



Diritto all'abitare: per città più inclusive

Silvia Cafora, Jacopo Larena, Tommaso Vitale

► To cite this version:

Silvia Cafora, Jacopo Larena, Tommaso Vitale. Diritto all'abitare: per città più inclusive. 2023, 10.13140/RG.2.2.20252.67200 . hal-04535753

HAL Id: hal-04535753

<https://sciencespo.hal.science/hal-04535753>

Submitted on 7 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

DIRITTO ALL'ABITARE: per città più inclusive

Silvia Cafora
Jacopo Larena Faccini
Tommaso Vitale

Mentre la **Carta dei Diritti Fondamentali Europei** dichiara che la casa è un bene fondamentale per una vita dignitosa, in Italia il **diritto alla casa** non è sancito dalla **Costituzione**.

L'unico riferimento normativo è contenuto nell'art. 47, co. 2, Cost., che attribuisce alla Repubblica il compito di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà.

In **Italia** la cultura abitativa si fonda sul principio della **casa in proprietà** come principale fonte di sicurezza economica delle famiglie e come elemento base del regime di welfare familistico. Si tratta di un costruito culturale sostenuto da oltre cinquant'anni di politiche che hanno portato allo **smantellamento della casa come bene comune** e d'uso, trasformandolo in un bene economico mercificato e in un asset finanziario.

La scelta di convertire gli investimenti per la produzione di abitare pubblico in collaborazioni con **soggetti profit** nella gestione di beni fondiari e immobiliari pubblici, combinata alla vendita del patrimonio per l'abitare popolare ha **drasticamente ridotto l'accessibilità alla casa**, specie nelle città attrattive della penisola.

Il lungo ciclo di arretramento dell'azione pubblica sulla casa ha comportato un processo di impoverimento e di riduzione degli strumenti di intervento per le politiche abitative. È quindi urgente la formulazione di policy che possano **contrastare le dinamiche escludenti e mercificatorie** del bene casa e che possano supportare e implementare l'*housing affordable* per tutta la variegata domanda abitativa nazionale. In generale, specie guardando alle città attrattive, c'è in gioco la capacità dei contesti urbani di mettere in campo **processi di emancipazione**.

Contesto

Il modello italiano è definito “**duale e polarizzato**”, basato cioè su una **netta separazione tra offerta privata e offerta pubblica**, in cui questa seconda risulta residuale. Il nostro è uno tra i pochi sistemi di welfare mediterraneo a non interrogarsi profondamente sulla necessità di una propria riforma, ed è tuttora incentrato sull'accesso alla proprietà immobiliare, sul libero mercato e sul supporto familistico alla casa.

Un quadro ormai in **controtendenza** rispetto ai profondi **cambiamenti sociali ed economici** che il paese sta affrontando, specie nelle **città attrattive**, definite così non tanto per il numero di residenti, quanto per la capacità di attrarre nuove popolazioni, di mettere in campo possibilità lavorative e di produrre un'offerta culturale e sociale ricca. In questo perimetro, in cui si collocano città come Milano, Bologna e Roma, **l'accesso all'abitazione e il suo mantenimento** stanno diventando sempre più una questione cruciale per il loro stesso equilibrio urbano, specie se guardiamo ad alcuni dati di contesto nazionale.

Per l'Istat circa **18,2 milioni** di famiglie (70,8% del totale) sono **proprietarie** dell'abitazione in cui vivono, mentre **5,2 milioni** (20,5%) vivono in **locazione** e **2,2 milioni** (8,7%) dispongono dell'abitazione in **usu-frutto** o a titolo gratuito. Un dato che, paragonato al 46% di famiglie in locazione registrato nel 1961, descrive l'orientamento costante delle politiche abitative verso la proprietà.

Secondo **Housing Europe**, poi, la percentuale di nuclei in “grande difficoltà” o “in difficoltà” ad arrivare alla fine del mese (to make

ends meet) supera in Italia il 25% a fronte di un 15% di Austria e Francia: un dato che mette in evidenza l'**allargamento della fragilità sociale** nel contesto italiano anche rispetto alla casa. In questo senso è importante considerare che vive in questa condizione il **35,5%** delle famiglie in cui il principale percettore di reddito è disoccupato (*The State of Housing in Europe 2023*).

Popolazione in situazione di grave deprivazione abitativa nel 2019 in %.

Next housing 2022, nomisma per Legacoop

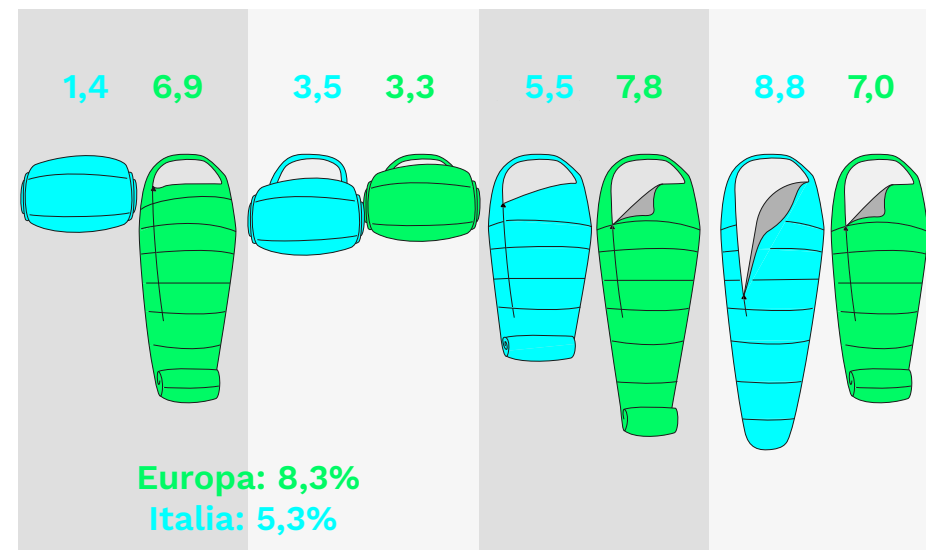


Fig. 1

Sovraccarico del costo dell'abitare: è la percentuale della popolazione che vive in famiglie in cui il costo dell'alloggio rappresenta più del 40% del reddito disponibile.

Next housing 2022, nomisma per Legacoop

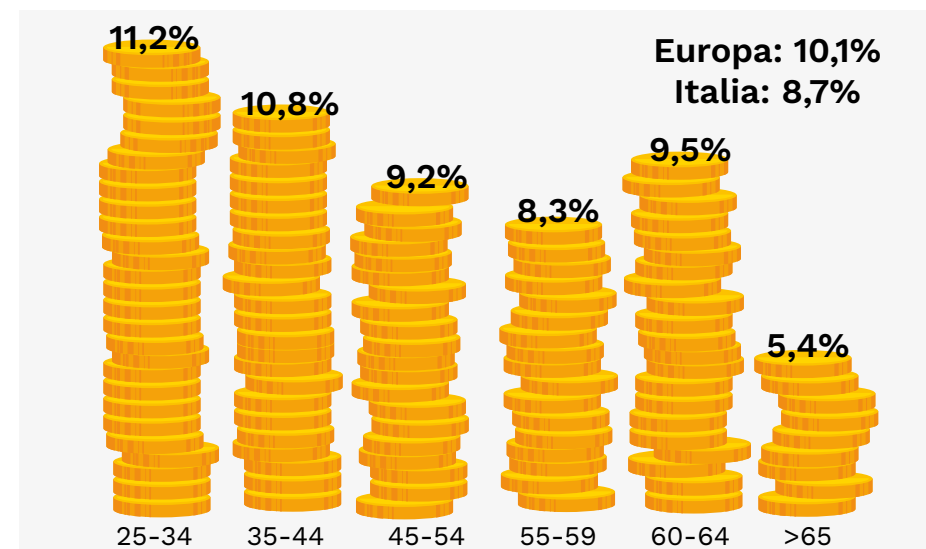


Fig. 2

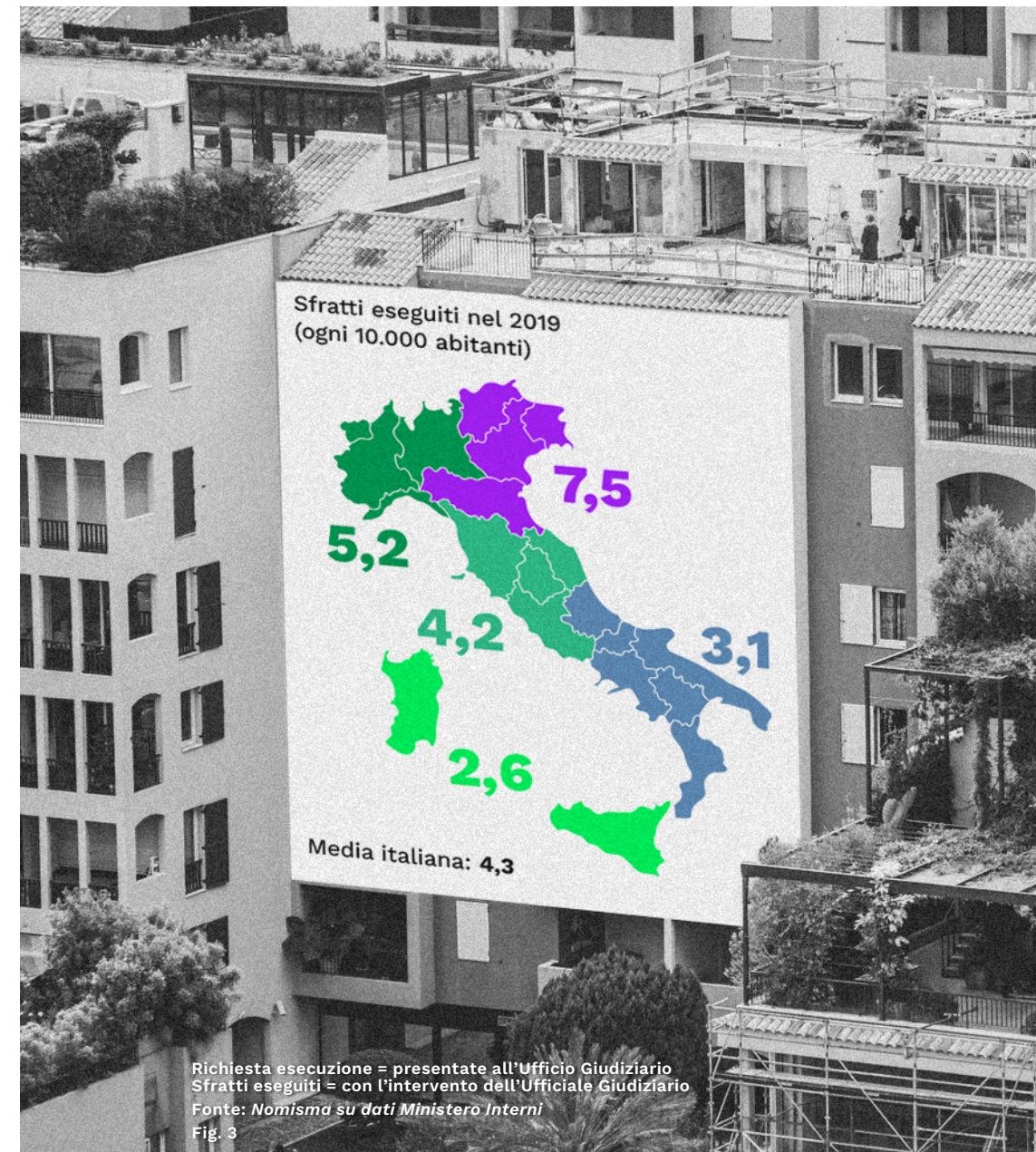
Inoltre **Eurostat** mostra che in Italia ci sono **5,2 milioni** di persone (l'8,7% della popolazione) che soffrono un sovraccarico del costo dell'abitare, pari al 40% del reddito disponibile. Secondo **Nomisma** questa percentuale sale all'11,2% se si osserva la popolazione tra i 25

e i 34 anni, ed evidenzia la particolare incidenza della questione abitativa sulla **popolazione giovane** e, soprattutto, sulle possibilità di mobilità e di scelta. In particolare, il 47,8% delle persone sole con meno di 35 anni e il 39,9% delle giovani coppie senza figli vivono in affitto, mostrando il legame tra questo titolo di godimento e la vulnerabilità sociale (*Next Housing 2022, Fondazione Barberini*).

Il dato dei nuclei in locazione sale al 68,5% nelle famiglie con **background migratorio**.

marcata, 34,4%, contro il 5,1% delle famiglie composte da soli italiani. Dati che mettono in evidenza la relazione tra locazione, povertà abitativa e nuclei con background migratorio.

I dati del **Ministero dell'Interno** fino al 2020 mostrano come ogni anno venissero emesse tra le 40 mila e le 50 mila sentenze di sfratto coinvolgendo circa 120 mila persone con almeno 30 mila minori. Secondo il **Forum Disuguaglianza e Diversità**, nei casi di esecuzione degli sfratti, si assiste a un passaggio



Una famiglia di stranieri su due vive in condizione di sovraffollamento (48,1%), contro il 17,3% di quelle composte da soli italiani, evidenziando la relazione tra disagio abitativo e background migratorio (Istat 2022, Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa). Inoltre, nei comuni centro dell'area metropolitana, l'incidenza di povertà assoluta per le famiglie di soli stranieri è più

da casa a casa, quasi mai sono presenti assistenti sociali o rappresentanti dei Comuni. Secondo Istat in Italia sono almeno 96 mila le persone senza dimora e si concentrano nelle città attrattive, con una percentuale sempre crescente di persone con **background migratorio** (60% circa) (*Istat 2015, Seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema*).

Morosità/
altra causa

87%

Finta
locazione

9%

Necessità
del locatore

4%

Principali questioni



1. Esclusione dall'accesso alla casa delle fasce più vulnerabili e nuove fasce del rischio

Città attrattiva

Nelle città attrattive la congiuntura tra la rigidità dei patrimoni abitativi connessi al regime proprietario, l'indebolimento del potere d'acquisto delle famiglie, la residualità del patrimonio abitativo pubblico stanno inasprendo la condizione di potenziale esclusione abitativa per le fasce più vulnerabili della popolazione, facendo emergere al contempo nuovi profili del rischio abitativo anche tra le popolazioni storicamente meno colpite.

Nelle città attrattive la congiuntura tra la rigidità dei patrimoni abitativi connessi al regime proprietario, l'indebolimento del potere d'acquisto delle famiglie, la residualità del patrimonio abitativo pubblico stanno inasprendo la condizione di potenziale esclusione abitativa per le fasce più vulnerabili della popolazione, facendo

emergere al contempo nuovi profili del rischio abitativo anche tra le popolazioni storicamente meno colpite.

Nei contesti urbani questo processo riguarda in particolare le persone o i nuclei "non patrimonializzati", cioè quei profili che non hanno potuto – per impossibilità, per scelta, per fattori temporali – accedere alla

Va aggiunto, inoltre, che non ci sono risorse pubbliche attivabili per sostenere i proprietari di casa in condizione di difficoltà e anche l'*housing allowance* per gli affittuari è stato destituito nel 2023.

In Italia, le crescenti disuguaglianze e la contrazione di strumenti pubblici per l'edilizia hanno stimolato tradizioni basate sul **mutualismo** per incentivare un abitare accessibile e no profit. Dalla fine del XIX secolo, le cooperative di abitanti hanno contribuito alla costruzione dei primi **quartieri operai** prima dei programmi abitativi pubblici su larga scala.

Particolarmente rilevante è la strategia di locazione accessibile basata sulla **proprietà indivisa**, o collettiva, degli immobili residenziali che ha creato un patrimonio abitativo basato sul principio del valore d'uso di oltre **40 mila** alloggi in Italia. Si tratta di un dato incisivo nel contesto europeo, che vede nelle cooperative di abitanti a proprietà indivisa un modello per creare accessibilità.

L'origine di questo standard può essere fatta risalire a un vecchio aforisma secondo il quale si dovrebbe dedicare "una settimana di salario a un mese di affitto", basato su studi che risalgono alla fine del 1800 su quanto le famiglie tipiche spendevano per l'alloggio.

L'idea alla base è che se l'abitazione avesse rappresentato più di questa quota del reddito, non sarebbe rimasto abbastanza per pagare le altre necessità della vita. Questo standard del 25% del reddito è stato incorporato nelle leggi nazionali per i programmi di assistenza abitativa negli anni Sessanta e Settanta. Tuttavia, all'inizio degli anni Ottanta, una nuova legislazione ha aumentato lo standard al 30% per la maggior parte dei programmi.

Da allora il 30% del reddito è stata la norma per definire l'accessibilità abitativa.

Oggi alcuni testi scientifici iniziano a introdurre il 40% come soglia di *affordability*, ma questo policy brief si attesta sugli studi più diffusi.

I dati di **FederCasa** sul bisogno abitativo in Italia riportano che oltre il 5% delle famiglie italiane si trova in condizione di disagio abitativo estremo o elevato e l'8% in disagio abitativo basso. Delle prime, oltre il 75% vive in affitto e circa il 25% in proprietà, da un lato confermando la **centralità della locazione** per le famiglie a basso reddito, ma al contempo sottolineando come la proprietà non sia sinonimo di sicurezza abitativa.

Infine, guardando ai **patrimoni pubblici** in Italia ci sono almeno **48 mila case popolari** non utilizzate per mancata manutenzione e circa **650 mila** famiglie (circa 1,4 milioni di persone) nelle graduatorie comunali per l'accesso ad una casa popolare.

Un pezzo mancante nella ricostruzione del puzzle dell'*housing affordability* – la discrepanza tra i prezzi delle abitazioni e i redditi delle persone – è legato allo *shift* della casa da bene sociale ad **asset finanziario**, un fenomeno

meno, come sostiene Raquel Rolnik, determinante dell'attuale crisi abitativa.

In particolare, a partire dalla crisi dei mutui subprime statunitense e poi globale del 2008, i **grandi fondi speculativi** afferenti al mondo della finanza sono diventati ingeneranti nelle questioni abitative, non solo acquistando edifici e aree urbane ma anche entrando nel mercato dei mutui, **finanziarizzando** il patrimonio pubblico e il mercato degli affitti privati, cartolarizzando le case popolari e investendo sugli affitti brevi turistici.

Si tratta di azioni le cui conseguenze hanno creato un **aumento delle disuguaglianze** nell'accesso al bene casa acuendo problematiche già in essere. In particolare, già nel 2016 l'indebitamento bancario per mutuo era diventato inaccessibile per il **20%** dei proprietari mentre sul fronte affitti, il mercato degli affitti brevi di piattaforma ha contribuito a drogare il mercato.

Si tratta di azioni le cui conseguenze hanno creato un **aumento delle disuguaglianze** nell'accesso al bene casa acuendo problematiche già in essere. In particolare, già nel 2016 l'indebitamento bancario per mutuo era diventato inaccessibile per il **20%** dei proprietari mentre sul fronte affitti, il mercato degli affitti brevi di piattaforma ha contribuito a drogare il mercato.

proprietà immobiliare nelle fasi storiche in cui diverse politiche – fiscali, di accesso agevolato al credito, alienazione pubblica – ne hanno facilitato l'accesso anche a fronte di un mercato abitativo più stabile e di processi economici di redistribuzione.

In un mercato della **locazione residuale e fortemente competitivo** essere inquilini oggi significa essere sottoposti al rischio, così come non poter accedere alla proprietà significa essere potenzialmente soggetti a forme di esclusione. Inoltre la riduzione della **taglia media**

delle famiglie e l'incremento costante del loro numero, le trasformazioni delle **configurazioni familiari**, l'aumento dei **nuclei non tradizionali** (single, nuclei monogenitoriali, coppie non coniugate etc.), le trasformazioni della **struttura delle popolazioni** (il peso crescente della quota di popolazione anziana, gli immigrati stranieri) hanno comportato non soltanto una differenziazione della domanda, ma anche un aumento di **domande abitative atipiche**.

La difficoltà di uscire da una condizione di vulnerabilità riguarda in primis le famiglie con **background migratorio**, la cui effettiva possibilità di accedere alla città è fortemente connessa alla disponibilità di alloggi in locazione accessibile. Basti pensare che **poco più di una famiglia su 10** vive in una casa di proprietà. Al contempo è la stessa possibilità di accesso alla casa a essere messa in discussione in un mercato della locazione trainato in particolare dalla **piccola proprietà**.

I processi di selezione avversa connessi alla diffidenza diffusa e alla bassa reputa-

zione sociale delle persone di origine straniera rendono particolarmente complesso l'accesso alla casa nel mercato della locazione, spesso relegando singoli e nuclei a un'offerta **“fuori mercato”**, poco tutelata e spesso non adeguata.

La condizione di esclusione e di rischio riguarda inoltre una fascia ampia di **lavoratori e lavoratrici**, mettendo in luce una disgiunzione sempre più evidente tra la capacità reddituale delle fasce medio-basse e la possibilità di accesso alla casa.

Casi come **Milano**, in cui il **60%** dei percettori di reddito si colloca sotto i 26 mila euro, evidenziano la quasi impossibilità per ampie parti della propria popolazione di mantenere i **costi abitativi** nel limite del **30%** a fronte di un mercato con un prezzo medio di locazione di 240€/mq in continuo aumento e di un mercato della compravendita che richiederebbe almeno **12 anni pieni di stipendio lavorativo per l'acquisto di un'abitazione di 60 mq**.

A questa fragilità si aggiunge l'incremento dei costi energetici aumentati del 20% tra il 2020 e il 2021, portando le famiglie in povertà energetica al 9%, numero che potrebbe raddoppiare secondo l'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (8th Overview of Housing Exclusion in Europe 2023, FEANTSA).

L'attrattiva di molte città è inoltre legata alla **presenza di istituzioni universitarie**, che hanno determinato una crescita della popolazione studentesca **fuori sede**, senza che il fenomeno fosse però sostenuto da politiche abitative e del diritto allo studio. Gli studenti si trovano così a competere in un mercato urbano poco accessibile, insieme ai **giovani lavoratori** che, secondo l'Istat, sono soggetti a una crescente vulnerabilità dovuta a un rapporto particolarmente elevato tra spese per l'abitazione e reddito (*Report sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa 2022*).



2. Debolezza delle politiche pubbliche per una città accessibile

La questione abitativa in Italia si radica in una storia peculiare caratterizzata dal progressivo indebolimento delle politiche e dell'eccessiva riduzione degli strumenti di intervento pubblico sul tema.

Fino agli anni Novanta la seconda polarità del sistema abitativo italiano, oltre alla proprietà familiare, era costituita dalla produzione di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) che proprio a partire dagli anni Novanta ha visto compiere il suo processo di dismissione, sia sotto il profilo materiale che immateriale. Dal punto di vista della capacità di produzione, infatti, pur ben al di sotto delle previsioni, il Piano Ina Casa prima e i PEEP (Piano di Edilizia Economica Popolare) poi hanno caratterizzato l'intervento statale dal dopoguerra fino alla fine degli anni Settanta, quando alcune sentenze costituzionali sugli espropri hanno reso più complesso il **reperimento di terreni** per l'Edilizia Pubblica rallentandone la produzione.

Parallelamente, la soppressione del sistema di prelievo Gescal nel 1998 ha nei fatti determinato la **fine di nuove risorse pubbliche per l'abitare**, oggi di fatto senza fonti economiche stabili. Inoltre, gli anni Novanta hanno segnato anche l'avvio del grande processo di **dismissione pubblica**, con la L. n. 560/1993. Così, tra il 1993 e il 2006 sono stati alienati circa 155.000 alloggi venduti a un prezzo unitario medio di circa 23.700 euro, un processo di vendita sotto-mercato che risulta ancora in corso.

La normativa debole e l'arretratezza legislativa sono ben esemplificate dalla **ri-forma dei canoni** (la cosiddetta legge Zagatti) del 1998, che ha cancellato i residui vincoli ereditati dal precedente sistema di regolazione. Tale riforma ha portato allo sviluppo di un sistema abitativo a regolazione debole che rende particolar-

mente problematico il controllo della rendita da posizione nelle città attrattive, così come il contrasto agli effetti distorsivi delle opere pubbliche e all'operato delle piattaforme per la locazione turistica.

Questo modello debole regolativo è infine affiancato dall'assenza di prospettive di riforma e rilancio del sistema produttivo pubblico e sociale, considerando che l'ultimo **Piano Casa nazionale** è stato promosso nel 2009 con esiti ridotti.

La storia delle politiche abitative in Italia, in sintesi, racconta di occasioni mancate, di cui gli episodi finali sono contraddistinti dalla quasi esclusione della questione abitativa dal **PNRR** e il basso ritorno in termini sociali della spesa pubblica effettuata per sostenere la politica espansiva dell'**Eco-bonus**. In questo quadro emerge così la mancanza di reali equity pubbliche che possano influenzare e sostenere attivamente le politiche, il cui ultimo impiego appare quello fatto per sostenere lo sviluppo del sistema dei **fondi immobiliari per l'housing sociale** - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Cassa Depositi e Prestiti - a oggi in esaurimento.



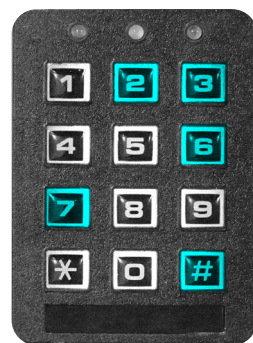


3. Effetti distorsivi degli investimenti e dei finanziamenti nel settore immobiliare

La **finanziarizzazione del mercato abitativo** si riferisce al processo secondo cui investitori del mondo della finanza utilizzano l'abitazione come veicolo di investimento e guadagno futuro, considerandola una **merce** piuttosto che un **bene comune**. Negli ultimi quindici anni gli attori della finanza sono stati sempre più attivi sul mercato immobiliare urbano in Europa e allo stesso tempo diversi attori storici dello sviluppo urbano hanno adottato logiche finanziarie, modificando profondamente le modalità di produzione del valore e l'assetto economico del settore immobiliare.

In Italia questo processo inizia già negli anni Sessanta, durante il boom edilizio, quando la finanza entra nel processo di produzione immobiliare attraverso l'erogazione di crediti bancari. Negli anni Ottanta vengono introdotte nel processo di produzione edilizia figure provenienti dal mondo della finanza, riconducibili all'acronimo **NOTIA** (Nuove Organizzazioni del Terziario Immobiliare Avanzato) portatori di nuovi strumenti, quali fondi immobiliari, cartolarizzazione, valorizzazione immobiliare.

L'ingerenza del mercato finanziario fa sì che l'investimento immobiliare non venga più acquisito in base al suo potenziale utilizzo strumentale, bensì per il conseguimento di un reddito periodico.



In un panorama di **progressiva apertura dei mercati a investitori esteri**, l'Italia negli anni 2000 diventa terreno di investimento fertile per gli investitori paneuropei, attori chiave nei processi di privatizzazione del patrimonio pubblico e nella sperimentazione su territorio italiano delle operazioni di *spin off*, cartolarizzazione e, in generale, di privatizzazione di parti della città pubblica.

L'attore pubblico sostiene a livello normativo e amministrativo i trend di finanziarizzazione del patrimonio immobiliare e fondiario,

non contenendo la frammentazione del bene pubblico, ma attuando sempre più progettualità pubblico-privato alla ricerca di nuove forme di finanziamento e investimento per lo sviluppo urbano e territoriale. In diversi casi, inoltre, i valori storicamente bassi degli oneri di urbanizzazione hanno attirato nell'ultimo decennio nuovi attori internazionali accelerando il processo di finanziarizzazione e mercificazione nelle città attrattive, con un effetto negativo sull'accessibilità degli alloggi, soprattutto per le classi medie e basse.

I Dati di Nomisma del 2020 ci riportano quanto la finanziarizzazione abbia inciso sulle condizioni di Normalità Abitativa **aumentando i numeri del disagio abitativo in Ita-**



lia, che vede: **320 mila** proprietari, **1,1 milioni** affittuari vivere in condizione di disagio e **510 mila** cittadini affrontare il disagio grave. I dati lasciano inoltre emergere la fragilità dell'**istituto della proprietà** come strumento di *housing affordability*, riportando che nel 2019, **160 mila** famiglie hanno subito un pignoramento della propria casa e che 98 mila erano a rischio di inadempienza delle rate del mutuo. Quest'ultima difficoltà oggi si è largamente ampliata a causa del combinato disposto tra inflazione e innalzamento significativo dei tassi di interesse.

La diffusione degli **affitti brevi turistici** di piattaforma è un fenomeno che negli ultimi dieci anni ha contribuito a trasformare di più l'abitare e le città con trend gentrificatori e finanziarizzati. In Italia nel 2019, nelle aree più centrali e turistiche di sei capoluoghi (Bologna, Firenze, Napoli, Palermo, Roma e Venezia) le percentuali di case su **Airbnb** andavano dall'11% (a Napoli) al 32,4% (a Bologna). Nel 2023 si contano in Italia 180 milioni di presenze con un fatturato di **11 miliardi** di euro.

Emerge come il mercato degli affitti brevi in Italia non sia regolato da una prospettiva abitativa e urbanistica, ma solo fiscale. Lo conferma anche l'approccio della Legge di Bilancio 2024 del governo che prevede di aumentare la tassazione sulle rendite da affitto breve dal secondo immobile messo in locazione.

Conclusioni

Con l'obiettivo di disinnescare il processo e i meccanismi che stanno alla base del paradosso della casa mercificata, e le conseguenti disuguaglianze, è sempre più urgente progettare e attuare nuove strategie politiche, economiche, sociali che ri-valorizzino la casa come bene comune e d'uso.

Questo Policy Brief vuole introdurre una **nuova pragmatica del cambiamento** per indirizzare la creazione di nuovi strumenti a disposizione delle Politiche che operino una **semplificazione dei processi** e al contempo un **arricchimento e una moltiplicazione** degli stessi e delle loro possibili ricadute attuate.

Gli indirizzi principali proposti per uno sviluppo delle politiche abitative tengono conto del posizionarsi in una società altamente polarizzata, proponendo l'attuazione di una **mixité sociale** e una maggiore ridistribuzione possibile.

Intendono, inoltre, concentrarsi sulla sussistenza e **trasparenza del patrimonio** immobiliare e fondiario, pubblico e privato, nelle città, a disposizione della produzione di abitare accessibile, volendo **scardinare la disputa tra transizione ecologica e decrescita dell'affordability**.

Proposte

1. **Proporre nuove possibilità di accesso e mantenimento della casa per le fasce più vulnerabili**

Ripristinare le fonti di spesa di natura pubblica a livello nazionale maggiormente rispondenti al fabbisogno in crescita. Rilanciare la capacità di intervento pubblico nell'ambito abitativo ricostruendo un fondo a scala nazionale continuativo a partire dallo stanziamento di una quota costante del PIL all'housing in linea con la media europea del 0,4% (oggi sotto lo 0,1% in Italia a fronte dello 0,7% francese secondo Eurostat). L'adeguamento della spesa pubblica è necessariamente un primo passo per la definizione di proposte programmatiche efficaci e sostenibili.

Definire in maniera più stringente e progressiva il concetto di sociale e socialità nelle politiche abitative a livello nazionale (Nazionale/Intenzionalità politica). Riformare il DM22/2008 e la normativa che definisce "l'alloggio sociale" con un deciso orientamento alla locazione sociale ed escludendo di conseguenza i patrimoni in vendita dalla definizione normativa di sociale. Tale prospettiva permette di superare il concetto di "sociale" esteso e indifferenziato tipico delle politiche abitative italiane.

Rafforzare l'inclusività nelle politiche abitative lavorando su regolamenti e politiche attive di supporto al capitale relazionale e reputazionale dei profili marginalizzati dal mercato abitativo (Locale/Intenzionalità politica). Revisionare i criteri di accesso alla casa pubblica per contrastare la selezione inversa rispetto ad alcuni profili della domanda particolarmente vulnerabili. In particolare, abolire la logica del tempo di residenza come criterio di premialità nell'assegnazione di risorse pubbliche per l'alloggio – Edilizia Residenziale Pubblica, Contributi per il mantenimento alloggio, Edilizia convenzionata. Allo stesso tempo, è necessario rilanciare un investimento attivo per le politiche di supporto al capitale relazionale dei profili esclusi attraverso soggetti di intermediazione pubblica come le Agenzie Sociali per locazione, che in un contesto maggiormente normato possono facilitare i processi di inclusione nel mercato abitativo.

Rafforzare i dispositivi per il mantenimento dell'alloggio in ottica preventiva. Ripristinare, in quadro di maggiori risorse per il settore abitativo, un fondo morosità incolpevole compartecipato dai diversi livelli di governo connesso alle dimensioni del fabbisogno espresso dalle richieste di sfratto registrate e dagli indicatori di disagio abitativo. All'interno di un sistema del canone regolato (vedi proposta 3.B) è inoltre possibile sviluppare un sistema di incentivi alla persona/nuclei efficace per la copertura delle spese connesse all'abitazione consentendo l'alleggerimento della pressione dei costi abitativi in ottica preventiva.

Esempi dal mondo:

Le **Agences Immobilières Sociales** (AIS) sono delle organizzazioni senza scopo di lucro riconosciute, approvate e sovvenzionate dalla Regione di Bruxelles-Capitale. Hanno la missione di socializzare una parte del mercato degli affitti di **Bruxelles**. Gestiscono l'affitto di alloggi che appartengono principalmente a proprietari privati e li affittano a un prezzo accessibile per famiglie a basso reddito. Oggi Le AIS della Regione Bruxelles gestiscono oltre 7.800 alloggi garantendo un affitto calmierato a 15.900 abitanti.

Indirizzi generali:

Maggiore progressività nelle politiche abitative: in termini generali sembra necessario reintrodurre un principio di progressività nelle politiche abitative pubbliche così come nel prelievo fiscale a supporto dell'implementazione di queste politiche. Dall'abolizione del prelievo Gescal, infatti, non sono stati introdotti nella fiscalità nazionale e regionale strumenti che connettessero lo sviluppo economico (locale/nazionale) alle risorse disponibili per l'abitare, così come il fabbisogno potenziale alla spesa pubblica.

Rilancio dell'Edilizia Residenziale Pubblica: ridare valore allo stock abitativo pubblico come leva per la garanzia di accesso alla casa per le fasce più vulnerabili a rischio di esclusione abitativa. Il rilancio di questi patrimoni non passa unicamente dall'aumento delle risorse a disposizione, ma richiede un quadro rinnovato di modelli gestionali, immettendo nuove competenze e ruoli, favorendo la mobilità abitativa da e verso altre filiere *affordable*.

2. **Riorganizzare l'assetto interno delle housing division comunali come primo passo per l'innovazione**

Data la fuoriuscita del tema dell'abitare dal discorso pubblico e politico, si presenta la necessità di una nuova organizzazione delle competenze in materia abitativa. L'obiettivo è quello di ricompattare la filiera decisionale, definire dispositivi a supporto della produzione di abitare accessibile e per l'individuazione del patrimonio accessibile presente a livello cittadino (città attrattive).

Esempi dal mondo:

Il comune di **Barcellona** dal 2014 si è dotato di un programma a supporto della produzione di abitare accessibile, in particolare di abitare cooperativo. Come primo passo ha fondato tre istituti comunali fondendo tre assessorati alla casa, alle politiche sociali e al patrimonio, producendo: 1. consiglio per l'abitare e la ristrutturazione; 2. Imhab - istituto municipale per le politiche abitative e la ristrutturazione; 3. housing consortium Barcellona, oltre a un osservatorio per la rigenerazione architettonica di Barcellona.

3. **Produrre un Piano per il Diritto alla Casa comunale, con durata decennale (Locale/Intenzionalità politica).**

Dotarsi, come città attrattive, di documenti di visione e pianificazione strategica che si sedimentino in strumenti operativi per favorire il diritto all'abitare: **A)** Lavorare su assi strategici come: 1. prevenire l'emergenza abitativa; 2. garantire il corretto utilizzo del patrimonio abitativo contro la turistificazione e finanziarizzazione; 3. ampliare il numero delle case a prezzi accessibili; 4. recuperare il patrimonio abitativo esistente. **B)** Produrre strumenti a supporto per la realizzazione degli obiettivi: 1. un censo delle abitazioni vuote e uno studio preliminare guardando alle buone pratiche; 2. aprire un tavolo di confronto con comunità ed enti no profit per l'abitare; 3. istituire concorsi pubblici per l'assegnazione di terreni comunali a enti no profit e mutualistici; 4. promuovere forme innovative di abitare temporaneo per l'accoglienza dell'emergenza abitativa.

Esempi dal mondo:

Sempre il Comune di Barcellona ha prodotto un Piano per il diritto alla casa 2016-2025 il cui risultato è stata la riacquisizione di 700 edifici dal mercato privato, l'istituzione di concorsi per l'uso del suolo pubblico con diritto di superficie per 75/90 anni e l'introduzione di incentivi urbanistici e di advocacy per lo sviluppo del modello di housing cooperativo a proprietà indivisa.



4. Riannodare la programmazione urbanistica locale con il tema casa per promuovere nuovo patrimonio affordable e nuova mixité urbana

(Locale/Intenzionalità politica). Utilizzare la programmazione urbanistica come leva per rilanciare e avvantaggiare la produzione di casa accessibile in particolare: **A)** Attivare forme di *inclusionary housing* nella produzione abitativa di mercato, ovvero prevedere quote obbligatorie di edilizia pubblica e/o sociale anche per interventi minori e non solo nelle grandi operazioni urbanistiche secondo un principio di progressività. **B)** Calibrare oneri di urbanizzazione appropriati portandoli nella media europea per le quote di libero mercato.

Una quota degli oneri di urbanizzazione può essere ancorata ai valori di vendita e calcolata dunque ex-post rispetto all'intervento in modo da connetterla maggiormente al valore atteso, massimizzando per le quote di mercato libero il ritorno in termini economici pubblici. **C)** In un quadro di maggiore tassazione promuovere politiche locali di tax relief per i progetti abitativi no-profit/mutualistici a forte impatto sociale: riduzione oneri di costruzione, deroga alla costruzione di parcheggi; ufficio comunale dedito al supporto tecnico per lo sviluppo di abitare no profit. Tali interventi vanno considerati in un'ottica progressiva e calibrati sugli esiti attesi in termini di socialità.



Esempi dal mondo:

Vienna rappresenta un esempio unico di politiche abitative pubbliche di lunga durata e, nonostante ciò, non è ancora da considerarsi immune dalla speculazione nel settore abitativo. Nella conferenza "Housing for All" (dicembre 2018) Josef Ostermayer, direttore di Sozialbau AG, ha dichiarato: «Vienna ha visto un crescente interesse degli investitori internazionali per i terreni adatti all'edilizia abitativa, che ha portato all'aumento dei prezzi. Nel giro di pochi mesi Vienna ha reagito con un nuovo regolamento che limita l'accesso degli investitori a immobili potenzialmente interessanti per l'edilizia abitativa a prezzi accessibili».

Il governo provinciale di Vienna ha adottato un emendamento alla legge edilizia di Vienna (Bauordnung). Essa stabilisce che gli edifici in aree classificate come "gefördert-er Wohnbau", per abitazioni sociali-accessibili, devono soddisfare prevalentemente i criteri del *Wiener Wohnbauförderungs- Wohnhaussanierungsgesetzes* (WWFSG 1989), programma di promozione dell'edilizia abitativa di Vienna, ovvero prevedere i 2/3 delle abitazioni per le fasce di reddito più fragili. Ciò significa che il prezzo di acquisto del terreno non può superare i 188 €/m², gli appartamenti non possono essere venduti per 40 anni e l'affitto non può essere superiore a 4,87 €/m² di superficie abitabile (netta). La legge è entrata in vigore nel gennaio 2019 e ha reso praticamente impossibile la speculazione fondiaria a Vienna.

5. Produzione di strumenti amministrativi e politici per l'housing affordable a partire da una nuova politica fondiaria e del riuso

(Locale/Intenzionalità politica e riforme). Introdurre politiche e processi amministrativi in grado favorire lo sviluppo urbano e il riuso del patrimonio in termini mutualistici e sociali: **A)** Una nuova politica fondiaria per la realizzazione di abitare accessibile e mutualistico con l'obiettivo di ridurre il costo di costruzione a partire da: nuova acquisizione di terreni privati e utilizzo di beni fondiari pubblici come leva per la produzione casa accessibile; formulazione di bandi e concorsi comunali per destinare terreni a enti no-profit per lo sviluppo di abitare accessibile; stabilire concessioni e diritti di superficie per l'uso dei terreni pubblici a soggetti mutualistici o no-profit con chiari ritorni in termini di socialità dell'intervento. **B)** Riuso del patrimonio pubblico sottoutilizzato e non utilizzato anche non abitativo (ex industriale, terziario, etc): istituzione di concorsi pubblici per enti no profit per lo sviluppo di abitare accessibile; definire gli sviluppatori entro un mercato no profit; definire i soggetti target con una percentuale alta (50% o 2/3) di fasce fragili; non cartolarizzare patrimonio pubblico ma usarlo per lo sviluppo di edilizia accessibile.

Esempi dal mondo:

A Vienna il contrasto della speculazione avviene attraverso una politica fondiaria pubblica. Dal 1984 esiste un Fondo per il suolo per la costruzione di housing sociale – *wohnfonds_wien* – che in coerenza con il piano urbanistico acquisisce terreni per l'edificazione di alloggi sociali. Il fondo dispone oggi di 3.1 milioni di mq edificabili. Il fondo per l'abitare serve per la gestione di una banca e per la promozione di progetti di costruzione e rigenerazione.

Indirizzi generali:

Ricostruire e ricompattare la governance istituzionale: rafforzare il coordinamento dei diversi soggetti coinvolti, che necessita di appropriate soluzioni a livello **centrale** quanto a livello territoriale (Regioni e Comuni) promuovendo l'integrazione di politiche e superando la segmentazione settoriale, l'agire per silos verticali. Produrre una "Cabina di Regia Nazionale" ovvero la redazione di un **Piano Casa Nazionale**.

Costruire nuove filiere e strumenti per la produzione e gestione di affordable housing: rilanciare il ruolo dell'attore pubblico nella definizione e riabilitazione di attorialità no profit (cooperazione di abitanti, terzo settore abitativo, fondazioni) per la produzione di iniziative abitative accessibili e inclusive, per sviluppare un mercato sociale dell'abitare superando il modello privatistico.



6. Costruire nuove filiere di finanziamento nazionali e internazionali

(Nazionale/Intenzionalità politica). Definire una mixité di soggetti-istituti di credito atti alla produzione di abitare affordable. Implementare finanza e sistema bancario pubblico, forme innovative di finanza cooperativa, solidale e fondi popolari d'investimento (social bond) e valorizzando uno sviluppo economico locale.

Gli step per realizzarle traendo spunto da buone pratiche europee:

- istituzione di network non-profit per l'accesso al credito alla scala locale, sovrallocale e internazionale;
- affiliazione con istituti non-profit per l'abitare riconosciuti e radicati nei territori di riferimento, come cooperative, enti del terzo settore, fondazioni, per entrare in contatto con le filiere di credito esistenti;
- creazione di network con istituti di credito no profit a livello nazionale e internazionale; per esempio BEI, Banco credito svizzero, Foncoop, ZEF Croazia, Coop57 Barcellona;
- attivazione di soggetti pubblici e privati nel ruolo di Guarantee e Advocacy per produrre accesso al credito: A) Advocacy pubblica per produrre accesso al credito: implementazione di strumenti amministrativi, politici ed economici pubblici per la facilitazione dei processi di accesso al credito di forme abitative no profit. B) Advocacy dei grandi soggetti bancari europei per l'accesso al credito (es.BEI).
- Stimolare un network tra gli istituti di credito alternativo nazionale e promuovere una formazione agli strumenti per la produzione di credito a progetti abitativi no profit.



Esempi dal mondo:

La produzione di modelli abitativi alternativi ha dato impulso alla creazione di pratiche di finanziamento innovative, autonome e auto promosse, come i servizi finanziari a base solidali, le cooperative di finanziamento come la Cooperativa per la Finanza Etica (ZEF, Croazia) o Coop57 a Barcellona, i bond partecipativi e i microcrediti, il crowdfunding civico e la creazione di un intenso dialogo con le banche etiche.

MOBA, come prima azione, ha condotto e conduce ricerche comparative sugli istituti di credito tradizionali e alternativi disponibili nella propria città, regione, Paese e su quelli di altri Paesi. Si rivolgono anche a fondi europei come il Fondo europeo per gli investimenti creando alleanze transnazionali. MOBA ha fondato in collaborazione con peer cooperatives (come la storica ABZ, Zurigo) un Acceleratore. Si tratta di uno strumento di finanziamento sovranazionale che mette insieme una rete di attori in grado di poter ricevere investimenti d'impatto da FundAction EU e di essere alla portata di investitori diversificati e provenienti da paesi diversi.

7. Tassare gli extraprofitti della rendita urbana

(Nazionale/Riforma legislativa). Prevedere una tassazione aggiuntiva di circa il 20% sulle quote di rendita urbana connesse all'aumento dei valori immobiliari dovuti allo sviluppo di opere pubbliche con l'obiettivo diretto di evitare che la rendita privata incameri il valore sociale degli investimenti pubblici in termini di accessibilità, vivibilità e qualità urbana.

Esempi dal mondo:

A Parigi, per via di una normativa nazionale, esiste un prelievo straordinario sugli incrementi di valore immobiliare. Tale prelievo è realizzato al momento della vendita di un immobile e non riguarda e non può riguardare la prima casa, la cui vendita è comunque tassata. All'incremento di valore immobiliare si applica una tassa del 19% cui si aggiunge il 17,2% di contributi sociali. Questa misura permette alla collettività di rivalersi su una parte degli incrementi di valore alla cui generazione essa stessa ha partecipato in modo decisivo attraverso gli investimenti pubblici, il lavoro, l'uso dello spazio urbano.

8. Riformare la normativa sulla locazione

(Nazionale/Riforma legislativa). Riformare la L.n. 431/1998 con l'obiettivo di superare il modello di completa liberalizzazione degli affitti introducendo un quadro regolatorio specifico entro cui le città possano introdurre sistemi di controllo dei valori locativi e di contrasto alla proliferazione degli affitti brevi connessi alle piattaforme e al turismo urbano. In particolare:

- Rent Cap: sul modello di diversi sistemi regolativi prevedere la possibilità locale di introdurre dei massimali di valore per l'offerta in affitto anche di mercato e/o del loro incremento nel tempo.
- Contrasto agli affitti brevi da piattaforma: sul modello di diverse sperimentazioni europee introdurre la possibilità per la normativa locale di definire diverse fasce urbane in cui normare le quote massime di alloggi in locazione turistica e massimali di giornate di affitto per evitare la conversione del patrimonio abitativo.

Esempi dal mondo:

A Barcellona l'amministrazione comunale è schierata da tempo a favore di una maggiore regolazione del mercato dell'affitto. Nel 2020 una legge della comunità autonoma della Catalogna ha introdotto misure di contenimento dell'aumento degli affitti entro aree definite a forte tensione abitativa sulla base di una serie di indicatori che riguardano l'andamento dei prezzi e il rapporto fra questi e i redditi. In queste aree i canoni dei nuovi contratti e dei rinnovi sono inquadrati entro un "prezzo di riferimento" corretto in presenza di determinati attributi dell'alloggio. Parti rilevanti di questa norma sono tuttavia decadute per un intervento della giustizia costituzionale che ha riconosciuto esclusivamente allo Stato centrale il potere di intervenire su questa materia. Successivamente, la cosiddetta Ley de Vivienda – approvata a livello nazionale nel 2023 – ha proposto un modello simile, sebbene meno stringente, individuando delle aree ad alta tensione abitativa della durata di tre anni prorogabili entro le quali i canoni dovranno essere gli stessi applicati nei precedenti cinque anni corretti del valore dell'inflazione e dalla valutazione di eventuali migliorie apportate dai proprietari.

Indirizzi generali:

Contrastare il processo di finanziarizzazione e alienazione dei patrimoni pubblici: promuovere il riutilizzo nel mercato sociale a scopo abitativo dei patrimoni pubblici superando il modello dell'alienazione e della cartolarizzazione degli immobili pubblici.

Promuovere una maggiore trasparenza nella finanza urbana: definire strumenti e modalità di verifica stringenti sui soggetti finanziari che operano nel contesto dello sviluppo immobiliare, promuovendo maggiore trasparenza rispetto alla provenienza delle risorse e dei soggetti investitori.

Note

1. Ex UN Rapporteur on Adequate Housing 2014 e autrice del libro Urban Warfare, 2020, Penguin.
2. Elena Molignoli, PM Nomisma Bologna. *Public Residential Housing*, Report curato per Federcasa. Urbanpromo 17 novembre 2020
3. IBIDEM, 2020
4. Cicognani, Alessandro, *Il turismo in Italia è sempre più degli affitti brevi: valgono il 42% del mercato*. La repubblica. 17 giugno 2023.
Accesso: https://www.repubblica.it/economia/2023/06/12/news/affitti_brevi_airbnb_controlli-403692120/
5. <https://www.zef.hr/en/o-nama/o-zef-u>
6. Una coalizione di organizzazioni all'avanguardia di Budapest, Belgrado, Lubiana, Zagabria e Praga costituisce la MOBA Housing Network. Vogliono creare le prime cooperative abitative gestite dalla comunità nei loro Paesi e vogliono che queste cooperative siano modelli replicabili in grado di affrontare la carenza di alloggi. La Rete è nata dalla constatazione che tutti i progetti condividevano restrizioni strutturali ed esperienze simili. Cooperando, potevano aiutarsi a vicenda a superare gli ostacoli. MOBA apre ora la strada a un nuovo approccio cooperativo nell'Europa centro-orientale e sud-orientale.
<https://moba.coop/moba-housing-sce/>

Fonti, bibliografia, multimedia

Aalbers, M. B. (2016). *The Financialization of Housing. A political Economy Approach*. New York: Routledge.

Arbaci, S. (2017). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*. Publication. John Wiley & Sons.

Cafora, S. (2020). *Abitare pioniere, innovazione democratica e nuovi paradigmi economici in risposta alla finanziarizzazione*. Milano: Feltrinelli.

Caruso, N. (2017). *Policies and Practices in Italian Welfare Housing Turin, up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices*. Springer, 8. 7-23.

Ferreri, M., Vidal, L. (2021). “Public-cooperative policy mechanisms for housing commons.” *International Journal of Housing Policy*. 1–19.

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

Haffner, M. E. A. (2009). *Bridging the Gap Between Social and Market Rented Housing in Six European Countries?* Paesi Bassi: IOS Press.

Kockelkorn, A. & Schindler, S. (2022). *Introduction. Housing and the agency of non-speculation, in Cooperative conditions. An introduction to architecture, finance and regulation. in Zurich, ETH Zurich*. Ultimo accesso 22 giugno 2021. Disponibile al link: <https://cooperativeconditions.net/>

Legacoop Abitanti (2021), Report del Progetto *Nexthousing*, condotto da Nomisma, con il supporto di Coopfond.

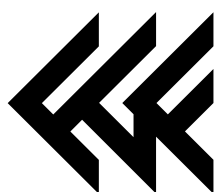
Pavesi, A. S. (2022). *Introduzione. Dalla rigenerazione urbana alle pratiche di coprogettazione per un welfare di filiera cooperativa. In Transizioni Urbane cooperative. Generare valore sociale nell’abitare e nelle prospettive di rigenerazione urbana*, di M. Vignudelli. Bologna: Fondazione Barberini.

Rolnik, R. (2019). *Urban Warfare. Housing under the empire of finance*. Londra: Penguin.

Tosi, A. (1995). *Abitanti: Le Nuove Strategie Dell’azione Abitativa*. Bologna: Ricerca / Il Mulino.

Come citare il Policy Brief

“Silvia Cafora, Jacopo Larenò Faccini, Tommaso Vitale, *Diritto all’abitare: per città più inclusive*, Research Series, Policy Brief 03/2023”



Fondazione
Giangiacomo
Feltrinelli

Viale Pasubio 5,
Milano



fondazionefeltrinelli.it

POLICY BRIEF 2023