



urbanistica

INFORMAZIONI

■ (In)sostenibile ■ L'utilità dell'agire urbanistico ■ FOCUS La riconquista del mare e della linea di costa ■ La nuova casa pubblica ■ STUDI&RICERCHE Piani e strategie del verde per la biodiversità urbana ■ MOSAICO ITALIA Leggi, piani e norme in Piemonte ■ Milano in crisi? Ripartiamo da un nuovo piano ■ Nuova legge per il governo del territorio in Abruzzo ■ PODCAST BISP Per una città equamente condivisa ■ SPAZIO GIOVANI Melfi: rigenerazione di una città storica. Attrezzature scolastiche per la sostenibilità ■ URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI Livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi. Tendenze di cambiamento per l'urbanistica. Accessibilità principio/criterio progettuale. inSUPERabile Maps. Grand tour nel Vulture. Heritage Walks. Dalla conservazione della natura al ripristino degli ecosistemi ■ SPEAKERS' CORNER Meno piani, più progetti? ■ ASSOCIAZIONI ASSURB Il ruolo dell'urbanista. ECTP-CEU continues to grow ■ LETTURE&LETTORI Gentrificazione ■ SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI Biosfera ■ INU APPENDICE Assemblea Soci INU 2024. Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione. Bozza di Relazione introduttiva e di accompagnamento e di Articolato ■

313

Rivista bimestrale
Anno LII
Gennaio-Febbraio
2024
ISSN n. 0392-5005
Edizione digitale
€ 5,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano

Direttrice scientifica
Carolina Giaimo

Vicedirettore
Vittorio Salmoni

Redazione nazionale
Francesca Calace, Emanuela Coppola, Carmen Giannino, Elena Marchigiani, Franco Marini, Stefano Salata, Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

Corrispondenti
Federico Camerin (Lecture&Lettori)

Segreteria di redazione
Valeria Vitulano (responsabile)

Progetto grafico
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

Impaginazione
Michela Capella, Valeria Vitulano

Immagine in IV di copertina
Bruco di Cerura (Cerura vinula L., 1758)
Foto di Federico Biguzzi, 11 luglio 2023
Mori, Trento

313
Anno LII
Gennaio-Febbraio 2024
Edizione digitale
Euro 5,00

Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU
Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Roberto Mascarucci, Francesco Domenico Moccia, Laura Pogliani, Marichela Sepe, Michele Talia, Vincenzo Todaro, Città metropolitana di Torino, Comune di Prato, Regione Emilia-Romagna.

Componente dei Presidenti di Sezione e secondi rappresentanti:
Francesco Alberti (Toscana 2° rap.), Andrea Arcidiacono (Lombardia 2° rap.), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e Valle d'Aosta, 2° rap.), Vittorio Emanuele Bianchi (Emilia-Romagna), Alessandro Bruni (Umbria), Camilla Cerrina Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio), Pasquale De Toro (Campania), Donato Di Ludovico (Abruzzo e Molise), Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli Venezia Giulia), Laura Fregolent (Veneto), Carolina Giaimo (Piemonte e Valle D'Aosta), Francesco Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Domenico Passarelli (Calabria), Renato Perticarari (Marche), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), Chiara Ravagnan (Lazio 2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia), Francesco Scorza (Basilicata), Alessandro Sgobbo (Campania 2° rap.), Michele Stramandinoli (Alto Adige), Giuseppe Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna 2° rap.), Anna Viganò (Trentino).

Componenti regionali del comitato scientifico

Abruzzo e Molise: Donato Di Ludovico (coord.), donato.diludovico@gmail.com
Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)

Basilicata: Piergiuseppe Pontrandolfi (coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com

Calabria: Giuseppe Caridi (coord.), giuseppe.caridi@alice.it

Campania: Giuseppe Guida (coord.), Arena A., Berruti G., Gerundo C., Grimaldi M., Somma M.

Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.), simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L.

Fiuli Venezia Giulia: Sandro Fabbro

Lazio: Chiara Ravagnan (coord.), chiara.ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.

Liguria: Franca Balletti (coord.), francaballetti@libero.it

Lombardia: Iginio Rossi (coord.), iginio.rossi@inu.it

Marche: Roberta Angelini (coord.), robyarch@hotmail.com, Vitali G.

Piemonte: Silvia Saccomani (coord.), silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it, La Riccia L.

Puglia: Giuseppe Milano e Giovanna Mangialardi (coord.), ingegneregioseppemilano@gmail.com, giovanna.mangialardi@poliba.it, Maiorano F., Mancarella J., Paparusso O., Spadafina G.

Sardegna: Roberto Barracu (coord.)

Sicilia: Giuseppe Trombino

Toscana: Leonardo Rignanese (coord.), leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F., Nespolo L.

Trentino: Giovanna Ulrici

Umbria: Beniamino Murgante (coord.), murgante@gmail.com

Veneto: Matteo Basso (coord.), mbasso@iuav.it



Associato all'Unione
Stampa Periodica Italiana

Registrazione presso il Tribunale della
stampa di Roma, n.122/1997

Editore

INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni

F. Sbetti (presidente),
G. Cristoforetti (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
D. Passarelli (consigliere),
L. Pogliani (consigliera),
S. Vecchietti (consigliera).

Servizio abbonamenti

Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

Redazione, amministrazione e pubblicità

Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
http://www.inuedizioni.com

APERTURE

- 5 (In)sostenibile**
Carolina Giaimo

IL PUNTO

- 7 L'utilità dell'agire urbanistico**
Michele Talia

FOCUS

LA RICONQUISTA DEL MARE E DELLA LINEA DI COSTA

a cura di Emanuela Coppola e Maria Cerreta

- 9 Il ruolo cruciale della pianificazione nella gestione delle aree demaniali marittime**
Maria Cerreta, Emanuela Coppola
- 13 L'evoluzione normativa e le problematiche giuridiche della 'questione balneare'**
Alessandra Cutolo
- 17 Una sfida per il futuro: lo sviluppo delle aree costiere demaniali in Campania**
Giuseppe Bruno, Francesca Fiore
- 22 L'utilizzo delle aree del demanio marittimo nel Piano regionale delle coste della Basilicata**
Carlo Gilio, Gerardo Colangelo, Laura Stabile
- 27 Piano di utilizzo del litorale come processo di pianificazione integrata tra tutela ambientale, utilizzo dei beni comuni e difesa nazionale. Il caso della spiaggia di Quirra (Sardegna)**
Ginevra Balletto, Giuseppe Borruso, Nicolò Fenu
- 31 Governance costiera in Francia. La valorizzazione dello spazio pubblico lungo la city-sea interface a Marsiglia**
Ivan Pistone

FOCUS

LA NUOVA CASA PUBBLICA

a cura di Laura Colini e Laura Fregolent

- 35 La casa verso il cambiamento**
Laura Colini, Laura Fregolent
- 40 L'edilizia residenziale pubblica tra dismissioni e nuove prospettive**
Giancarlo Storto
- 44 Divari non trascurabili tra emergenze e proposte: la questione casa a Milano verso il nuovo piano**
Laura Pogliani
- 49 Tra le case**
Marco Guerzoni
- 53 Cosa possiamo imparare dalla storia urbana per la città più giusta? Note dal caso Napoli**
Giovanni Laino
- 57 La transizione ecologica si fa in casa**
Stefania Tonin
- 62 Innovare le categorie dell'abitare, ripensare l'azione pubblica**
Carlo Cellamare

STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

- 67 Piani e strategie del verde per la biodiversità urbana**
Maria Chiara Pastore, Luca Lazzarini

MOSAICO ITALIA

Leggi, piani e norme in Piemonte

a cura della Sezione Inu Piemonte e Valle d'Aosta

- 73 Legislazione di semplificazione edilizio-urbanistica e 'disordine normativo' in Piemonte**
Carlo Alberto Barbieri, Elena Bonifacio, Guido Vallino
- 77 Il residuo di piano: un'eredità o un debito? Il caso del Prg di Torino 1995**
Carolina Giaimo, Federico Farina, Valentina Piantoni
- 81 Note a margine dei provvedimenti per il contenimento di consumo del suolo in Piemonte**
Guido Vallino

Milano in crisi? Ripartiamo da un nuovo piano

a cura della Sezione Inu Lombardia

- 82 Densificare Milano: ragioni e criticità di una politica a lungo perseguita**
Marco Engel
- 84 Riflessioni sul caso Milano in vista della variante al Pgt**
Marco Engel, Gian Luca Perinotto, Laura Pogliani, Ugo Targetti, Fabio Pellicani

Una nuova legge per il governo del territorio in Abruzzo

a cura della Sezione Inu Abruzzo e Molise

- 87 La nuova legge urbanistica sul governo del territorio della Regione Abruzzo**
Donato Di Ludovico
- 88 Le nuove leggi urbanistiche regionali di Marche e Abruzzo: una lettura comparata**
Sezione Inu Abruzzo e Molise

PODCAST BISP 2023

Per una città equamente condivisa. Progetti, ricerche, studi ed esperienze

a cura di Iginio Rossi

- 91 Ce la faremo**
Iginio Rossi
- 92 Visione di genere, progetti, ricerche, studi ed esperienze a confronto**
Piera Nobili

- 95 Approcci e strumenti per una città di tutte**

Alice Poli, Ileana Toscano, Valentina Tomadin

- 98 Sensibilizzazione e promozione della progettazione universale per una città equa e inclusiva**

Lucia Martincigh

- 100 Uno spazio di riflessioni, proposte ed elaborazioni condivise verso la città inclusiva**

Angela Gambardella, Valia Galdi

- 102 S.O.S. Catania, Soluzioni occasionali per senz'altro: il workshop**

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

- 104 L'orizzonte verde della medicina integrativa. L'importanza della prevenzione e diagnosi precoce contro i tumori femminili**

Beatrice Marucci

- 106 Milan Gender Atlas, mappare Milano da una prospettiva di genere**

Florenzia Andreola, Azzurra Muzzonigro

SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana di Ludovico e Maria Somma

- 109 La rigenerazione di una città storica. Il caso studio di Melfi**

Antonio Bocca

- 113 Le attrezzature scolastiche come fulcro per la sostenibilità**

Stefano Cuntò

URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Carmen Giannino

- 119 I livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi per garantire diritti civili e sociali per tutti i cittadini**

Luigi Fiorentino

- 121 Tendenze di cambiamento interessanti per l'urbanistica**

Francesco Domenico Moccia

- 124 L'accessibilità come principio/criterio progettuale per la città di tutti**

Caterina Gironda, Chiara Corazziere

- 126 inSUPERabile Maps: Google Street View per una valutazione preliminare dell'accessibilità urbana. Un'applicazione a Catania**

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

- 130 Un itinerario dall'ottocento: il grand tour nel Vulture**

Silvana D'Ambrosio

133 **Heritage Walks: la Convenzione di Faro per un patrimonio culturale vivente**

Massimo Clemente, Eleonora Giovane di Girasole

136 **Dalla conservazione della natura al ripristino degli ecosistemi**

Alessandra Casali, Cristian Di Stefano, Michele Munafò

SPEAKERS' CORNER

138 **Meno piani, più progetti?**

Pierluigi Properzi

ASSOCIAZIONI

ASSURB

141 **Il ruolo dell'urbanista. Una riflessione nel ventennale della creazione del corso di studi di Urbanistica e Pianificazione ad Alghero**

Paola Rizzi

ECTP-CEU

142 **ECTP-CEU continues to grow – in every respect – Part 2**

Markus Hedorfer

LETTURE&LETTORI

146 **Gentrificazione, sei così carina e bugiarda per curare la vulnerabilità?**

Federico Camerin

SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

147 **Biosfera**

Lorenzo Ciccarese

Inu APPENDICE

148 **Assemblea ordinaria dei Soci INU, Genova, 9 febbraio 2024**

Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione. Bozza della Relazione introduttiva e di accompagnamento

a cura di Paolo Galuzzi con Carlo Alberto Barbieri, Michele Talia, Emanuele Boscolo, Carolina Giaimo

157 **Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione. Articolato**

Gruppo di lavoro Inu

LA NUOVA CASA PUBBLICA

a cura di Laura Colini e Laura Fregolent

Il tema casa torna ad avere un ruolo di spicco. I costi in aumento di affitto e acquisto di un'abitazione a fronte di un crescente costo della vita hanno esacerbato una crisi abitativa esistente da anni che colpisce maggiormente i grandi centri urbani.

Nel corso degli ultimi trent'anni, il patrimonio abitativo pubblico è diminuito a seguito di scelte politiche che hanno investito sempre meno nella casa, ma la fascia grigia è in aumento, così come il numero di soggetti vulnerabili a fronte di alloggi pubblici non sufficienti a coprire la domanda. L'estinzione dei fondi Gescal, le svendite del patrimonio, il non utilizzo, l'assenza di manutenzione dovuta a risorse esigue, tagli di personale e cattiva gestione, ha spinto verso la creazione di aree di povertà rendendo la residenza pubblica residuale.

Oggi ci si confronta con bisogni nuovi e modelli gestionali innovativi grazie anche ad alcune progettualità che aprono ad un ripensamento della casa come bene collettivo e di diritto; per farlo servono politiche urbane capaci di proporre soluzioni abitative sicure, accessibili economicamente e adeguate alla diversità della domanda sociale e dei contesti urbani e territoriali.

La casa verso il cambiamento

Laura Colini, Laura Fregolent

Casa e diritto negato

La casa è un diritto. Gli stati hanno l'obbligo, ai sensi di accordi, patti e dichiarazioni internazionali (cfr. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo 1948; Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali, 1966; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea art. 34.3 EUCFR), di attuare il diritto ad alloggi economicamente accessibili, adeguati e degni. Ma tale diritto è regolarmente disatteso dalla maggior parte degli stati europei.

Tra i principi fondamentali della Costituzione Italiana figura il riconoscimento di pari dignità sociale dei cittadini, eguali davanti alla legge, "senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". In questo quadro dei diritti della persona non figura il bene casa, ma l'"accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" (art. 47). A varie riprese la Corte costituzionale (anche in riferimento all'art. 3) ha avuto modo di sottolineare che il diritto all'abitazione si configura come un "fondamentale diritto sociale" tendente "ad essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività", ove il Ministero ha il compito di stabilire un quadro di interventi e di regolazione dei livelli minimi del servizio abitativo.¹ Purtroppo, in assenza di politiche abitative e con la competenza sulla casa assegnata alle Regioni (Dlgs 112/1998), lo stato ha delegato e decentrato la gestione del diritto alla casa, ma senza risorse sufficienti e stabili, le autorità locali non sono state in grado di svolgere il compito affidato dalla decentralizzazione, anche se un approccio locale alla gestione casa avrebbe potuto soddisfare in

modo più mirato le diverse e contestuali esigenze presenti sul territorio italiano.

L'alloggio pubblico ha avuto stagioni importanti nel quadro politico italiano, offrendo nuove opportunità di lavoro nell'edilizia e nel provvedere con alloggi adeguati a famiglie a basso reddito (cfr. Piano Ina casa, Gescal e Erp) seppur non arrivando mai a coprire la domanda abitativa specie nei centri con maggior pressione demografica. A questo si aggiunge che le scelte politiche dal dopoguerra in poi hanno incoraggiato la proprietà privata ad uso abitativo e per investimento tramite affitto.

Ad oggi l'alloggio pubblico è di fatto residuale: secondo le stime del 2017 di Federcasa sono 836.000 gli alloggi di edilizia residenziale pubblica in Italia, pari a circa il 4% del totale del patrimonio edilizio del Paese, gestiti da enti diversi, e ospitano circa 2,5 milioni di persone, mentre 360.000 sono le domande di accesso inevase (l'ultimo censimento di Federcasa è del 2022 ma inattendibile perché non figurano le Erp di Roma, Palermo, Napoli). Finanziare la gestione e la manutenzione del patrimonio Erp senza rinnovo stabile di fondi pubblici è un onere incolmabile per le sole aziende casa dovendosi basare quasi esclusivamente sulle entrate dei canoni di affitto. Tale situazione ha giustificato secondo una logica neoliberalista a partire dagli anni '90, le scelte delle Aziende Casa regionali (ex Istituti autonomi delle case popolari) di risanare i bilanci anche attraverso la svendita del patrimonio sottoutilizzato (L 560/1993). Nel 2022 il 17,6% delle famiglie residenti in Italia paga un affitto il 73,2% possiede un'abitazione di

proprietà (Istat 2023).² Le condizioni di chi abita in affitto sono svantaggiate rispetto a chi vive in abitazioni di proprietà, per i quali esiste una scarsa disponibilità di alloggi con costi commisurati ai redditi percepiti. Chi abita in affitto è più fragile perché è a rischio povertà in quanto spende in media il 27,5% del proprio reddito rispetto all'8,7% di chi ha un'abitazione in proprietà (Istat 2023) e all'interno del dato medio si registrano 2,5 milioni di famiglie che spendono per la casa una quota uguale o superiore al 40% del reddito disponibile (Istat 2022). Il livello di povertà aumenta con il rincaro dei costi energetici a seguito del conflitto russo-ucraino, della crisi pandemica e dell'inflazione, così come sono in crescita forme di povertà estrema, l'ultimo dato Istat (2023) dichiara che ci sono oltre 90.000 persone senza dimora.³ Sono questi i più colpiti dalla mancanza di un alloggio adeguato, specie di origine straniera⁴ sistematicamente discriminati (il 75% vive in affitto e solo il 16% ha una casa di proprietà contro, rispettivamente, il 32% in affitto e il 53,5% in proprietà delle famiglie di soli italiani in povertà). Secondo il rapporto del motore di ricerca alloggi Idealista, gli affitti nel 2023 sono aumentati di media del 13,8%⁵ rispetto al precedente anno. Tra i soggetti più colpiti ci sono gli abitanti temporanei dei centri urbani in particolare gli studenti universitari fuori sede per i quali si calcola manchinò 130.000 posti letto (Scenari Immobiliari 2023), un dato che ha risvegliato il mercato immobiliare con ingenti risorse anche grazie al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Un mancato investimento pubblico, dai tempi della Gescal, ha aggravato la situazione e neppure l'housing sociale sostenuto dal piano casa del 2008 e dai fondi CdP è riuscito a colmare – se non in piccola parte – l'effettiva richiesta di casa economicamente accessibile. Le politiche pubbliche nazionali hanno poi investito sulla casa in modo frammentario (Cellamare 2022; Cellamare *et al.* 2023) e le scelte del Governo Meloni hanno solo peggiorato le condizioni di chi versava già in uno stato di precarietà abitativa. Con la legge di Bilancio del 2023, non si è rifinanziato il fondo al contributo affitto, in un quadro di crescita esponenziale di aumento di sfratti: gli sfratti eseguiti in Italia nel 2022 sono 30.385, 41.849 i provvedimenti emessi e oltre 33.500 dovuti alla morosità degli affittuari, con un aumento annuo enorme rispetto al 2021 del +218%.⁶ In questo quadro di disequilibrio tra la domanda

e l'offerta, la pressante richiesta (specie nei grandi centri urbani) di alloggi economicamente accessibili, spinge verso gli investimenti nella costruzione di nuove abitazioni che, pur in parte necessarie, aumentano il consumo di suolo. Questa è una risposta limitata se non si tiene conto del potenziale patrimonio utilizzabile che potrebbe essere rimesso a disposizione della popolazione evitando l'alienazione dell'edilizia residenziale pubblica, regolando la pressione turistica sulla residenza, e riutilizzando lo sfritto (9,6 milioni le case non abitate censite Istat 2021 pari al 27,2% del totale). Questi in breve gli elementi al cuore del dibattito pubblico che dal 2021 ha risvegliato, dopo un silenzio di quasi mezzo secolo, l'attenzione politica, sociale e mediatica sul tema casa e sul diritto all'abitare.

Rinnovato sentire sociale

Lo sciopero nazionale del 19 novembre 1969 portò al centro del dibattito la questione abitativa connettendola a un movimento più ampio che legava il diritto al lavoro con il diritto alla casa e alla qualità dell'abitare. All'epoca, l'espansione dell'attività produttiva e la ripresa dei flussi migratori verso le aree industriali avevano causato delle sfasature nella distribuzione territoriale tra l'offerta del patrimonio esistente e il nuovo edificato, con una crescita del costo degli affitti nei luoghi con maggiore domanda (Ferracuti e Marcelloni 1982). Ad oggi, la de-industrializzazione e lo sviluppo postfordista hanno portato a strategie di riposizionamento delle città secondo un concetto di "distinzione urbana" e *branding* (Bernardi e Marra 2022) basato su economie terziarie che nel caso italiano sono principalmente legate al flusso turistico. La distribuzione territoriale di queste città storiche, magneti per il turismo, coincide spesso con la presenza di università che hanno attratto popolazione studentesca (40% degli studenti è fuori sede). In questi centri si registra maggiore domanda di affitto e un incremento del costo degli stessi (Redazione scuole 2023), un fenomeno che genera una sfasatura territoriale con i piccoli e medi centri periferici spesso affetti da abbandono abitativo e saldo demografico negativo. Per quanto, queste due tendenze possano essere viste come un unico giano bifronte della questione abitativa su tutto il territorio nazionale tra la mancanza di alloggi nei grandi centri e lo spopolamento nei piccoli. Le nuove mobilitazioni che rivendicano un'attenzione del ruolo dello stato centrale

per il diritto alla casa vengono quasi esclusivamente dalle pressioni dei grandi centri urbani. Si tratta di mobilitazioni che hanno come target principale tre linee di lotta: la mancata regolamentazione degli affitti brevi e revisione della normativa dei contratti ad uso transitorio; la speculazione di affitti per studenti e costruzione di "studentati" a scopo turistico (Gainsforth 2023a); la tacita connivenza tra politica pubblica e interessi privati che agevola investimenti e profitti privati attraverso fondi finanziari nazionali e internazionali sulla residenza. Nascono da pressioni urbane nei grandi centri che partono dalla società civile come il movimento degli studenti a Milano, le associazioni e enti non governativi o semplici gruppi di cittadini, sostenuti dai sindaci di zona, per la richiesta di regolamentazione di Airbnb, contro la svendita immobiliare a fondi di investimento speculativi e conseguente espulsione di cittadinanza come a Venezia (Ocio e Ata solo per citarne alcuni), Firenze (Salviamo Firenze, Sindacati), Napoli (Rete Set, Campagna per il diritto all'abitare, Rete dei beni comuni e Mi riconosci) e in altre città. È del maggio 2023 (Matteini 2023) la prima protesta per il caro affitti da parte degli studenti di Milano, dove si registrano i costi medi più alti per una stanza rispetto al resto d'Italia (Giangualano 2023). Nello stesso anno, l'Unione degli universitari (Udu) si fa portavoce della mobilitazione che assume una risonanza mediatica nazionale, ripetuta in altri centri urbani proprio dove si erano registrate impennate dei costi degli affitti dopo la pandemia (Bologna, Torino, Firenze, Cagliari, Padova, Venezia, Modena) (Carboni 2013). La mobilitazione è sostenuta da movimenti sociali, Ngos, sindacati e partiti della sinistra governativa, e viene vista come una spinta propulsiva di un rinnovato movimento di massa attorno al tema della casa. La stagione della collettivizzazione della protesta non sembra, quindi, assopita e la mobilitazione studentesca sale di scala rivendicando la propria voce nell'agenda pubblica nazionale per il diritto allo studio e all'abitare, e Udu con l'indagine "Senza casa, senza futuro" redige un vero e proprio manifesto in 10 punti contro il caro affitti, e anche se incentrato sulla residenzialità studentesca e la richiesta di fondi per il diritto allo studio, costruisce una visione politica ampia che riguarda il mercato abitativo in generale proponendo il blocco dei rincari, la leva fiscale sui canoni concordati, la regolamentazione degli affitti turistici, i controlli sulle locazioni 'in nero', il monitoraggio del mercato delle

locazioni e la costituzione di un tavolo permanente sul tema casa (F.Q. 2023), e si rivolge alla dimensione europea sugli investimenti del PNRR.⁷ Purtroppo, nonostante le mobilitazioni, la legge di Bilancio 2023 del Governo Meloni mette un veto su tutte le istanze sottoposte (parere negativo sugli emendamenti alla legge di bilancio concordati dalla stessa Udu con Partito Democratico, Movimento 5 stelle e Alleanza Verdi e Sinistra).

Le iniziative e le mobilitazioni sul tema casa che nascono come mobilitazione urbana assumono immediatamente un respiro nazionale. A Venezia, dove la pressione abitativa nella città storica raggiunge livelli soffocanti con 49.304 abitanti contro 49.639 posti letto ad uso turistico (Gainsforth 2023b), dal 2019 l'Osservatorio civico sulla casa e la residenza (Ocio), monitora informa e organizza campagne conoscitive e politiche sulla situazione abitativa a Venezia e dal 2021 Alta tensione abitativa (Ata) ha cominciato un percorso a impatto sovralocale con la proposta di regolamentazione degli affitti brevi.

L'impatto negativo sull'aumento dei prezzi degli immobili e l'espulsione dei residenti in varie città del mondo a causa delle piattaforme online per affitti brevi (Coyle and Yeung 2016; Barron *et al.* 2021; Duso *et al.* 2020; Gainsforth 2020), ha spinto alcune città europee a una regolamentazione frammentata e diversa per le singole città (Aguilera *et al.* 2021), anche se una richiesta di regolamentazione unica a livello europeo era stata rivolta ai parlamentari europei da *The European Cities Alliance* con il supporto di Eurocities (2022).⁸ Ad oggi a livello Europeo sono solo state approvate misure sulla trasparenza degli affitti, senza però toccare misure più radicali per limitare gli impatti negativi sulle città. In Italia, proprio grazie al movimento partito da Venezia che chiede una regolamentazione⁹ su affitti brevi (prevedendo che sia il Comune a stabilire secondo un proprio regolamento la soglia massima di immobili ad uso residenziale oggetto di locazione breve), si è posto il tema su scala nazionale attraverso una contrattazione ancora in atto.

A Firenze, la sezione toscana del sindacato Uil, segnala che i cittadini investono il 70% del loro reddito per i costi dell'abitare (Conte 2023). Anche nel 2023 la mobilitazione di Firenze raggiunge un interesse nazionale e internazionale (Sylvers 2023; Reuters in Florence 2023). Il caso fiorentino, diversamente da altre realtà italiane,

è peculiare perché ad un attivismo locale portato avanti dalla società civile, sovrappone un attivismo 'istituzionale' portato avanti dal Comune di Firenze che si spende a livello locale, nazionale e europeo sulle tematiche come il controllo e la regolamentazione degli affitti brevi: il Sindaco Nardella, durante il mandato di direttore di Eurocities (2020-2023), si fa portavoce della iniziativa europea per il regolamento degli affitti brevi insieme a 22 città europee, mobilita il Comune a livello nazionale con 11 città italiane (Anci 2023) per una alleanza municipalista¹⁰ e a livello locale lancia un blocco per le nuove licenze per affitti brevi, anticipando il disegno di legge in contrattazione. Nonostante ciò, i comitati e i sindacati lamentano i contrasti dell'azione governativa del comune. Mentre l'amministrazione Nardella promuove il diritto alla casa attraverso la regolamentazione delle locazioni brevi, la stessa amministrazione vende il patrimonio con iniziative come Invest in Florence¹¹ in piena tradizione di branding e finanziarizzazione urbana, con l'aiuto di normative che facilitano l'ingresso di capitali e fondi di investimento.

Il collettivo "Salviamo Firenze", che coinvolge circa una trentina di realtà locali, ha puntato l'attenzione sulle linee contraddittorie di un'apparente politica pro-residenza e ha raccolto oltre 11.000 firme per un referendum sull'abrogazione delle norme urbanistiche che agevolano la speculazione

edilizia attraverso la costruzione di studentati di lusso e il cambio di destinazione d'uso a direzionale di immobili prima destinati a servizi pubblici.

Azioni politiche in atto

Senza entrare nel vivo delle diverse e crescenti mobilitazioni locali, quelle in corso e descritte in precedenza sono legate ad iniziative di singoli gruppi, enti o associazioni che denunciano contraddizioni e realtà di negazione di diritto alla casa, ove il sindacato potrebbe svolgere un ruolo unificante delle lotte in corso come con la petizione popolare nazionale "Per il diritto all'abitare".¹² Tuttavia, è chiaro che la domanda abitativa fa parte della nuova agenda pubblica e richiede una programmazione strutturale a livello centrale delle politiche abitative e una comprensione critica delle lotte locali.

A questo proposito alcune azioni a carattere istituzionale condotte negli anni post pandemia testimoniano la centralità del tema e la necessità di costruire politiche per l'abitare articolate e multi-scalari per un nuovo patto multi-attoriale tra i diversi soggetti pubblici e non coinvolti. L'azione del Forum Disuguaglianze diversità e delle altre diciotto organizzazioni che hanno dato vita all'"Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana" (2022) spinge per una politica nazionale pubblica sull'abitare capace di affrontare una situazione drammatica. Il documento "Rilanciare



Fig. 1. Piccola protesta a Roma davanti alla Legacoop, 22 Novembre (foto dell'autrice).

le politiche pubbliche per l'abitare" (Fdd 2022) pone l'accento sulle politiche integrate di rigenerazione urbana. La rigenerazione non dovrebbe limitarsi agli interventi fisici, ma coinvolgere anche aspetti socio-economici e culturali, specialmente nei quartieri in difficoltà, con la partecipazione attiva della società civile. Si suggerisce di mappare il patrimonio residenziale pubblico, promuovere la co-programmazione, sperimentare l'utilizzo intensivo di spazi pubblici, adottare un approccio integrato e affrontare problemi gestionali. Questo approccio promette di riorganizzare la città, calmierare il mercato immobiliare, qualificare gli spazi abitativi, favorendo una gestione più efficiente delle risorse pubbliche. Tuttavia, si avverte contro un uso distorto del concetto di "rigenerazione urbana" a fini speculativi e si sottolinea l'importanza di migliorare la qualità dell'abitare senza aumentare il consumo di suolo.

Interessante anche il programma del Partito Democratico e tradotto in un documento "Un nuovo piano nazionale per il diritto alla casa" (2023) nel quale vengono individuati i punti salienti per delineare una strategia nazionale per la casa, come la centralità delle risorse e delle istituzioni pubbliche per una politica sull'abitare e dell'investire sul patrimonio residenziale pubblico, ma anche il rilanciare il fondo per il sostegno all'affitto e per la morosità incolpevole. Il documento propone linee di intervento atte a garantire il diritto alla casa anche per le categorie più fragili e azioni di gestione del patrimonio pubblico e demaniale coinvolgendo maggiormente i Comuni, per lavorare sulla dimensione più complessiva dell'abitare e quindi investire sulla qualità dei servizi e degli spazi pubblici e collettivi.

Dal mondo delle cooperative, la Legacoop abitanti lancia una proposta concreta di avvio di piano casa pluriennale con modelli di partenariato pubblico-privato, per la realizzazione e gestione della casa per quelle fasce di popolazione che non accedono ad affitto o acquisto agli attuali valori di mercato. Nello specifico, la proposta prevede la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale Ers in base ai principi di neo-mutualismo tra gli abitanti (alla base dell'esperienza cooperativa) e di gestione sociale cooperativa, con un impegno di risorse private pari al 60% sulla base di una leva pubblica al 40%. Secondo il calcolo

di previsione di Legacoop abitanti questo consentirebbe canoni di locazione di circa 450 € al mese o la vendita a circa 2.800 € a metro quadro per un alloggio tipo di 70 metri quadri. Con questo modello, si ipotizza un Piano pluriennale in 5 anni per la realizzazione complessiva di 50.000 alloggi in Ers (cfr. Dm 2008).¹³

Il MIT ha avviato a novembre 2023 i lavori per il "Piano Casa" che sulla base delle dichiarazioni del Ministro sarà operativo dal 2025, e per il quale è previsto un investimento di almeno 100 milioni per finanziare il recupero del patrimonio immobiliare esistente, la riconversione di edifici con altra destinazione pubblica (caserme, ospedali non più operativi, ecc.) e la destinazione a edilizia residenziale pubblica sociale per le unità immobiliari private rimaste invendute. Il tavolo è solo avviato al momento della scrittura del presente articolo e starà al Ministero capitalizzare le esperienze passate e in corso per definire una nuova politica per la casa adeguata ai bisogni ed equa.

Conclusioni

Alcune considerazioni sul cambiamento in atto pongono delle questioni fondamentali di organizzazione multi-scalare e multi-attoriale della domanda di diritto alla casa che guarda a una serie di approcci che non prevedono una soluzione unica ma richiedono la compresenza di regolamentazioni e politiche che abbiano un sentire comune volto a garantire l'alloggio degno ed economicamente accessibile per tutti. I documenti prodotti, le lotte e le mobilitazioni in atto danno una panoramica poliedrica del dibattito che però pone accenti diversi sulla gestione del patrimonio Erp, sul finanziamento dell'Ers, sulla regolamentazione degli affitti brevi, sugli studentati e sul blocco degli sfratti, ma ancora molta poca attenzione sulla regolamentazione e tassazioni dei suoli, così come sul controllo e sul tetto per gli affitti al fine di tutelare le fasce più deboli dalle logiche del mercato libero.

Non esiste ancora un osservatorio su scala nazionale sulle politiche abitative e a livello regionale, il quadro degli osservatori è frammentato. Le politiche abitative devono essere articolate e multi-scalari, non si tratta cioè solo di un intervento pubblico e di scala nazionale ma di un sistema che interceda organi di governo diversi e costruisce responsabilità a più livelli: si tratta cioè di

costruire un nuovo patto multi-attoriale e multi-scalare tra i diversi soggetti pubblici e con il mondo cooperativo e il privato sociale in genere. Questo ci porta a dire che è possibile e necessario differenziare i modelli abitativi e trovare soluzioni abitative diverse che vanno dall'Erp alle più articolate forme di un'edilizia sociale tutta da costruire e che può intercettare una domanda ad oggi estremamente mutata (cfr. Fregolent e Torri 2017). Parliamo di persone e famiglie nella fascia del bisogno ma anche di coloro che lavorano ma che non si possono permettere una casa sul mercato libero anche a causa di discriminazione su base etnica, di età e di genere. A questo proposito va ricordato che la differenza salariale all'oggi in Europa tra un uomo e una donna è di oltre il 12% – questo soprattutto nel settore privato – e questo è fattore di disuguaglianza sociale che impatta anche sul sistema dell'abitare. Se da un lato, va incrementata l'offerta di alloggi pubblici, aumentato il parco abitativo e riutilizzato il patrimonio pubblico esistente sottoutilizzato o non utilizzato, dall'altro è d'obbligo stabilizzare gli affitti, spingere per contratti di lunga durata e coraggiosamente affrontare il tema del costo limite degli affitti. Inoltre, le politiche hanno bisogno di conoscenza, di informazioni, di dati che la ricerca (accessibile a un vasto pubblico) può offrire, per questo la connessione con il mondo della ricerca è fondamentale alla strutturazione del cambiamento.

Concludendo, ci confrontiamo con un tema di diritto alla casa ma anche con un tema di redistribuzione delle risorse e, quindi, intorno a questi due cardini ruota il tema dell'abitare e non solo il tema della casa. ■

Note

1 Si veda la Sentenza 24 marzo - 7 aprile 1988 n. 404 della Corte costituzionale (<https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1389>).

2 Dati Istat in linea con le statistiche Federcasa dalla ricerca Nomisma (2016) 70% in proprietà, 20% in affitto, 10% di case utilizzate con altre modalità, come il comodato e l'usufrutto.

3 Un dato parziale del fenomeno che fino al precedente anno era stato misurato intorno a 50.000 persone in condizione di senza dimora. Si tratta di due forme di rilevazione diverse le quali si basano la prima sulle presenze nei

dormitori e la seconda su criteri esclusivamente amministrativi.

4 L'incidenza della povertà assoluta fra le famiglie con almeno uno straniero è pari al 28,9%, si ferma invece al 6,4% per le famiglie composte solamente da italiani. L'incidenza di povertà relativa si attesta al 10,9% (stabile rispetto all'11,0% del 2021) e le famiglie sotto la soglia sono 2,8 milioni (Istat 2022).

5 Si veda a questo proposito: <https://www.idealista.it/sala-stampa/comunicati-stampa/2023/12/29/287850-affitti-2023-aumento-record-del-13-8-rispetto-allanno-precedente>.

6 Per prendere visione dell'andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo si veda: https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Andamento_delle_procedure_di_rilascio_di_immobili_ad_uso_abitativo-168224.htm.

7 Nell'ottobre del 2023 Udu presenta l'indagine nazionale: "Senza casa senza futuro". I promotori dell'indagine avevano scritto una lettera alla Presidente Ursula von der Leyen chiedendo alla Commissione europea di effettuare verifiche puntuali in merito al numero degli alloggi universitari legati ai fondi del PNRR: <https://binaries.cgil.it/pdf/2023/07/14/134339464-02742fad-38d4-493b-88d8-de8df6e92b32.pdf>.

8 Eurocities supporta 20 città nella richiesta di una migliore regolazione (<https://eurocities.eu/latest/22-cities-call-for-stronger-european-regulation-of-holiday-rental-platforms/>) (Rossi e Colini 2022).

9 Per visionare la proposta completa Ata: https://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2022/05/Riabitare-il-centro_allegati_Proposta-ATA-e-FAQ.pdf.

10 I cinque punti cardine dell'alleanza sono: una legge quadro sull'edilizia pubblica e sociale, la restituzione gratuita ai comuni degli immobili statali non utilizzati per abitazione; il rifinanziamento dei fondi Locazione e Morosi incolpevoli; una legge di regolamentazione per governare gli impatti degli affitti brevi turistici; una misura nazionale che riconosca strutturalmente l'emergenza abitativa e come fragilità cui dedicare interventi e risorse.

11 Invest in Florence è una piattaforma online creata dal comune di Firenze che permette di visualizzare grandi immobili da ristrutturare offerti agli investitori privati http://wwwext.comune.fi.it/materiali/web/investire-fiorenze/The_City_Of_Opportunities.pdf.

12 A questo proposito si veda la petizione popolare per il diritto all'abitare promossa da Sunia-Cgil: <https://www.cgil.lombardia.it/petizione-popolare-per-il-diritto-allabitare/>.

13 La proposta Cooperativa prevede la realizzazione di 5.000 alloggi con una quota di risorse proprie del 60% pari a 831.000.000 € e una quota di Contributo pubblico del 40% pari a 553.000.000 €. La presenza del contributo pubblico a parità di alloggi realizzati consente un risparmio per lo Stato di circa 56.000 € ad alloggio per complessivi 277.000.000 € (Bastianelli e Zaccaria 2023).

Riferimenti

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", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 53, no. 7, p. 1689-1712. <https://doi.org/10.1177/0308518X19862>

Anci (2023), "Gli Assessori alla Casa delle città: 'Ecco le nostre cinque proposte per invertire la tendenza'", *Redazione Anci* [<https://www.anci.it/gli-assessori-alla-casa-delle-citta-ecco-le-nostre-cinque-proposte-per-invertire-la-tendenza/>].

Barron K., Kung E., Proserpio D. (2021), "The effect of home-sharing on house prices and rents: Evidence from Airbnb", *Marketing Science*, vol. 40, no. 1, p. 23-47. <https://doi.org/10.1287/mksc.2020.1227>

Bastianelli F., Zaccaria R. (2023), "Cooperare per Abitare Obiettivi e risorse per un Piano Casa", *Fondazione Barberini*, no. 7.

Bernardi M., Marra E. (2022), Attrattività turistica e distinzione urbana: elementi di competizione nella metropoli contemporanea, Ledizioni, Milano.

Carboni K. (2023), "Le città dove gli studenti protestano contro il caro affitti", *Wired*, 10 maggio [<https://www.wired.it/article/affitti-caro-tende-studenti-proteste-citta-milano-cagliari-torino-bologna-firenze/>].

Cellamare C. (2022), "PNRR: rigenerazione urbana e housing", *Archivio di studi urbani e regionali*, no. 135, p. 183-201.

Cellamare C., Colini L., Laino G. (2023), "Prospettive per le politiche dell'abitare oltre i limiti del Pnrr", in S. Armondi, F. Compagnucci, V. Fedeli, V. Orioli, C. Pacchi (a cura di), *Le città e i territori del PNRR. Casi e approfondimenti*, il Mulino, Bologna.

Coyle D., Yeung T. (2016), "Understanding Airbnb in fourteen European cities", *The Jean-Jacques Laffont Digital Chair Working Papers*, vol. 7088, p. 1-33.

Conte R. (2023), "Emergenza abitativa, a rischio 20mila famiglie. 'Vivere qui è un lusso'", *La Nazione*, 1 luglio [<https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/emergenza-abitativa-a-rischio-20mila-famiglie-vivere-qui-e-un-lusso-835e6d64>].

Duso T., Mihelsen C., Schäfer M., Tran K.D. (2020) "Airbnb and rents: Evidence from Berlin", *DIW Berlin Discussion Paper*, no. 1890, p. 49.

Fdd - Forum Disuguaglianze e Diversità (2022), *Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare. Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana* [https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/07/DOCUMENTO_Rilanciare-le-politiche-pubbliche-per-l%E2%80%99abitare.x36831.pdf].

F.Q. (2023), "Le 10 proposte per affrontare la crisi abitativa", *Il Fatto Quotidiano*, 10 maggio [<https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/05/10/caro-affitti-che-cosa-chiedono-gli-universitari-dal-tetto-ai-rincari-alle-residenze-per-studenti-con-il-pnrr-ecco-le-10-proposte/7156971/>].

Ferracuti G., Marcelloni M. (1982), *La casa: merca-*

to e programmazione, Einaudi, Torino.

Fregolent L., Torri R. (a cura di) (2017), *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*, FrancoAngeli, Milano.

Gainsforth S. (2020), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, Deriveapprodi, Bologna.

Gainsforth S. (2023a), "Sempre più aziende private controllano gli alloggi per studenti", *Internazionale Lessenziale*, 17 maggio [<https://www.internazionale.it/essenziale/notizie/sarah-gainsforth/2023/05/17/alloggi-studenti-privati>].

Gainsforth S. (2023b), "Posti letto a Venezia, il sorpasso dei turisti", *il manifesto*, 10 settembre [<https://ilmanifesto.it/posti-letto-a-venezia-il-sorpasso-dei-turisti>].

Gianguialano L. (2023), "Tende in piazza: riprende la protesta degli studenti milanesi contro il caro affitti", *il Sole 24ore*, 13 settembre [<https://alloyop.ilsole24ore.com/2023/09/13/tende-in-piazza-riprende-la-protesta-degli-studenti-milanesi-contro-il-caro-affitti/>].

Istat (2022), "Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa", Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [https://www.istat.it/it/files/2022/09/Istat-Audizione-Politiche-per-la-Casa_06_09_22.pdf].

Istat (2023), "Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2022" [<https://www.istat.it/it/archivio/289724#:~:text=L'incidenza%20della%20povert%C3%A0%20assoluta,soglia%20sono%202%2C8%20milioni>].

Matteini C. (2023), "La studentessa che dorme in tenda davanti al Politecnico: 'Affitti spaventosi, non so come fare'", *Milanotoday*, 3 maggio [<https://www.milanotoday.it/attualita/ilaria-lame-ra-protesta-politecnico.html>].

Redazione scuola (2023), "Città universitarie: per gli affitti crescita dei prezzi nel 2023", *il Sole 24ore*, 13 ottobre [https://www.ilsole24ore.com/art/citta-universitarie-gli-affitti-crescita-prezzi-2023-A-FaABYEB?refresh_ce=1].

Reuters in Florence (2023), "Florence bans new Airbnbs and short-term rentals in historic centre", *The Guardian*, 3 ottobre [<https://www.theguardian.com/world/2023/oct/03/florence-bans-new-airbnb-shom-rentals-italian-city-homes-housing-crisis>].

Rossi U., Colini L. (2022), *EU Urban Agenda Partnership report. Towards a sustainable transition in urban tourism*, URBACT Study Report [https://urbact.eu/sites/default/files/2022-11/short-term-rental-study_may-2022.pdf].

Scenari Immobiliari (2023), *Lo student Housing tra PNRR e mercato*, Rapporto 2023 [<https://www.scenari-immobiliari.it/shop/lo-student-housing-tra-pnrr-e-mercato/>].

Sylvers E. (2023), "Airbnb is Conquering Italy. One City is Fighting Back. 'Venice has been lost, but we can still save Florence'", *The Wall Street Journal*, 30 novembre [<https://www.wsj.com/business/hospitality/airbnb-is-conquering-italy-one-city-is-fighting-back-eea8fee5>].