosse significativamente inferiore alle spese sostenute per gestire casi di emergenza abitativa. *SOS Casa*, grazie alla sua consolidata struttura, ha investito risorse proprie (30.000€ per alloggio) nel recupero degli immobili ERP. Tuttavia, non potrebbe permettersi un ampliamento significativo del numero di alloggi gestiti, mentre la natura stessa

di questo approccio - per l'elevato impegno economico richiesto - risulta difficilmente replicabile in autonomia da altri soggetti del terzo settore.

Conclusioni e prospettive

I tre casi analizzati dimostrano che esistono in Veneto interessanti approcci capaci di valorizzare il capitale territoriale esistente per promuovere processi di inclusione abitativa dei migranti. *Jumping*, basato su reti comunitarie, combina soluzioni abitative temporanee con percorsi di empowerment, concependo l'abitare come diritto e leva per un cambiamento sociale più ampio. Il valore aggiunto di *Next to me* risiede nel modello di collaborazione tra pubblico e terzo settore, che non si è basato su una delega di responsabilità (come spesso accade) ma sulla coprogettazione, la complementarità dei ruoli, l'adattabilità e un metodo di lavoro condiviso anche su altre progettualità precedentemente sviluppate. Il *progetto ERP* di SOS Casa ha il pregio di garantire abitazioni dignitose a chi non ha alternative, restituendo al contempo – nel lungo termine – dei beni pubblici alla collettività, giacché al termine del comodato ATER rientrerà in possesso di alloggi riqualificati e pronti all'uso.

Sebbene i numeri siano ancora limitati, queste esperienze offrono spunti concreti per politiche strutturali, dimostrando che delle soluzioni esistono – non sono necessarie “sperimentazioni” continue, ma una volontà (e capacità) di sistematizzare approcci già validati. Pur nella loro eterogeneità, questi modelli convergono nel dimostrare che soluzioni efficaci richiedono: (1) un approccio multidimensionale che combini housing e servizi; (2) partenariati (o accordi, come nel caso di SOS Casa con ATER) ben strutturati tra attori diversi; (3) flessibilità nell'adattare gli interventi ai contesti locali.

La sfida rimane quella di istituzionalizzare tali pratiche senza snaturarle, garantendo risorse pubbliche stabili per potenziare la mediazione abitativa, istituire tavoli multi-attore per contrastare le discriminazioni e recuperare il patrimonio inutilizzato anche attraverso meccanismi di incentivazione per i privati che forniscano garanzie materiali e immateriali. Certamente il diritto alla casa per le fasce più vulnerabili della popolazione richiede un cambio di paradigma: dalla logica emergenziale a una visione integrata, da costruire attraverso uno scambio permanente di saperi ed esperienze tra reti e comunità di pratiche multilivello.

Bibliografia

- Ager, A., Strang, A., 2008. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), pp.166-191.
- Albanese, F. and Marconi, G., 2024. Migranti e accesso alla casa: sfide e pratiche innovative in Veneto. In: Bricocoli, M. and Pezzagno, M., eds., 2024. *Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici*. Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU. Roma-Milano: Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, pp.233-239.
- Albanese, F., 2023. Migranti e accesso alla casa. Pratiche innovative in Veneto nel pubblico e nel privato. In: Marini, S., Lanini, L., Petracchin, A. and Zilio, L., eds., 2023. *Per una nuova casa italiana: casa privata vs. casa pubblica*. Pisa: Pisa University Press, pp.51-58.
- Albanese, F., Marconi, G. and Semperebon, M., 2023. Informal Housing of Migrants in Italy. In: Singh, B., Parmar, M. and Berger, T., eds., 2023. *Negotiating Resilience with Hard and Soft City*. London: Routledge, pp.35-45.
- Allievi, S., 2025. Prima i veneti. Ma esattamente, perché? [online] Disponibile su: <https://stefanoallievi.it/articoli/articolisocieta/prima-i-veneti-ma-esattamente-perche/> [Accesso 23 aprile 2025].
- Boccagni, P., 2023 (a cura di). *Handbook on Home and Migration*. Elgar Handbooks in Migration. Cheltenham: Edward Elgar.

- Camagni, R., 2009. Territorial capital and regional development. In: Capello, R. and Nijkamp, P., eds., 2009. *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. London: Edward Elgar, pp.118-132.
- Colini, L. e Fregolent, L., forthcoming. *PROGETTUALITÀ SOCIALE IN ERP. Implementazione dell'art. 46 LR Veneto 39/2017*. Report di ricerca.
- Colombo, F., 2019. L'autonomia abitativa di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in Italia. *Argomenti*, 13, pp.141-168.
- Dall'Agnol L. 2019. Prima i veneti? No, prima i ricchi. *Jacobin Italia* [online] Disponibile su: <https://jacobinitalia.it/prima-i-veneti-no-prima-i-ricchi/> [Accesso 23 aprile 2025].
- Darling, J., 2016. Asylum in austere times: instability, privatization and experimentation within the UK asylum dispersal system. *Journal of Refugee Studies*, 29(4), pp.483-505.
- Gargiulo, E., 2022. *(Senza) residenza: l'anagrafe tra selezione e controllo*. Torino: Eris edizioni.
- Lombard, M., 2023. The experience of precarity: low-paid economic migrants' housing in Manchester. *Housing Studies*, 38(2), pp.307-326.
- Marconi, G. and Shkopi, E., 2022. Fuori dalla porta. La precarietà abitativa dei migranti in Veneto, tra discriminazione (istituzionale) e pratiche dal basso. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 134, pp.102-125.
- Membretti, A., Quassoli, F. 2015. Discriminare in tempo di crisi: la relazione tra migranti e agenzie immobiliari a Milano e Pavia. *Mondi Migranti*, 3, pp. 169-189
- Muñoz, S., 2018. Urban Precarity and Home: There Is No "Right to the City". *Annals of the American Association of Geographers*, 108(2), pp.370-379.
- OCSE, 2001. *OECD Territorial Outlook: territorial economy*. Paris: OECD.
- Ponzo, I., 2008. Abitare al plurale. Differenze e disparità abitative tra gli stranieri. *Meridiana*, 62, pp.145-158.
- Ponzo, I., 2010. *Il disagio abitativo dei migranti: le risposte dell'housing sociale*. Torino: FIERI.
- Shkopi, E. and Marconi, G., 2023a. *Casa e Abitare in Veneto per le persone con background migratorio*. Venezia: Università Iuav di Venezia.
- Shkopi, E. and Marconi, G., 2023b. La coabitazione e l'autonomia abitativa dei migranti. In: Costa, G. and Minora, F., eds., 2023. *Coabitazioni Solidali: politiche, programmi e progetti*. Roma: Carocci, pp.120-129.

ABBASSARE LA TENSIONE, RIDURRE LA PRESSIONE, INVERTIRE LA TENDENZA: LA PROPOSTA DI LEGGE “ALTA TENSIONE ABITATIVA” PER REGOLAMENTARE LE LOCAZIONI BREVI¹

Giacomo Menegus

Università degli Studi di Macerata, Ocio²

giacomo.menegus@unimc.it

Giacomo-Maria Salerno

Università degli Studi di Siena, Ocio

giacomo.salerno@unisi.it

Remi Wacogne

Università Iuav di Venezia, Università Ca' Foscari, Ocio

rwacogne@iuav.it

ABSTRACT

This contribution focuses on the proposal for a regulation of short-term rentals sponsored by the national campaign *Alta Tensione Abitativa* (ATA). Starting from the reconstruction of the social activism dynamics through which the proposal has been concretely elaborated and publicised, we expose its principles and regulatory framework. Legal provisions and local policies adopted after the proposal was drafted are then analysed, highlighting the urgent need for a coherent and systematic regulation of a sector which heavily and increasingly affects housing affordability and availability.

Keywords: housing, short-term rentals, tourism, civil society

Il presente contributo si concentra sulla proposta di regolamentazione delle locazioni turistiche brevi portata avanti dalla campagna nazionale Alta Tensione Abitativa (ATA). A partire da una ricostruzione delle dinamiche di attivazione sociale a partire dalle quali la proposta è stata concretamente elaborata e diffusa, il testo espone i principi basilari dell'iniziativa e ne illustra l'impianto normativo. In coda, vengono analizzati i provvedimenti legislativi e le politiche locali intercorsi dalla redazione della proposta ATA, sottolineando infine la necessità irrimandabile di una regolamentazione coerente e sistematica, nei confronti di un settore che incide pesantemente – e in maniera crescente – sulle possibilità di accesso ad una soluzione abitativa abbordabile e dignitosa.

Keywords: abitare, affitti brevi, turismo, società civile

Da Venezia all'Italia: un percorso civico per regolamentare gli affitti brevi

Il 28 Novembre 2021 ottocento persone parteciparono ad una proiezione speciale al Teatro Goldoni di Venezia del film *Welcome Venice*, al termine della quale, su invito del regista Andrea Segre, diverse associazioni e comitati cittadini hanno discusso sul delicato tema del rapporto tra città e turismo, a Venezia e non solo. Quella serata ha dato inizio ad un percorso

¹ I paragrafi sono da attribuirsi come segue: “Da Venezia all'Italia: un percorso civico per regolamentare gli affitti brevi” a Giacomo-Maria Salerno, “Alta Tensione Abitativa”: i principi della proposta di legge” a Giacomo Menegus, “In ordine sparso: della necessità di una regolamentazione a livello nazionale” a Remi Wacogne.

² Osservatorio Cìvico sulla casa e la residenza – Venezia; <https://ocio-venezia.it/> [accesso 14 Gennaio 2025].

che ha coinvolto comitati e realtà di base, semplici cittadini, ricercatori di diversi ambiti disciplinari, consiglieri ed assessori comunali, accomunati dalla convinzione che il turismo, per quanto sia una risorsa economica di indubbia importanza, sta profondamente modificando il tessuto sociale e le relazioni civiche in molte città, in Italia come altrove. Nasce così la campagna Alta Tensione Abitativa (ATA) il cui scopo è quello di tutelare il diritto alla casa, ridisegnando la relazione tra economia turistica e residenzialità.

Attraverso un costante confronto tra le diverse realtà attive, culminato con un incontro nazionale ospitato dall'Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti il 18 marzo 2023, sono stati elaborati i principi e il testo di una proposta di legge che andasse a colmare il vuoto normativo vigente a livello nazionale sul nodo specifico della regolamentazione delle locazioni turistiche. Iniziative legislative che si richiamano espressamente al percorso di ATA e ricalcano la proposta di legge sono state successivamente avviate sia a livello regionale, sia a livello statale. In particolare, disegni di legge redatti a partire dalla proposta sono stati presentati sia al Senato della Repubblica³, sia alla Camera dei Deputati⁴ da diverse forze d'opposizione. La campagna è stata poi fatta propria, insieme al testo stesso, dal Social Forum Abitare.⁵

“Alta Tensione Abitativa”: i principi della proposta di legge

L'obiettivo primario della proposta Alta Tensione Abitativa è quello di contingentare il numero di immobili che si possono trasferire sul mercato delle locazioni brevi, riducendo l'erosione dello *stock* abitativo per i residenti, e promuovere al contempo una sorta di ritorno alle origini di questa attività all'interno della cosiddetta *sharing economy*, contrastandone le derive speculative ma salvaguardando eventuali funzioni di mera integrazione al reddito.

Per fare ciò, la proposta di legge è improntata a una serie di principi fondamentali, condivisi in sede di redazione.

Innanzitutto, si è convenuto sulla necessità di introdurre un regime di autorizzazioni per l'esercizio della locazione breve, essenziale per controllare l'accesso degli immobili al mercato delle locazioni brevi e definire quindi un limite oltre il quale la sottrazione di immobili dal mercato residenziale si configura come socialmente insostenibile.

L'adozione di tale regime autorizzatorio non è tuttavia configurato come un obbligo in capo all'ente locale, ma come una facoltà, in coerenza con il fondamentale principio autonomistico (art. 5 Cost.). Sempre in coerenza con i principi costituzionali dell'autonomia e della sussidiarietà (art. 118 Cost.), è lasciato al Comune – laddove decida di adottare le limitazioni previste – un ampio margine di autonomia nella concreta definizione delle quote, consentendo eventualmente all'amministrazione di differenziare i limiti per zone del territorio comunale, prendendo in considerazione un'ampia varietà di fattori, che dovrebbero riflettere l'impatto della locazione turistica sulla residenzialità in senso lato.

³ Senato della Repubblica, Disegno di legge n. 922, *Disposizioni in materia di locazioni a breve termine nei comuni ad alta tensione abitativa*, Legislatura XIX, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DDLPRES/0/1402843/index.html?part=ddlpres_ddlpres1 [accesso 7 dicembre 2024].

⁴ Camera dei Deputati, Proposta di legge n. 1504, *Modifiche alla legge 9 dicembre 1998, n. 431, e altre disposizioni in materia di disciplina delle locazioni brevi degli immobili nei comuni ad alta tensione abitativa*, Legislatura XIX, <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=1504&sede=&tipo=> [7 dicembre 2024].

⁵ Riunitosi ancora a Genova i 7-8 novembre 2024, il Social Forum Abitare è “una piattaforma di riflessione, scambio e azione costituita da organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di inquilini, movimenti, ambientaliste/i, ricercatrici/ori universitari, attivisti, cittadini e tutti coloro che sono interessati a portare il proprio contributo sul tema del diritto all'abitare e del diritto alla casa.” (da <https://www.cnca.it/social-forum-dellabitare/> [accesso 3 dicembre 2024]).

A fronte di un'ampia discrezionalità nella concreta articolazione di quote e zone, il Comune è comunque tenuto al rispetto dei criteri e dei principi generali sanciti dalla legge, i quali si ispirano, in larga misura, a quelli di derivazione europea, già iscritti nella c.d. Direttiva Servizi. Atteso che l'introduzione di quote e autorizzazioni porterebbe alla restrizione dell'accesso ad un mercato al momento aperto, è stato necessario prevedere meccanismi di attribuzione delle autorizzazioni. Qui la legge si limita a prevedere due principi fondamentali, cui l'amministrazione locale è tenuta a conformarsi: quello di massima distribuzione delle autorizzazioni disponibili tra i richiedenti e quello di rotazione nell'assegnazione. Entrambi i principi sono diretti a favorire il piccolo proprietario in sede di distribuzione delle autorizzazioni e privilegiare così la funzione di integrazione al reddito della locazione breve a discapito dei grandi proprietari immobiliari e delle attività professionali (che si ritiene debbano andare ad afferire al settore delle strutture ricettive vere e proprie se esercitate stabilmente e in via continuativa).

Per evitare l'aggregazione di autorizzazioni in capo a un singolo soggetto, è consentito al Comune di introdurre la regola, ancor più stringente, per cui a un titolare di un immobile è concessa una sola autorizzazione ("un proprietario - un'autorizzazione").

Alla luce della *ratio* di fondo della proposta di legge, si è deciso di garantire comunque l'esercizio, al di fuori di qualsivoglia regime di autorizzazione, delle attività che non hanno un impatto significativo sulla residenzialità e possono quindi ricondursi alla nozione originaria di *sharing economy*, che si intende in qualche modo tutelare. La locazione breve di singoli locali nell'immobile di residenza principale oppure dell'immobile di residenza principale nei periodi in cui non lo si occupa (per un massimo di 90 giorni all'anno) è quindi sempre possibile, nel rispetto degli obblighi di comunicazione posti dalla legge statale e regionale.

L'intero impianto normativo, che consegna ai comuni significativi poteri conformativi della proprietà privata, trova un'applicazione circoscritta ai soli comuni ad alta tensione abitativa (art. 8 l. n. 431/1998). La scelta di fare riferimento a questa categoria dei comuni – la cui definizione è invero ampiamente perfettibile e condizionata in misura significativa da esigenze di bilancio – è legata all'opportunità di individuare un presupposto il cui impiego sia già consolidato nell'ordinamento italiano e soprattutto alla necessità di garantire la proporzionalità e la ragionevolezza delle misure previste dalla legge rispetto al fine di tutelare la locazione residenziale di lungo periodo. Si è inteso, in breve, individuare un ragionevole bilanciamento tra l'interesse pubblico a garantire la presenza sul mercato di alloggi a prezzi accessibili e gli interessi proprietari, limitando le misure più incisive a quei contesti in cui vi sia una significativa tensione abitativa.

In ordine sparso: della necessità di una regolamentazione a livello nazionale

Negli ultimi mesi si sono succeduti interventi a diversi livelli che ci confortano riguardo all'opportunità di una regolamentazione degli affitti brevi a livello nazionale, anche in considerazione dei numerosi studi ormai disponibili sul tema (tra tutti citiamo solo Bei e Celata, 2023; Agnoletti *et al.*, 2024; Ghirardo *et al.* 2024). Questa attenzione, in realtà molto recente se si considerano l'estensione e la lunga notorietà del fenomeno (Picascia *et al.*, 2017), si è tradotta in provvedimenti che inquadrano il fenomeno da diverse prospettive.

A livello statale, il primo di essi ha stabilito il "Regime fiscale delle locazioni brevi" (art. 4 d.l. n. 50/2017), rimasto a lungo parzialmente inattuato per il contenzioso insorto tra Airbnb e Agenzia delle Entrate. Tra le successive "Disposizioni in materia di locazioni brevi e attività ricettive" (art- 13-quater, d.l. n. 34/2019), la "Banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi" è entrata in pieno esercizio solo durante gli ultimi mesi del 2024. La "Disciplina delle locazioni per finalità turistiche, delle locazioni brevi, delle

attività turistico-ricettive e del codice identificativo nazionale” voluta dalla ministra Santanché (art. 13-ter d.l. n. 154/2023) si limita per conto suo a prevedere l’attribuzione di un Codice identificativo nazionale (CIN) e l’applicazione di alcune norme di sicurezza simili a quelle vigenti nelle altre strutture ricettive. Per quanto riguarda *key box* e *self check-in*, il Ministero dell’Interno ha dovuto ribadire la normativa vigente, che ne esclude l’uso (Menegus, 2024b). Nel frattempo, a livello regionale, sono fiorite discipline volte ad introdurre un codice di registrazione (ai quali si sovrappone ora il CIN), con lo scopo di semplificare le attività di controllo e monitoraggio delle locazioni turistiche da parte degli enti locali. La recente approvazione da parte del Consiglio regionale toscano del nuovo Testo Unico sul Turismo (l.r. n. 61/2024) rappresenta in tal senso una novità nell’intento di limitare il numero delle locazioni turistiche, riprendendo in parte principi e impianto della proposta ATA (v. art. 59). Per contro, la “scelta, operata da quasi tutte le leggi regionali considerate, di qualificare in termini residenziali la destinazione d’uso delle unità immobiliari per lo svolgimento di attività extralberghiere” (Tumminelli, 2023, p. p. 255), rappresenta una delle principali condizioni per l’espansione del fenomeno.

Alcune città, su tutte Venezia e Firenze, hanno pure tentato approcci variamente “innovativi”. Il Comune di Venezia ha ad esempio modificato nel 2019 il proprio Regolamento edilizio, introducendo l’obbligo per tutte le abitazioni destinate all’esercizio di locazione turistica di dotarsi di una fossa settica. A fronte del moltiplicarsi di interi edifici adibiti ad affitti brevi ha inoltre dato corso a una limitata applicazione dell’art. 42 dello stesso Regolamento, che dispone che negli edifici costituiti da più unità immobiliari vi possano essere più attività di B&B o locazione turistica purché “non siano tra loro in comunicazione fisica o poste in continuità diretta”. Purtroppo, questa norma rimane tuttavia lettera morta, poiché lo stesso Comune di Venezia ne dà allo stato attuale un’interpretazione riduttiva ed erronea (Menegus, 2024a) che sostanzialmente ne vanifica il pur meritorio intento. Venezia, peraltro, rappresenta l’unico Comune in Italia ad avere la facoltà di introdurre regole e limitazioni alla diffusione delle locazioni brevi, ai sensi dell’art. 37-bis del d.l. n. 50/2022 (il cosiddetto “emendamento Pellicani”): facoltà di cui l’amministrazione locale si sta avvalendo solo in questi mesi, con una proposta che non risponde però all’obiettivo dichiarato di “favorire l’incremento dell’offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata”, poiché di fatto si limita a prescrivere, per altro presentandoli come “facoltà” per i proprietari, una serie di adempimenti già normati (come ad es. la raccolta differenziata o l’obbligo di registrazione degli ospiti in presenza).

Nel caso di Firenze, invece, una variante al Regolamento urbanistico che, previa distinzione tra uso residenziale “vero e proprio” e per residenza temporanea degli immobili aventi destinazione residenziale, precludeva questo secondo uso nel centro storico fiorentino sito UNESCO, è stata poi ritirata dalla stessa amministrazione comunale. I ricorsi presentati dalle associazioni di *property managers* contro tale norma sono stati così dichiarati improcedibili dal TAR competente a maggio 2024. Il blocco è stato riproposto dalla nuova amministrazione nel nuovo Piano Operativo nel luglio dello stesso anno e nuovamente impugnato dalle associazioni di categoria.

Altri Paesi e città europee hanno, da anni, sperimentato regolamentazioni più o meno incisive (Bei, Celata, 2023), fino ai casi più recenti della *Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024*, la cui promulgazione in Francia è stata subito seguita dall’annuncio da parte dall’amministrazione locale parigina di misure più stringenti di quelle già vigenti, o delle misure in corso di discussione (a gennaio 2025) da parte del Parlamento greco.

Questi appunti, per quanto sintetici e rapsodici, suggeriscono quanto l’assenza di strumenti davvero adeguati e di un quadro normativo sistematico e coerente dal livello nazionale a quello locale, caratterizzato da una “declinazione spaziale e urbanistica” (Pizzo *et al.* 2022; si veda

anche Tumminelli, 2023) sia ormai insostenibile. Le diverse azioni anonime portate avanti da attivisti e cittadini in molte città sfruttando – in particolare la “segnalazione” delle keybox – testimoniano l’emersione di una forte istanza civica in questo senso, che trova frequentemente nel percorso di ATA un riferimento e un’ispirazione. Serve un confronto più serrato tra società civile, università ed enti locali per portarlo a compimento.

Riferimenti bibliografici

Agnoletti, C., Ferretti, C. e Viviani, F., 2024. La diffusione degli Airbnb e i suoi riflessi sul mercato delle abitazioni: alcune evidenze dal caso italiano. *Nota di lavoro IRPET* 38/2024. [online] Disponibile su:

<<https://www.irpet.it/la-diffusione-degli-airbnb-e-i-suoi-riflessi-sul-mercato-delle-abitazioni-alcune-evidenze-dal-caso-italiano/>> [Accesso 14 Gennaio 2025].

Alta Tensione Abitativa, 2024. *Testo aggiornato della proposta*. [online] Disponibile su: <<https://altatensioneabitativa.blogspot.com/2024/03/testo-aggiornato-della-proposta.html>> [Accesso 14 Gennaio 2025]

Bei, G. & Celata, F., 2023. Challenges and effects of short-term rentals regulation: A counterfactual assessment of European cities. *Annals of Tourism Research*, Volume 101, 103605. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2023.103605>

Ghiraldo, E., Marignoli, L., Festa, M., 2024. Locazioni brevi: un’analisi del fenomeno in alcune città italiane. *Quaderni dell’Osservatorio. Appunti di Economia immobiliare*, Anno XIII – Numero unico – Dicembre 2024. [online] Disponibile su: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/5878165/3_Q_Osservatorio_LocazioniBrevi.pdf/a78ed465-65c8-e0b2-1515-aa6ad0207bb7> [Accesso 14 Gennaio 2025]

Menegus, G., 2024a. Sulla corretta interpretazione dell’art. 42 del Regolamento Edilizio del Comune di Venezia. [online] Disponibile su: <<https://ocio-venezia.it/report/sulla-corretta-interpretazione-dell-art-42-re>> [Accesso 14 Gennaio 2025]

Menegus, G., 2024b. Della necessità di ribadire l’ovvio: la circolare del Ministero dell’Interno su self check-in e key box. [online] Disponibile su: <<https://www.lacostituzione.info/index.php/2024/11/27/della-necessita-di-ribadire-la-circolare-del-ministero-dellinterno-su-self-check-in-e-key-box/>> [Accesso 14 Gennaio 2025]

Picascia, S., Romano, A., Teobaldi, M., 2017. The airification of cities. Making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy. In: J. A. Ferreira, J. M. Simões, S. Morgado, E. M. da Costa, J. Cabral, I. L. Ramos, J. B. e Silva, M. Baptista-Bastos, eds., *Book of proceedings: Annual AESOP Congress, Spaces of Dialog for Places of Dignity, Lisbon, 11-14th July, 2017*, Universidade de Lisboa-AESOP, pp. 2192-2203.

Pizzo, B., Vicari Haddock, S., Anselmi, G., Conte, V., Esposito, A., Giallorenzo, F., Prestileo, F., 2022. Distribuzione e concentrazione del patrimonio immobiliare nel settore Short-term Rental a Milano, Firenze, Roma, Napoli e Palermo. In: Urban@it, *Settimo Rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, Bologna: Il Mulino, pp. 219-238.

Tumminelli, D., 2023. Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del “governo del territorio”. *Istituzioni del Federalismo* 1/2023, pp. 247-271.

IL BUILD-TO-RENT TRA FINANZIARIZZAZIONE E POLITICHE URBANE: IL CASO DI MILANO

Silvia Mugnano

Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale
silvia.mugnano@unimib.it

Carola Ludovica Giannotti Mura

Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale
carola.giannottimura@unimib.it

Abstract

Negli ultimi anni, lo sviluppo di unità residenziali per l'affitto da parte di investitori istituzionali ha acquisito un ruolo sempre maggiore nelle tendenze dei mercati immobiliari europei, catalizzando un crescente dibattito anche in ambito accademico. Parte di una più ampia tendenza di finanziarizzazione del comparto dell'affitto, la crescente popolarità del cosiddetto modello *build-to-rent* (BTR) rappresenta un sintomo della crescente capacità di estrazione di rendita tanto della concentrazione sempre più marcata di popolazioni temporanee in alcuni contesti urbani quanto dell'ampliamento di un bacino di abitanti urbani esclusi dalla proprietà della casa. Il contributo presenta una breve ricognizione del *build-to-rent* nella città di Milano, sottolineando come l'espansione di questa classe di investimento si inserisca in un modello di sviluppo urbano mosso principalmente da interessi finanziari e dal rafforzamento della retorica dell'attrattività, rischiando al contempo di riprodurre equilibri di potere, geografie di estrazione di valore e discorsi dominanti sulla temporaneità dell'abitare. Facendo eco a prospettive che hanno evidenziato la centralità del ruolo dello stato nei processi di finanziarizzazione della casa, proponiamo una lettura che, anziché interpretare questi processi come un arretramento dell'azione statale, ne metta criticamente in luce una riarticolazione funzionale al consolidamento dei mercati finanziari.

Keywords: build-to-rent; finanziarizzazione della casa; mercato dell'affitto privato; sviluppo urbano; Milano

Abstract

In recent years, the development of residential rental units by institutional investors has become an increasingly significant factor in shaping European housing markets, generating growing interest in academic debates. As part of the broader financialisation of the rental sector, the *build-to-rent* (BTR) model reflects a growing capacity for rent extraction, both from the increasing concentration of temporary populations in specific urban contexts and the growth of a pool of urban dwellers excluded from homeownership. This paper provides an overview of recent BTR developments in the city of Milan, examining how the local expansion of this asset class aligns with a development model primarily driven by financial interests that sustain a rhetoric of urban attractiveness, while potentially reinforcing existing power relations, geographies of value extraction, and dominant narratives about the temporariness of urban inhabiting. Drawing on perspectives that emphasize the central role of the state in the financialisation of housing, we challenge the notion of state retreat and instead point to a process of rearticulation of state action aimed at consolidating financial markets.

Keywords: build-to-rent; financialization of housing; private rental sector; urban development; Milan

Il *build-to-rent*: espansione nel contesto europeo e questioni chiave

Il *build-to-rent* (BTR) è un modello residenziale che si basa su immobili di nuova costruzione o riconversione, destinati esclusivamente all'affitto e detenuti da un unico soggetto istituzionale, attraverso veicoli finanziari come fondi immobiliari specializzati. Un elemento distintivo di questo modello è la gestione centralizzata della locazione da parte di un operatore professionale, che garantisce una serie di servizi integrati, tra cui *conciierge*, spazi fitness e co-working, eventi dedicati ai residenti e digitalizzazione delle procedure di locazione (Nethercote, 2020). A fronte di queste caratteristiche comuni, la natura emergente del fenomeno del BTR lo rende inevitabilmente un campo dai confini mobili e non sempre facilmente circoscrivibili. In questo contributo, adottiamo all'accezione estesa di BTR come "grandi sviluppi residenziali realizzati esclusivamente per il mercato dell'affitto" proposta da Brill e Durrant (2021: 1141), ma con alcune cautele. Utilizziamo infatti il termine per riferirci a sviluppi per l'affitto a cui non siano applicati vincoli in merito ai destinatari - - come quelli previsti dai regimi di social housing o dagli studentati nel contesto italiano - includendo però potenzialmente in questa categoria anche formule come il microliving e il coliving, se di nuova costruzione. Nel dibattito accademico, la crescente diffusione del modello BTR è spesso interpretata come un indicatore di una più ampia traiettoria di finanziarizzazione del mercato dell'affitto, segnata dal crescente coinvolgimento di investitori istituzionali e di logiche finanziarie nella produzione di offerta abitativa in locazione in diversi contesti nazionali, tra cui gli Stati Uniti (Fields, 2018), l'Australia (Nethercote, 2022) il Canada (August e Walks, 2018), il Regno Unito (Goulding et al., 2023; White e Madden, 2024), la Germania (Wijburg et al. 2018) i Paesi Bassi (Ronald et al., 2024; Uyttebrouck et al. 2020) e il Belgio (Casier, 2023; Oxenaar et al., 2024). Oltre a riflettere la crescente concentrazione di popolazioni temporanee in alcuni contesti urbani (Brollo e Celata, 2022; Oxenaar et al. 2024; Uyttebrouck et al. 2020), questo fenomeno può essere interpretato come un indicatore di crescenti disparità nella distribuzione della ricchezza abitativa e di un diffuso declino dell'accesso alla proprietà (Aalbers et al. 2021; Ronald et al. 2024). Esso rivela al contempo un mutato quadro politico-economico, caratterizzato dal riorientamento del nesso tra finanza, settore immobiliare e stato (Nethercote, 2020) che, nella città neoliberale post-crisi, si manifesta attraverso un'espansione continua dei limiti di ciò che può generare rendita (Madden, 2024).

A fronte di un aumento del 51,8% dei prezzi degli immobili e del 24,8% dei canoni di locazione nei paesi dell'UE tra il 2010 e il 2024 (Eurostat, 2024), la recente espansione dei mercati BTR in Europa solleva urgenti interrogativi sull'abbordabilità di questo modello per un numero crescente di abitanti esclusi dalla proprietà della casa, nonché sulle implicazioni socio-spaziali delle aree urbane circostanti i nuovi sviluppi. Ad oggi, il Regno Unito rappresenta il mercato europeo più sviluppato, con investimenti nel BTR di circa 4,3 miliardi di euro nel 2022 (Savills, 2023); mentre paesi come la Spagna, con 1,48 miliardi di euro nello stesso anno (Iberian Property, 2023), costituiscono mercati emergenti ma in rapida espansione. La recente affermazione del mercato italiano del BTR, i cui investimenti sono passati da 50 milioni nel 2018 a oltre 850 milioni nel 2022 (Cavestri, 2023), rappresenta in questo senso un fenomeno degno di nota, seppur ancora limitato rispetto ad altri contesti europei. Questa tendenza riguarda in particolare la città di Milano, che nel 2022 accoglieva quasi il 90% degli investimenti nazionali nel segmento (CBRE, 2023).

Offriamo di seguito una breve panoramica dei recenti sviluppi BTR nella città di Milano, concentrandoci sulle dinamiche politico-istituzionali e abitative che ne hanno favorito la recente espansione. Sottolineiamo come il BTR stia emergendo come un motore di trasformazioni urbane e un nuovo modello residenziale a livello locale, individuando il

mercato dell'affitto privato sia come sito d'analisi chiave della relazione tra finanziarizzazione e politiche urbane, sia come spazio a partire dal quale interrogarne possibili riconfigurazioni.

Il mercato immobiliare milanese: dinamiche locali e sviluppi recenti

La città di Milano rappresenta un caso emblematico della differenziazione interna del mercato immobiliare nazionale. La città si distingue, innanzitutto, per una maggiore incidenza di nuclei in affitto rispetto alla media nazionale: se nel 2019 il 21,2% dei nuclei italiani viveva in affitto (ISTAT, 2024), a Milano la quota raggiungeva il 29% (Bricocoli e Peverini, 2023). Inoltre, a differenza del mercato immobiliare italiano, che tra il 2010 e il 2021 ha registrato un calo del 13% nei prezzi di vendita e un aumento contenuto (+6,5%) delle locazioni (Agenzia delle Entrate, 2023) quello milanese ha conosciuto un incremento significativo negli ultimi anni. Tra il 2015 e il 2022, il prezzo al metro quadro delle abitazioni è aumentato del 50,1%, mentre i canoni medi di locazione sono cresciuti del 33,8% (Bricocoli e Peverini, 2023), percentuale salita al 46% se si considera anche il 2023 (Agenzia delle Entrate - OMI, 2024). Questa tendenza è andata di pari passo con una graduale espansione del mercato degli affitti e con una forte crescita della locazione transitoria, la cui incidenza tra il 2015 e il 2022 è più che raddoppiata, passando da 7.029 a 14.099 contratti transitori stipulati annualmente (Ibidem).

L'aumento dei valori immobiliari e la crescente competitività della locazione transitoria e turistica (Scenari Immobiliari, 2023) sono ormai comunemente riconosciuti come esiti prevedibili della traiettoria di sviluppo perseguita dall'amministrazione locale negli ultimi due decenni, orientata a rafforzare l'attrattiva internazionale della città (Bricocoli e Peverini, 2023). A partire dai primi anni Duemila, questa traiettoria si è articolata nel consolidamento di un'agenda di governo imprenditoriale, fondata su un mix di strategie di *place-making* e *place-branding* sostenute da mega progetti di sviluppo a uso misto e grandi eventi (Conte e Anselmi, 2022). Parallelamente, il modello di sviluppo urbano locale si è progressivamente distinto per una pianificazione urbanistica frammentata, spesso funzionale a legittimare l'intervento del privato (Balducci, 2003) e sempre più impiegata in modo strumentale per attrarre capitali finanziari (Savini e Aalbers, 2016).

Da un lato, il caso milanese risulta particolarmente interessante perché consente di osservare l'affermarsi di dinamiche *emergenti* di finanziarizzazione dell'affitto privato (Oxenaar et al., 2024) in un contesto con uno dei tassi di *homeownership* più elevati in Europa, sebbene inferiori alla media nazionale. Dall'altro, perché permette di osservare come questi processi si sviluppino in un quadro segnato dalla crescente espansione degli interessi finanziari negli assetti di governance locale che orientano le trasformazioni dello spazio costruito. Come osservato altrove (Brill e Durrant, 2021; Oxenaar et al., 2024), anche a Milano gli investimenti istituzionali nell'affitto si sono inizialmente concentrati su nicchie di mercato entro cui le condizioni istituzionali hanno favorito l'ingresso del capitale privato, come l'edilizia residenziale sociale (ERS)¹ (Belotti e Arbaci, 2021) e gli alloggi per studenti (Mugnano et al., 2024). Tuttavia, oggi gli investimenti si stanno progressivamente espandendo al di fuori di esse, delineando il *costruire per l'affitto* come una tendenza abitativa di più ampia portata.

Il BTR come asset class e motore di trasformazioni urbane: geografia degli investimenti a Milano

¹ Non avendo qui lo spazio per entrare nel merito del fenomeno, è importante sottolineare come l'ERS abbia costituito un precedente legislativo chiave nella finanziarizzazione dell'affitto in Italia. La sua attuazione ha infatti richiesto la creazione a livello nazionale di un'infrastruttura finanziaria dedicata — quella del Sistema Integrato di Fondi (SIF) — per incentivare gli investimenti pubblico-privati nel settore, evidenziando il ruolo centrale dell'azione statale nei processi di finanziarizzazione della casa (Belotti e Arbaci, 2021).

Sebbene una parte dell'offerta ERS e PBSA, in quanto costruita o riconvertita appositamente per l'affitto, possa essere concettualmente ricondotta al modello BTR, in questa sede abbiamo scelto di concentrarci esclusivamente sulla produzione di offerta in locazione non soggetta a vincoli formali rispetto ai segmenti di popolazione destinatari. Ai fini della breve ricognizione qui presentata, abbiamo quindi preso in esame esclusivamente materiali – tra cui comunicati stampa, report di agenzie di consulenza immobiliare e articoli di giornale – in cui viene utilizzato esplicitamente il termine *build-to-rent*, escludendo fonti informative relative alla costruzione di nuova offerta in locazione catalogata come ERS o PBSA.

Consapevoli della natura parziale e in evoluzione delle informazioni raccolte sui progetti ancora in costruzione o programmati, una mappatura preliminare della geografia degli investimenti nel BTR a livello locale (Figura 1) rivela come questi sviluppi si inseriscano in modo eterogeneo nel territorio milanese, ripercorrendo in parte geografie già consolidate di ristrutturazione dello spazio urbano. Se infatti una parte delle nuove unità abitative BTR è localizzata in zone relativamente centrali, caratterizzate da un tessuto urbano consolidato o già sottoposte in passato a interventi significativi di riqualificazione e valorizzazione, una quota considerevole si inserisce invece in aree più periferiche o al di là della cintura metropolitana. Molti degli sviluppi BTR previsti sono infatti localizzati entro i perimetri o in prossimità delle aree di rigenerazione urbana previste dal Piano di Governo del Territorio di Milano 2030, il quale – anche in previsione delle Olimpiadi Invernali di Milano-Cortina 2026 – vede nella riqualificazione delle periferie il suo perno centrale (Comune di Milano, 2019).

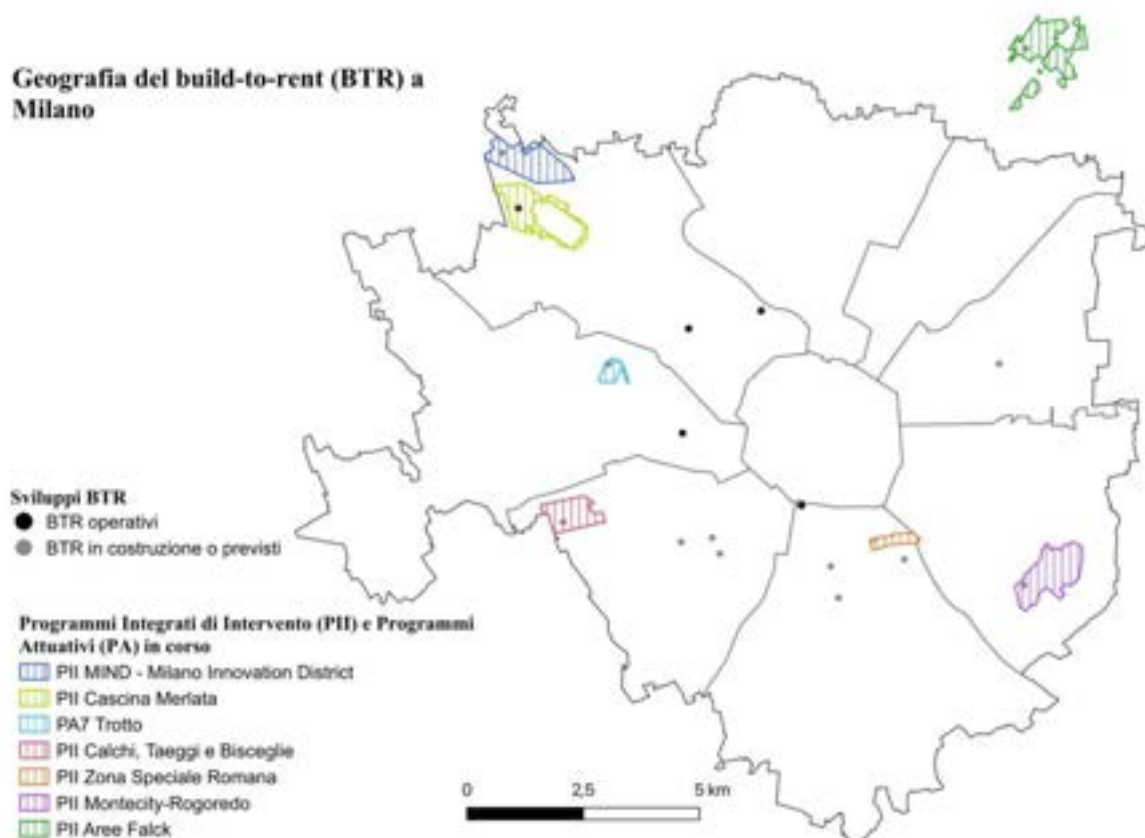


Figura 1 | Geografia degli investimenti *build-to-rent* a Milano (elaborazione delle autrici)

Ciò evidenzia la necessità di ulteriori analisi sulle possibili implicazioni per le dinamiche abitative e urbane nei quartieri interessati da questi sviluppi. Tenuto debito conto della mancanza di informazioni precise sui canoni applicati nei progetti in via di sviluppo o

programmati², una stima avanzata da Scenari Immobiliari nel 2023 indicava un canone medio di 1.500 al mese per le unità BTR in realizzazione a Milano (Scenari Immobiliari, 2023). Dal punto di vista delle implicazioni socio-spaziali, uno dei rischi è quindi che l'incremento dell'offerta BTR in alcuni di questi quartieri periferici – distinta sia quantitativamente che qualitativamente dalle piccole proprietà residenziali (Buyuklieva et al., 2024) – determini un innalzamento dei valori immobiliari e una riconfigurazione dell'offerta commerciale e dei servizi, favorendo così l'espulsione delle fasce più deboli di residenti. Si tratta evidentemente di rischi che in molti casi non sarebbero riconducibili esclusivamente agli sviluppi BTR, ma a più ampie trasformazioni generate dai grandi progetti di rigenerazione urbana entro cui molte delle nuove costruzioni per l'affitto si inseriscono. Tuttavia, il BTR rischia di diventare un ulteriore tassello nel consolidamento di equilibri di potere e geografie di estrazione di rendita in città, configurandosi al contempo come esito e motore di una riorganizzazione spaziale che continua a basarsi sullo stretto legame tra finanziarizzazione della casa e quella del suolo urbano (Aalbers, 2020).

Il BTR come modello abitativo: target e contraddizioni della flessibilità dell'abitare

Oltre a riflettere un regime di sviluppo guidato prevalentemente da interessi economici e finanziari (Conte, 2021) e incentrato sulla retorica dell'attrattività urbana, il BTR rappresenta anche una manifestazione della progressiva riformulazione delle forme dell'abitare che ha accompagnato il consolidamento di questo modello a livello locale.

Nei report prodotti dal settore immobiliare e finanziario, il BTR viene oggi spesso presentato come una risposta innovativa a una serie di trasformazioni sociodemografiche ed economiche che stanno interessando soprattutto i *first-time buyers*: in particolare l'aumento del costo delle abitazioni e la flessibilizzazione delle forme di impiego (CBRE, 2021). Di qui, come già sottolineato, due categorie di soggetti vengono individuate come abitanti tipo di questa formula residenziale, non solo a Milano. Da un lato, un crescente bacino di abitanti esclusi dall'accesso alla casa di proprietà, in particolare in paesi come l'Italia caratterizzati da una stagnazione dei livelli di reddito lordo disponibile (Ibidem). Dall'altro, una coorte di giovani lavoratori mobili in cerca di soluzioni abitative flessibili, caratterizzata da un "approccio generazionale" che la vede "investire maggiormente sulle esperienze e sulla qualità della vita invece che immobilizzare i risparmi nell'acquisto di una proprietà". I giovani abitanti tipo di queste unità immobiliari vengono qui definiti dei "*millennial*" attenti alla *location*, al design, alla qualità degli spazi e in cerca di "soluzioni abitative in condivisione con servizi inclusi" (Ibidem).

Non si può negare che il BTR rappresenti una risposta a un preciso segmento della domanda abitativa a Milano, in particolare quello alimentato dalla retorica dell'attrattività e costituito da giovani altamente qualificati che si trasferiscono in città per periodi medio-brevi. Tuttavia, il rischio insito in questa narrazione è che la crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro, con la conseguente temporaneità delle esperienze abitative, vengano interpretate come una mera riconfigurazione culturale delle preferenze abitative delle giovani generazioni, anziché come il riflesso di condizioni strutturali più ampie segnate da una crescente precarizzazione lavorativa e abitativa. Lo stesso vale per il crescente bacino di abitanti esclusi dalla proprietà, per i quali identificare il BTR come soluzione al problema abitativo rischia piuttosto di trasformarsi in un modo per "risolvere il conflitto politico attorno all'inaccessibilità alla casa facendo appello a un futuro ottimizzato di flessibilità e libertà" (White e Madden, 2024:8). A

² Pur avendo volutamente escluso dalla mappatura la produzione di nuova offerta in locazione espressamente definita come Edilizia Residenziale Sociale (ERS), per alcuni dei progetti BTR previsti non sono ancora disponibili informazioni sui canoni applicati, lasciando quindi un margine di imprecisione nella loro classificazione in questa sede.

fronte delle recenti trasformazioni del mercato della locazione milanese, gli elementi di flessibilità che sottendono alla narrazione sul BTR sembrano piuttosto favorire la deriva verso un mercato abitativo sempre meno tutelante per gli inquilini, in cui l'esperienza dell'affitto tende sempre più ad assomigliare a un accordo commerciale, piuttosto che a una "locazione che comporti diritti e il riconoscimento dell'oggetto della locazione come 'casa'" (Ronald et al. 2024). Se non adeguatamente regolamentato e contestualizzato nel dibattito pubblico, il BTR rischia quindi di costituire non solo la materializzazione di un discorso dominante sulla temporaneità dell'abitare, ma anche un elemento che, per certi versi, ne promuove una depoliticizzazione (Nethercote, 2022).

Riflessioni conclusive

In questo contributo abbiamo presentato una ricognizione preliminare sulla recente espansione del *build-to-rent* (BTR) a Milano, analizzando come questa classe di investimento e modello abitativo si inserisca nella traiettoria di trasformazioni di governance e urbanistiche che hanno caratterizzato la città negli ultimi due decenni. L'intensificarsi degli investimenti nel settore e la loro concentrazione su Milano evidenziano la necessità di analisi mirate a osservarne le future evoluzioni. Se non adeguatamente accompagnato, questo modello rischia infatti di diventare un legittimo erede e sponda per la riproduzione di quella che negli ultimi anni a Milano è stata una "strategia delle porte girevoli in cui la temporaneità è diventata il perno centrale della relazione tra il luogo e le popolazioni che lo abitano" (Mugnano et al. 2021:99). Sebbene sia ancora prematuro tracciare un bilancio del fenomeno, il rischio è che nella narrazione politica e pubblica locale il BTR venga accolto unicamente come risposta alla necessità di nuove abitazioni, trascurando le criticità di un modello di sviluppo urbano orientato prevalentemente all'estrazione di rendita e all'attrazione di abitanti temporanei. Seguendo prospettive che hanno evidenziato il ruolo centrale dello stato nei processi di finanziarizzazione della casa in Italia (Belotti e Arbaci 2021; Tulumello e Dagkouli-Kyriakoglou, 2024), proponiamo una lettura che anziché interpretare questi processi come un arretramento dell'azione statale, ne metta in luce una riarticolazione spesso funzionale al consolidamento dei mercati finanziari (Van der Zwan 2014). In definitiva, se nelle politiche urbane e abitative possiamo rintracciare la genesi di quello che appare ormai come un orizzonte culturale consolidato di messa a valore della città, è forse a queste stesse politiche che dovremmo rivolgerci per chiederne una riproposizione.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia delle Entrate, 2023. *Gli immobili in Italia – 2023*. [online] Disponibile su: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/gli-immobili-in-italia-2023> [Accesso 6 ottobre 2024].
- Agenzia delle Entrate - OMI, 2024. Osservatorio del Mercato Immobiliare.
- Aalbers, M. B., 2020. Financial geography III: The financialization of the city. *Progress in Human Geography*, 44(3), pp.595–607
- Aalbers, B. Hochstenbach, C. Bosma, J. Fernandez, R., 2021. The death and life of private landlordism: How financialized homeownership gave birth to the buy-to-let market. *Housing, Theory and Society*, 38(5), pp.541–563
- August, M. Walks, A., 2018. Gentrification, suburban decline, and the financialization of multi-family rental housing: The case of Toronto. *Geoforum*, 89, pp.124–136
- Balducci, A., 2003. Policies, plans and projects: Governing the city-region of Milan. *disP - The Planning Review*, 39(152), pp.59–70.
- Banca d'Italia, 2022. *Indagine sui bilanci delle famiglie*.

Barings, 2022. *European Real Estate: The Build-to-Rent Opportunity*. [online] Disponibile su: <https://www.barings.com/en-us/guest/perspectives/viewpoints/european-real-estate-the-build-to-rent-opportunity>

Belotti, E., 2023. The invisible hand of the shareholding state: the financialization of Italian real-estate investment funds for social housing. *Housing Studies*, 38(7), pp.1260–1283.

Belotti, E. Arbaci, S., 2021. From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), pp.414–433.

Bricocoli, M. Peverini, M., 2023. *Non è una città per chi lavora: Costi abitativi, redditi e retribuzioni a Milano. Primo rapporto di ricerca OCA sull'abbordabilità della casa*.

Brill, F. Durrant, D., 2021. The emergence of a Build to Rent model: The role of narratives and discourses. *Environment and Planning A*, 53(5), pp.1140–1157.

Brollo, B. Celata, F., 2023. Temporary populations and sociospatial polarisation in the short-term city. *Urban Studies*, 60(10), pp.1815–1832.

Buyuklieva, B. Bevilacqua, I. Dennett, A. Reades, J. Hubbard, P., 2024. Life for rent: Evolving residential infrastructure in London and the rise of Build-to-Rent. *Urban Studies*.

Casier, C., 2023. The coliving market as an emergent financialized niche real estate sector: a view from Brussels. *Housing Studies*, 39(9), pp.1–22.

Cavestri, L., 2023. Build to Rent: l'affitto con servizi cresce se diventa accessibile. *Il Sole 24 Ore*, 6 febbraio. [online] Disponibile su: <https://rassegna.cassaedilemilano.it/wp-content/uploads/2023/02/Il-Sole-24-Ore-6.02.2023-Build-to-rent-laffitto-con-servizi-cresce-se-diventa-accessibile.pdf> [Accesso 9 dicembre 2024].

CBRE, 2023. *Italy Real Estate Market Outlook 2024*. [online] Disponibile su: https://www.assoimmobiliare.it/wp-content/uploads/2023/02/2023_Italy_real_estate_market_outlook_CBRE-1.pdf [Accesso 14 gennaio 2025].

CBRE, 2021. 5 fattori che influenzano il mercato multifamily del Build-to-Rent. *CBRE*. [online] Disponibile su: <https://www.cbre.it/insights/articles/5-fattori-che-influenzano-il-mercato-multifamily-del-build-to-rent> [Accesso 17 dicembre 2024].

Comune di Milano, 2019. DP_Milano 2030: Visione, Costruzione, Strategie, Spazi – Relazione Generale. [online] Disponibile su: <https://www.pgt.comune.milano.it/dpmlano-2030-visione-costruzione-strategie-spazi> [Accesso: 8 ottobre 2024].

Conte, V. Anselmi, G., 2022. When large-scale regeneration becomes an engine of urban growth: How new power coalitions are shaping Milan's governance. *Environment and Planning A*, 54(6), pp.1184–1199.

Conte, V., 2021. Planning: a glue for development coalitions? State actors' agency and power relationships in urban development projects in Milan and Brussels. *Partecipazione e Conflitto*, 14(2), pp.829–847.

Eurostat, 2024. *Housing price statistics - house price index*. European Commission. [online] Disponibile su: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_price_statistics_-_house_price_index#Long_term_trends_in_house_prices_and_rents.

Fields, D., 2018. Constructing a new asset class: Property-led financial accumulation after the crisis. *Economic Geography*, 7(2), pp.809–820.

Fields, D. Uffer, S., 2016. The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin. *Urban Studies*, 53(7), pp.1486–1502.

Fiore, M., 2024. Nuove residenze esclusive: un'analisi dell'esperienza studentesca negli studentati privati a Bologna. *Sociologia urbana e rurale*, XLVI(134), supplemento, pp.96–120.

- Goulding, R. Leaver, A. Silver, J., 2023. From homes to assets: Transcalar territorial networks and the financialization of build to rent in Greater Manchester. *Environment and Planning A*, 55(4), pp.828–849.
- Madden, D., 2024. Beyond the limits of rentability: Revalorizing urban space in late neoliberalism. *Environment and Planning F*, 2008.
- Mugnano, S. Costarelli, I. Terenzi, A., 2021. La corsa alla casa nella città attrattiva: l’inserimento abitativo dei giovani a Milano. *Fuori Luogo. Rivista di Sociologia del Territorio, Turismo, Tecnologia*, 9(1), pp.98–110.
- Mugnano, S. Giannotti Mura, C. L. Costarelli, I., 2024. L'abitare studentesco nel vortice della Milano attrattiva. *Sociologia urbana e rurale*, XLVI(134), supplemento, pp.96–120.
- Nethercote, M., 2020. Build-to-Rent and the financialization of rental housing: future research directions. *Housing Studies*, 35(5), pp.839–874.
- Nethercote, M., 2022. The post-politicization of rental housing financialization: News media, elite storytelling and Australia’s new build to rent market. *Political Geography*, 98, pp.1–13.
- Oxenaar, M. Conte, V. Aalbers, M. B., 2024. Emerging financialization in Brussels: Institutional investment in niche rental housing markets. *European Urban and Regional Studies*.
- Ronald, R. Schijf, P. Donovan, K., 2024. The institutionalization of shared rental housing and commercial co-living. *Housing Studies*, 39(9), pp.2300–2324.
- Savills, 2023. *UK Build to Rent Market Records Second Highest Year of Investment*. [online] Disponibile su: <https://www.savills.co.uk/insight-and-opinion/savills-news/356464/uk-build-to-rent-market-records-second-highest-year-of-investment> [Accesso 17 dicembre 2024].
- Scenari Immobiliari, 2023. L’aumento di prezzi e mutui spinge il mercato della locazione a Milano: +7% di nuovi contratti nel 2022. Scenari Immobiliari, 8 marzo. [online] Disponibile su: <https://www.scenari-immobiliari.it/2023/03/08/laumento-di-prezzi-e-mutui-spinge-il-mercato-della-locazione-a-milano-7-di-nuovi-contratti-nel-2022/> [Accesso 22 novembre 2024].
- Tulumello, S. Dagkouli-Kyriakoglou, M., 2024. Housing Financialization and the State, in and Beyond Southern Europe: A Conceptual and Operational Framework. *Housing, Theory and Society*, 41(2), pp.192–215.
- Van der Zwan, N., 2014. Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, 12(1), pp.99–129.
- White, T. Madden, D., 2024. Housing ideology and urban residential change: The rise of co-living in the financialized city. *Environment and Planning A*, 56(5), pp.1–17.
- Wijburg, G. Aalbers, M.B. Heeg, S., 2018. The financialisation of rental housing 2.0: Releasing housing into the privatised mainstream of capital accumulation. *Antipode*, 50(4), pp.1098–1119.

ABITARE *AFFORDABLE* A TRIESTE.

MAPPATURE LOCALI PER IMMAGINARE RETI INTEGRATE TRA CASA, SERVIZI E SPAZI URBANI.

Valentina Novak

Università degli Studi di Trieste, DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura

valentina.novak@dia.units.it

Teresa Frausin

Università degli Studi di Trieste, DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura

teresa.frausin@dia.units.it

Abstract

Il tema dell'abitare affordable è oggi, nelle città europee, una questione sempre più urgente, che richiede un superamento della sua interpretazione esclusivamente economica, basata sui costi dell'abitare e condizioni reddituali, a favore di un approccio integrato, che consideri dimensioni sociali, gestionali e, non da ultimo, spaziali. Nell'ambito di due ricerche condotte dal Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università di Trieste, il contributo propone una riflessione sull'abitare tra casa e servizi a partire dal lavoro sul campo svolto a Trieste, città caratterizzata da una consolidata e variegata tradizione di innovazione di politiche e pratiche dell'abitare a regia pubblica, a supporto di diverse forme di fragilità. L'affondo su un settore di "periferia interna" prossima al centro storico muove da un dialogo con attori locali privilegiati, per immaginare insieme reti integrate tra alloggi, servizi di prossimità e spazi urbani. La mappatura viene utilizzata come strumento interpretativo e operativo, per mettere in tensione criticità, risorse e potenzialità materiali e immateriali, orientando future azioni nel quartiere. La restituzione su mappa delle questioni emerse fa riflettere sull'importanza di una regia forte a livello locale, che riesca a dare forza e supporto alla rete, di una gestione integrata e di lungo periodo, nonché di un approccio all'affordability inteso a 360°, quale base per politiche abitative e sociali innovative e fortemente situate.

Parole chiave: abitare affordable, mappature situate, reti di prossimità

Affordable housing has become an increasingly urgent issue in European cities, calling for a shift beyond a purely economic interpretation, focused on housing costs and income conditions, towards an integrated approach that accounts for social, management and, crucially, spatial dimensions. Within two research projects led by the Department of Engineering and Architecture at the University of Trieste, the paper reflects on housing at the intersection between dwellings and facilities, drawing on fieldwork conducted in Trieste, a city characterised by a consolidated and diverse tradition in innovating housing policies and practices, supporting multiple forms of vulnerability. Focusing on a sector of "inner periphery" close to the historic centre, the study builds on dialogue with key local actors with whom envision integrated networks linking housing, proximity services and urban spaces. Mapping is employed as both an interpretative and operational tool to put critical issues and resources into tension, thereby orienting future material and immaterial actions in the neighbourhood. The outcomes highlight the importance of a strong local entity, coordinating and supporting the network, of integrated and long-term management, and of a 360-degree understanding of affordability as a foundation for innovative and strongly situated housing and social policies.

Keywords: housing affordability, situated mapping, proximity networks

1. Abitare tra casa e servizi: un interessante campo di ricerca a Trieste

Il tema dell'abitare *affordable* sta diventando esplosivo in Europa: l'allargarsi di una fascia sempre più ampia e diversificata di popolazione in situazione di crisi economica e abitativa pone questioni urgenti che richiedono risposte articolate. In questo senso, appare necessario superare l'accezione puramente economica di *affordability* come rapporto tra costi dell'abitazione e reddito disponibile dei nuclei familiari (Pittini, 2012; Peverini, 2023; Oecd, 2025), adottando uno sguardo integrato che consideri le complesse questioni sociali, gestionali e spaziali del progetto dell'abitare (Haffner and Hulse, 2021; Oecd, 2021; Peverini, 2023; Bricocoli and Peverini, 2024), in considerazione di nuove richieste di flessibilità funzionale e delle sempre più variegate fragilità individuali. Infatti, pensare in maniera integrata tra alloggi, spazi di pertinenza e servizi per gli abitanti è essenziale per offrire soluzioni che supportino anche i soggetti più vulnerabili in percorsi più ampi e duraturi di sostegno, in cui l'*affordability* comprende aspetti economici, gestionali e spaziali, in un'ottica a 360° (Frausin e Bertolini, 2024). Per costruire un progetto simile, è fondamentale una conoscenza situata di bisogni e risorse, che colleghi i fatti spaziali della dimensione edilizia a servizi ad hoc per le persone, per una visione in cui il diritto alla casa si allarga ad «un'agenda urbana coraggiosa» (Dal Bosco, 2025).

Da questo punto di vista, Trieste rappresenta un caso interessante, dove a partire dalle radicali esperienze basagliane degli anni Settanta, si sono costruiti percorsi di abitare innovativo a supporto di diverse fragilità, integrando casa e servizi di prossimità «fortemente radicati nel territorio» (Bono e Del Giudice, 2022, p. 2). Dalla deistituzionalizzazione del trattamento della salute mentale, alla questione dei senza fissa dimora, dalla creazione di case famiglia per bambini e adolescenti, al progetto Microaree nei quartieri di edilizia pubblica (Marchigiani, 2022), fino ad esperienze più recenti di domiciliarità innovativa a supporto di disabilità e invecchiamento attivo (Bono e Del Giudice, ibid.), Trieste costituisce un fertile campo di osservazione e ricerca. L'approccio supportante alla base di queste esperienze può orientare visioni per l'abitare a supporto di altri tipi di fragilità, più nascoste e “in bilico” (es. giovani, *working poors*, nuovi nuclei familiari, persone di recente arrivo in città), mettendo in rete attori, risorse e spazi, dentro e fuori la casa (Marchigiani e Novak, 2024).

In questa cornice si inserisce il dialogo in corso tra attori locali per promuovere sperimentazioni condivise nel campo dell'abitare *affordable* in un settore della “periferia interna” di Trieste, a corona del centro storico. La ricchezza di risorse materiali e immateriali rende questo contesto promettente per la costruzione di reti integrate: attrezzature e servizi socio-sanitari, culturali, aggregativi ed educativi; attività commerciali di prossimità; sperimentazioni di diverse forme di coabitazione; una rilevante presenza di enti pubblici e del terzo settore attivi, aperti al dialogo, alla collaborazione e alla condivisione di competenze. Il contributo intende ricostruire il quadro del contesto locale, esaminando il ruolo degli attori e i processi che hanno portato a una rilevazione puntuale e articolata di risorse, competenze, spazi e servizi basata sul lavoro di dialogo e confronto sul campo. Un quadro conoscitivo integrato a partire dalle voci della cittadinanza, attori attivi e da attivare è cruciale per comprendere come strutturare politiche innovative e situate, finalizzate a proporre reti di supporto in un'ottica di *affordability* a 360°.

2. Lavorare nel contesto con attori locali tra spazi e risorse

Le riflessioni in atto alla scala di quartiere si innestano in un contesto, quello triestino, caratterizzato da sfide comuni ad altre realtà intermedie¹ italiane ed europee: un forte calo demografico sul lungo periodo (-3,8% dal 2011 al 2023; fonte: Rupa, 2024), un invecchiamento della popolazione al di sopra della media nazionale (indice di vecchiaia: 271,7 dato comunale; 199,8 dato nazionale; fonti: Portale statistica del Comune di Trieste; Istat, 2024), la presenza di flussi migratori legati alla rotta balcanica e una progressiva turistificazione. Queste condizioni delineano una questione abitativa sempre più complessa con canoni d'affitto in aumento (+22,9% dal 2016 al 2022; fonte: Rupa, 2024) e una crescente scarsità di alloggi in affitto abbordabile, in particolare per finalità sociali.

L'area in esame, vicina al centro storico, è potenzialmente a rischio gentrificazione, densamente abitata da nuclei monofamiliari e persone con *background* migratorio. Frequenti sono le situazioni di marginalità, isolamento e conflitto tra abitanti. L'area è ben collegata al centro storico e servita dai mezzi di trasporto pubblico locale, con un tessuto urbano capillare e con edifici storici per lo più risalenti al XIX secolo, che presentano spesso barriere architettoniche (es. assenza di ascensori). Sono inoltre presenti spazi con grandi potenzialità – immobili pubblici e privati sfitti, spazi aperti sottoutilizzati – da poter attivare in rete con i numerosi servizi e risorse esistenti.

Tra gli attori locali, l'Azienda pubblica Servizi alla Persona (Itis) si sta sempre più proponendo come polo aggregatore per le iniziative dell'area, esprimendo la volontà di mettere in rete la ricchezza di attrezzature e servizi di cui dispone, aprendole al quartiere. Oltre a essere una delle maggiori residenze per anziani triestine (411 posti letto), Itis offre servizi di prevenzione, riabilitazione e domiciliarità. La sede – un grande complesso austro-ungarico, nato come Istituto Generale dei Poveri nel 1818 – è uno dei fulcri del quartiere e ospita uffici, spazi comuni - auditorium, mensa, palestra, sale riunioni - oltre a sette appartamenti per persone anziane autosufficienti. L'ampio giardino all'esterno è uno dei pochi punti verdi dell'area e ospita un campo di calcio gestito da un'associazione locale. Inoltre, ospita i corsi di Fisioterapia dell'Università di Trieste e accoglie un ospedale di comunità e un'unità mobile mammografica. Itis gestisce anche il condominio solidale “Manzoni 8”, una proposta innovativa di co-abitare intergenerazionale assistito con la possibilità da parte degli inquilini di beneficiare dei servizi complementari offerti dall'Azienda.

Tra le diverse iniziative promosse da Itis, il progetto *Crosscare 2.0*² incentrato sulla costruzione condivisa di risposte per far fronte al progressivo invecchiamento della popolazione, si è rivelato di estremo interesse per rafforzare e ampliare la rete locale (Figura 1). Il percorso partecipativo avviato con il coinvolgimento di un ampio *parterre* di *stakeholder* locali a partire da una mappatura di bisogni, risorse e criticità rilevate all'interno del quartiere ha condotto alla sottoscrizione di un patto di comunità³. Questo variegato e intenso lavoro sul campo ha consentito di sviluppare delle mappature situate e partecipate, adottate sia per l'analisi del territorio e delle dinamiche locali, sia per la mappatura di servizi, spazi e attrezzature. Grazie a questo progetto, è stato possibile attivare nel 2023 un portierato sociale, con lo scopo di supportare la presa in carico di persone in condizioni di fragilità e contrastare la solitudine attraverso l'attivazione di una rete dal basso. Si trova in un piccolo spazio al piano terra vicino al complesso di Itis e del condominio solidale, caratterizzato da visibilità, trasparenza e permeabilità. Qui, grazie alla realizzazione di diverse attività - come il *bookcrossing* - e l'erogazione di diversi servizi - come supporto informatico e legale, attività

¹ Trieste attualmente conta poco più di 200.000 abitanti.

² Il progetto *CrossCare 2.0 - Strategie integrate e condivise per la capitalizzazione del Modello CrossCare* è un progetto di capitalizzazione Interreg Italia-Slovenija orientato a fornire risposte al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, attraverso la cooperazione tra istituzioni e servizi sociosanitari.

³ Il Patto di Comunità è stato sottoscritto anche dal DIA dell'Università degli Studi di Trieste.

ricreative e di scambio oggetti - le operatrici che gestiscono il servizio vengono a conoscenza di situazioni di marginalità emergenti, rilevate e affrontate tramite dialogo e ascolto, presa in carico e accompagnamento ai servizi, questionari, organizzazione di incontri e passeggiate di quartiere. Il riconoscimento da parte della rete di attori locali del ruolo sempre più centrale del portierato sociale come di uno snodo fondamentale per un'azione congiunta all'interno del quartiere, testimonia il bisogno di una regia in grado di coordinare le energie del quartiere.



Figura 1 | Interlocutori attivi o da coinvolgere nel quartiere, facenti parte della rete *CrossCare 2.0* o intercettati durante il percorso di coinvolgimento.

La progressiva apertura al quartiere di Itis si è intrecciata con attività e progettualità promosse da altri enti e associazioni, tra cui anche due ricerche attualmente in corso nel Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università degli Studi di Trieste⁴, il cui approccio partecipativo si è articolato in un costante dialogo con gli attori locali attraverso interviste, sopralluoghi, tavoli di lavoro, iniziative di *placemaking*. In questo quadro, a novembre 2024 è stata promossa con Itis e altri enti locali una festa di comunità in Largo Niccolini, spazio aperto in prossimità del centro Itis (Figura 2): un primo evento sperimentale per il coinvolgimento della cittadinanza, volto a rafforzare la rete e indagare gli spazi del quartiere direttamente dalla voce di chi lo abita, e che si auspica possa diventare un'occasione di aggregazione periodica.

⁴ I progetti di ricerca indagano questa parte di città con una prospettiva legata all'abitare alla scala dell'alloggio e del quartiere (UAH) e una legata ad un settore più ampio che si focalizza tra spazi aperti e attrezzature (iNEST). Vedasi i riconoscimenti alla fine del testo.



Figura 2 | Il momento di condivisione durante la festa di comunità a Largo Niccolini, novembre 2024, organizzata all'interno della cornice *CrossCare 2.0* da Itis in collaborazione con il Dia e che ha coinvolto Caritas Trieste, Edilmaster, il portierato sociale e altre associazioni locali come Ugorà, Libribelli e il gruppo scout Cngei di Barriera Vecchia.

I variegati strumenti messi in campo sono stati essenziali per costruire una conoscenza situata per la realizzazione di mappature partecipate, a partire dalle voci e percezioni di chi vive e lavora nel quartiere: cittadinanza, attori pubblici ed enti del terzo settore.

3. Mappature partecipate verso una rete a supporto dell'abitare

Come ben indagato in letteratura, le mappe sono un potente mezzo, molto orientato, per ordinare spazialmente informazioni riguardanti l'ambiente fisico - il territorio - e costruire nuova conoscenza (Turnbull, 1989); in questo senso, la mappatura condotta nel caso studio oggetto di analisi fa piuttosto riferimento al campo delle mappature percettive (Lynch [1960] 2004; Turnbull, 1989; Harmon, 2004) che costituiscono un campo nutrito tra cartografia, geografia urbana, scienze sociali e urbanistica. Queste ultime, in particolare, vengono elaborate a partire dall'interazione partecipativa tra gli appartenenti della comunità locale e costituiscono uno strumento prezioso e condiviso per raccontare i luoghi attraverso l'identificazione e rappresentazione di conoscenze, pratiche, percezioni e risorse legate al proprio territorio (Cochrane e Corbett, 2020); inoltre, tale strumento di analisi è fondamentale per evidenziare temi e luoghi di progetto, rispetto ai "nodi" individuati dai partecipanti alla mappatura.

Nel caso specifico dell'area di Barriera Vecchia, la mappatura partecipata elaborata, che compone voci raccolte a più livelli e in più occasioni di ascolto e confronto con i residenti e gli attori, è concepita come uno strumento aperto a implementazioni. Il lavoro offre una fotografia realistica, ma molto "orientata", del luogo e costituisce un punto di partenza per ragionare su nuove politiche e progetti per l'abitare nel quartiere, "cucendo" proposte sui bisogni delle persone, negli spazi, nei modi di convivenza, nelle risorse e nei tempi.

In una fase iniziale, la realizzazione di una mappa tramite *Google MyMaps*⁵ è stato il punto di partenza per evidenziare e localizzare nel quartiere i luoghi e le attrezzature di riferimento per gli usi quotidiani degli abitanti e per l'erogazione dei servizi di supporto. L'utilizzo di *MyMaps*

⁵ piattaforma online e open source sviluppata da Google.

si è rivelato particolarmente efficace, vista la possibilità di condivisione con gli attori coinvolti, che possono interagire direttamente con la mappa. Ciò la rende uno strumento dinamico, incrementabile nel tempo e adattabile ad eventuali nuove fasi di progetto. Attualmente, sono state mappate e suddivise per aree tematiche oltre una cinquantina di risorse (Figura 3). Molte di queste si concentrano all'interno dei medesimi spazi, come ad esempio Itis che, come visto, ospita più tipologie di funzioni e servizi differenti: tale visualizzazione mostra in maniera diretta e intuitiva la ricchezza degli spazi in questione. Si sottolinea come la mappatura non abbia un'intenzione di esaustività rispetto alla localizzazione dei servizi e attrezzature, piuttosto ricostruisce i luoghi e temi che gli abitanti e i portatori di interesse hanno individuato e localizzato. Questo strumento diventa pertanto una mappa di navigazione delle risorse locali che può servire a due scopi principali: in primo luogo, è una forma di trasparenza e mutua conoscenza per gli operatori attivi e potenziali nel quartiere; in secondo luogo, costituisce una forma di conoscenza "orizzontale" per gli abitanti e gli utenti. La visualizzazione in mappa serve a mettere in relazione case, spazi pubblici e servizi, "illuminando" percorsi possibili verso i "nodi attivi" di una rete, ossia le attrezzature e le risorse, al di fuori dell'alloggio. Ulteriori due rappresentazioni (Figure 4 e 5), impostate a partire dalle categorie interpretative proposte durante il progetto *CrossCare 2.0* - bisogni, rischi e risorse - sono state elaborate in una fase successiva, anche integrando le voci raccolte durante l'evento in Largo Niccolini (vd. sopra), che aiutano a ragionare ulteriormente su criticità e potenzialità dei luoghi, da interpretare in chiave progettuale.

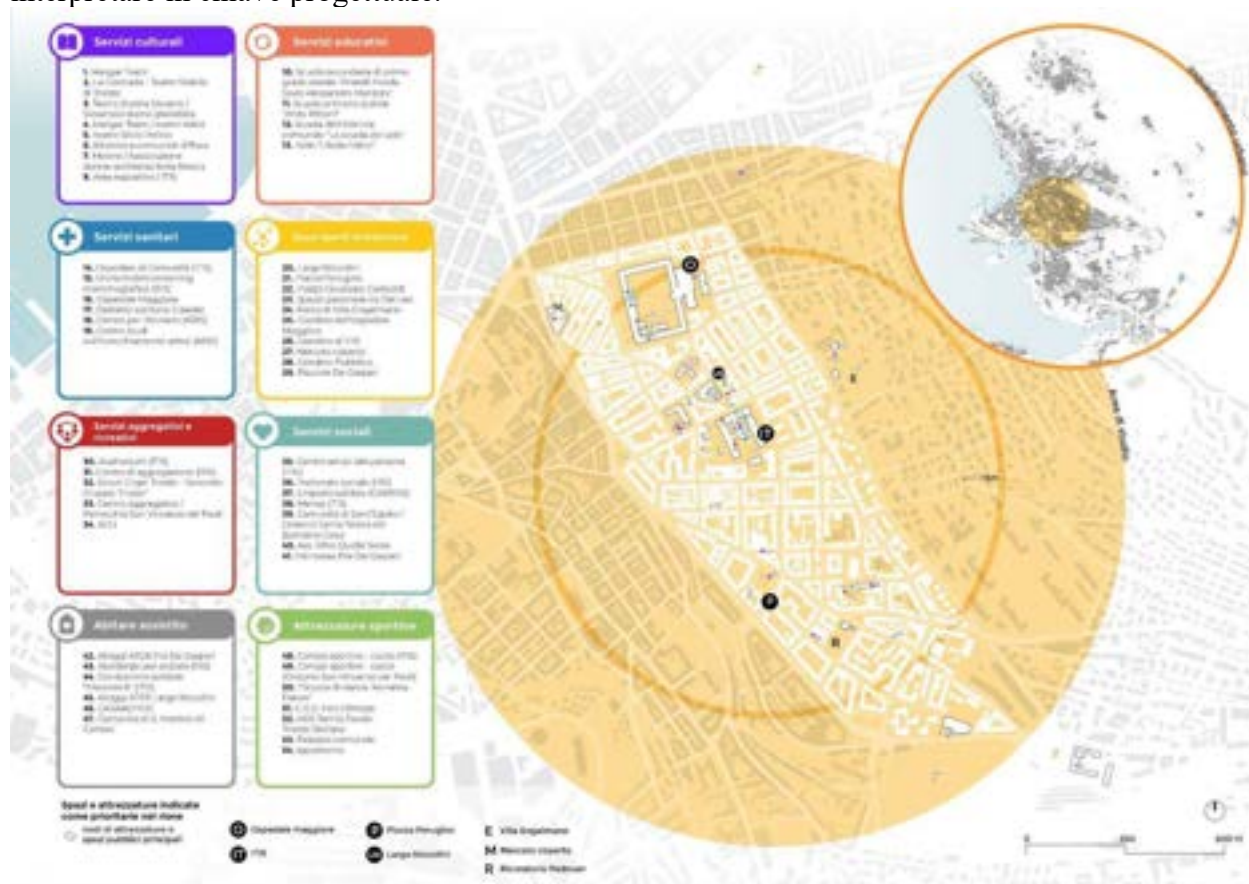


Figura 3 | Mappatura partecipata dei servizi e delle attrezzature rilevate, suddivise per tipologia.

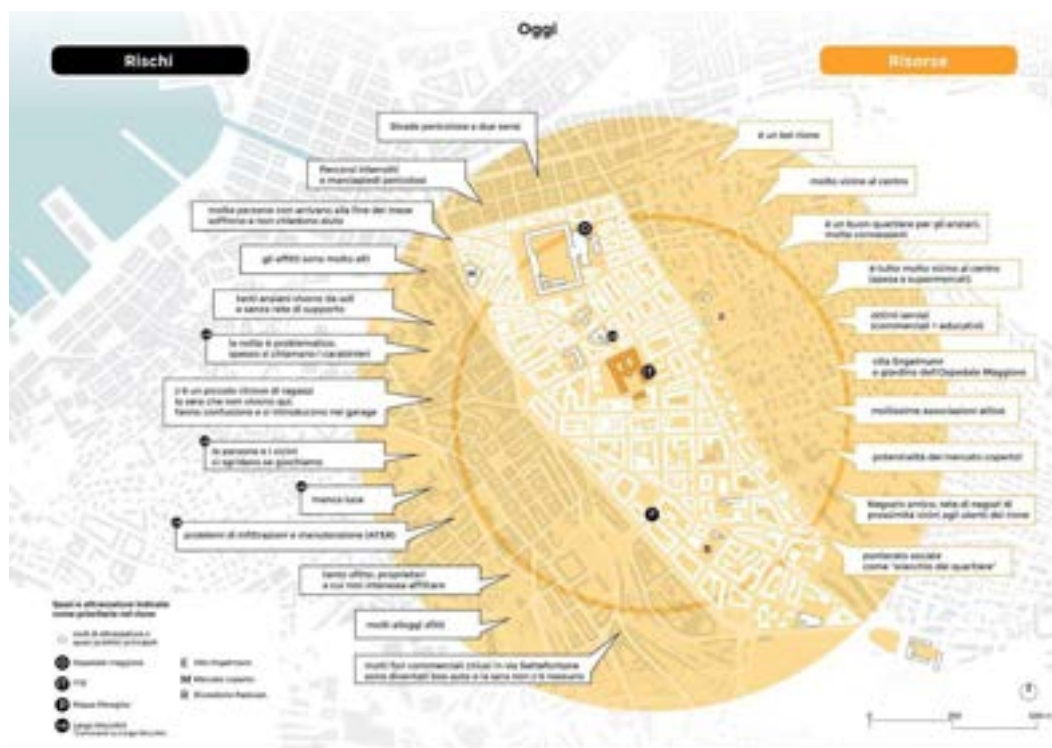


Figura 4 | Rischi e risorse nel quartiere (contributi novembre 2024).



Figura 5 | Bisogni e proposte per il quartiere (contributi novembre 2024).

4. Riflessioni conclusive e prospettive di lavoro

Dall'interazione con gli stakeholder locali e dalla lettura affinata del contesto emerge una grande vitalità ed energia delle singole iniziative ed entità. Altrettanto, però, è stata sottolineata da più voci e in più occasioni la settorialità e l'indipendenza delle singole entità, che denota la mancanza di una rete strutturata di riferimento. Allora, la lettura trasversale delle questioni e le operazioni di mappatura dei bisogni, risorse e spazi possono costruire una base di conoscenza per articolare nuove progettualità condivise (Figura 6).

La ricerca ha messo in luce come a livello locale spesso le associazioni operino in parallelo, senza una reale conoscenza delle reciproche dinamiche. Il processo attivato ha richiesto tempi estesi dedicati all'ascolto e alla cura delle relazioni, aspetti non comprimibili che hanno però consentito di costruire una rete efficace e sviluppare progettualità concrete. Queste iniziative, nate dall'interazione tra attori locali ed enti istituzionali, rispondono a bisogni specifici emersi dal territorio, permettendo una reale capitalizzazione delle risorse di quartiere.

È emersa con chiarezza la necessità di superare l'approccio progettuale concentrato esclusivamente sull'investimento iniziale (recupero di spazi, avvio di servizi) per orientarsi verso una gestione intersettoriale, integrata e continuativa. L'elemento innovativo risiede precisamente in questa gestione di lungo periodo, capace di supportare gli abitanti nel tempo. In tale contesto, risulta determinante la presenza di un soggetto che possa svolgere funzione di regia e garantire continuità alla rete, come dimostrato dall'output fondamentale del progetto *CrossCare 2.0* confluito nel Patto di Comunità, cornice all'interno della quale si è innestata la costruzione del terzo tavolo sull'abitare.



Figura 6 | Risorse in connessione: una gestione integrata, a rete, di attrezzature e spazi aperti ad accesso pubblico in connessione agli spazi dell'abitare supporta gli abitanti.

Lo studio ha inoltre evidenziato come la sola disponibilità di spazi abitativi non sia sufficiente, rendendo necessaria l'attivazione di risorse complementari a supporto dei soggetti fragili. Per evitare fenomeni di concentrazione e promuovere il riuso del patrimonio esistente, con alloggi "diffusi" nel quartiere, si è rivelato efficace ragionare sull'interazione tra casa, servizi di prossimità e spazi aperti, in un'ottica di *affordability* a 360°. Questa concezione allargata dell'accessibilità può essere declinata sia a livello di singolo edificio che di quartiere, permettendo di spostare l'attenzione verso patrimoni abitativi e spazi più puntuali, capaci di raggiungere in maniera capillare le persone, realizzando quel principio di prossimità essenziale nel lavoro sociale.

Infine, appare evidente come interventi di questa natura richiedano il supporto di un attore istituzionale forte e orientato a principi di solidarietà. Sebbene le esperienze promosse da Itis non siano direttamente esportabili in altri contesti, esse rappresentano buone pratiche a livello locale che possono ispirare altri soggetti, adattando principi e metodologie alle specificità dei diversi territori. Questo approccio contestuale, ancorato alle risorse e ai bisogni locali ma aperto alla condivisione di esperienze, rappresenta una direzione promettente per lo sviluppo di politiche abitative e sociali realmente inclusive.

Nelle prossime fasi di ricerca, si prevede di incrociare il lavoro di mappatura realizzato con analisi di tipo quantitativo, basate su dati di tipo socio-economico e demografico che possano aiutare a identificare situazioni diversificate nell'area di studio, per iniziare a sgranare il progetto su spazi, attività e gestioni.

Riconoscimenti

La ricerca è stata realizzata con il co-finanziamento dell'Unione Europea – Next Generation EU: finanziamento n. D53D23015510006 – CUP J53D2301, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - IT), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, “Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)”, ricerca “From Unconventional* Households to Unconventional Affordable Housing” (Politecnico di Milano, LP; Elena Marchigiani, coordinatrice unità di ricerca UNITS); finanziamento n. ECS00000043 – CUP J43C22000320006, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - IT), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.5, “Interconnected Nord-Est Innovation (iNEST) Ecosystem, Spoke 4” (Università IUAV di Venezia, LP; Elena Marchigiani, coordinatrice unità di ricerca UNITS).

Le autrici ringraziano tutti gli interlocutori con cui è stato possibile dialogare e lavorare, per la costruzione delle riflessioni sopra esposte. In particolare, Francesco Mosetti, responsabile della programmazione strategica aziendale presso l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (Itis), di Teresa Griggio (Sinodè srl), che ha moderato e coordinato gli incontri di *Cross Care 2.0*, e di Hilda C. Chicue Lopez Seps, sociologa operatrice del portierato sociale. Il lavoro di interazione è stato coordinato dalla prof.ssa Marchigiani, in qualità di responsabile scientifica delle ricerche sopra citate.

Attribuzioni

Nell'ambito di un lavoro di concezione del paper condiviso, la stesura delle parti va così attribuita:

§ 2. di V. Novak; § 3. di T. Frausin; le restanti di entrambe le autrici. Tutte le immagini sono delle autrici.

Riferimenti bibliografici

Aitken, S. C. and Craine, J., 2009. Into the image and beyond: Affective visual geographies and GIScience. In: M. Cope and S. Elwood. *Qualitative GIS: A mixed methods approach*. London: Sage Publications Ltd. pp.139–155.

Bono, M. and Del Giudice, G., 2022. *Io resto a casa. Strategie e percorsi per una domiciliarità inclusiva e partecipata*, [online] Disponibile su: <<https://www.confbasaglia.org/wp-content/uploads/2022/02/io-resto-a-casa-web-o-digital.pdf>> [Accesso 07 Aprile 2025].

Bricocoli, M. and Peverini, M., 2024. *Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile*. Siracusa: Letteraventidue.

Caquard, S. and Griffin A.L., 2018. Mapping Emotional Cartography. *Cartographic Perspectives*. 91, pp.4-14.

Cochrane, L. and Corbett, J., 2020. Participatory Mapping. In Servaes, J., *Handbook of Communication for Development and Social Change*. Springer: Singapore.

Comune di Trieste e Smart Land srl (ed.) (2024), RUPA. I Quaderni dell'Osservatorio, 01. Trieste: Tipografia BB Artigrafiche e [online] Disponibile su <https://rupa.comune.trieste.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno_RUPA_1_light.pdf> [Accesso 28 Gennaio 2025]

Dal Bosco, T., 2025. *Casa è città: basta ovvietà, serve un'agenda urbana coraggiosa*. [online] Disponibile su: <<https://audis.it/dall-associazione/casa-%C3%A8-citt%C3%A0-basta-ovviet%C3%A0-serve-un-agenda-urbana-coraggiosa/>> [Accesso 07 Aprile 2025].

Frausin, T. and Bertolini, E.MV., 2024. On Housing Affordability. Questioning The European Policy Perspective In Action. *Game Changer? Planning for Just and Sustainable Urban Regions*, AESOP Annual Congress, Paris, July 8-12, 2024, Book of Proceedings, pp. 1979-2002.

Haffner, M. E.A. and Hulse, K., 2021. A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 25(sup1), pp.59-79.

Harmon, K., 2004. *You Are Here: Personal Geographies and Other Maps of the Imagination*. New York: Princeton Architectural Press.

Housing Europe Observatory, 2023. *The State of Housing in Europe 2023*. [online] Disponibile su: <<https://www.stateofhousing.eu/#p=1>> [Accesso 28 Gennaio 2025].

Azienda pubblica di Servizi alla Persona ITIS. [online] Disponibile su: <<https://www.itis.it/it-it/home>> [Accesso: 7 Aprile 2025]

Lynch, K., [1960] 2004. *L'immagine della città*, Venezia: Marsilio Editori.

Marchigiani, E., 2022. *Regenerating cities through spatialized social and health welfare. Learning from Microareas in Trieste*, in *Territorio*, n. 97, pp. 31-41.

Marchigiani E., Bertolini E. M., Frausin T. and Novak V., 2024. *Prima la casa. Trieste come laboratorio di politiche per un abitare in affitto affordable*, contributo in XXVI Conferenza Nazionale SIU Nuove ecologie territoriali. Coabitare mondi che cambiano, Napoli, 12-14 giugno 2024. In corso di pubblicazione.

Marchigiani E. and Novak V., 2024. Rental Affordability, Housing First And Beyond. A Focus On The City Of Trieste (Italy). *Game Changer? Planning for Just and Sustainable Urban Regions*, AESOP Annual Congress, Paris, July 8-12, 2024, Book of Proceedings, pp. 2062-2088.

OECD, 2021. *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*, Paris: OECD Publishing, [online] Disponibile su: <https://www.oecd.org/en/publications/brick-by-brick_b453b043-en.html> [Accesso: 7 Aprile 2025]

Peverini M., 2023. *Promoting Rental Housing Affordability in European Cities. Learning from the Cases of Milan and Vienna*, Cham: Springer.

Pittini, A., 2012. *Housing Affordability in the EU. Current situation and recent trends*, CECODHAS Housing Europe's Observatory. [online] Disponibile su: <<https://www.housingeurope.eu/resource-122/housing-affordability-in-the-eu>> [Accesso: 18 Dicembre 2024]

Portale statistica del Comune di Trieste, 2024. [online] Disponibile su: <<https://statistica.comune.trieste.it/>> [Accesso: 7 Aprile 2025]

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

L'ABITARE COOPERATIVO NEL TEMPO PRESENTE. ESPERIENZE DELLA COOPERATIVA CCPMC DI REGGIO EMILIA

Roberta Pavarini

Presidente Ccpmc

pavariniroberta@gmail.com

Abstract

This paper analyzes the model of the Cooperativa Case Popolari Mancasale e Coviolo (CCPMC), founded in 1908 in Reggio Emilia, as a case study of urban ecomutualism. Based on the principle of undivided ownership, the cooperative allocates housing on a permanent basis to its members, fostering social cohesion, inclusion, and sustainability. The analysis examines demographic vulnerabilities and the significance of initiatives such as *Abit-Arte*, the distributed student housing program, and socio-cultural co-design projects. Central to the model is the concept of housing as a cultural and civic practice, supported by strategies of urban regeneration, social justice, and responsiveness to emerging needs.

Key words: Ecomutualism, Cooperative housing, Urban regeneration, Social inclusion, Civic practices

Il contributo analizza il modello della Cooperativa Case Popolari Mancasale e Coviolo (Ccpmc), fondata nel 1908 a Reggio Emilia, quale esempio di ecomutualismo urbano. Basata sulla proprietà indivisa, la Cooperativa assegna alloggi in godimento permanente ai propri soci, promuovendo coesione sociale, inclusione e sostenibilità. L'analisi evidenzia la fragilità demografica, l'impatto di iniziative come Abit-Arte, lo studentato diffuso e progetti di intersezione socio-culturale. Al centro l'abitare come pratica culturale e civile, sostenuta da strategie di rigenerazione, giustizia sociale e apertura a nuovi bisogni emergenti.

Parole chiave: Ecomutualismo, Abitare cooperativo, Rigenerazione urbana, Inclusione sociale, Pratiche civiche

La Cooperativa Case Popolari Mancasale e Coviolo: oltre un secolo di mutualismo abitativo e impegno sociale

Fondata nel 1908 a Reggio Emilia, la Cooperativa Case Popolari Mancasale e Coviolo (Ccpmc), oggi riconosciuta come “Impresa Storica d'Italia”, costituisce uno dei più longevi esempi di cooperazione abitativa a proprietà indivisa in Italia. Nata per rispondere al bisogno di casa degli operai inurbati nella città del primo '900 e ispirata ai principi prampoliniani¹, la Ccpmc ha progressivamente esteso il proprio patrimonio, incorporando per fusione la Cooperativa di Coviolo nel 2006. Attualmente la Cooperativa conta circa 375 soci e gestisce 71 alloggi, oltre a spazi comuni e a immobili a destinazione sociale o commerciale, per un valore patrimoniale superiore ai 10 milioni di euro.

Aderente a Legacoop la Ccpmc promuove un modello abitativo alternativo al mercato privato, fondato sull'assegnazione in godimento permanente degli alloggi. Questo diritto d'uso, previsto e regolato dallo Statuto sociale e non assimilabile a un contratto di locazione, prevede canoni annui mediamente inferiori del 30% rispetto al mercato, accessibili alla cosiddetta “fascia grigia” della popolazione. La missione della Cooperativa garantisce non solo “un tetto

¹ Camillo Prampolini (Reggio Emilia, 1859 – 1930) è stato un politico, giornalista e teorico del socialismo riformista italiano, promotore del mutualismo e tra i fondatori delle prime cooperative.

sulla testa”, ma si propone di offrire progetti e servizi di sviluppo sociale e culturale, organizzando iniziative collaborative in una logica di prossimità e partecipazione democratica. L’assetto della governance include un’assemblea dei soci, un Consiglio di amministrazione (con pari rappresentanza di genere), e un Collegio sindacale con funzioni di controllo.

L’analisi del tessuto sociale interno mostra una prevalenza di nuclei anziani e mononucleari: 29,3% coppie di anziani e 23,2% anziani soli. Le tipologie mononucleari, superano il 43% del totale, mentre le famiglie con figli minori raggiungono il 19,5%.

Questi dati rispecchiano dinamiche più ampie, che suddividono le fragilità abitative in tre categorie: economica, abitativa e sociale.

Il modello abitativo a proprietà indivisa

Il sistema di assegnazione degli alloggi all’interno della Cooperativa si fonda sullo scambio mutualistico e su un modello a proprietà indivisa, in cui la titolarità degli immobili resta in capo alla Cooperativa stessa, mentre ai soci viene conferito un diritto di godimento a tempo indeterminato dell’alloggio. L’accesso agli alloggi è riservato esclusivamente ai soci in possesso di specifici requisiti, tra cui la condizione di impossidenza e la non titolarità di un alloggio Erp (Edilizia residenziale pubblica).

I canoni di godimento, inferiori ai valori di mercato mediamente del 30%, si collocano tra i 50 e i 60 euro al metro quadro annui, rendendo accessibile l’abitazione a chi non riesce ad accedere all’affitto di mercato. Tutti gli alloggi sono regolarmente mantenuti e pienamente utilizzati, senza fenomeni di sfritto. Oltre alla dimensione economico-abitativa, il modello a proprietà indivisa promuove una dimensione relazionale e comunitaria. “Abitare indivisi” implica la partecipazione a una rete solidale in cui prevalgono pratiche di mutuo aiuto, auto-organizzazione, collaborazione, rispetto reciproco e delle regole statutarie.

L’abitazione cooperativa diventa un luogo di socialità e appartenenza, capace di rafforzare coesione, identità collettiva e resilienza sociale, nel rispetto del paradigma della sostenibilità inclusiva e del principio cooperativo della “porta aperta”.

Analisi swot del modello cooperativo di abitazione a proprietà indivisa

L’analisi swot consente di delineare un quadro sistematico dei punti di forza e di debolezza interni, nonché delle opportunità e delle minacce esterne, che caratterizzano l’azione e la prospettiva strategica della cooperativa di abitanti a proprietà indivisa.

Tra i principali fattori interni positivi si evidenziano: l’accessibilità economica dei canoni di godimento; un basso tasso di morosità (< 3%); un contesto di prossimità, caratterizzato da relazioni solidali e pratiche di coabitazione partecipata; un accompagnamento sociale attivo verso le persone con fragilità.

Tuttavia, si riscontra sul fronte delle criticità interne: un progressivo invecchiamento della base sociale; l’aumento di patologie e povertà che minano l’autonomia delle famiglie assegnatarie e possono generare situazioni di conflittualità tra socio e cooperativa. Spesso la Cooperativa segnala casi critici ai servizi sociali e talvolta anticipa o si sostituisce nella presa in carico di situazioni che richiedono cura e attenzione dove mancano reti familiari di sostegno.

Tra le criticità interne va anche sottolineata la limitata liquidità per sostenere nuovi progetti edilizi e la vetustà progressiva del patrimonio immobiliare.

Il contesto esterno offre certamente diverse opportunità, tra cui le relazioni con il quartiere e con gli attori della società civile e istituzionale che la Cooperativa sa mantenere con numerose proposte di collaborazione. Tuttavia, diverse minacce esterne possono impedire nuovi progetti di sviluppo dell’offerta abitativa: l’aumento dei costi delle materie prime, dell’energia e dell’inflazione; l’aumento della complessità degli adempimenti tecnici e normativi richiesti; la mancanza di una politica nazionale per la casa; la mancanza di adeguati strumenti finanziari.

Strumenti e proposte per il futuro dell'abitare cooperativo

Alla luce delle trasformazioni socio-economiche e delle criticità evidenziate, si rende necessaria una strategia cooperativa integrata e orientata al medio-lungo periodo, capace di coniugare tenuta strutturale e rilancio della funzione sociale del modello abitativo a proprietà indivisa. La visione proposta si basa su leve operative che favoriscano inclusione, sostenibilità e innovazione.

I principali ambiti d'intervento individuati sono:

- rigenerazione del patrimonio edilizio attraverso pratiche partecipative e sostenibili di riuso, senza consumo di suolo e a basso impatto ambientale;
- equità dei canoni di godimento, fissando un tetto massimo del 30% del reddito familiare per garantire accessibilità e reale esigibilità del diritto alla casa;
- promozione dell'integrazione socio-generazionale, incentivando un abitare collaborativo;
- sviluppo di servizi comuni, in sinergia con cooperative sociali e culturali, per rispondere ai bisogni emergenti dei soci e del quartiere;
- inclusione di nuove categorie sociali, come studenti e lavoratori temporanei, per rigenerare la base sociale e ampliare l'impatto comunitario del modello cooperativo;
- accesso a strumenti finanziari flessibili e disegnati sulle esigenze e caratteristiche delle cooperative di abitanti;
- costituzione di reti e consorzi tra cooperative, incluse eventuali fusioni su base territoriale, per ottimizzare risorse, condividere know-how e rafforzare il potere contrattuale con le istituzioni;
- rafforzamento del dialogo istituzionale multilivello per affermare il ruolo delle cooperative di abitanti come attori chiave delle politiche abitative;
- riforme normative che allarghino alle cooperative le agevolazioni e le opportunità previste per gli enti del terzo settore e consentano loro l'accesso agli sgravi fiscali previsti per le ristrutturazioni edilizie oggi riservate solo alle persone fisiche;
- promozione del modello cooperativo, attraverso la diffusione di buone pratiche e il rafforzamento del legame con il mondo accademico e della ricerca.

Queste misure possono favorire una traiettoria di rilancio strategico del mutualismo abitativo, orientata a costruire modelli resilienti e capaci di incidere nelle politiche urbane contemporanee.

Esperienze innovative: Abit-Arte.

Il progetto Abit-Arte, ideato e promosso dalla Ccpmc, rappresenta un'esperienza paradigmatica di arte urbana. Avviato nel 2021 e realizzato nel 2022 il progetto si inserisce in un percorso di oltre dodici anni di sperimentazione artistica nel territorio. L'iniziativa nasce con l'obiettivo di connettere arte, memoria, valori cooperativi reinterpretando il patrimonio abitativo come spazio simbolico e civico. L'arte urbana si configura così non solo come strumento puramente estetico e decorativo, ma come linguaggio etico, educativo e sociale, capace di rappresentare conflitti, desideri, identità e possibilità di cambiamento.

Due gli interventi principali realizzati: un murales collettivo degli artisti Gola Hundun, Zosen Bandido e Kenor, e la scultura monumentale in ferro riciclato "La donna di fuoco", di Kenor. Entrambe le opere esprimono una visione ecologista e collettiva del vivere urbano, rappresentando un manifesto per la giustizia sociale e ambientale. Il progetto ha preso avvio a seguito delle opere di riqualificazione energetica realizzate nel 2021 su alcuni edifici della Cooperativa che avevano coperto con i cappotti coibentanti precedenti interventi artistici realizzati nel 2010. Sono circa 15 anni che la Ccpmc si racconta attraverso l'arte urbana.

Diversi progetti europei hanno studiato le opere realizzate² e l'Università di Pisa ha attualmente in corso un monitoraggio dei colori utilizzati sul murales realizzato nel 2022.

Il progetto Abit-Arte rappresenta anche una innovazione per le modalità con cui è stato realizzato. L'intero percorso è stato raccontato e ha ricevuto finanziamenti attraverso una piattaforma di crowdfunding³ raccogliendo oltre 16.000 euro.

Lo studentato diffuso.

Nel contesto di una crescente domanda di alloggi per studenti universitari e lavoratori temporanei, la Cooperativa ha deciso di ampliare la funzione abitativa tradizionale aprendosi verso modelli più flessibili, accessibili e comunitari. Nel 2023 ha deliberato la costituzione di un primo nucleo di due alloggi (8 posti letto) da destinare a studentato.

L'iniziativa ha contemporaneamente risposto sia a un bisogno esterno della città, sia ad un bisogno interno di rinnovamento della base sociale, promuovendo nuove forme di convivenza solidale, di legami intergenerazionali e dinamiche di scambio spontaneo tra residenti storici e giovani studenti.

I contratti di locazione, asseverati dal Sunia (Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari), rispettano i parametri dei patti territoriali, esprimendo una chiara volontà di evitare qualsiasi forma di speculazione.

L'inclusione dei nuovi abitanti nel corpo sociale della Cooperativa è stata un successo. Gli studenti e le studentesse che abitano in Cooperativa sono tutti provenienti dal Camerun, grazie alla collaborazione fornita dall'associazione degli studenti camerunesi.

La Rosa dei Venti: rigenerazione sociale e narrazione partecipata nel quartiere.

Il progetto La Rosa dei Venti, promosso dal bando ESC, Esperienze di comunità (ed. 2021–2022), della Fondazione Manodori, costituisce un esempio emblematico di rigenerazione territoriale e innovazione sociale. Ha coinvolto numerosi attori del terzo settore, istituzioni pubbliche e soggetti locali, tra cui la Ccpmc, parte attiva della cabina di regia e sito di ricerca e azione.

L'obiettivo centrale è stato quello di contrastare l'isolamento sociale e valorizzare le micro-pratiche dell'abitare, con particolare attenzione al quartiere di Santa Croce segnato da una forte eredità industriale e migratoria, nonché da una complessa stratificazione urbanistica.

Come rilevato dagli storici Andrea Caira e Antonio Canovi che hanno coordinato le fasi di ricerca⁴, il progetto si è distinto per una postura innovativa nel rapporto con il territorio, evitando la tradizionale gerarchia centro-periferia a favore di un approccio topologico. Il percorso si è articolato attraverso incontri, interviste e focus group e ha previsto due momenti restitutivi molto apprezzati: una mostra dei materiali multimediali, fotografici e cartografici e una rappresentazione drammaturgica realizzata con gli abitanti-attori. Sono stati coinvolti circa 100 cittadini, tra cui 50 anziani, 19 giovani e 8 persone con background migratorio, per una lettura intergenerazionale e interculturale dell'abitare.

La Rosa dei Venti ha inteso rafforzare l'identità della Cooperativa intrecciando le memorie del passato con i cambiamenti in corso, attraverso lo sguardo quotidiano di chi vi abita.

In modo innovativo è stata impiegata la storia orale come strumento di coesione e pedagogia urbana, per la creazione di una piattaforma digitale aperta di conservazione di voci e memorie che si può consultare sul sito www.ccpmc.it.

² Progetto europeo CAPuS (Conservation of Art in Public Spaces – Erasmus+).

³ <https://www.ideaginger.it/progetti/abit-arte.html>

⁴ L'approccio metodologico è stato quello della ricerca partecipata e della co-progettazione. L'associazione Eutopia ha condotto un'indagine etno-microstorica finalizzata alla raccolta di narrazioni situate. La Cooperativa ha messo a disposizione la propria sede e invitato i soci a collaborare al progetto.

Il Fondo poetico cooperativo: cultura, poesia e partecipazione.

La Cooperativa, in collaborazione con l'associazione Exosphere PoesiArtEventi, ha promosso un progetto culturale volto a valorizzare la lettura, la scrittura e la creatività, con particolare attenzione alla poesia e alla voce femminile. Dal 2014 Exosphere ha sede presso la saletta civica cooperativa di via Selo 4. Il Fondo poetico cooperativo, costituito da circa 1.200 volumi accessibili gratuitamente a tutti, è divenuto un presidio di educazione letteraria e cittadinanza attiva. L'iniziativa ha favorito la nascita di conversazioni, dibattiti, letture pubbliche e laboratori di scrittura autobiografica, coinvolgendo sia le socie della Cooperativa sia la cittadinanza più ampia. Tra gli ospiti, la poetessa Maria Grazia Calandrone ha offerto momenti di riflessione durante la pandemia, segnando l'impegno del Fondo anche nei momenti di maggiore fragilità collettiva.

Particolare attenzione è stata data al dialogo tra linguaggi artistici, con eventi multimediali e multilinguaggio, spesso pensati per coinvolgere anche le giovani generazioni. Le attività si inseriscono nella vocazione della Cooperativa a promuovere cultura, memoria e partecipazione come strumenti di coesione e rigenerazione comunitaria.

Tra le pubblicazioni curate da Exosphere e dalle due poetesse Gabriella Gianfelici e Simonetta Sambiase, che animano il Fondo poetico, figurano le antologie *"Voci dell'aria"* e *"La pace è in guerra"*, dedicate rispettivamente alla poesia femminile contemporanea e ai temi del conflitto. In occasione del decennale del Fondo, è prevista per il 2025 l'uscita di un nuovo volume che raccoglie testi di scrittrici poco conosciute.

Progetti futuri: Envisioning Reggio Emilia. Cohousing e residenze ibride.

Nel quadro della strategia di rinnovamento promossa dalla Cooperativa, il progetto Envisioning Reggio Emilia, realizzato in collaborazione con il Politecnico di Milano, ha rappresentato un'esperienza sperimentale condotta nell'ambito del corso Architecture of Interiors Design Studio coordinato da Marta Aversa e Leonardo Belladelli. Cento studenti e studentesse provenienti da tutto il mondo hanno progettato un intervento di cohousing destinato a utenti temporanei – studenti, anziani, lavoratori in cerca di autonomia – da realizzarsi su un lotto di proprietà della Cooperativa, attualmente sede di una palestra.

Il laboratorio ha esplorato soluzioni architettoniche innovative per adattare gli spazi esistenti alle mutate esigenze dell'abitare contemporaneo, operando sia attraverso ipotesi di demolizione e ricostruzione sia mediante conservazione e trasformazione. Il progetto ha messo in dialogo i bisogni attuali della comunità cooperativa con i trend emergenti della società urbana, proponendo una residenza flessibile, inclusiva e orientata alla coabitazione solidale.

A conclusione del percorso, una giornata di studi e una mostra pubblica hanno permesso di presentare i risultati progettuali e avviare un confronto con esperti e operatori del settore. Il dibattito ha riguardato modelli e strategie per attualizzare il patrimonio abitativo sociale, con attenzione alla qualità architettonica, alla sostenibilità e alla dimensione relazionale degli spazi.

La mostra è visitabile presso la sede della Cooperativa ed è in uscita entro fine anno una pubblicazione scientifica che restituirà in modo analitico i contenuti del progetto e le sue implicazioni operative⁵.

⁵ In collaborazione con il Centro cooperativo di progettazione - Ccdp, storica cooperativa reggiana, è in corso di sviluppo l'idea progettuale di un edificio ibrido residenziale che possa rispondere alle esigenze attuali e future della Ccpmc.

Conclusioni

È ormai acclarato che il modello dell'edilizia cooperativa a proprietà indivisa si proponga come alternativa concreta e sostenibile tra edilizia pubblica e mercato privato, rispondendo ai bisogni della “fascia grigia” e promuovendo relazioni solidali e comunitarie.

La Ccpmc con la sua storia secolare rappresenta un esempio di rigenerazione continua, fondata su antichi valori, ma proiettata sui bisogni presenti e futuri.

Le pratiche descritte delineano un'evoluzione del modello cooperativo da sistema chiuso a piattaforma aperta, capace di generare nuovi servizi culturali e abitativi per l'intero contesto urbano.

Questa postura ha bisogno di essere sostenuta da adeguate ed urgenti politiche pubbliche per garantire il diritto alla casa.

Bibliografia

Amministrazione comunale di Reggio Emilia (1982), *Reggio. Quale città? Atti della Conferenza economica cittadina*, Reggio Emilia: Edizioni del Comune di Reggio Emilia.

Battilani, P. (2014), *Mutualità e scambio mutualistico nella storia della Cooperazione italiana*, Bologna: Quaderni Fondazione Ivano Barberini.

Bastianelli, F., Zaccaria, R. (s.d.), *Cooperare per abitare*, Bologna: Fondazione Barberini.

Bellocchi, U. (1989), *Reggio Emilia, la cooperazione*, Milano: Edit-Ambrosiana.

Bricocoli, M. (2021), *Cooperative e case popolari. Il caso delle Quattro Corti a Stadera*, Milano: Il Poligrafo.

Cafora, S. (2024), *Collaborare e abitare. Il diritto alla casa nelle metropoli per le nuove generazioni*, Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Canovi, A. (2010), *Centoanni indivisi. La Cooperativa Case Popolari di Mancasale e Coviolo*, Parma: Edicta Edizioni.

Canovi, A., Fincardi, M., Pavarini, R., Poletti, M., Testi, R. (2012), *Di nuovo a Massenzatico*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Iaione, C., Chirulli, P. (a cura di) (2019), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli: Jovene Editore.

Mattei, M., Sarti, A. (2009), *Le cooperative di abitazione a proprietà indivisa*, Roma: D.U. Press.

Pavesi, A.S. (2022), Introduzione. Dalla rigenerazione urbana alle pratiche di coprogettazione per un welfare di filiera Cooperativa, in Vignudelli, M. (a cura di), *Transizioni Urbane cooperative. Generare valore sociale nell'abitare e nelle prospettive di rigenerazione urbana*, Bologna: Fondazione Barberini.

Sendra, P., Sennett, R. (2023), *Progettare il disordine*, Roma: Treccani.

Venturi, P., Zandonai, F. (2019), *Dove*, Milano: Egea.

Zaccaria, R., Ferri, G., Pavesi, A.S. (2018), *Cambiare l'abitare cooperando*, Milano: Bruno Mondadori.

Zaccaria, R., Zoni, S. (s.d.), *Next Green Housing*, Bologna: Fondazione Barberini.

Sitografia

www.ccpmc.it

AUTORECUPERO COME POLICY E PATRIMONIO. DUE CASI FIORENTINI

Sabrina Tosi Cambini

Università di Parma, Dipartimento di Discipline Umanistiche, Sociali e delle Imprese Culturali
Un Tetto Sulla Testa APS

sabrina.tosicambini@unipr.it

Abstract

L'articolo affronta il tema dell'autorecupero edilizio sottolineandone alcuni aspetti e focalizzandosi sull'esperienza di due progetti nella città di Firenze. Il carattere processuale e corale, il suo legame generativo con la capacità dei Movimenti di "creare" trasformazione, la multiscalarità insita nei progetti di autorecupero lo rendono non solo uno strumento ma una vera e propria *policy* da implementare e attuare ad ampio raggio, che si ispira alla giustizia sociale e alla politica come perseguimento del bene comune. Proprio per questo, tali progetti incontrano atteggiamenti ambigui da parte delle Istituzioni, anche quando sembra esserci una certa volontà di supporto. Inoltre, se da una parte, l'autorecupero rappresenta – quando realizzato – il riconoscimento del diritto dei cittadini a rivendicare spazi dell'abitare dignitosi, sicuri ed economicamente sostenibili, dall'altra il passaggio dall'"informale" al "formale" che esso suggella può essere letto come il risultato di un processo di patrimonializzazione dei saperi legati alle lotte sociali che interessa tutta la società.

Parole chiave: autorecupero, diritto all'abitare e alla città, patrimonio e lotte sociali

Abstract

The article addresses the topic of building self-recovery, highlighting some aspects and focusing on the experience of two projects in the city of Florence. The procedural and choral nature, its generative connection with the ability of the Movements to "create" transformation, the multiscalarity inherent in self-recovery projects make it not only a "tool" but a real policy to be implemented on a broad scale, which is inspired by social justice and politics as a pursuit of the common good. Precisely for this reason, such projects encounter ambiguous attitudes on the part of the Institutions, even when it seems that they have some willingness to support them. Furthermore, if on the one hand, self-recovery represents - when achieved - the recognition of the right of citizens to claim dignified, safe, sustainable and affordable housing, on the other hand the transition from the "informal" to the "formal" that it seals can be read as the result of a process of patrimonialization of knowledge related to social struggles that concerns the whole of society.

Keywords: self-recovery, right to housing and the city, heritage and social struggles

In questa sede proveremo a rendere il senso dei processi di autorecupero edilizio, con un focus su due progetti a Firenze – l'Ex Asilo Ritter in Via Giuliani e l'Ex Bice Cammeo in Via Aldini – il cui soggetto attuatore è l'Associazione Un Tetto Sulla Testa, nata dal Movimento di lotta per la casa nel 2012.

Sull'autorecupero in Italia troviamo ormai numerose riflessioni da parte di svariati attori i cui ruoli spesso si aprono ad appartenenze e alleanze intersecate, a volte inedite: intellettuali (accademici e non) "posizionati" e "impegnati", di varie discipline (architetti, urbanisti,

antropologi, sociologi, ingegneri), “attivisti” di movimenti e associazionismo, operatori del terzo settore, giornalisti, politici (in netta minoranza), ecc¹. Ciò che colpisce non è solo un certo grado di accordo sulla “bontà” a più scale delle pratiche ad esso riconducibili, ma anche il grigiore politico come ambiente nel quale i progetti cercano riconoscibilità e sviluppo. Volendone seguire i percorsi, troviamo tortuosi cammini che si affacciano a volte su panorami confortanti, altri e molto più spesso, su dirupi inaspettati... Sovente appare, infatti, che non vi sia alcuna mappa, alcuna visione istituzionale coerente e che sia capace di mantenere nel tempo la volontà di proseguire un percorso che faccia dell’autorecupero un articolato strumento di politica della casa e di governo della città.

Certamente, ciò risente della mancanza di un quadro nazionale sulla questione² e, dunque, di un’alta parcellizzazione a livello locale, molto spesso difficile da comprendere se non se ne ha un’esperienza diretta. Ma i “canovacci” delle esperienze che troviamo immerse e disperse nei territori, presentano affinità importanti riguardanti in particolare le ambiguità istituzionali e la tensione che emerge quando si vanno a toccare interessi economici e finanziari attraverso la potenziale realizzazione di interventi che si ispirano alla giustizia sociale, e alla politica come perseguimento del bene comune. I processi di autorecupero, in Italia come in Europa, dimostrano, infatti, come sia possibile creare politiche diverse per affrontare la questione abitativa, in grado di riconoscere l’*agency* delle persone, i loro saperi e i loro diritti, e non basati sulla speculazione, gentrificazione ed esclusione. Non solo. Questi processi propongono anche altre due scale: se la “casa” può essere considerata quella “meso”, l’ambiente urbano con il suo governo potrà essere visto come quella “macro”; mentre la relazionalità la scala più intima, “micro”, quella della quotidianità e dei vissuti.

D’altronde, l’autorecupero di per sé sarebbe una sorta di “scoperta dell’acqua calda”: da una parte, immobili pubblici inutilizzati, dall’altra persone senza casa; da una parte, sempre più ristrette risorse economiche pubbliche e saturazione dei “pieni” urbani, dall’altra, persone pronte a mettere le proprie energie e forze nella ristrutturazione. Ma non c’è alcun paradosso nella mancata o timida volontà delle istituzioni locali nel far proprio l’autorecupero come prassi politica, anzi vi si scorge la rigorosa coerenza a conservare i rapporti di potere, contribuendo all’aggravarsi di situazioni di sofferenza sociale. Proprio per il suo toccare al cuore l’istituzione nella sua “schizofrenia” e nella sua “connivenza” con i poteri, l’autorecupero può diventare un’utopia.

Ma il potere, come ci indica Gramsci, non è qualcosa di generico, esso è incarnato in determinati luoghi e persone, e proprio per questo siamo riusciti con professionalità e passione, “attacchi precisi” e “adeguati strumenti” – come la lezione di Danilo Dolci ci insegna (1960) –, a rendere viva e realizzata quella piccola utopia di cui la sera spesso si discuteva all’ex Asilo Ritter e che animava le assemblee dell’Associazione in Via Aldini.

Autorecupero significa molte cose, dunque: una casa, un immobile pubblico recuperato e restituito alla collettività; l’uscita fuori da linguaggi e pratiche assistenziali o di moda come “i patti per l’autonomia”; il riconoscimento, l’autodeterminazione, relazioni che provano a “fare” ed “essere” insieme. Vuol dire apertura alla fruizione comune, anche quando l’autorecupero è “solo” abitativo: all’ex asilo Ritter, per fare un esempio, si sta pensando a come il giardino

¹ Per l’ambito italiano, si veda almeno: Cellamare, 2019; Di Felice e Rocco, 2023; Marcetti *et alii*, 2011; Rosmini *et alii*, 2016; Ruggero, 2011; Tripodi, 2021. In sitografia si può trovare una selezione di risorse “grigie”. Si sottolinea, inoltre, che in questa sede non sono trattate le esperienze di autogestione di occupazioni né di autorecupero “informale”, se non come contesti di generazione dei progetti di autorecupero.

² Vi è una proposta di Legge del 2018, consultabile sul web <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=62>, sulla quale non è possibile qui entrare in merito. A livello regionale, spicca la Legge Regionale del Lazio, Autorecupero del patrimonio immobiliare, 11 dicembre 1998, n. 55.

possa essere impiegato per iniziative del quartiere e realizzando la piccola biblioteca dedicata a Lorenzo e Donato Bargellini, in collaborazione con il vicino e “storico” CSA Next-Emerson; mentre in Via Aldini sarà messa a disposizione del quartiere e per usi collettivi l’ex palestra. Significa tessere storie comuni come alleanze inedite o sollecitare responsabilità civiche. L’autorecupero, quindi, può essere ritenuto una *policy* trasversale sia per quanto riguarda specificatamente la vulnerabilità o la povertà abitativa, con il coinvolgimento attivo dei soggetti nei progetti (rientrando anche nel cosiddetto “abitare collaborativo”), sia per più ampie questioni, oltre la casa, che è capace di affrontare da una prospettiva intersezionale rispetto alla governance urbana.

Su Firenze

La storia dell’autorecupero nel capoluogo toscano è lunga e costellata da situazioni di stallo e di impasse istituzionale, una sorta – potremmo dire – di “tira e molla”, indecisione e ambiguità soprattutto delle amministrazioni locali, e anche da difficoltà interne agli stessi occupanti. L’autorecupero, infatti, è stato promosso in Toscana, e principalmente nel capoluogo, dal Movimento di Lotta per la casa (da cui, successivamente, l’Associazione Hassan Fathy – per il primo bando regionale del 2008 – e, poi, l’Associazione Un Tetto sulla testa, soggetto attuatore dei progetti realizzati sul bando del 2012) e dalla Fondazione Giovanni Michelucci. Soggetti molto diversi, ma che in vari momenti hanno trovato sul campo un’alleanza capace di “legare” storie apparentemente diverse, dare voce e riconoscimento a persone e gruppi di abitanti in una posizione fragile, e gettare le basi per rendere possibile il passaggio dall’“informale” al “formale”, da “occupazioni” a “sperimentazioni politiche” di risposta reale, praticabile e replicabile al diritto alla casa; così come a creare, al contempo, una risposta di natura sociale ai “vuoti” urbani, interessando immobili di proprietà pubblica abbandonati, dismessi, lasciati a deperire o messi in vendita per mere esigenze di bilancio³.

Si arriva ad un primo riconoscimento concreto di questa idea innovativa da parte della Regione Toscana nel 2002 – in occasione del Social Forum Europeo svoltosi a Firenze – che avvia una trattativa per trovare soluzioni legislative atte a permettere la realizzazione di progetti pilota sperimentali. Viene indetto un primo bando nel 2008 per l’affidamento a Cooperative di immobili da ristrutturare, ma non verrà portato a compimento per gli alti costi che prevedeva da parte delle Cooperative e per il ruolo estremamente sfuggente se non doppio, delle istituzioni locali. Questa esperienza ha rappresentato un precedente “negativo” che ha pesato molto anche nell’immaginario degli stessi occupanti, la cui biografia è caratterizzata da un’insicurezza abitativa e, spesso, rapporti con branche istituzionali (ad esempio, con i servizi sociali) di scarsa comprensione da parte pubblica (v. anche Tosi Cambini, 2023). Nel 2012, grazie al lavoro collettivo del territorio coordinato dalla Fondazione Giovanni Michelucci in stretta intesa col Movimento, viene indetto un nuovo bando regionale (DDRT n. 1945/2012) che nella linea 1.C prevedeva Interventi di autocostruzione o autorecupero di alloggi destinati alla locazione o altro titolo di godimento. Il Movimento con il supporto di professionisti molto vicini, fonda l’APS Un Tetto sulla Testa in modo da presentare due progetti di autorecupero a Firenze, quello inerente l’ex Asilo Ritter in Via Giuliani, di proprietà del Comune di Firenze (10 alloggi) e quello dell’Ex Bice Cammeo in Via Aldini (20 alloggi), entrambe le prime occupazioni del Movimento nel 1990/91. Ricordo sempre la telefonata che mi fece Lorenzo

³ Sull’autorecupero a Firenze si veda almeno: Dowlatchahi, 2006; Guerzoni, 2021; Tortu, 2016; Tosi Cambini, 2019, e i riferimenti web in sitografia.

Bargellini⁴ per chiedermi di aiutarli nella costituzione dell'Associazione e in particolare di scrivere lo Statuto e fare i vari passaggi in merito nelle assemblee del Movimento (che, allora, si tenevano proprio in Via Aldini).

Anche altre realtà associative che rappresentano esperienze di occupazioni e di precedenti concessioni presentano progetti, si tratta del Cecco Rivolta e del Melograno. Con l'approvazione della graduatoria (deliberazione GR Toscana n. 632/2013) tutti questi progetti di autorecupero risultano tra le proposte ammissibili, insieme – per Firenze – al progetto de Le Torri (per un totale di 5 progetti nel capoluogo toscano). Purtroppo, però, a causa del Patto di stabilità, l'impegno in bilancio dei finanziamenti da parte della Regione Toscana avviene soltanto due anni dopo, nel 2015. Il percorso per arrivare all'apertura, nell'autunno del 2017, dei cantieri dell'Ex Asilo Ritter e dell'Ex Bice Cammeo è stato lungo e non lineare, con supporti dal territorio spesso vacillanti, ma caratterizzato dalla determinazione di chi vi vedeva una occasione imperdibile per tracciare, almeno a livello locale, un'esperienza inedita di sperimentazione politica in campo abitativo. Per molto tempo, l'autorecupero ha rappresentato per tanti e differenti attori – sia esterni che interni al Movimento – un futuro remoto, da prendere poco sul serio: alcuni, dall'esterno, dicevano “non ve lo faranno mai fare”; altri, dall'interno delle occupazioni, date le grandi difficoltà di realizzazione, stentavano a credere che avesse, un giorno, riguardato davvero loro. Il biennio 2015-2017, quindi, ha visto la necessità di continuare la lotta e muoversi in modo strategico, soprattutto ha richiesto un impegno molto forte: sostanzialmente eravamo rimasti un pugno di persone a lavorarci continuamente (Lorenzo, io – prima come Fondazione Michelucci, poi come antropologa posizionate, l'architetto Dariuche Dowlatchahi, sempre del Movimento), con il supporto di alcuni occupanti (tra cui, in particolare, l'attuale Presidente di Un Tetto sulla Testa, Jeanne-Pierre del Rio), e dell'avvocato Giacomo Pailli, che ci ha seguiti anche dopo, nella fase di implementazione, soprattutto per il cantiere di Via Aldini. Le Assemblee, però, via via hanno preso di nuovo interesse, in particolare nei momenti in cui vi era da prendere decisioni collettive. Proprio il grado di preoccupazione, di poca fiducia rispetto a come sarebbe andata e conflitti interni di vecchia data, rendevano le riunioni a volte molto faticose, anche perché ciascuna famiglia (o singolo) si sarebbe dovuto impegnare economicamente da subito con la parte della fidejussione bancaria. Nel tempo, è prevalso però il significato e l'importanza sia per le proprie vite che politico, e tutti hanno alzato notevolmente il grado di fiducia rispetto al progetto, investendo i propri risparmi, facendosi prestare parte dei soldi dai parenti o attivando microcrediti. Insieme ad altre realtà e professionalità sensibili, si riesce, dunque, a sbloccare una rischiosa stasi istituzionale e a raggiungere gli importi delle fidejussioni bancarie grazie a numerosi cittadini sostenitori esterni e a Banca Etica.

La Regione Toscana, nel frattempo, crea ed emana le “Linee di indirizzo per la sicurezza nei cantieri di autocostruzione e di autorecupero” (Delibera 251/2015), che rappresentano una novità decisiva e un risultato estremamente importante sul piano legislativo.

Il cantiere dell'ex Asilo Ritter è terminato nell'inverno del 2024, attraversando periodi molto difficili (tra cui, l'emergenza sanitaria, e il gonfiarsi dei prezzi legati ai materiali edili verificatesi con la Misura del 110%) e mettendo a dura prova la tenuta degli autorecuperanti. La presenza costante in questi anni di figure di supporto nella gestione delle parti amministrative-burocratiche e per facilitare alcuni rapporti interni ha avuto un peso che non può essere tralasciato e sicuramente da tenerne notevolmente conto nei processi di autorecupero. Il cantiere di Via Aldini – che sta facendo fronte a problemi strutturali dell'immobile emersi durante i lavori edili – si prevede che termini col 2025. Per entrambi i

⁴ Leader del Movimento, che ci ha lasciati a giugno del 2017, a lui va sempre la più grande stima e profondo affetto.

processi, le alleanze con altri soggetti sono state fondamentali ed in particolare con la Fondazione Banca Etica e la MAG Firenze.

Un processo di patrimonializzazione dei saperi legati alle lotte sociali

L'autorecupero è una pratica che è intrecciata fortemente con la storia dei movimenti di lotta per la casa. Se da una parte, quindi, esso rappresenta – quando realizzato – il riconoscimento del diritto dei cittadini a rivendicare spazi dell'abitare dignitosi, sicuri ed economicamente sostenibili, dall'altra il passaggio dall'“informale” al “formale” che esso suggella può essere letto come il risultato di un processo di patrimonializzazione dei saperi legati alle lotte sociali che interessa tutta la società. Cerchiamo di spiegare meglio. Come sappiamo, il patrimonio – diversamente dall'eredità – è risorsa per il presente ossia è generativo per interpretare e agire il presente. Esso contribuisce demartinamente ad essere *presenti*.

Pensare l'autorecupero significa entrare dentro a contesti (quelli dei movimenti), i cui saperi e pratiche (le assemblee, le discussioni, le manifestazioni e, soprattutto le occupazioni) sono ispirate da una forte attitudine critica e capaci di generare idee trasformative, immaginando diversamente il mondo in cui le nostre vite sono immerse, e immaginando come *agirlo* perché vada in quella direzione. L'autorecupero non è solo e non tanto un progetto. Esso prende la forma di un “progetto” che risponde ad un bando pubblico come momento di formalizzazione, e come primo grande risultato e affermazione di un diritto (il bando stesso e il progetto), all'interno di un processo molto più lungo e profondo, che prima di tutto vede impegnate persone per le quali la costruzione di possibilità di abitare (nel senso più ampio del *dwelling* di Ingold) e la loro stessa vita si sovrappongono quotidianamente. L'incontro con queste esperienze da parte di “professionisti” esige, da parte di quest'ultimi, di un processo di apprendimento ai linguaggi, al sentire e ai saperi delle persone per costruire insieme la “formalizzazione” e la “realizzabilità” di quei progetti. Ciò richiede di mettersi in gioco a più livelli, un posizionamento chiaro e un impegno che trasforma anche la vita di chi sceglie di contribuire sostanzialmente perché l'autorecupero si realizzi. Si tratta, dunque, di relazioni, messa in ascolto, costruire apprendimenti reciproci, trovare vie concrete alla trasformazione e portare tutto ciò a produrre *policies* pubbliche per tutti i cittadini.

In Italia, come accennavamo inizialmente, siamo ancora in una fase in cui l'autorecupero non ha ancora acquisito un riconoscimento politico ad ampio raggio, ma si tratta sempre di esperienze locali con storie contestuali che vedono gruppi auto-organizzati che fanno proposte e cercano una interlocuzione *sensibile* con le amministrazioni, che faticosamente a volte riescono ad ottenere e a far crescere. Qui si inseriscono saperi specifici, di esperti “interni” e/o “esterni” da intendersi come *alleanze*: il lungo lavoro legato ai progetti, infatti, perché porti via via ad esiti positivi e alla loro realizzazione, si deve sviluppare attraverso una forma territoriale “corale” dove siano chiamati a contribuire soggetti individuali e collettivi diversi, con proprie competenze, ruoli e risorse differenti.

Nell'autorecupero rintracciamo, dunque, un'etica specifica che si lega a quella dei beni comuni: si tratta di riconfigurare i rapporti di potere che nello spazio, nel suo possesso e nella possibilità o meno di usufruirne, si rendono visibili e tangibili. Di lavorare, dunque, perché attitudine critica, idee e prassi siano colti nel loro potere generativo, affinché la società civile e la sua incarnazione nelle istituzioni le faccia proprie come patrimonio per realizzare pienamente il diritto alla casa e alla città.

Riferimenti bibliografici

Cellamare C., 2019. Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana. Roma: Donzelli Editore.

Di Felice E., Rocco M., 2023. Dall'autorecupero a nuove forme di rigenerazione dal basso del patrimonio pubblico in disuso: il caso dell'occupazione di Porto Fluviale. *Tracce Urbane*, 13, pp. 143-168.

Dolci, D., 1960. *Spreco: documenti e inchieste su alcuni aspetti dello spreco nella Sicilia occidentale*. Torino: Einaudi.

Dowlatchahi, D., 2006. *Autorecupero a Firenze*, Tesi di Laurea in Architettura, Università di Firenze.

Guerzoni, A., 2019. Firenze, Le Torri: promuovere il progetto, condividere gli imprevisti di cantiere. *Territorio*, 2019/88, pp. 48-53.

Marcetti, C., Paba, G., Pecoriello, A.L., Solimano, N. (a cura di), 2011. *Housing Frontline. Inclusione sociale e processi di autorecupero e autocostruzione*. Firenze: FUP.

Rosmini, E., Percoco, M., Argenti, M., 2016. *Imparando dalle occupazioni informali. Progetti pilota di autocostruzione e autorecupero a fini residenziali a Roma*, Atti del II Congresso Internacional de Habitación Coletiva Sustentável, San Paolo, 18-20 aprile 2016, pp. 514-521.

Ruggero A., 2011. *Esperienze di cittadinanza comune: l'autorecupero*, Paper for the Espanet Conference "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa", Milano 29 Settembre-1 Ottobre 2011.

Tortu, S., 2016. *Autorecupero a fini residenziali in Italia. Politiche, esperienze e una proposta programmatica per la gestione del disagio abitativo*, tesi di laurea in Pianificazione e progettazione della città e del territorio, Università degli Studi di Firenze.

Tosi Cambini, S., 2019, "Questione di tenuta. Analisi di un approccio antropologico e metodologie applicate in un processo di autorecupero di immobili". In I. Severi, F. Tarabusi, *I metodi puri impazziscono. Strumenti dell'antropologia e pratiche dell'etnografia al lavoro*, Ogliastro Cilento: Licosia, pp. 313-338.

Tosi Cambini, S., 2023. Prendersi "gentilmente" sul serio. Un'intima curvatura riflessiva sull'etnografia nella lotta e la co-costruzione di intenzionalità sul campo. *Archivio antropologico mediterraneo*, Anno XXVI, n. 25(1).

Tripodi, L., 2021. *Studio per un regolamento delle pratiche di autocostruzione e autorecupero nei beni comuni*, Report, scaricabile dal sito del Comune di Napoli.

Sitografia (ultimo accesso tra il 10 e il 15 gennaio 2025).

Altimari V., 12 aprile 2022, Autorecupero, l'occasione persa di Roma. *Roma Today*, <https://www.romatoday.it/attualita/video-autorecupero-edilizia-pubblica.html>

Armini S., 14 maggio 2011, Intervento all'Assemblea pubblica: Spazi sociali e produzione del comune, <https://sottotetto.noblogs.org>

Carte in regola, *Autorecupero a scopo abitativo del patrimonio pubblico esistente – cronologia e materiali*, <https://www.carteinregola.it/idossier-2/autorecupero-a-scopo-abitativo-del-patrimonio-pubblico-esistente-cronologia-e-materiali/>

Città Metropolitana Roma, <https://pianostrategico.cittametropolitanaroma.it/buone-pratiche/progetti-di-autorecupero-di-stabili-abbandonati>

Banca Etica, a cura di C. Fontana, *Diritto alla casa: "Autorecupero" a Firenze*, <https://www.bancaetica.it/blog/storie-realta-finanziate/diritto-alla-casa-autorecupero-firenze>.

Bargellini, L., Intervista sull'autorecupero a cura di Saverio Tommasi, <https://www.perunaltracitta.org/2014/06/25/lorenzo-bargellini-lintervista-di-saverio-tommasi-video/>

Bianco, M.S., 26/01/2024, "Un tetto sulla testa", l'APS fiorentina di auto-recupero e cohousing <https://www.ineditamagazine.it/2024/01/26/un-tetto-sulla-testa-laps-fiorentina-di-auto-recupero-e-cohousing/>

Castelli G., Autorecupero delle case vuote: un progetto che, tra mille difficoltà, esiste solo a Roma, *L'indipendente*, 9 dicembre 2024, <https://www.lindipendente.online/2024/12/09/autorecupero-delle-case-vuote-un-progetto-che-tra-mille-difficolta-esiste-solo-a-roma/>

Città di Settimo Torinese, 21 marzo 2024, <https://www.comune.settimo-torinese.to.it/it/news/esiti-avviso-pubblico-speciale-autorecupero>

Co-housing Le Torri, <https://www.facebook.com/AutorecuperoCohousingLeTorri/>

Comune di Firenze, comunicato stampa 7 ottobre 2024, <https://www.comune.fi.it/comunicati-stampa/luca-milani-capogruppo-pd-inaugurati-i-locali-comuni-dellautorecupero-cohousing>.

FOA Boccaccio 003, 2013, Comitato Monzese per il Diritto alla Casa (a cura di), *Autorecuperiamo Monza*, autoproduzione gennaio 2013.

FOA Boccaccio 003, 2015, Comitato Monzese per il Diritto alla Casa (a cura di) 2015, *Presentazione dei progetti di Firenze e Roma*, <https://boccaccio.noblogs.org/files/2015/01/brochure-22-genn-per-STAMPA.pdf>

Guerra, M., *Housing cooperatives in Italy. From historic cooperatives to self-recovery*, Citego, 2008 https://www.citego.org/bdf_fiche-document-2417_en.html

Ingegneria Senza Frontiere-Firenze, Autorecupero Edilizio, <http://www.isf-firenze.org/2017/03/02/autorecupero-edilizio/>

Intervento di autorecupero "Socrate", <https://issuu.com/autorecuperosocrate>

La città invisibile. Rivista di perunAltracittà, <https://www.perunaltracittà.org/homepage?s=autorecupero>

Mag Firenze, *Co-Habitat, ovvero Cecco Rivolta, si racconta*, <https://www.magfirenze.it/co-habitat-ovvero-cecco-rivolta-si-racconta/>

Melograno Hausprojekt Ass. <http://www.melograno513.altervista.org/>

Radio Onda Rossa, *Autorecuperi a Roma, ancora ritardi*, <https://www.ondarossa.info/tag/autorecupero>

Redazione di Firenze Today, 22 marzo 2017, *Casa, il Movimento: "Il Comune sabotà i nostri progetti di autorecupero"*, <https://www.firenzetoday.it/cronaca/movimento-casa-progetti-autorecupero.html>

Redazione di Pisa Today, 8 maggio 2023, *Riconosciuto l'autorecupero delle case popolari a Sant'Ermite: "Una vittoria della nostro fare comunità"*, <https://www.pisatoday.it/cronaca/progetto-autorecupero-case-popolari-santermete-pisa-maggio-2023.html>

Simioni, L., Radical Housing Project, Intervento a Radio Città Fujico, <https://www.radiocittafujiko.it/nuova-occupazione-in-citta-nasce-il-condominio-sociale-radical-housing-project/>

UrbanPromo, Autorecupero a Bologna, <https://urbanpromo.it/2015/progetti/autorecupero-bologna/>

Un Tetto sulla Testa APS <https://www.facebook.com/aps.utst/>

Valbonesi, S., 11 maggio 2019. Autorecupero ex Ritter, finita la prima fase, oggi è festa, *Stampa Toscana*, <https://www.thedotcultura.it/autorecupero-ex-ritter-finita-la-prima-fase-oggi-e-festa/>

Versienti. P., 21 marzo 2014, *Progetto di Autorecupero, piano per dare un tetto a 540 famiglie* <https://www.torinotoday.it/cronaca/piano-autorecupero-edifici-case-poveri.html>

Il PNRR alla prova dell'abitare pubblico: sfide e strategie di co-progettazione nel processo di rigenerazione di Taverna del Ferro, Napoli Est.

Federica Vingelli

Università degli studi di Napoli Federico II

DIARC - Dipartimento di Architettura

federica.vingelli@unina.it

Giorgia Arillotta

Università degli studi di Napoli Federico II

DIARC - Dipartimento di Architettura

giorgia.arillotta@unina.it

ABSTRACT

The contribution analyses the ongoing urban regeneration intervention in Taverna del Ferro, East Naples, financed by the National Recovery and Resilience Plan ("NRRP"). The focus is on the role played by the municipal administration and the university in a densely populated ERP neighborhood marked by socio-economic vulnerabilities and housing crisis. Through an in-depth research phase and formal and informal co-design processes conducted with the community and local actors, the case proposes a development model that goes beyond the logic of traditional residential "blocks", introducing new inclusive and sustainable spaces. The strategies adopted to integrate housing and social policies are analyzed, highlighting how flexibility and generative alliances are decisive elements in making such practices scalable and replicable in other contexts characterized by structural fragility.

Key words: PNRR (National Recovery and Resilience Plan), ERP (Public Residential Building), co-design, urban regeneration.

Il contributo analizza l'intervento di rigenerazione urbana in corso a Taverna del Ferro, Napoli Est, finanziato dal PNRR. L'attenzione è rivolta in particolare al ruolo svolto dall'Amministrazione comunale e dall'Università in un quartiere ERP densamente abitato e segnato da vulnerabilità socioeconomiche e crisi abitativa. Attraverso un'approfondita fase di ricerca e a percorsi di co-progettazione, formali e informali, condotti con la comunità e gli attori locali, il caso propone un modello insediativo che supera la logica delle tradizionali "stecche" residenziali, introducendo nuovi spazi inclusivi e sostenibili. Vengono analizzate le strategie adottate per integrare politiche abitative e sociali, evidenziando come flessibilità e alleanze generative siano elementi decisivi per rendere tali pratiche scalabili e replicabili in altri contesti caratterizzati da fragilità strutturale.

Parole chiave: PNRR, ERP, co-progettazione, rigenerazione urbana.

INTRODUZIONE

Nel contesto delle ingenti politiche pubbliche promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), l'enfasi posta sulla rigenerazione urbana pone le città italiane di fronte a una sfida strategica. Questa sfida, che oscilla tra una visione centralizzata e la necessità di una capillare "messa a terra" (Savino, & Fregolent, 2023) degli interventi, attraverso l'adattamento

ai contesti locali e il coinvolgimento degli attori, può lasciare un segno tangibile nei processi e nella forma della città contemporanea.

In questa prospettiva, il Comune di Napoli sta sperimentando l'attuazione di due Piani Urbani Integrati (PUI), strumenti complessi previsti dal PNRR (misura 5.2.2), che nel dibattito e nelle pratiche risultano tra i più innovativi e fertili per rispondere alle esigenze di rigenerazione della città (Cellamare, 2022) avendo come obiettivo la riqualificazione delle periferie delle 14 Città Metropolitane italiane caratterizzate da una marcata vulnerabilità socioeconomica. Insieme ad altre Città metropolitane, come Roma o Milano, il Comune di Napoli ha scelto di utilizzare le possibilità offerte da questo strumento per la rigenerazione di due quartieri di edilizia residenziale pubblica (ERP): le Vele di Scampia nella periferia nord e le "stecche" di Taverna del Ferro, nel quartiere orientale di San Giovanni a Teduccio.

Quartieri complessi, contraddistinti da vulnerabilità materiale e sociale e monofunzionalità residenziale, realizzati tra gli anni Sessanta e Ottanta secondo modelli ad alta densità abitativa. Luoghi e comunità segnati da stigma sociale (Palestino, 2009) ma anche animati da pratiche collettive, che hanno sedimentato una molteplicità di scenari e tentativi di trasformazione.

In un contesto nazionale di persistente assenza di una coerente agenda per la rigenerazione urbana e le politiche per l'abitare (Fedeli, 2021; Torri, 2018), il rischio è che anche questa stagione di investimenti riproponga la logica dei cicli brevi e delle visioni a termine, che minacciano l'azione locale, minando l'efficacia a lungo raggio dei processi di trasformazione. Il PUI si pone dunque al banco di prova: può davvero costituire l'opportunità per un ritorno dell'azione pubblica slegato dall'episodicità, realmente in grado di incidere sulle sfide della città contemporanea e dei quartieri ERP? Per rispondere, la sua natura flessibile e straordinaria necessita di essere testata sui contesti locali, analizzandone la reale capacità di adattamento e replicabilità nelle politiche abitative ordinarie.

Questo contributo analizza il caso studio del PUI di Taverna del Ferro e nasce dalla partecipazione e l'osservazione diretta delle autrici, direttamente coinvolte nel processo di progettazione e attuazione degli interventi. Oltre a individuare e descrivere i dispositivi di pianificazione e le azioni impiegate dalla Città di Napoli per la gestione del processo, il paper approfondisce gli approcci adottati per integrare gli obiettivi di rigenerazione urbana con le sfide specifiche dell'abitare pubblico. Il lavoro avanza infine delle riflessioni per comprendere se, e in che misura, tale modello di governance possa offrire un possibile indirizzo per i modelli "non straordinari" di pianificazione.

L'edilizia residenziale pubblica del Comune di Napoli è prevalentemente concentrata nelle aree orientali e settentrionali della città. La Municipalità 6, di cui San Giovanni a Teduccio fa parte, costituisce il principale bacino di edilizia residenziale pubblica con oltre 8.626 abitazioni (Comune di Napoli, 2025). Tra queste, l'insediamento di Taverna del Ferro (figura 1) rappresenta un caso emblematico: da un tessuto rurale, l'area ha vissuto una forte industrializzazione in epoca borbonica, seguita da un progressivo declino e dalla dismissione delle attività produttive nel Novecento. A seguito del sisma del 1980 e della conseguente crisi abitativa, la costruzione di nuovi complessi ERP con tecnologie prefabbricate ha dato origine a un contesto residenziale segnato da marginalità sociale e rapido degrado materiale. I grandi interventi di rigenerazione urbana proposti dal PNRR, e in particolare i PUI, si configurano quindi come strumenti per la progettazione del fine del ciclo di vita di questi quartieri, intesa sia come possibile trasformazione spaziale che come sperimentazione di nuovi modelli pubblici integrati per l'abitare contemporaneo.

La prima parte del contributo introduce la dimensione progettuale e processuale del PUI nella cornice del PNRR; la seconda parte approfondisce le azioni pubbliche adottate dalla città di Napoli per rispondere alle sfide specifiche dell'ERP nel contesto metropolitano.



Fig. 1| Taverna del Ferro, San Giovanni a Teduccio, Napoli (2023). In foto le "stecche residenziali" Prima dell'intervento in corso. Foto di G. Arillotta

OLTRE LE STECCHE RESIDENZIALI: IL PROGETTO DI RIGENERAZIONE URBANA DI TAVERNA DEL FERRO

L'Amministrazione Pubblica di Napoli si trova ad affrontare le conseguenze della persistente crisi abitativa nei quartieri ERP; la riconfigurazione di insediamenti in gravi condizioni di disagio è un problema strutturale della città, un'emergenza di lungo corso da governare (Berruti, Laino, Mattiucci, 2023). L'intervento PUI si inserisce pienamente nei principi della transizione ecologica ed energetica, cardini delle politiche urbane europee, e a Napoli si caratterizza per un approccio partecipativo promosso dall'amministrazione comunale, che ha posto il coinvolgimento attivo dei cittadini al centro della propria agenda politica (Arillotta, Berruti, 2024).

Fin dalle fasi preliminari, l'Amministrazione comunale ha adottato un approccio partecipativo, promuovendo il dialogo con il Comitato di Lotta Ex Taverna del Ferro. Nato nel maggio 2018, il comitato ha portato alla luce le condizioni invivibili degli alloggi ERP, ha evidenziato le criticità derivanti dall'architettura densa dell'insediamento e raccoglie le istanze di regolarizzazione degli abitanti.

Il progetto di rigenerazione dell'insediamento di Taverna del Ferro è stato accompagnato da un approfondito processo di ricerca e indagine conoscitiva, che ha fornito un patrimonio comune informativo essenziale per calibrare le scelte progettuali. Da un lato, l'analisi storica del quartiere di San Giovanni a Teduccio ha permesso di delineare in dettaglio l'estensione e le criticità del patrimonio edilizio pubblico, spesso privo di una documentazione sistematica.

Dall'altro, il censimento degli abitanti dei 360 alloggi ERP nei due edifici ha colmato un'importante lacuna informativa¹, restituendo una fotografia aggiornata delle condizioni abitative, della composizione dei nuclei familiari e delle situazioni di vulnerabilità (Vingelli et al, 2024).

Partendo da una lettura critica dell'attuale impianto urbano, rigido e monofunzionale, il progetto supera la logica segregante delle "stecche" residenziali proponendo un nuovo modello insediativo, con isolati più permeabili e connessi, capaci di offrire spazi pubblici e privati orientati a privacy, comfort e prossimità. Il risultato è un intervento che prevede la realizzazione di 360 alloggi NZEB (Nearly Zero Energy Buildings) e di spazi per servizi, attività produttive e funzioni sociali, per dare forma a un nuovo modello di quartiere sostenibile e radicato nel contesto. Agli interventi materiali si affiancano politiche sociali, attività di co-progettazione, azioni di mediazione e percorsi di accompagnamento alla transizione abitativa verso i nuovi alloggi di edilizia sostitutiva. A Napoli, in particolare, si sta cercando di utilizzare strumenti di regolarizzazione per riportare alla normalità situazioni sviluppatesi al di fuori dei canali formali.

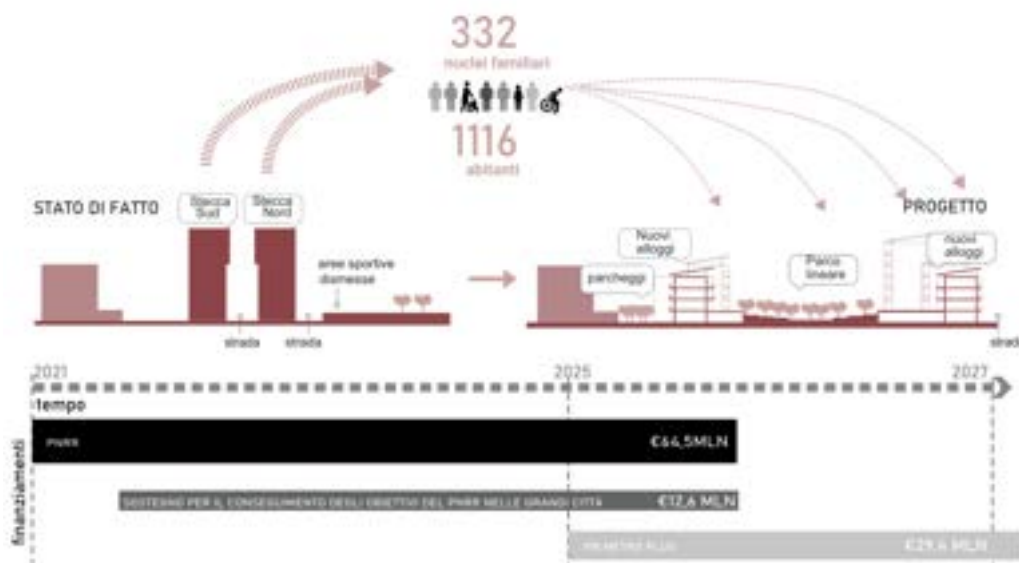


Fig. 2| PUI Taverna del Ferro, schema della trasformazione spaziale e dei progetti finanziati. Fonte: elaborazione delle autrici da Comune di Napoli, 2024.

La copertura finanziaria dell'intervento (figura 2), pari a 106 milioni di euro, si fonda principalmente sui PUI, finanziati dal PNRR nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e Coesione", con un contributo di 64,5 milioni di euro. A questi si sommano i 12,6 milioni del Fondo di Sostegno per il conseguimento degli obiettivi del PNRR nelle grandi città, finalizzato a rafforzare gli interventi del PNRR e i 29,4 milioni del Fondo PN Metro Plus, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014-2020". Il cronoprogramma dell'intervento si sviluppa in fasi pensate per garantire la continuità abitativa degli abitanti e una gestione progressiva delle demolizioni. I nuovi alloggi verranno costruiti in sostituzione delle attuali abitazioni, destinati quindi a coloro che attualmente risiedono nelle stecche di Taverna del Ferro.

¹ L'amministrazione ha condotto un'attività di rilievo porta a porta per ricostruire il censimento dei nuclei familiari che abitano nei complessi residenziali: per Taverna del Ferro sono stati censiti n. 332 nuclei familiari, 1116 abitanti tra occupanti e assegnatari. 17 nuclei non sono stati censiti.

Nel corso del 2024 sono iniziate le demolizioni delle attrezzature sportive, propedeutiche all'avvio della nuova edificazione. Nel 2025 è prevista la realizzazione dei primi 180 alloggi, destinati ad accogliere gli attuali abitanti della stecca sud, questo passaggio consentirà il loro trasferimento e la successiva demolizione dell'edificio. Sull'area liberata sorgerà un nuovo lotto abitativo destinato agli attuali abitanti della stecca nord, che seguirà lo stesso iter di trasferimento e demolizione. Il processo si fonda su una meccanica sincronizzata di costruzione dei nuovi edifici, trasferimento degli abitanti e abbattimento delle stecche residenziali. La conclusione dei lavori è prevista nel 2027 con la realizzazione di un parco lineare dotato di orti urbani, aree verdi attrezzate e spazi per attività sportive, restituendo al quartiere spazi pubblici fruibili e integrati nella vita quotidiana degli abitanti.

CO-PROGETTARE LA RIGENERAZIONE: SFIDE E STRATEGIE DEL PUI TAVERNA DEL FERRO

Come delineato nei paragrafi precedenti, le forti tensioni sociali e le richieste di condizioni di vita dignitose avanzate dal Comitato di Lotta degli abitanti, insieme alla fine del ciclo di vita dell'edificato anni '80, avevano reso l'intervento sul territorio non più rimandabile. In questo contesto, la possibilità di candidarsi al programma PUI ha rappresentato la leva finanziaria decisiva per formalizzare da parte della Città di Napoli un progetto di rigenerazione.

Tuttavia, l'accesso a programmi di finanziamento che impongono scadenze rigide e la disponibilità immediata di progetti preliminari, ha posto gli enti locali di fronte al rischio di impreparazione e alla necessità di affrettare le procedure, soprattutto quelli come il Comune di Napoli, non dotati di strumentazione urbanistica aggiornata². Di conseguenza, pur dovendo le città sottoporre a candidatura progetti di livello preliminare (PFTE), non sempre i progetti disponibili si sono dimostrati attuabili nel confronto con le tempistiche e le condizioni territoriali. È questo il caso del progetto per Taverna del Ferro, sottoposto dal Comune di Napoli nel 2022 e poi aggiornato nel 2023 grazie alla collaborazione con il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli (Vendemmia et al., 2025).

La revisione del progetto è stata necessaria per una serie di motivi riconosciuti come fondamentali per il successo dell'intervento, tra cui l'esigenza di integrare le risultanze di processi di co-progettazione. Il PFTE approvato nel 2022, pur efficace per il primario obiettivo dell'ottenimento del finanziamento, e pur delineando una strategia di trasformazione incentrata sulla parziale demolizione e ricostruzione in situ, necessitava di un affinamento che tenesse conto delle complesse dinamiche locali e delle esigenze degli abitanti. Inoltre, la limitata conoscenza sullo stato informale di occupazione degli immobili non aveva ancora consentito di pianificare la mobilità dei residenti in coerenza con le fasi di attuazione dell'intervento edilizio, e avrebbe pertanto reso necessario attivare delle forme di allontanamento e residenza temporanea delle famiglie coinvolte.

La città di Napoli, nel riconoscere questi limiti del progetto, ha quindi introdotto una serie di misure, e attori, che fossero in grado in modo adattivo e collaborativo di declinare le sfide del PUI alle reali condizioni sociali e spaziali del quartiere. Fondamentale a questo scopo è stato l'allargamento della rete dei soggetti coinvolti nel processo di ri-progettazione, tra cui: il Servizio Tecnico del Patrimonio, l'Assessorato all'urbanistica, il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II, il comitato "Taverna del Ferro", il Terzo Settore, il Servizio Urbanistica, una società di consulenze per la mediazione dei conflitti, la Soprintendenza. Sul Piano sovralocale, la collaborazione con l'amministrazione regionale è stata determinante.

² Il comune di Napoli è dotato di un piano regolatore generale approvato tra gli anni '90 e il 2001, il quale non fornisce informazioni o indirizzi per la rigenerazione dell'area.

Seppur lo strumento del PUI - PNRR non preveda l'esplicito coinvolgimento della Regione, è proprio tramite questa azione che è stato possibile trattare la questione abitativa (oltre a quella edilizia) per l'ideazione e l'attuazione di percorsi di emersione e regolarizzazione degli abitanti informali del quartiere interessato dalle demolizioni.

In questo contesto, sono stati articolati due distinti processi di co-progettazione. Il primo, formalmente previsto dai PUI, ha riguardato la definizione degli interventi di accompagnamento sociale. Attraverso un avviso pubblico sono stati selezionati enti del Terzo Settore per la realizzazione di progetti volti a facilitare la transizione abitativa, supportare le famiglie vulnerabili e promuovere l'inclusione sociale (Vingelli, Laino, 2025). Questo processo, sebbene sfidante nei tempi ristretti imposti dal PNRR, è stato ritenuto essenziale per garantire la sostenibilità sociale della rigenerazione. A differenza di un appalto pubblico per servizi sociali, la procedura di co-progettazione con il Terzo Settore implica la strutturazione di un sub-processo decisionale in cui l'Ente selezionato e l'Amministrazione co-progettano il contenuto e le modalità delle attività sociali e di accompagnamento alla popolazione (Guarna & Maino, 2023).

Parallelamente, è stata sviluppata una seconda forma di co-progettazione, meno formalizzata ma altrettanto incisiva: quella relativa al design dello spazio fisico. In questo caso l'expertise urbanistica ha giocato un ruolo chiave nel tradurre le esigenze e le aspirazioni degli abitanti in scelte progettuali concrete. Le richieste degli abitanti, incentrate sull'esigenza di uno spazio controllabile e sicuro (Newman, 1995), di rafforzamento delle reti di vicinato e di una maggiore usabilità degli spazi pubblici, hanno messo in discussione l'approccio iniziale: nel confrontarsi con la limitata superficie territoriale a disposizione (meno di quattro ettari per 360 famiglie), il progetto iniziale riproponeva infatti la tipologia edilizia della torre residenziale inserita in un omogeneo e generico spazio a verde. Il processo di co-progettazione ha invece dettato le basi per un nuovo concept di quartiere, orientando il progetto verso la creazione di cluster di vicinato con un rapporto diretto tra abitazione, strada e spazio pubblico.

Questo approccio ha contribuito a superare la visione di Taverna del Ferro come mero spazio monofunzionale di residenza, promuovendo un nuovo modello dell'abitare inclusivo e vivace.

CONCLUSIONI

Il progetto di rigenerazione di Taverna del Ferro si inserisce in un contesto caratterizzato da criticità strutturali radicate: emergenze abitative irrisolte, cronica carenza di risorse e fragilità sociali diffuse. In questo quadro, il PNRR ha rappresentato l'occasione per affrontare le sfide complesse legate all'intervento di rigenerazione dell'esistente nei quartieri ERP.

Un primo risultato risiede nel fatto che il PUI modificato e approvato nel 2023 è oggi in corso di attuazione, con il cantiere avviato in un contesto storicamente complesso come Taverna del Ferro, e attraverso la collaborazione attiva dei residenti.

La strategia della città di Napoli è stata quella di dedicare ampio spazio alla costruzione di una conoscenza profonda del contesto spaziale e sociale, fino a valutare un aggiornamento della progettazione verso una scelta di demolizione e ricostruzione in situ, insieme a percorsi mirati di emersione dall'informalità abitativa.

Questo suggerisce come le occasioni di rigenerazione di questi importanti finanziamenti siano efficaci solo se riescono a rispondere ai bisogni territoriali. A tale scopo, dedicare tempo alla qualità del progetto, alla conoscenza e alla co-progettazione si è rivelato un fattore abilitante dell'efficacia processuale, piuttosto che un rallentamento.

La sfida è stata quella di operare un deciso cambio di paradigma, adottando un approccio orientato a rispondere concretamente alle necessità del territorio, anziché limitarsi a adempiere

alle istanze tecniche o procedurali dei bandi, mettendo così alla prova la capacità istituzionale di saperli tradurre in un processo efficace.

L'azione ha dimostrato la possibilità di intervenire prioritariamente sulla città esistente, trovando contemporaneamente forma e risposta collaborativa alle nuove esigenze dell'abitare contemporaneo. Ciò è avvenuto sia sul piano spaziale sia sul piano sociale, attraverso la co-progettazione dei servizi. Le modalità di adattamento e collaborazione sperimentate a Taverna del Ferro rappresentano un prezioso patrimonio di pratiche innovative. Basate sull'ascolto attivo, sulla flessibilità progettuale e sulla costruzione di alleanze generative tra amministrazione, attori tecnici e comunità locale aprendo a prospettive interessanti per il futuro. I meccanismi attivati a Napoli possono infatti orientare futuri interventi in contesti urbani analogamente segnati da fragilità strutturali e dinamiche sociali complesse, offrendo un modello scalabile per una rigenerazione urbana più efficace.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Arillotta, G., Berruti, G., 2024.

Il cantiere di Taverna del Ferro a Napoli est come processo aperto.

In: Formato, E., & Attademo, A., (a cura di), *Cantieri, Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU "Nuove ecologie territoriali. Coabitare mondi che cambiano"*, Napoli, 12-14 giugno 2024, vol. 01. Roma-Milano: Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, pp. 32-37

Berruti, G., Laino, G., Mattiucci, C., 2023.

Napoli, "Il PNRR come occasione di governo delle emergenze di lungo corso". In: Armondi, S., Compagnucci, F., Fedeli, V., Orioli, V., & Pacchi, C., (a cura di), *IX Rapporto urban@it sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche*. Bologna: Il Mulino, pp. 127-141.

Cellamare, C., 2022.

PNRR: rigenerazione urbana e housing. In: *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 135(3), pp. 183-201.

Comune di Napoli, 2025.

Piano Comunale per la Qualità dell'Abitare. Indirizzi operativi e prime analisi a supporto della redazione del piano. A cura di: Assessorato all'Urbanistica, Assessorato al Bilancio con delega al Patrimonio.

Fedeli, V., 2021.

The unaccomplished quest for urban policies in Italy. Waiting for Godot in the country of one hundred cities. In: *A modern guide to national urban policies in Europe*, a cura di Karsten Zimmermann e Valeria Fedeli. Edward Elgar Publishing, pp. 87 - 102

Guarna, A.R., Maino, F., 2023.

Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi. In: Maino, F. (a cura di) *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*. Mialno: Percorsi di secondo welfare, pp. 36-68.

Newman, O., 1995.

Defensible space: A new physical planning tool for urban revitalization. *Journal of the American planning association*, 61(2), pp.149-155.

Palestino, M. F., 2009.

Creativity as a strategy to recover: learning from Scampia. In: *International Journal of Sustainable Development*, 12(2-4), pp. 264-274.

Savino, M., Fregolent, L., 2023.

PNRR e la grande trasformazione del Paese Introduzione al dibattito-sezione monografica. In: *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*, 53(135), pp. 161-216.

Torri, R., 2018.

Il ruolo delle politiche pubbliche nella costruzione del problema casa. In Fregolent, L., Torri, R., (a cura di) *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*. Franco Angeli, Milano.

Vendemmia, B., Battista, L., Freda, G., Vingelli, F., 2025.

Da monocultura residenziale a spazio dell'abitare: il caso di Taverna del Ferro (Napoli). In Bricocoli m., Mattiucci C. (cura di): Case e servizi, *Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU "Nuove ecologie territoriali. Coabitare mondi che cambiano"* Napoli 12-14 giugno 2024, vol.08. Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, pp 255-263

Vingelli, F., Arillotta, G., De Michele, D., & Orlando, V., 2024.

Esperienza di censimento dell'abitare informale nel processo di rigenerazione urbana delle Vele di Scampia. In: De Luca, G., & Cotella, G., (a cura di), *Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU "Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio"*, Cagliari, 15-16 giugno 2023, vol. 06. Roma-Milano: Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti.

Vingelli, F., Laino, G., 2025.

Prove di innovazione per la rigenerazione di un quartiere ERP. Il caso del Piano urbano integrato di Taverna del Ferro a Napoli. In Bricocoli m., Mattiucci C. (cura di): Case e servizi, *Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU "Nuove ecologie territoriali. Coabitare mondi che cambiano"* Napoli 12-14 giugno 2024, vol.08. Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti. pp.264-270

Sitografia

Comune di Napoli (2024). Taverna del Ferro. Rigenerare comunità. Link: <https://www.comune.napoli.it/tavernadelferro>

ATTRIBUZIONI

IL contributo è frutto di un lavoro comune di rielaborazione di un processo nella pubblica amministrazione a cui le autrici hanno preso parte: Federica Vingelli come urbanistica e ricercatrice, Giorgia Arillotta nell'ambito delle attività di ricerca dottorale condotta nell'Assessorato all'Urbanistica del Comune di Napoli.

Nello specifico: I paragrafi INTRODUZIONE e CONCLUSIONI sono attribuiti a F. Vingelli e G. Arillotta; il paragrafo "Oltre le stecche residenziali: il progetto di rigenerazione urbana di Taverna del Ferro" a G. Arillotta; il paragrafo "co-progettare la rigenerazione: sfide e strategie del PUI Taverna del Ferro" a F. Vingelli.

STRATEGIE TERRITORIALI PER LA TUTELA DEL DIRITTO ALL'ABITARE DI SOGGETTI STRANIERI. PROSPETTIVE DALLA CAMPANIA

Marina Volpe

Dipartimento di Architettura, University Federico II Naples

marina.volpe@unina.it

ABSTRACT

Questo contributo analizza le pratiche quotidiane e le strategie informali che regolano l'accesso al diritto alla casa e alla residenza per richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia, con riferimento al caso studio un'area interna della Campania. Attraverso un'analisi della governance multilivello e la conduzione di 23 interviste qualitative a operatori, beneficiari e attori locali, l'articolo dimostra come la frammentazione amministrativa e il processo di devoluzione delle responsabilità agli enti locali producano un quadro di estrema discrezionalità e incertezza. I risultati evidenziano come l'accesso alla residenza e all'alloggio sia spesso subordinato a prassi burocratiche arbitrarie, discriminazione sul mercato immobiliare e alla variabilità dell'efficienza degli uffici comunali. Il ruolo degli attori del Terzo Settore si rivela cruciale nel negoziare e supplire a queste carenze, fungendo da intermediari e attivando reti di solidarietà. L'articolo conclude delineando la duplice natura del territorio: da un lato, amplificatore di vulnerabilità e frammentazione istituzionale; dall'altro, potenziale incubatore di pratiche collaborative e innovative per l'inclusione abitativa, a patto di un riconoscimento formale di queste "strategie dal basso" nelle politiche pubbliche.

Parole chiave: Migrazione, pratiche, housing, territori, autonomia

ABSTRACT

This paper examines the daily practices and informal strategies that regulate access to the right to housing and residence for asylum seekers and holders of international protection in Italy, using an inner area of Campania as a case study. Through an analysis of multi-level governance and 23 qualitative interviews with operators, beneficiaries, and local actors, the article demonstrates how administrative fragmentation and the downloading of responsibility to local authorities create a landscape of extreme discretion and uncertainty. The findings highlight how access to residence and housing is often subject to arbitrary bureaucratic practices, discrimination in the rental market, and the variable efficiency of municipal offices. The role of Third Sector actors is revealed as crucial in negotiating and supplementing these deficiencies, acting as intermediaries and activating solidarity networks. The article concludes by outlining the dual nature of the territory: on one hand, an amplifier of vulnerability and institutional fragmentation; on the other, a potential incubator for collaborative and innovative practices for housing inclusion, provided these "bottom-up strategies" are formally recognized in public policy.

Keywords: Migration, practices, housing, territories, autonomy

Premessa

Il contributo espone una riflessione mirata ad osservare come le pratiche quotidiane, i microgesti ripetuti, le prassi informalmente consolidate siano effettivo dispositivo di

regolazione nell'accesso ai diritti socio-spaziali dei richiedenti o titolari di protezione internazionale¹.

Il testo presenta, dunque, uno studio teorico di letteratura scientifica, documenti istituzionali e letteratura grigia prodotta intorno all'analisi dei sistemi di governance delle migrazioni e della ricaduta di questi sui soggetti migranti, da un lato; e da un altro lato alcune note sull'osservazione di campo portata avanti tra l'inizio del 2024, ed ancora in corso, presso una cooperativa situata nell'area interna della Campania. Sono state svolte, durante questo periodo, 23 interviste. 12 hanno coinvolto operator*, attivist* e volontar*; 7 persone tra attuali o ex beneficiar* dei progetti SAI gestiti dalla cooperativa; 2 agenti immobiliari; 2 persone afferenti a 2 diverse ONG sul territorio nazionale che si occupano della gestione di dati e analisi di politiche.

Introduzione

Nello studio delle politiche di inclusione europee e nazionali, è possibile osservare la ricorrenza del tema dell'accesso alla casa e alla residenza nel raggiungimento dell'autonomia di soggettività migranti richiedenti asilo o protezione internazionale. Se si considera la loro centralità nel riconoscimento di diritti sociali e civili sul territorio, tali fattori possono infatti essere letti come utili strumenti di misura concreta di fenomeni di esclusione e discriminazione. Essi incidono sulla riuscita dei percorsi di accoglienza incarnando, talvolta, il processo di riproduzione interna dei confini attraverso l'apparato tecnico-amministrativo. Secondo Midulla (2025), infatti, è possibile constatare come la residenza divenga spesso dispositivo di subordinazione e controllo negli iter di riconoscimento dei richiedenti asilo/protezione internazionale, dilatandone le tempistiche o allungando le procedure. Parallelamente la casa, quale luogo fisico ed elemento simbolico, assume quindi la doppia veste contraddittoria di requisito necessario all'autonomia e obiettivo/simbolo/concretizzazione/spazializzazione della stessa.

Quanto detto verrà analizzato osservando con particolare attenzione al funzionamento della governance multilivello delle politiche migratorie incrociando riferimenti scientifici con riflessioni provenienti dall'osservazione di campo all'interno e ai margini di progetti di inclusione nell'area interna campana. L'analisi dei sistemi di governance ci permette infatti di osservare in particolare due movimenti: in primis il fenomeno di frammentazione (Balducci 2000) caratterizzante il funzionamento della governance dei processi politico-amministrativi; in secondo luogo, quello che Smidhtke definisce come processo di “downloading of responsibility” verso le amministrazioni e regionali (Schmidtke 2014).

La frammentazione si concretizza nella proliferazione di strumenti di governo delle migrazioni su scala europea e nazionale che agisce tramite il moltiplicarsi di aggiornamenti, integrazioni di documenti attuativi. Questo ricade inevitabilmente sulle amministrazioni locali che, in affanno nello stare al passo con prassi mutevoli e spesso incoerenti, rallentano o ostacolano di fatto il processo di integrazione dei soggetti migranti. Come riscontrato da molteplici autori, la frammentazione provoca, direttamente o indirettamente, riconoscimento differenziale di

¹ Questo lavoro si inserisce all'interno del lavoro di ricerca dell'autrice, PhD Candidate nel dottorato “Habit - Habitat in Transition” presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli. La ricerca in corso muove dall'indagine dei processi di accesso alla casa di soggettività migranti quale lente di osservazione delle politiche di inclusione italiane. Attraverso lo studio del caso dell'area interna campana, l'obiettivo della ricerca è comprendere in che modo l'orizzonte di pratiche e prassi introdotte dalle soggettività migranti e dagli operatori e/o volontari del settore possa informare l'orizzonte di politiche socio-territoriali finalizzate alla riacquisizione dell'autonomia di tali soggettività.

accesso ai diritti di soggetti stranieri di paesi terzi, in virtù di una logica discrezionale prodotta da iter non chiari (Spencer et al. 2024).

Per analizzare il secondo movimento di delega agli enti locali si farà quindi riferimento a tre elementi, nodali per il contesto italiano. Il primo, la Legge Martelli n.39/1990 determina che sulle regioni ricadano le competenze in materia di politiche di integrazione (benché non esplicitate nel testo) (Colucci 2018)². Il secondo, non strettamente legato alla questione migratoria ma fortemente determinante per essa, è individuabile nella riforma del titolo V che nel 2001 segna il passaggio di plurime competenze dallo Stato alle regioni. In particolare, la competenza in materia di assistenza sociale. Il terzo si riscontra nell'attuale configurazione del Sistema di Accoglienza ed Integrazione, fondato sul principio della diffusione delle progettualità in rete sul territorio: attraverso un sistema di governance basata sulla comunicazione diretta del Ministero degli Interni con gli Enti Locali, la Rete SAI investe sulla stretta collaborazione con le realtà del privato sociale e del Terzo Settore (Rete SAI, 2024).

Si delinea dunque il ruolo chiave dei territori nella gestione sia dei servizi destinati all'accoglienza dei richiedenti asilo/protezione internazionale, sia di quelli componenti l'offerta socioassistenziale locale.

Analisi dal Campo

Alla luce di quanto descritto, è dunque necessario investigare quali effetti questi movimenti politico-amministrativi sortiscono nella pratica quotidiana. Si osserveranno quindi le strategie che gli attori introducono per orientarsi in questa complessità attraverso una selezione di alcune interviste svolte tra il 2024 e il 2025 ad attori chiave. Partendo con l'analisi dell'accesso alla residenza, si farà quindi riferimento a due interviste: quella di A., operatrice della cooperativa e attivista, e quella di L., uscito da uno dei progetti SAI della cooperativa e attualmente collaboratore della stessa. Entrambi spiegano il procedere per aggiustamenti incrementali nella negoziazione del diritto alla residenza, evidenziando come il rilascio della residenza dipenda da elementi aleatori e legati alla discrezionalità dei funzionari delle pubbliche amministrazioni. Questa si basa sulla valutazione di fattori ricorrenti: l'idoneità igienica e/o strutturale dell'appartamento, il numero di inquilini all'interno dell'appartamento, la presenza o meno di contratto d'affitto, la consapevolezza dei dipendenti degli uffici delle procedure burocratiche da adottare. L. riporta che “[...] Se non hai il contratto registrato all'agenzia dell'entrata, non puoi avere la residenza a quel posto; quindi, sarà il dormitorio a cui stai pagando la tua quota mensilmente. Ma non c'è nessuna documentazione legale che tu abiti in quel posto”. L. specifica, inoltre, che “(Anche) se è una casa con contratto di locazione e vivete là magari in quattro persone, probabilmente legalmente quel quadrato della casa è adeguato solo per due persone per poter vivere là. Ma voi siete più di due, siete magari quattro o cinque; quindi, non potete avere la residenza o solo due avranno la residenza e il resto no. Per gli altri che non hanno la residenza quello sarà il dormitorio, ma legalmente non hanno la residenza con l'indirizzo”.

Parallelamente A. illustra il sistema all'interno del quale si muovono le prassi amministrative. Quello che mette in luce, in particolare, è la variabilità di efficienza e “collaborazione” dei singoli uffici comunali. Ne deriva dunque una faticosa pratica di informazione ed “educazione” dei funzionari* da parte dell* operator*, spesso appellandosi a figure legali e procedendo per ricorsi: “a un certo punto o ti metti a fare una battaglia politica [...] ma (ci deve essere) cioè un avvocato che pensi se queste robe, oppure per risolvere il singolo caso, risolverlo in fretta, ti adatti e arrivi un po' al compromesso. [...] Altrimenti fai ricorsi, alla

² Rispetto a questo, Einaudi riflette sul problematico impatto della frammentazione politica e della società civile sull'azione politico amministrativa ai sensi della tutela dei diritti dei soggetti migranti.

Questura, alla Prefettura e all'ASL, li fai specifici sperando che poi basti con un ricorso o due ricorsi per far imparare la lezione. Però poi sempre, un conto alla Questura, un conto è Prefettura perché sono su tutto il territorio. Ma già l'ASL è diverso, su ogni cazzo di presidio ASL ci sono delle prassi diverse”.

Come anticipato in apertura, l'accesso alla residenza regola la possibilità dei soggetti stranieri di accedere ai servizi territoriali, nonché di usufruire di sussidi una volta fuori dai progetti di accoglienza. In alcuni casi, addirittura, come sottolineato da L., la mancanza di residenza diventa pretesto sufficiente per le amministrazioni per negare l'accesso alle cure sanitarie locali. Un'azione, tuttavia, incoerente con le disposizioni della Circolare Ministeriale n.8 del 1995, che attesta come “non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte”.

È quindi utile procedere ad analizzare il tema dell'accesso alla casa facendo riferimento alle esperienze di due diversi attori: un agente immobiliare, G., e una persona da poco uscita da un progetto di accoglienza, S. Le due esperienze delineano, da due punti di vista perimetralmente opposti, un quadro estremamente critico che testimonia le ripetute azioni di discriminazione quali barriere di accesso alla casa, sia all'interno dei progetti SAI³ che al margine di essi.

Nell'intervista G. espone in maniera fredda e priva di censure il funzionamento di un'ipotetica contrattazione per fittare un appartamento. Nel caso del fitto alle cooperative per strutture da progetto, G. spiega che negli anni le contrattazioni sono diventate progressivamente più facili. Sostiene però che perché queste vadano a buon fine è necessario che ci sia un rapporto di conoscenza e fiducia con il proprietario da un lato, e una garanzia economica aggiuntiva dall'altro: “È l'unico modo per allocare le case. Il proprietario dice cinquecento (euro al mese), io dico guarda se ti faccio prendere sei e ti garantisco io come persona che sono persone a modo, [...] che è solida la cooperativa... Loro dicono sì va bene, ma devo mettere sempre la mia persona di mezzo per mediare, e poi dare di più”. Allo stesso tempo G. definisce “impossibile” che una persona straniera possa avere in alcun modo accesso ad un appartamento in fitto in maniera autonoma, tanto meno con regolare contratto. Ribadisce chiaramente più volte che è “una questione di colore: nero, rosso, giallo”. Specifica inoltre: “Non riuscirei a fare un fitto, anche se sono persone che vengono qua con buste paga alte, non le valutano assolutamente”. Infine, rivela che spesso, nella sua esperienza lavorativa, è venuto a conoscenza di regolamenti condominiali che vietano la possibilità di fittare appartamenti a precise categorie: “non vogliono cooperative, non vogliono nuclei familiari più alti, omettono sempre, non sono diretti, però alla fine il punto è quello”.

Quanto detto ritorna anche nell'esperienza di S., che, raccontando la sua fase di ricerca casa, riporta sentimenti di frustrazione e disillusione. Prima ancora di discutere dell'affitto, S. dice di non riuscire ad entrare in contatto con i proprietari. S., sovverte però il racconto di G.: l'agenzia non è garante bensì, nell'operazione di filtro, ennesima barriera nell'iter di accesso all'affitto. Conferma invece l'appellarsi a ragioni di vario tipo usate dai pochi proprietari intercettati per rifiutare l'affitto: “hai tre dai bambini, sei stranere, devi lavorare sempre”. La vulnerabilità diventa dunque elemento di discriminazione negativo nella decisione di procedere con il fitto.

³ Le progettualità SAI prevedono, tra gli altri servizi territoriali, la fornitura di alloggi consoni ad ospitare i beneficiari a seconda delle peculiarità dei singoli. Le strutture possono essere di varie tipologie: appartamenti mono o plurifamiliari, strutture comunitarie, case famiglia – nel caso di Minori stranieri non accompagnati, ecc. Si prediligono tuttavia, secondo le direttive della stessa Rete Sai, appartamenti diffusi sul territorio, così da favorire l'integrazione dei soggetti beneficiari. Le strutture vengono cercate sul mercato libero, ad eccezione di edifici messi a disposizione per i progetti da parte degli enti locali.

Quanto osservato va letto all'interno di un quadro territoriale particolarmente complesso. L'area analizzata, infatti, si compone di municipalità di grandezze variabili, includendo aree interessate dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI). Come noto, essa prevede una suddivisione delle aree interessate secondo una categorizzazione basata sulla distanza dai comuni identificati come Poli. Secondo definizione⁴ “Un Comune (o un aggregato di Comuni confinanti) è considerato Polo (o Polo intercomunale) se è in grado di offrire simultaneamente i seguenti servizi: un'articolata offerta scolastica secondaria superiore; un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione (DEA) almeno di I livello; una stazione ferroviaria di livello Platinum, Gold o Silver⁵. In base alla distanza dai Poli, vengono quindi identificate per i comuni le categorie di Cintura, Intermedio, Periferico e Ultraperiferico⁶. Facendo riferimento a tale classificazione, i progetti della cooperativa collaborano con un Comune-Polo, sei Comuni di Cintura, tre Comuni Intermedi e cinque comuni Periferici. Le strutture abitative di progetto sono però per la maggior parte situate in comuni Intermedi o Periferici. In questo quadro, la frammentazione istituzionale, si sovrappone e amplifica di fatto la dimensione di frammentazione territoriale. Numerose interviste svolte sul campo e diversi autori in letteratura (Bevilacqua and Bertaux 2022; Lang 2024; Membretti et al. 2017) segnalano che la dimensione spaziale dei territori periferici spesso determina un peggioramento delle condizioni di vulnerabilità dei soggetti inclusi nei progetti di accoglienza e diventa ostacolo fisico e simbolico per l'autonomia dei soggetti stranieri, spesso privi di un mezzo di trasporto privato e legati al fragile sistema infrastrutturale che caratterizza le aree interne ed il meridione d'Italia. Ciò da un lato per la difficoltà di raggiungere i servizi socioassistenziali situati nel Polo di riferimento, dall'altro per il più difficile accesso a reti informali di inserimento lavorativo e/o abitativo, nonché di accesso agli spazi di incontro – spesso messi in campo da attori del terzo settore o sistemi informali.

Allo stesso tempo, è doveroso sottolineare come la dimensione territoriale ristretta sia parallelamente in grado di generare esperienze collaborative e alleanze di soggetti locali diversificati (Lomonaco et al. 2023). Questa si concretizza nella condivisione di saperi, prassi e connessioni radicate negli spazi di azione quotidiana, tanto all'interno delle amministrazioni quanto all'interno delle realtà di terzo settore, attivismo e volontariato, nelle pratiche comunitarie collettive. Come sottolineato da A. nell'intervista sopra riportata, questo chiede però investimento di competenze, energie e tempo nell'aggiornamento e negoziazione continua con le amministrazioni territoriali, nonché nella messa in campo di strategie diversificate, che includono risorse personali e private. M., responsabile di uno dei progetti SAI della cooperativa lo spiega così: “Lì scatta l'altra parte del nostro lavoro, che è il terzo settore. L'aiuto, la reciprocità, la rete. Quindi contatti medici che conosci, che si prestano volontariamente, contatti infermieri che si fanno volontariamente. E quindi cerchi di attivare quella rete bella del terzo settore per supplire le carenze del pubblico”.

⁴ Dal documento del Dipartimento per le Politiche di Coesione e Per il sud “Aggiornamento 2020 Mappa delle Aree Interne”.

⁵ RFI (Rete Ferroviaria Italiana) classifica le stazioni in: PLATINUM (23 grandi impianti): in questa classe rientrano le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità. GOLD (123 impianti medio grandi): sono compresi impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con un'offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità. SILVER (impianti medio-piccoli): sono inclusi tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media significativa per servizi metropolitani-regionali e dilunga percorrenza, ma inferiore a quella delle GOLD; BRONZE: impianti piccoli con bassa frequentazione.

⁶ Rispettivamente distanti fino 27,7 minuti di percorrenza per i comuni di Cintura, dai 27 ai 40 per i comuni Intermedi, dai 40 ai 66 per i comuni Periferici, oltre i 66 minuti per i comuni Ultraperiferici.

Conclusioni

Ritornando quindi all'assunto iniziale, si osserva come le realtà territoriali detengano, all'interno dei processi di governance multi-locale delle politiche di inclusione e accoglienza, un ruolo potenziale ambivalente rispetto al successo dei progetti di integrazione.

In particolare, nel caso studio analizzato, si delineano due scenari. Il primo legato al rischio di non riuscire a diffondere le pratiche minuziosamente costruite di agevolazione nell'accesso alla casa e alla residenza, producendo di fatto ulteriori gabbie che limitano l'azione a specificità personali e contingenti. Un rischio rinforzato dalla centralità che gli enti del terzo settore e organizzazioni della società civile detengono nella quotidiana contrattazione dei diritti dei soggetti migranti (Kreichauf et al. 2021). Il secondo scenario apre invece alla possibilità di mettere in rete le competenze acquisite, le reti consolidate e le micro-azioni cucite per e con le soggettività straniere al fine di costruire delle pratiche che siano "occasioni di costituzione di soggetti e generazione di oggetti, entro la senza sinestetica di pratiche che generano significati e rigenerano ambienti sensati" (Pasqui 2008).

Un indirizzo di riflessione operativa è però quello di agire nella prospettiva di stimolare l'implementazione e/o revisione delle politiche pubbliche, e che dall'orizzonte delle pratiche queste possano riconoscere "l'importanza di inserire i luoghi delle pratiche nell'analisi dei processi di pianificazione, data la rilevanza che rivestono sulle decisioni che vengono prese, su chi viene incluso e sul carattere pubblico dei processi"(Tedesco 2024).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Balducci, Alessandro. 2000.

'Le Nuove Politiche Della Governance Urbana'. Territorio 13 (13).

Bevilacqua, Stefania Adriana, and Daniel Bertaux. 2022.

'Asylum Seekers in Small Villages: Spatial Proximity and Integration in Italian and French Villages'. Borders in Globalization Review 4 (1): 29–40.
<https://doi.org/10.18357/bigr41202220564>.

Colucci, Michele. 2018.

Storia dell'immigrazione straniera in Italia: dal 1945 ai nostri giorni. Ia edizione. Quality paperbacks 537. Carocci editore.

Kreichauf, René, René Kreichauf, René Kreichauf, Margit Mayer, and Margit Mayer. 2021.

'Negotiating Urban Solidarities: Multiple Agencies and Contested Meanings in the Making of Solidarity Cities'. Urban Geography, April 12, 1–24.
<https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1890953>.

Lang, Giulia. 2024.

'Migrants and Local Development in the Italian Inner Areas: Opportunities and Critical Issues'. DiSSE 17.

Lomonaco, Alice, Maurizio Bergamaschi, Pierluigi Musarò, and Paola Parmiggiani. 2023.

'Welcoming and Generative Local Welfare as an Agent for Territorial Development: A Case Study from Southern Italy'. Journal of International Migration and Integration 24 (S5): 889–908. <https://doi.org/10.1007/s12134-023-01067-z>.

Membretti, Andrea, Ingrid Kofler, and Pier Paolo Viazzo, eds. 2017.

Per Forza o per Scelta: L'immigrazione Straniera Nelle Alpi e Negli Appennini. I edizione. Globolitical 9. Aracne editrice.

Pasqui, Gabriele. 2008.

Città, Popolazioni, Politiche. 1. ed. italiana. Di Fronte e Attraverso 842. Jaca book.

Rapporto annuale 2024 ISTAT, disponibile su ISTAT, disponibile in ISTAT – archivio
<https://www.istat.it/it/archivio/296796>

Schmidtke, Oliver. 2014.

‘Beyond National Models?: Governing Migration and Integration at the Regional and Local Levels in Canada and Germany’. *Comparative Migration Studies* 2 (1): 77–99.
<https://doi.org/10.5117/CMS2014.1.SCHM>.

Spencer, Sarah, Ilker Ataç, Zach Bastick, et al. 2024.

Migrants with a Precarious Status: Evolving Approaches of European Cities. IMISCOE Research Series. Springer Nature Switzerland. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-55851-1>.

Tedesco, Carla. 2024.

‘Conessioni inedite. Percorsi di vita multilocali, mobilità delle cose, delle informazioni, delle idee e nuove pratiche d’uso del territorio’. *Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani*, June 30, V. 11 N. 15 (2024): Riconfigurazioni dell’urbano. Pratiche inedite di un abitare territoriale. <https://doi.org/10.13133/2532-6562/18688>.

