

DI CASA A ROMA

Un'indagine
sull'abitare



Nonna Roma

BANCO DEL MUTUO SOCCORSO

**DI CASA
A ROMA**

**Un'indagine
sull'abitare**

Coordinamento editoriale:

Sara Fiordaliso

Autori:

Simone Agutoli/UDU

Luca Blasi

Barbara Brollo

Alessandro Coppola/Abitare in Via Padova

Luca Mattei

Sarah Gainsforth

Emiliano Guarneri/Sunia

Sara Fiordaliso

Maria Luisa Mirabile/GRoRAB

Enrico Puccini

Giacomo Maria Salerno/Alta Tensione Abitativa

Coordinamento progetto grafico:

Anastasia Vasapollo

Impaginazione:

Anastasia Vasapollo

Editing:

Dafne Marzoli

Chiuso in redazione il 27 Marzo 2024

Nonna Roma OdV - Prima edizione: Aprile 2024

nonnaroma.it info@nonnaroma.it | +39 3425815441

È di casa la studentessa che si è iscritta
alla Sapienza per diventare avvocatessa?
È di casa il docente precario che lavora
in una scuola media di periferia?
È di casa quello lavoratore migrante che è uscito
dal percorso di accoglienza e che vuole vivere in
questo paese?
È di casa quella giovane coppia che ha messo su
famiglia e non vorrebbe vivere in provincia?
È di casa quella signora ormai pensionata che
vive in un quartiere sempre più gentrificato?
È di casa quel giovane che ha iniziato a lavorare
e non vorrebbe più vivere con la sua famiglia?
È di casa chi abita a Quarticciolo, Bastogi o
Tufello in immobili fatiscenti?

Chi è di casa a Roma, e come ci si sente di casa
in questa città, è la domanda che facciamo alla
città ed alla politica e che è al centro di questo
rapporto sulle politiche abitative e che
dedichiamo a chi è di casa a Roma, a chi
vorrebbe esserlo e a chi ogni giorno si batte per il
diritto di sentirsi di casa nella sua città.

Indice

INTRODUZIONE Sara Fiordaliso	7
PARTE I LA SITUAZIONE ABITATIVA: UN QUADRO A OGGI	11
UNA FOTOGRAFIA DELL' ITALIA E DEL CASO ROMA Luca Mattei	13
ABITARE. UN DIRITTO DISATTESO Sara Fiordaliso	27
PARTE II UNO SGUARDO TRASVERSALE SULLA QUESTIONE ABITATIVA	49
La casa e quartieri, esiti e squilibri di un grande esperimento di neoliberalizzazione. Milano e l'Italia in un confronto europeo Alessandro Coppola/Abitare in Via Padova	50
Una nuova politica per la casa Emiliano Guarneri/Sunia	59
Roma, un laboratorio sull'abitare Sarah Gainsforth, Enrico Puccini	63
Affitti a breve e medio termine: piattaforma, regolazione, trend Barbara Brollo	75
La situazione abitativa di Roma per gli studenti universitari Simone Agutoli/UDU	85
Una proposta di legge per la regolazione delle locazioni brevi Giacomo Maria Salerno/Alta Tensione Abitativa	93
Gli affitti brevi a Roma. Di cosa parliamo quando parliamo di regole Maria Luisa Mirabile/GRoRAB	98

A.D.A. e la città! Visioni per costruire un'Agenzia per il Diritto all'Abitare 105
Luca Blasi

PARTE III
QUALI POLITICHE?
PRATICHE INNOVATIVE
PER IL DIRITTO ALL'ABITARE 109

LE PROPOSTE DI INTERVENTO. UN QUADRO DI INSIEME 111
Sara Fiordaliso

QUALI POLITICHE PER ROMA? UN FOCUS SUL MERCATO DEGLI AFFITTI 117
Sara Fiordaliso

LE PROPOSTE DI NONNA ROMA IN PILLOLE 126

Introduzione

Gli studenti che protestano dalle loro tende, il numero degli sfratti più che raddoppiato, l'impennata dei prezzi degli affitti.

L'accesso alla casa è sempre più difficile. Una questione che non riguarda esclusivamente chi è in povertà, ma una parte sempre più grande della popolazione. È determinata innanzitutto dai prezzi ormai inaccessibili sul mercato privato degli affitti, ma anche da ulteriori ostacoli meno visibili: c'è chi non riesce a ottenere un contratto di affitto perché, pur percependo un reddito da lavoro, non ha un contratto stabile; chi è discriminato in quanto migrante o per questioni di genere; chi si vede rifiutato il contratto perché è in un nucleo con minori e lo sfratto è più difficile; chi è costretto a lasciare la propria abitazione in affitto perché è più vantaggioso per il proprietario destinare l'alloggio alla locazione breve o a diversi fini speculativi.

La casa è diventata l'oggetto di un modello di sviluppo della città basato sulla rendita immobiliare e sulla turisticizzazione dei centri storici e delle semiperiferie. Un modello che sta trasformando le città con il dilagare degli affitti brevi e l'espulsione degli abitanti dai quartieri di dimora abituali. La casa è sempre più un estrattore di rendita e non un bene fondamentale per una vita degna.

Citando Enrico Puccini, *“la casa è un tema complesso dalle molte implicazioni, dall'aspetto sociale a quello economico, fino a quello*

*antropologico: la casa è parte essenziale della nostra vita. Senza casa non si hanno diritti, senza casa non si ha identità, senza casa non si appartiene alla comunità, senza casa non si abita”*¹.

Tuttavia, l'Abitare è fuori dall'agenda politica di questo Paese. Il Governo procede con la sua opera di impoverimento della popolazione, di cui già aveva dato dimostrazione con l'abolizione del reddito di cittadinanza, con l'ulteriore precarizzazione del mercato del lavoro e con il sabotaggio della proposta di legge per l'introduzione di un salario minimo. Scelte che hanno portato l'Associazione Nonna Roma ad avviare un percorso di opposizione alle politiche di questo Governo, insieme ad altre organizzazioni, con la campagna “Ci vuole un reddito”, che vede la partecipazione di più di 120 realtà, e che in questa fase sta costruendo una proposta di legge di iniziativa popolare per l'introduzione di un reddito minimo garantito.

L'assenza dell'Abitare nelle politiche di questo esecutivo è una scelta programmatica, sancita dal mancato finanziamento, per il secondo anno consecutivo, del fondo per la morosità incolpevole e del fondo per il sostegno all'affitto.

Se il Governo gira la faccia di fronte alla questione abitativa, parti sociali, organizzazioni, movimenti, sindacati fanno invece blocco per costruire insieme proposte per una nuova

¹ Enrico Puccini, “Verso una politica della casa. Dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale”, Futura, 2016.

politica per l'Abitare. Il Social Forum per l'Abitare, a cui Nonna Roma ha aderito, rappresenta un importante percorso in questa direzione.

Come associazione che si occupa di contrasto alla povertà, Nonna Roma affronta infatti tutti i giorni le conseguenze del disagio abitativo nella Capitale. Con questo bagaglio di conoscenze, abbiamo partecipato, insieme a sindacati, movimenti e altre organizzazioni, al processo di costruzione del nuovo “Piano strategico per il diritto all'abitare 2023-2026” approvato nel luglio scorso dall'Assemblea Capitolina, un documento programmatico di ampio respiro ora nella sua fase attuativa.

Abbiamo deciso quindi di approfondire il tema dell'Abitare con la pubblicazione di questo Dossier, prodotto dall'Area Studi dell'Associazione e che vede il contributo di numerosi esperti e organizzazioni che si occupano di diritto all'Abitare.

L'Associazione non è nuova al tema “casa”, già affrontato in una precedente pubblicazione *“Dalla strada alla casa. Un rapporto sui senza dimora a Roma”*². Un documento che si era collocato all'interno della nostra campagna *Rhomeless* per un nuovo sistema di accoglienza e per i diritti dei senza dimora. Un percorso ancora in corso per garantire l'iscrizione anagrafica con la revisione della delibera sulla residenza virtuale e che ha

contribuito alla deroga dell'art. 5 del decreto Lupi deliberata dal Sindaco di Roma in rete con altre organizzazioni.

In questa pubblicazione, Nonna Roma vuole invece analizzare il diritto all'Abitare, con un focus sul mercato privato degli affitti, per comprendere i fattori della sua inaccessibilità e, inoltre, avanzare proposte di intervento rivolte sia a livello nazionale che locale.

L'analisi e le proposte di Nonna Roma si collocano in una fase in cui Roma rappresenta un laboratorio particolare, specchio della questione abitativa nel Paese e luogo di sperimentazione di nuove politiche per l'Abitare. Una città che vede un ritorno del dibattito sul diritto all'Abitare, alimentato anche dalla fase attuativa del “Piano Casa” da parte dell'Amministrazione comunale.

La pubblicazione di questo dossier è il primo mattone della campagna di Nonna Roma per il diritto all'Abitare “È di casa”. È arrivato il tempo di riconsegnare la “casa” al Pubblico e ai cittadini e alle cittadine della città di Roma e di tutto il Paese.

² Nonna Roma, “Dalla strada alla casa. Un rapporto sui senza dimora a Roma”, febbraio 2022, scaricabile al [link](https://nonnaroma.it/wp-content/uploads/2022/02/DSaC_digitale.pdf) https://nonnaroma.it/wp-content/uploads/2022/02/DSaC_digitale.pdf.



A stylized, high-contrast illustration of a dense urban neighborhood. The scene is filled with multi-story buildings, many with balconies and windows. People are depicted in various poses, walking along the streets and on the balconies. The overall style is graphic and modern, with a muted color palette of greys, blues, and browns. The text is overlaid on the upper left portion of the image.

PARTE I

**LA SITUAZIONE ABITATIVA:
UN QUADRO A OGGI**

UNA FOTOGRAFIA DELL' ITALIA E DEL CASO ROMA

Luca Mattei¹

La situazione abitativa in Italia

In questi ultimi anni si è verificato un aumento progressivo e generalizzato dei canoni mensili di affitto in tutto il Paese (caro affitti) dovuto principalmente alla crescente richiesta di case in affitto rispetto all'offerta disponibile sul mercato immobiliare.

Secondo l'indice dei prezzi pubblicato da Idealista², uno dei principali portali immobiliari del Paese, il costo dell'affitto in Italia ha registrato nel 2023 un'impennata record del 13,8% rispetto all'anno precedente, con canone mensile medio di locazione abitativa pari a 12,50 euro al metro quadro, con Milano che ha raggiunto il prezzo medio a metro quadro più alto, pari 22,90 euro, e Roma che si attesta sopra la media nazionale con il valore di 14,50 euro a metro quadro.



Tra i principali motivi c'è la preferenza tutta italiana di considerare l'immobiliare come l'investimento più sicuro e affidabile il che, di conseguenza, riduce notevolmente l'offerta di immobili in affitto (secondo Eurostat nel 2021 la quota di persone in affitto in Italia si attestava al 26,3% rispetto al 30,1% della media europea, con Francia e Germania rispettivamente al 35,3% e al 50,9%). Allo stesso tempo, l'aumento del costo della vita e il forte aumento dei tassi di interesse relativo ai mutui, ha reso l'acquisto di un immobile sempre più difficile e questo ha comportato un aumento della domanda di immobili in affitto rispetto a un'offerta insufficiente, in particolare nelle grandi città.

Oltre a questo si fanno sempre più strada formule come l'affitto breve che consentono un guadagno superiore in meno tempo, specie nelle città con una forte attrazione turistica, un fenomeno che comporta l'ulteriore erosione dell'offerta di immobili in locazione a uso abitativo³, con dinamiche

¹ Ricercatore Inapp.

² "Affitti 2023: aumento record del 13,8% rispetto all'anno precedente" su www.idealista.it, 29 dicembre 2023.

³ Questa pratica è sempre più ricorrente in quanto più remunerativa a breve termine e meno *time-consuming*. Si pensi che, secondo le fonti ufficiali, nel 2022 sulla piattaforma AirBnB gli host italiani erano

particolarmente rilevanti nei centri storici o nelle semi-periferie interessate da processi di turistificazione e gentrificazione. Nel 2019, secondo uno studio di Filippo Celata e Antonello Romano⁴, il numero di case su Airbnb, la piattaforma digitale di affitti brevi turistici, superava quelle date in affitto ai residenti nei centri di sei città italiane (Bologna, Firenze, Napoli, Palermo, Roma e Venezia).

A tali fattori si aggiunge l'impoverimento generale della popolazione, collegato alla precarizzazione dei rapporti di lavoro, alla stagnazione dei salari, al carovita e ancora al taglio delle prestazioni di welfare, che ha notevolmente esteso la platea di coloro che si trovano in difficoltà economiche e, di conseguenza, abitative.

In questo contesto, emerge una situazione in cui un numero crescente di persone lotta per reperire le risorse necessarie per mantenere la propria abitazione. Parallelamente, molte altre si trovano di fronte a vincoli e ostacoli nell'accesso a soluzioni abitative adeguate. Come anticipato, non si tratta solo di situazioni di grave disagio, perché stiamo assistendo progressivamente all'insorgere di nuovi bisogni, e tutto ciò sta contribuendo ad accentuare notevoli disparità tra diverse fasce della popolazione.

Nel settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P.), si registra un aumento graduale della morosità. Tuttavia, questa problematica non è limitata solo a

contesti pubblici; anche nel settore privato, si osserva un incremento delle difficoltà nel sostenere le spese legate all'abitazione, che includono affitto, mutuo e spese condominiali. Ciò comporta il rischio concreto di un ulteriore aumento degli sfratti e dei decreti ingiuntivi rispetto a quanto già osservato nel corso del 2022, oltre che un aumento delle persone che si rivolgeranno ai servizi sociali per chiedere forme di supporto.

1. Titolo di godimento della casa in Italia

Nella maggior parte dei casi nel nostro paese le famiglie vivono in un'abitazione di proprietà. Secondo i dati più recenti⁵ dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) relativi all'anno 2022, 21,2 milioni di famiglie (80,4%) sono proprietarie dell'abitazione in cui vivono o dispongono dell'abitazione in usufrutto o a titolo gratuito, mentre 5,2 milioni (19,6%) vivono in affitto.

La quota di famiglie in affitto è altamente variabile in base alla condizione socio economica e l'affitto è più diffuso tra le famiglie meno abbienti. C'è, infatti, una forte relazione tra reddito percepito e titolo di godimento della casa e, in particolare, maggiore è il reddito minore è la quota delle famiglie che vivono in affitto. A conferma, se ordiniamo le famiglie in senso crescente rispetto al reddito percepito e dividiamo la distribuzione in cinque parti uguali (ciascuna contenente il 20% dei nuclei familiari complessivi) è possibile notare che nel primo gruppo individuato, quello contenente le famiglie più povere, la percentuale di quelle in affitto

150 mila, pressoché raddoppiati rispetto al 2017 in cui erano circa 83 mila.

⁴ F. Celata, A. Romano, "Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities", *Journal of Sustainable Tourism*, July 2020.

⁵ ISTAT- Indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC).

è pari al 41,6% e nel secondo gruppo tale valore si attesta al 24,1%. La percentuale si riduce a poco più del 5% tra le famiglie più benestanti (vale a dire il gruppo che identifica il 20% dei nuclei con redditi più alti).

Rispetto alla tipologia familiare, a vivere in affitto sono le famiglie di più recente costituzione (persone sole con meno di 35 anni e giovani coppie senza figli), le persone sole di 35-64 anni, le famiglie monogenitoriali con figli minori (30%) e, soprattutto, le famiglie con almeno tre figli minori, dove la quota di chi vive in affitto raggiunge il 44%.

2. La spesa per la casa

Seppure la spesa media delle famiglie nel 2022⁶ abbia registrato una forte crescita rispetto all'anno precedente (+8,7%) si rileva, in termini reali, che tale aumento non ha comportato un maggior livello di spesa a causa della forte accelerazione dell'inflazione.

La spesa media per la casa (voce di spesa: *Abitazione, acqua, elettricità e gas e altri combustibili*) registra nel 2022 un incremento dell'11% rispetto all'anno precedente (dovuto in gran parte alla forte dinamica inflazionistica fatta registrare dagli energetici) e rappresenta il 38,5% del totale delle spese sostenute dalle famiglie (era il 37,8% nel 2021).



Nel 2022 spesa per la casa pari al 40% del totale spesa dei nuclei familiari

A fronte, dunque, di una spesa media mensile per la casa che nel 2022 si attesta in termini assoluti a 1.010 euro, significative differenze si rilevano in base alla composizione dei nuclei familiari. Per i nuclei composti da soli individui con cittadinanza italiana l'ammontare di tale voce di spesa è pari a 1.034 euro, mentre per i nuclei composti da soli stranieri si scende a 680 euro, un terzo in meno. Ciò nonostante, la quota della spesa per la casa sul totale delle spese mensili sostenute dalle famiglie è più alta per i nuclei di soli stranieri, e da sola rappresenta quasi il 40%. Inoltre, la spesa per la casa supera il 40% del totale delle spese sostenute per le persone che vivono da sole, arrivando ad assorbirne il 51% per quelle di 65 anni e più.

Sempre secondo l'ISTAT, per far fronte all'aumento delle spese per la casa, è aumentata la quota di chi dichiara di aver limitato in quantità e/o qualità, rispetto al 2021, la spesa per il cibo (dal 24,4% al 29,5%), le bevande (dal 29,6% al 33,3%) e i beni e servizi per la cura e l'igiene personale (dal 31,7% al 35,6%).

⁶ ISTAT – Le spese per i consumi delle famiglie italiane.

3. Titolo di godimento dell'abitazione e livelli di indigenza

La relazione esistente tra titolo di godimento dell'abitazione e livelli di indigenza indica chiaramente come la questione della casa rappresenti un elemento chiave per la condizione delle famiglie, specialmente in presenza di figli e/o di persone di origine straniera. L'incidenza della povertà assoluta è maggiore tra le famiglie che vivono in affitto: nel 2022 si attestano a oltre 980 mila famiglie e corrispondono al 45% di tutte le famiglie povere. L'incidenza di famiglie povere tra le famiglie in affitto è pari al 21,2% contro il 4,8% di quelle che vivono in casa di proprietà⁷ (entrambi i valori sono in crescita rispetto al 2021, quando l'incidenza era del 19,1% per le famiglie in affitto e del 4,3% per quelle con casa di proprietà).

L'analisi del titolo di godimento dell'abitazione mostra come l'incidenza di povertà assoluta delle famiglie dove sono presenti minori sia pari al 27,1% se la famiglia è in affitto, contro il 6,4% di quelle con un'abitazione di proprietà e il 13,8% delle famiglie in usufrutto o in uso gratuito. Le famiglie in povertà assoluta sono nel 70% dei casi famiglie di soli italiani (quasi 1 milione e 526 mila, con un'incidenza del 6,4%) e per il restante 30% famiglie con stranieri (661 mila, con un'incidenza pari al 29%) pur rappresentando queste ultime solamente l'8,7% del totale delle famiglie residenti in Italia. Inoltre, tra le famiglie povere con stranieri tre su quattro (75%) vivono in affitto e solo il 16% ha una casa di proprietà, mentre per le famiglie di soli italiani in povertà i valori si attestano al 32% per chi è in

affitto e al 53% per chi è in casa di proprietà.

4. Tra patrimonio immobiliare senza inquilini e invecchiamento della popolazione

Secondo i dati ISTAT più aggiornati, nel 2019 quasi il 30% delle abitazioni censite non era occupato: in valori assoluti stiamo parlando di circa 10,7 milioni di abitazioni su circa 36 milioni censite⁸ (nel Lazio la quota di case sfitte è stimata al 21,7%). Tra le cause principali, sicuramente, un calo demografico importante dovuto, soprattutto, a un tasso di natalità in forte decrescita (per la prima volta dall'unità d'Italia, i nati nel 2022 sono scesi sotto la soglia delle 400 mila unità, attestandosi a 393 mila). Una fotografia che domani andrà peggiorando e il numero di case sfitte continuerà a salire: in base alle previsioni dell'ISTAT, infatti, fra cinquant'anni ci saranno 12 milioni di abitanti in meno in Italia e questo si tradurrà in un maggior numero di case vuote.



Inoltre, secondo l'ultimo rapporto presentato dal Consiglio Nazionale del Notariato e redatto in collaborazione

⁷ Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2022.

⁸ Studio condotto dalla Fondazione Openpolis, che ha elaborato dati dell'ISTAT relativi al 2019.

con l'ISTAT⁹, ci sono 4,12 milioni persone che vivono da sole che hanno 65 anni o più e di queste 880 mila circa (il 21,4%) vivono in affitto. Si stima inoltre che, a causa dell'invecchiamento demografico e dell'aumento dell'aspettativa di vita, tra circa venti anni vi saranno 10,2 milioni di persone destinate a vivere sole, categoria che, come abbiamo visto, esprime le maggiori difficoltà a fare fronte alle spese per l'abitazione¹⁰.

5. Gli studenti fuori sede

In questi ultimi anni sempre più studenti fuori sede hanno difficoltà a trovare alloggi a condizioni accessibili, come mostrano le recenti proteste degli universitari di varie città. Le tende montate nei piazzali delle università e di fronte alla sede del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) testimoniano la difficoltà degli studenti fuori sede a trovare una sistemazione abitativa a condizioni accessibili alle possibilità economiche proprie o dei loro genitori.

Secondo i dati dell'allora Miur, nell'anno accademico 2021-2022, gli studenti universitari erano 1,6 milioni, iscritti in ottantuno atenei, ubicati in una sessantina di città. Secondo una stima¹¹ i fuori sede, intesi come fuori provincia ovvero che studiano fuori dai confini della provincia cui appartiene il loro comune di residenza, sono circa 900 mila¹².

⁹ 58° Congresso Nazionale del Notariato dedicato al tema della casa, dal titolo "La casa non è solo abitare: il rovescio del diritto".

¹⁰ Guardando alle fasce di età più avanzate, nel 2041 il numero di persone sole con 65 anni, o più, raggiungerà il 60% del numero totale di persone, con importanti ricadute socio economiche.

¹¹ Raffaele Lungarella "Ritratto di città con studenti fuori sede" su www.lavoce.info.

¹² Il numero sottostima il fenomeno perché esclude tutti gli studenti che, pur abitando nella stessa provincia,

Al 1° novembre 2022, i posti alloggio offerti dagli enti per il diritto allo studio erano 40.069¹³, di cui nove su dieci occupati da studenti con una borsa di studio, mentre già solo gli studenti che risultano in possesso dei requisiti per concorrere all'assegnazione di un posto alloggio gestito da quegli enti sono più del doppio e pari 95 mila.

La disponibilità di alloggi e residenze da destinare a studenti della formazione superiore, dunque, copre meno del 5% del fabbisogno. Un recente studio¹⁴ ha stimato che per raggiungere un'offerta strutturata di posti letto pari ad almeno il 20% degli studenti fuori sede (tasso di copertura medio europeo), sarebbero necessari almeno 130 mila posti letto in più.

6. L'edilizia residenziale pubblica

Nel nostro Paese c'è un rilevante problema legato all'edilizia pubblica causato dal forte squilibrio tra una domanda alta e un'offerta insufficiente. Il numero di richieste, infatti, è eccessivamente alto e spropositato rispetto all'esigua offerta.

La carenza di abitazioni e di misure per alloggi destinati ai redditi più bassi è oramai conclamata, con numeri che certificano l'esistenza di circa 950 mila alloggi, tra gestione degli Enti E.R.P. e di proprietà dei Comuni, che corrisponde ad appena il 4% dell'intero patrimonio abitativo nazionale¹⁵.

impiegano comunque molto tempo per raggiungere la sede universitaria.

¹³ MIUR – Portale dei dati dell'istruzione superiore.

¹⁴ Rapporto "Lo student housing tra PNRR e mercato" di Scenari Immobiliari e Camplus.

¹⁵ "The State of Housing 2021" curato da Housing Europe.

Secondo Federcasa, in Italia vive in una casa popolare solo il 3,7% delle famiglie a fronte del 9% della media europea. Le indagini raccolte da Nomisma¹⁶ parlano di 650 mila famiglie che sono in attesa dopo aver presentato domanda per un alloggio popolare ma che non hanno nei fatti nessuna prospettiva di assegnazione. Si tratta di famiglie alle quali, pur avendo diritto alla casa popolare, il Comune di riferimento non può assegnarla. A queste si aggiungono le famiglie che avrebbero i requisiti per farne richiesta ma che per svariati motivi non la presentano; Federcasa stima in più di 1,2 milioni i nuclei familiari in affitto che vivono una condizione di disagio economico acuto ma che sono fuori del sistema E.R.P.



650.000 famiglie
in attesa di una casa popolare

Altre criticità sul tema delle abitazioni popolari riguardano l'alto numero delle case sfitte e non assegnate, i molti problemi legati alla manutenzione degli stabili e, per i pochi fortunati, i tempi di assegnazione degli appartamenti molto

spesso troppo lunghi. Rispetto al primo aspetto, il 7% delle sole abitazioni gestite dagli Enti E.R.P., pari a 55 mila immobili in termini assoluti, risultano sfitte e non assegnabili. Di queste, 16mila necessitano di interventi di ristrutturazione, a cui va aggiunto un numero non meglio precisato, ma molto più consistente, di immobili già assegnati che necessitano di lavori di manutenzione tempestivi.

7. La crisi dei mutui

La Banca Centrale Europea (BCE) ha avviato un ciclo di incremento dei tassi di interesse a partire da luglio 2022, rispondendo all'esplosione dell'inflazione causata dalla crisi delle materie prime e dalla situazione in Ucraina. Questo trend ha proseguito per ben dieci rialzi consecutivi fino a fine ottobre del 2023, quando la BCE ha deciso di interrompere l'ulteriore aumento dei tassi. Inizialmente prossimo allo zero nel 2021, il tasso di interesse della BCE è così salito fino al 4,5%, determinando una marcata contrazione nel mercato immobiliare.

Queste variazioni hanno impattato direttamente sui tassi dei mutui, con un'incidenza particolare sui mutui a tasso variabile. D'altro canto, le banche hanno adottato una maggiore prudenza, aumentando i criteri utilizzati per selezionare i beneficiari dei mutui.

Secondo un'indagine de Il Sole 24Ore, nel corso del secondo trimestre del 2023, di conseguenza si è registrata una significativa diminuzione del 33% nelle erogazioni di mutui. Considerando l'intero primo semestre dell'anno, si osserva un crollo del 29,9%, con un

¹⁶ "Dimensioni del disagio abitativo pre e post emergenza Covid19" curato da Nomisma.

drastico ridimensionamento delle compravendite immobiliari pari al 16%.

L'aumento dei tassi da parte della BCE non è l'unico fattore determinante. La seconda ragione alla base della contrazione del mercato immobiliare italiano è rappresentata dal costo delle case, frequentemente troppo elevato, soprattutto nelle grandi città. In effetti, secondo molti esperti, attualmente il mercato immobiliare di metropoli come Roma e Milano è in uno stato di "bolla" pronta a esplodere.

Secondo l'Osservatorio SalvaLaTuaCasa¹⁷ su 3,5 milioni di famiglie con un mutuo in corso, per un valore di oltre 430 miliardi di euro, più del 36% ha un mutuo a tasso variabile e, in questo caso, la rata raggiunge livelli di allerta per tutte le fasce di reddito fino a 1.900 euro netti mensili, con un peso che arriva a superare il 60% del reddito netto di queste famiglie.

La situazione abitativa a Roma

Il crescente disagio abitativo a Roma sta assumendo, negli ultimi anni, contorni sempre più complessi e preoccupanti, dovuti a una serie di fattori che si sovrappongono e si amplificano reciprocamente e che generano un impatto significativo sulle opportunità di accesso a una sistemazione adeguata per un numero sempre più consistente di famiglie, non più riconducibili esclusivamente agli strati sociali più vulnerabili.

Nella Capitale la crescente difficoltà nel reperire alloggi a prezzi accessibili è causata da una combinazione di fattori come la speculazione immobiliare, la mancanza di politiche abitative efficaci, l'aumento dei tassi per i mutui e del costo della vita, nonché la costante crescita degli affitti brevi per turismo.

Il costo degli affitti e i prezzi delle case hanno reso l'accesso a una sistemazione dignitosa sempre più difficile per diverse fasce della popolazione. Il disagio abitativo a Roma, infatti, non coinvolge solo le categorie tradizionalmente svantaggiate (famiglie in povertà assoluta, potenziali assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, senza dimora, ecc.) ma colpisce anche un numero sempre più consistente di famiglie che si trovano in condizione di rischio, perché hanno redditi troppo bassi per accedere al mercato della compravendita o della locazione di case e troppo alti per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (lavoratori a basso reddito, coppie giovani senza figli, persone single,

¹⁷ Seconda edizione 2023 dell'Osservatorio SalvaLaTuaCasa, realizzato da Nomisma con il contributo di Save Your Home.

anziani soli con una pensione minima, stranieri, ecc.).

Al contempo all'interno della Capitale si manifestano importanti differenze che riguardano il territorio e la sua urbanistica, la distribuzione e composizione demografica e gli indicatori socio economici: tante città nella città, con le proprie complessità e differenze anche al proprio interno.

La programmazione di efficaci politiche abitative non può prescindere dalla conoscenza e analisi di tali dinamiche territoriali, unitamente alla sistematica analisi territoriale delle dinamiche del mercato immobiliare e al censimento del patrimonio pubblico e non pubblico inutilizzato.

1. Roma, una città diseguale: territorio e dinamica demografica

A Roma si manifesta una complessità amministrativa senza pari, amplificata dalla vastità del suo territorio che si estende su una superficie imponente di 1.287 km². Per adeguare l'azione amministrativa alle sfide della decentralizzazione, Roma si articola in quindici Municipi, veri e propri centri di partecipazione, consultazione e gestione dei servizi, oltre che fulcri dell'esercizio delle funzioni conferite da Roma Capitale.

Il panorama municipale di Roma si presenta variegato, con territori che spaziano dalle dimensioni compatte dei Municipi centrali come il I, il II e il V, ai vasti territori del XV e del IX. Ogni Municipio è, con la sua estensione, paragonabile, o addirittura superiore, a molte città italiane di media grandezza. Un confronto proposto dall'Ufficio statistico comunale paragona Roma

all'estensione di otto grandi città italiane e i quindici municipi a quelle di altrettante città italiane di grande o media grandezza (Figura 1).

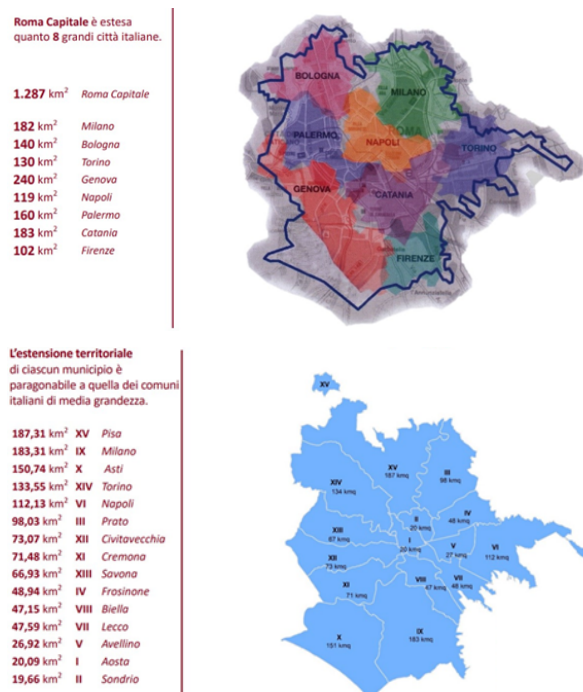


Figura 1 - Confronto estensione di Roma Capitale e altre 8 grandi città e singolo Municipio con 15 città di grande o media grandezza.

Fonte: Elaborazioni Ufficio di Statistica di Roma Capitale su dati ISTAT

La popolazione iscritta in anagrafe al 31 dicembre 2022 è pari a 2,813 milioni di individui. Gli stranieri, con 385 mila unità, rappresentano il 13,7% della popolazione residente. Dal 2013 si registra una diminuzione del numero di residenti di 76 mila individui (-2,6% in termini percentuali) dovuta esclusivamente alla sola componente con cittadinanza italiana. Di contro, è aumentato il numero di residenti con cittadinanza straniera di 22 mila unità, registrando una crescita del 6,1%. In questo quadro generale, la distribuzione della popolazione e gli indicatori demografici riferiti ai quindici Municipi fotografano situazioni altamente variabili, in particolare con riferimento

alla presenza di categorie di cittadini particolarmente vulnerabili (anziani; migranti; nuclei familiari numerosi) e alla densità abitativa.

2. Roma, una città diseguale: i redditi dei romani

La città di Roma si compone di tante città differenti non solo in termini territoriali e demografici, ma anche in merito alla distribuzione della ricchezza e alle disuguaglianze socioeconomiche e culturali. Le disparità non si limitano alla suddivisione nei quindici Municipi della città, ma si estendono anche ai singoli quartieri, ciascuno contraddistinto da significative differenze nei livelli di benessere economico, qualità della vita, povertà e disagio sociale.

Rispetto al benessere economico, l'analisi dei redditi percepiti dai residenti evidenzia significative differenze. Prendendo a riferimento i dati presentati nelle dichiarazioni del 2021 e relativi ai redditi percepiti nel 2020, il reddito individuale medio è pari a 25.704 euro, con la sola componente con cittadinanza italiana che si attesta su un reddito medio pari a 27.090 euro (-1,3% rispetto al 2019) e la componente straniera su valori medi molto inferiori e pari a 10.875 euro (-6,4% rispetto al 2019).

In linea generale, si evidenziano evidenti differenze reddituali tra i Municipi più ricchi, localizzati nelle aree centrali della città, e più poveri, localizzati nel quadrante Est e Sud, dove il reddito medio individuale si attesta ben al di sotto di quello medio romano: i Municipi I e II sono quelli che presentano il maggior livello di benessere, con un reddito medio dichiarato pari, rispettivamente, a 38 mila e 41 mila euro, mentre i Municipi V e VI sono quelli dove la media dei redditi è più bassa e

inferiore ai 20 mila euro pro-capite (rispettivamente 19 mila e 17 mila).

In generale, tra i residenti, il 42,2% dichiara un reddito inferiore ai 15mila euro, il 37,1% è nella fascia 15-|35mila, il 18,3% tra i 35-|100 mila, mentre solo il 2,4% dichiara più di 100mila euro. In particolare, quest'ultimi, pur rappresentando poco più del 2% della popolazione con reddito, detengono il 18% del reddito dichiarato nella Capitale.

Anche la distribuzione dei redditi per nucleo familiare evidenzia la profonda divaricazione tra i Municipi periferici e i Municipi centrali. Si consideri a tal proposito che il reddito medio annuo delle famiglie con minori che risiedono nel II Municipio (82 mila) è quasi il doppio di quello dichiarato dai residenti nell'intero Comune e quasi il triplo di quello registrato nel V e nel VI Municipio.

Inoltre, se consideriamo il reddito medio pro-capite, suddividendo il reddito familiare per il numero dei componenti del nucleo, il valore medio ottenuto si attesta a 21,3 mila euro, che scende a 13 mila euro per le famiglie con minori. Anche in questa statistica si evidenzia un forte differenziale tra i Municipi con, agli estremi della distribuzione, il I e il II Municipio rispettivamente a 20 e 23 mila euro, e il V e il VI a 9 e 8 mila euro.

3. Patrimonio immobiliare non utilizzato e titolo di godimento dell'abitazione

Secondo i dati ISTAT più recenti, relativi all'anno 2021, le abitazioni censite nel Comune di Roma ammontano a circa un 1,450 mln di cui l'11,2% (oltre 162 mila in termini assoluti) non occupate o occupate esclusivamente da persone non dimoranti abitualmente. Parliamo di un patrimonio non utilizzato che, pur

mantenendo molto bassa la stima di due individui per abitazione, potrebbe dare una casa a oltre 320 mila persone.



162.000 case vuote a Roma

11,2% del totale

Dal 2011 al 2021 nella Capitale si registra un aumento complessivo dell'offerta abitativa di 182 mila unità (+14,5%). Tuttavia, l'incremento più significativo ha riguardato proprio le case non occupate, che registrano nello stesso periodo un aumento del 36,7%, pari a +44 mila unità, mentre le abitazioni occupate crescono del 12,2%, aggiungendo 138 mila unità in termini assoluti.

Un altro tema centrale riguarda la distribuzione delle abitazioni in base al titolo di godimento degli occupanti. La fotografia presentata dall'ISTAT, riferita all'anno 2019, conferma anche nel Comune di Roma la forte propensione all'acquisto dei beni immobiliari già riscontrata a livello nazionale. Nella Capitale, le case in affitto ammontano a circa 235 mila, con un'incidenza del 18,2%, mentre se consideriamo l'intero territorio provinciale, le abitazioni in affitto ammontano a 318 mila, pari al 16,8% delle abitazioni occupate.

4. Edilizia popolare pubblica a Roma

Il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P.) a Roma è amministrato dal Comune di Roma e dalla Regione Lazio tramite l'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Roma (ATER),

che insieme contribuiscono ad assorbire le assegnazioni sull'intero territorio comunale.

Gli ultimi dati disponibili indicano che ci sono circa 76 mila alloggi disponibili, di cui circa 48 mila costituiscono il patrimonio amministrato dall'ATER e circa 28 mila sono di proprietà del Comune di Roma. Nel complesso, dunque, le case popolari rappresentano circa il 6% del patrimonio immobiliare romano, e quasi un terzo di quelle in affitto.

L'ultimo aggiornamento della graduatoria delle domande fornite da chi attende un alloggio di edilizia popolare fornito dal Comune di Roma indica che a dicembre 2023 erano quasi 17 mila i nuclei familiari in attesa con tutti i requisiti per ottenere un alloggio popolare, con un incremento di oltre 1.100 richieste rispetto alla precedente graduatoria pubblicata a luglio dello stesso anno. La media delle assegnazioni a Roma è di 350 alloggi all'anno, nel 2023 sono state 405, mentre le domande che pervengono, annualmente, sono più di mille. Un'attesa infinita! Il 48% dei nuclei in graduatoria è in attesa da dieci anni!



A Roma 17.000 nuclei familiari
in attesa di un alloggio popolare

5. Affitti oramai insostenibili

Chi non ha una casa di proprietà, e non può accedere al mutuo, deve fare i conti

con i prezzi degli affitti che a Roma sono lievitati verso cifre oramai fuori dalla portata di tante famiglie. Questo problema non riguarda solo chi non può accedere al mutuo ma coinvolge un numero crescente di famiglie che, seppur casa l'hanno acquistata, si ritrova ad affrontare l'aumento dei tassi di interesse che ha, nei fatti, drasticamente ridotto il reddito disponibile rendendo insostenibile il rispetto delle scadenze dei mutui. A conferma, un recente uno studio della Federazione Autonome Bancari (FAI) segnala che nel 2023 le famiglie laziali erano in ritardo con le scadenze relative ai prestiti bancari per un ammontare complessivo di 2 miliardi di euro, di cui 934 milioni riconducibili a rate di mutui per acquisto di abitazioni non pagate.

A Roma, secondo i dati diffusi dal portale Immobiliare.it, a novembre del 2023 il costo medio di affitto si attesta a 15,6 euro a metro quadro, in aumento del 10% rispetto al 2015. Sempre sul portale, si segnala che il costo medio per un appartamento di 35 m² si aggira intorno a 576 euro, per uno di 60 m² intorno ai 988 euro, arrivando a superare i 1.300 euro per un appartamento di 85 m².



A Roma più di 1.300 euro/mese per appartamento di 85mq

Prendendo a riferimento il concetto di abbordabilità della casa (*housing affordability* nella letteratura internazionale) per indicare la relazione

tra costi abitativi e risorse economiche disponibili, un assunto consolidato indica che, per essere abbordabile, ovvero economicamente sostenibile, la spesa per l'abitazione non debba superare il 30% del reddito disponibile.

Alla luce di quanto visto precedentemente sui redditi dei cittadini romani e constatata la continua diminuzione dei salari reali, soprattutto nelle grandi città, gran parte delle famiglie "costrette" a rimanere in affitto impegna una quota di reddito molto superiore alla soglia ritenuta sostenibile. Il protrarsi di queste condizioni, senza interventi forti su un mercato oramai fuori controllo, porterà inevitabilmente un numero sempre crescente di famiglie, troppo povere per il mercato degli affitti ma troppo ricche per l'edilizia residenziale pubblica, verso l'area di disagio o nella povertà.

I primi effetti sono già evidenti se si guarda ai dati forniti dal Ministero degli Interni sui provvedimenti esecutivi di sfratto nella Città Metropolitana di Roma. Nella sola città nel 2022 sono stati emessi 3.825 provvedimenti di sfratto, per la quasi totalità (nove su dieci) per morosità incolpevole, vale a dire famiglie che non riescono più a pagare l'affitto.



3825 provvedimenti di sfratto a Roma nel 2022.
Il 90% per morosità incolpevole

Se ci si estende ai confini della Città Metropolitana, si registrano quasi 6.500 provvedimenti di sfratto emessi, un quarto in più rispetto all'anno

precedente. Sempre nel 2022, gli sfratti eseguiti con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario sono stati 2.784 (oltre 230 al mese), quasi quintuplicati rispetto al 2021.

6. I numeri degli affitti brevi

Per dare una misura della diffusione degli alloggi in affitto breve nella città di Roma e dei relativi effetti, riportiamo di seguito le evidenze pubblicate in un articolo del 2019 di Barbara Brollo, Filippo Celata, Ketil Lelo, Salvatore Monni, Federico Tomassi¹⁸.

Nel 2019, l'ultimo anno pre pandemia, gli alloggi in affitto sulla principale e più popolare piattaforma - Airbnb - avevano superato i 30.000 tra singole stanze o interi appartamenti, con un numero totale di posti letto (116.000) superiore di diverse migliaia rispetto a quelli disponibili negli oltre mille alberghi della Capitale e un tasso annuale di crescita pari a circa l'8%.

Gli alloggi disponibili su Airbnb sono fortemente concentrati nelle zone più centrali, ma sono discretamente impattate anche alcune zone della periferia storica ben collegate con il centro e con la stazione Termini quali San Giovanni, Pigneto, Tuscolano, Nomentano, San Lorenzo, che rischiano di svuotarsi anch'esse di residenti e subire le trasformazioni associate alla turistificazione.

Per stimare l'impatto in termini di turistificazione e riduzione degli abitanti, nell'articolo è stato considerato il rapporto tra posti letto offerti su Airbnb e residenti: al Centro Storico è del 72%; a Trastevere, Celio, XX settembre, Esquilino e Prati è del 40-50% (poiché a ogni due residenti

stabili corrisponde circa un posto letto su Airbnb); nelle zone Università e San Lorenzo abbiamo un posto letto su Airbnb ogni quattro-cinque residenti; a Ostiense uno ogni otto.

Per misurare l'impatto, che si rivela particolarmente preoccupante, sulla disponibilità di affitti a lungo termine, l'articolo ha analizzato il rapporto tra gli interi appartamenti in affitto a breve termine su Airbnb (escluse quindi le singole stanze) e il numero di famiglie residenti in affitto o comodato. È emerso che il dato è particolarmente elevato a Trastevere, Centro Storico e Celio (sopra il 60%), ma anche in zone immediatamente circostanti quali Prati (34%), San Lorenzo (23%), Testaccio (14%), Tuscolano Nord, Appio, Della Vittoria e Gianicolense (circa 10%).

¹⁸ B. Brollo, F. Celata, K. Lelo, S. Monni, F. Tomassi, "#mapparoma27 - Airbnb: 15.700 alloggi solo nel 1° Municipio", www.mapparoma.info, 2019.

ABITARE. UN DIRITTO DISATTESO

Sara Fiordaliso¹

Il diritto all'Abitare

Il diritto universale all'abitazione è ampiamente sancito dal diritto internazionale ed europeo, oltre che dalla Costituzione Italiana.

Un diritto che va oltre la disponibilità fisica dell'abitazione e si estende al concetto di abitazione adeguata: la Convenzione internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali² dà un'accezione ampia a tale diritto secondo il concetto del c.d. *adequate housing* condiviso a livello internazionale.

L'*adequate housing* è costituito, infatti, da diversi elementi essenziali legati all'abitazione definita come un luogo sicuro, dove vivere dignitosamente, tra i quali:

- la garanzia del godimento legale dell'abitazione, inclusa un'idonea protezione legale contro sfratti, vessazioni e altre minacce;
- la disponibilità dei servizi essenziali e delle relative infrastrutture (acqua potabile, energia elettrica, riscaldamento, smaltimento dei rifiuti, ecc.);
- l'accessibilità economica;

- l'abitabilità, quale garanzia della sicurezza fisica attraverso uno spazio vitale che sia congruo, stabile strutturalmente e salubre;
- la facilità di accesso.

Lo stesso diritto europeo annovera il diritto all'abitazione tra quelli garantiti alla totalità della popolazione e stabilendo che il suo esercizio effettivo debba essere garantito mediante l'intervento attivo dello Stato³.

Nell'ordinamento giuridico italiano, il diritto all'abitazione è riconducibile alla categoria dei diritti sociali, i quali trovano legittimazione nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione: il principio di uguaglianza non viene garantito solo in senso formale (art. 3, comma 1, Cost.), ma anche in senso sostanziale sicché, mediante l'eliminazione degli ostacoli sociali ed economici, viene garantito al singolo il godimento dei diritti fondamentali collegati allo sviluppo della propria personalità. La riconducibilità del diritto all'abitazione agli articoli 2 e 3 della Costituzione, sebbene manchi un riferimento espresso e testuale al "diritto all'abitare", comporta il dovere dello Stato di intervenire positivamente per dare concreta attuazione al precetto costituzionale⁴.

Nel corso dei decenni in dottrina costituzionalistica si è fatta sempre più spazio un'accezione forte del diritto all'abitare, che si configura

¹ Attivista dell'Associazione Nonna Roma.

² CESCR, Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (meglio nota come Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali).

³ Carta sociale europea del 1961, art. 33.

⁴ Corte Costituzionale, sentenze nn. 217/1985, 49/1987 e 217/1988. Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 844/2020.

come un vero e proprio diritto soggettivo a ricevere un'abitazione (a qualsiasi titolo: proprietà, locazione o assegnazione) o a conservarla qualora la si sia già ricevuta⁵.

La legislazione e gli strumenti in Italia

In Italia il diritto all'abitare, nonostante corrisponda alla soddisfazione di un bisogno essenziale per la vita umana, è stato oggetto di un progressivo processo di svalutazione e conseguente inattuazione da parte della normativa vigente in materia.

1. L'edilizia residenziale pubblica

Con riferimento all'edilizia residenziale pubblica⁶, si è registrato un progressivo abbandono dell'investimento pubblico in materia e il vero e proprio collasso del sistema con il passaggio delle principali

competenze in materia dallo Stato alle Regioni⁷. Per comprendere la dimensione del disinvestimento, le risorse destinate alla realizzazione del diritto all'abitazione, pari al 26% degli investimenti pubblici totali negli anni Cinquanta, sono crollate a meno dell'1% negli anni Duemila. Nel 2021 l'Italia ha riservato alle politiche abitative appena lo 0,06% delle proprie spese per il welfare, contro l'1,19% del Regno Unito, il 2,05% della Germania e il 2,62% della Francia⁸.

Mancano quindi gli investimenti pubblici: lo Stato, pur detenendo la responsabilità del settore dell'edilizia pubblica in concorrenza con le Regioni, non eroga finanziamenti dal 1998. Le poche risorse, reperite in sede di formazione del bilancio dello Stato, non consentono una programmazione degli interventi tale da fornire una risposta socialmente significativa.

Il definanziamento del comparto abitativo pubblico non solo ha interrotto l'incremento del patrimonio pubblico disponibile, ma anche il rinnovo di quello esistente causandone, nel tempo, il completo degrado e arrivando, nei casi più estremi, a sancirne l'inagibilità per mancanza di interventi di natura ordinaria e straordinaria. I quartieri in cui sono concentrate le case popolari si trasformano quindi in ghetti di disagio e isolamento sociale, dove povertà e disuguaglianze si alimentano: nei quartieri popolari molto spesso l'indice di disagio

⁵ A. Giorgis, "Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale", in *Questione Giustizia* trimestrale, n. 6/2007, Franco Angeli.

⁶ Si tratta di immobili di proprietà delle Amministrazioni pubbliche i quali vengono assegnati, previo apposito bando emesso dai Comuni, ai soggetti in difficoltà (con reddito basso, cui possono sommarsi altre fragilità) con applicazione di un canone agevolato. L'amministrazione emana un bando di assegnazione degli alloggi popolari. Un'apposita Commissione valuterà tutte le domande pervenute dagli interessati, dopodiché verrà redatta una graduatoria con il punteggio assegnato a ciascun richiedente. Ciascun soggetto richiedente avrà un punteggio in base ai propri requisiti che gli consentirà, se non ottiene subito la casa popolare, di restare all'interno della "lista d'attesa" con possibilità di ottenere l'alloggio quando si libererà qualche casa popolare e/o quando ne verranno costruite di nuove.

⁷ Artt. 59121 e 60122 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998.

⁸ Caritas Roma, "La (vera) sfida: ABITARE (CON IL CUORE) LA CITTÀ", agosto 2021.

sociale ha un valore di picco quantomeno doppio, rispetto all'area urbanistica su cui insistono⁹.

Le Regioni, che hanno avuto la competenza in materia con il Decreto legislativo n. 112/1998¹⁰, non hanno adeguatamente sostenuto il settore abitativo, destinando in buona parte a situazioni emergenziali o a ambiti circoscritti, le risorse ottenute dallo Stato all'atto del trasferimento delle competenze.

2. La regolazione dei contratti di locazione abitativa

Gli interventi di regolazione dei contratti di locazione abitativa sono piuttosto limitati: si è registrato infatti nel corso degli anni il progressivo abbandono di qualunque forma di governo del mercato delle locazioni private da parte del pubblico.

Il mercato come regolatore unico della condizione abitativa ha preso il posto del governo pubblico dell'abitare, sostituendo un modello imperfetto con il via libera alla rendita immobiliare, che ha incentivato la speculazione edilizia e il consumo di suolo soprattutto nelle aree metropolitane.

Il "modello imperfetto" disciplinato dalla Legge n. 392/1978¹¹, anche nota come Legge "Equo Canone", prevedeva un meccanismo convenzionale per la determinazione

dei valori locativi e dei canoni degli immobili urbani a uso abitativo. Il legislatore stabiliva infatti l'importo massimo del corrispettivo che poteva essere richiesto dal locatore, da calcolarsi sulla base di parametri generali. Una disciplina limitativa dell'autonomia negoziale privata che aveva l'intento di tutelare il conduttore, ritenuto il contraente più debole, e assicurare al locatore un'adeguata remunerazione.

I successivi interventi normativi sono andati verso la progressiva deregolamentazione dei contratti di locazione, rimettendo sostanzialmente la determinazione del canone alla libera contrattazione tra le Parti, da ultimo con l'emanazione della Legge n. 431/1998¹² che ha definitivamente abrogato l'equo canone e contestualmente introdotto la locazione a canone libero (il corrispettivo può essere determinato liberamente) e la locazione a canone concordato (il corrispettivo è definito tra i Comuni e le organizzazioni di categoria più rappresentative a livello locale sulla scorta di un accordo-quadro nazionale)¹³.

¹² Legge 9 dicembre 1998, n. 431.

¹³ I contratti a canone concordato hanno quindi una legge di riferimento nazionale (Legge n. 431/98), ma un'applicazione territoriale. La locazione abitativa a canone agevolato deve infatti rispettare le condizioni contrattuali previste in appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni maggiormente rappresentative della proprietà edilizia e degli inquilini, depositati presso ogni Comune dell'area territorialmente interessata, e che prevedono che il canone di locazione sia concordato dalle parti all'interno di fasce minime e massime di oscillazione definite a livello locale tenendo in considerazione le caratteristiche dell'edificio e dell'unità immobiliare.

⁹ Enrico Puccini, Federico Tomassi, "Il disagio sociale nei quartieri di edilizia residenziale pubblica a Roma", su www.osservatoriocasaroma.com, 2 agosto 2018.

¹⁰ Decreto legislativo del 31/03/1998, n. 112.

¹¹ Legge 27 luglio 1978, n. 392.

Oggi la normativa non è quindi in grado di offrire condizioni paritetiche tra l'inquilino e il proprietario, che dispone sempre della possibilità di ricorrere al contratto a canone libero, favorito inoltre da agevolazioni fiscali di poco meno vantaggiose rispetto a quelle previste per i contratti a canone concordato.

3. Gli affitti brevi

Nel 2017 il legislatore ha introdotto la locazione breve nel nostro ordinamento¹⁴, una tipologia abitativa scarsamente disciplinata, sottratta alla contrattazione sindacale e che non conferisce alle amministrazioni locali strumenti di pianificazione urbanistica né determina alcun tetto circa la presenza degli alloggi destinati ad affitti brevi sul territorio. La normativa è inoltre scarsamente efficace rispetto agli obiettivi di individuare tutti i soggetti che svolgono l'attività di locazione a breve termine e di acquisire i dati che consentirebbero una conoscenza del fenomeno utile a valutare le opportune politiche di intervento.

¹⁴ Secondo il Decreto Legge n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96, le locazioni brevi sono i contratti di locazione di immobili a uso abitativo di durata non superiore a trenta giorni annui per ogni soggetto su uno stesso immobile, e che prevedono la prestazione dei servizi di: (i) fornitura di biancheria e di (ii) pulizia dei locali. Si tratta di contratti stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali on line. La Legge n. 178/20 - Legge di Bilancio 2021 (art. 1 comma 595) ha introdotto l'obbligo di esercizio dell'attività in forma imprenditoriale per il soggetto che si trova a locare con contratto più di quattro appartamenti per ciascun periodo di imposta.

Nemmeno con l'ultimo intervento del Governo - contenuto nel c.d. Decreto Legge "Anticipi"¹⁵ - vi è stata alcuna inversione di tendenza verso un'effettiva regolazione degli affitti brevi. Si conferma infatti la possibilità di non registrare all'Agenzia delle Entrate i contratti inferiori a trenta giorni e di non considerare attività commerciale quella svolta fino a quattro alloggi di proprietà locati per affitto breve.

Rispetto al regime precedente¹⁶, sono inoltre confermate le agevolazioni fiscali quale la cedolare secca, seppur con una aliquota meno vantaggiosa - a partire dal secondo immobile locato. Come dichiarato da uno studio del *Sole 24 ore*¹⁷, anche a fronte di tale innovazione, nelle grandi città l'affitto breve sarà comunque più conveniente.

Non viene inoltre introdotto alcuno strumento utile alle amministrazioni locali per la pianificazione a livello urbanistico della presenza degli alloggi destinati ad affitti brevi sul territorio.

4. Le misure per il sostegno all'affitto in Italia

Le principali misure di welfare a sostegno degli inquilini sono costituite da due fondi nazionali:

- Il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, istituito

¹⁵ Decreto Legge n. 145/2023, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 dicembre 2023, n. 191.

¹⁶ Cedolare secca con aliquota al 21% per la prima abitazione al 26% a partire dalla seconda abitazione fino alla quarta locata quale affitto breve.

¹⁷ www.ilsole24ore.it.

dalla Legge n. 431/1998, rende disponibili ai Comuni, attraverso le Regioni, risorse per la concessione di contributi economici integrativi per il pagamento dei canoni di locazione in favore di conduttori di alloggi in disagio economico.

- Il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, istituito dal Decreto Legge n. 102/2013¹⁸, rende disponibili ai Comuni, attraverso le Regioni, risorse per sostenere i destinatari di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone di locazione a causa della perdita o consistente riduzione del reddito del nucleo familiare.

Entrambi gli strumenti descritti, hanno delle criticità che li rendono poco efficaci nel prevenire, oltre che risolvere, le situazioni di emergenza abitativa.

Con riferimento al contributo per la morosità incolpevole, tra le condizioni di accesso vi è quella di avere un'intimazione di sfratto in corso e ciò inevitabilmente pregiudica l'efficacia della misura: giungere "allo sfratto" significa aver già compromesso il rapporto con il locatore, con il quale diventa difficile prefigurare il ritorno a un normale rapporto di locazione. Un ulteriore grande ostacolo è costituito dal condizionare l'erogazione del

contributo alla sottoscrizione di un nuovo contratto di affitto tra i medesimi locatore e conduttore, quindi nell'ambito di un rapporto che vede già minata la fiducia, a condizioni diverse da quelle precedenti.

Con riferimento ai contributi per il sostegno alla locazione, essendo l'erogazione subordinata alla definizione da parte dei Comuni di uno specifico bando e alla creazione di una o più graduatorie, ne conseguono lentezze e farraginosità nell'erogazione cui conseguono il mancato utilizzo delle risorse stanziare e il sostegno economico non tempestivo verso il richiedente, che invece ha l'urgenza di ottenere l'erogazione economica per evitare la morosità verso il locatore e i conseguenti contenzioso e sfratto.

Posto quanto sopra, duole precisare che entrambi i Fondi non sono stati finanziati dall'attuale Governo a partire dal suo insediamento, pertanto alcun euro è stato stanziato nè per l'anno 2023 nè per l'anno 2024.

Un scelta scellerata che insiste su una popolazione stremata dagli effetti del caro-vita e del caro energia, che hanno raggiunto il loro picco nel 2022, e adottata nonostante il dato allarmante degli sfratti che denuncia la crisi abitativa che investe il Paese: quelli esecutivi sono aumentati del 218% nel 2022 rispetto all'anno precedente.

Il Governo, con la Legge di bilancio 2023¹⁹, ha inoltre abolito il Reddito di Cittadinanza (RdC) destinato ai nuclei

¹⁸ Decreto Legge del 31/08/2013 n. 102, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 ottobre 2013, n. 124.

¹⁹ Legge 29 dicembre 2022, n. 197.

familiari in povertà assoluta e che prevedeva l'erogazione di un contributo all'affitto. Il nuovo e contestato strumento dell'Assegno di inclusione²⁰ - che sostituisce il RdC - prevede anch'esso un contributo all'affitto, ma si rivolge a una platea drasticamente ridotta per l'effetto dell'esclusione di alcune tipologie di nuclei in povertà assoluta. Le previsioni parlano di un dimezzamento dei beneficiari e i primi dati ufficiali sono decisamente poco confortanti²¹.

5. Le Agenzie sociali per l'Abitare

Tra gli strumenti di intervento nel mercato privato delle locazioni abitative per favorire l'accesso ai soggetti che non riescono a ottenere un alloggio nel mercato privato, figurano le Agenzie sociali per

l'abitare²². Tali organismi svolgono principalmente il ruolo di intermediari pubblici fra la domanda e l'offerta di alloggi con la funzione principale di facilitatori e garanti dei processi.

Si tratta di soggetti pubblici, o che operano per conto delle amministrazioni pubbliche, che hanno l'obiettivo principale di incentivare i proprietari a mettere in locazione il proprio appartamento a canone concordato - piuttosto che tenerlo sfitto per esempio - e facilitare la sottoscrizione di contratti di locazione a favore dei soggetti che hanno difficoltà ad accedere all'alloggio ai prezzi di mercato.

Per il raggiungimento di tale obiettivo, le Agenzie utilizzano generalmente i seguenti strumenti:

- fondo di garanzia, per proteggere il proprietario da eventuali morosità e sostenere l'inquilino;
- contributi a tantum a favore del proprietario/inquilino;
- agevolazioni fiscali ulteriori rispetto a quelle previste dalla

²⁰ Introdotto con il Decreto Legge 4 maggio 2023 n. 48, convertito, con modificazioni, dalla Legge 3 luglio 2023 n. 85.

²¹ Nel 2022, ultimo anno di funzionamento a regime del Reddito di Cittadinanza (RdC), sono stati 1.391.921 i nuclei beneficiari di almeno una mensilità; nel 2023 abbiamo 651.996 nuclei beneficiari di RdC. Il primo mese di erogazione dell'Assegno di Inclusione (AdI) - gennaio 2024 - ha visto l'erogazione della misura a soli 287.704 nuclei a fronte di 651.665 domande presentate. Una mattanza! (Fonte: dati Inps).

²² L'art. 11 comma 3 del Decreto Legislativo 9 dicembre 1998, n. 431 recita "Le somme assegnate al Fondo di cui al comma 1 sono utilizzate (...) per sostenere le iniziative intraprese dai Comuni e dalle Regioni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia o attraverso attività di promozione in convenzione con imprese di costruzione ed altri soggetti imprenditoriali, cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione, attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canoni concordati, ovvero attraverso la rinegoziazione delle locazioni esistenti per consentire alle parti, con il supporto delle organizzazioni di rappresentanza dei proprietari e degli inquilini, la stipula di un nuovo contratto a canone inferiore".

normativa per i contratti a canone concordato.

Diverse città e reti di comuni in Italia si sono dotate di un'Agenzia sociale per l'abitare, con obiettivi, strumenti e requisiti per l'accesso diversi.

Di seguito una disamina delle caratteristiche delle principali Agenzie esistenti in Italia, con un focus sulle attività di intermediazione immobiliare svolte da tali soggetti.

Genova

Nel 2009, il Comune di Genova ha costituito l'Agenzia Sociale per la Casa con l'obiettivo di realizzare politiche abitative alternative all'Edilizia Residenziale Pubblica.

L'Agenzia propone ai Comuni della città metropolitana di Genova l'adesione al proprio progetto, le cui attività e servizi potranno essere quindi diffusi in rete presso tutti i Comuni aderenti, con l'obiettivo di costituire una struttura di ambito metropolitano.

- *Natura giuridica*

L'Agenzia Sociale per la Casa è un Ufficio Comunale inserito nella Direzione Politiche per la Casa – Assessorato alle Politiche Sociali e Politiche per la Casa.

- *Finalità*

Il principale obiettivo dell'Agenzia è favorire l'incontro domanda/offerta per la stipula di contratti di affitto per alloggi privati a canone concordato o moderato²³, a favore di chi non riesce

ad accedere al libero mercato immobiliare per reddito insufficiente.

L'Agenzia svolge inoltre attività di informazione, orientamento e assistenza per facilitare l'accesso alla casa e per far conoscere i diritti e le possibilità esistenti.

- *Requisiti per gli inquilini*

Gli aspiranti inquilini devono avere un reddito certo documentabile e un valore ISEE del nucleo familiare non superiore al doppio dell'ISEE massimo richiesto dalla normativa regionale vigente per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica pari a euro 32.694,45 (euro 39.233,34 se il nucleo familiare è mono-componente).

Inoltre, gli inquilini non devono aver subito sfratti per "morosità colpevole" nei tre anni antecedenti la presentazione della domanda, ovvero, dimostrare di avere completamente saldato la morosità che ha determinato lo sfratto o comunque di essere adempiente rispetto agli eventuali piani di rientro concordati con il locatore.

Infine, il canone non deve superare l'incidenza massima del 30% rispetto al reddito annuo complessivo lordo riferito all'intero nucleo familiare.

- *Strumenti attivati dall'Agenzia*

L'Agenzia per la Casa di Genova raccoglie ed esamina le domande di inquilini e proprietari. Favorisce quindi l'incontro domanda/offerta per canoni moderati e concordati, valutando gli abbinamenti possibili

²³ Legge della Regione Liguria 3 dicembre 2007, n. 38.

tra case disponibili e aspiranti inquilini.

Per la ricerca di alloggi privati a canone concordato, l'Agenzia si avvale della collaborazione di Organizzazioni degli Inquilini e della Proprietà edilizia, Associazioni degli Agenti Immobiliari, Associazioni Amministratori Condominiali, Sindacati inquilini e proprietari, tutti soggetti legittimati dalla sottoscrizione di uno specifico Protocollo d'intesa, che ha riconosciuto gli obiettivi comuni del diritto all'abitare e del contrasto all'emergenza abitativa.

L'Agenzia garantisce il proprietario contro la morosità e sostiene temporaneamente l'inquilino in caso di morosità incolpevole.

Il principale strumento è infatti un Fondo di Garanzia regionale a sostegno del proprietario contro le morosità, che viene attivato con l'inizio dello sfratto e che può coprire fino a un anno.

Il meccanismo previsto permette di saldare l'insoluto al proprietario in caso di sfratto per morosità, dando al tempo stesso all'inquilino una sostanziale proroga che gli permetta di trovare un'altra soluzione o di rifare un contratto con lo stesso proprietario a condizioni diverse.

Torino

Il Comune di Torino ha istituito nel 2001 un centro servizi denominato Lo.C.A.Re., operativo dal 2004, al fine di favorire l'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato privato della locazione.

- *Finalità*

L'obiettivo è di veicolare verso la locazione privata famiglie con i requisiti per ottenere la casa popolare.

Tra le valutazioni fatte dall'Amministrazione, che hanno portato all'avvio del progetto, vanno menzionate:

- l'insoddisfazione rispetto ai risultati degli interventi di edilizia convenzionata;
- la percezione di un mercato degli affitti a Torino a canone mediamente basso;
- l'intenzione di risolvere il problema "casa" con interventi a favore dell'affitto e non invece con la costruzione di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica.

I servizi erogati attengono sia all'intermediazione immobiliare, incluse le attività di abbinamento tra inquilino e proprietario, che alla gestione, stesura e verifica del contratto a canone concordato, assicurando la corretta applicazione degli Accordi Territoriali.

- *Natura giuridica*

L'Agenzia è un servizio del Comune dipendente dall'Area Edilizia Residenziale Pubblica dell'Assessorato Politiche per la Casa.

- *Requisiti per gli inquilini*

La sua azione è rivolta alle famiglie con un reddito certo e indicatore ISEE non superiore a 26.000 euro. Per l'accesso al fondo di garanzia, sono previsti ulteriori requisiti.

- *Strumenti attivati dall'Agenzia*

Lo.C.A.Re. svolge la sua attività di mediazione immobiliare, utilizzando tre principali strumenti.

1. *Contributi a proprietari e inquilini per favorire la stipula di contratti di locazione a canone concordato attraverso la mediazione di Lo.C.A.Re.*

Alla stipula del contratto di locazione a canone concordato, l'Agenzia riconosce:

- al proprietario un incentivo economico, differenziato in base alla durata del contratto, fino a un massimo di euro 3.000;
- all'inquilino un contributo basato sul canone mensile di locazione del contratto oggetto di stipula fino a un massimo di otto mensilità, con un numero di mensilità determinato in base all'ISEE.

2. *Fondo di Garanzia*

La Città riconosce un apposito Fondo di Garanzia che tutela il proprietario in caso di sopravvenuta morosità dell'inquilino e a fronte di sentenza esecutiva di sfratto.

Il Fondo di Garanzia risarcisce il proprietario delle inadempienze dell'inquilino e conseguenti spese legali affrontate per portare a termine la procedura di sfratto, nei limiti della copertura di dodici mensilità del canone di locazione stipulato nel relativo contratto.

L'erogazione del Fondo di Garanzia sarà successiva al recupero dell'alloggio a seguito della procedura di sfratto.

All'atto della stipula del contratto di locazione convenzionato, l'ufficio Lo.C.A.Re. può riconoscere al proprietario il diritto ad accedere a tale Fondo di Garanzia previa verifica delle seguenti condizioni:

- l'inquilino non si trovi in una situazione di emergenza abitativa determinata da sfratto per morosità all'atto della stipula del contratto di locazione;
- l'inquilino disponga, all'atto della stipula del contratto di locazione, di un complessivo reddito annuo lordo almeno pari a euro 8.000,00 (nucleo fino a 2 componenti) oppure almeno pari a euro 8.500,00 (nucleo fino a 3 componenti) oppure almeno pari a euro 9.500,00 (nucleo fino a 4 componenti) oppure almeno pari a euro 10.500,00 (nucleo di 5 o più componenti);
- all'atto della stipula del contratto di locazione, il canone annuo non sia superiore al 30% del suindicato reddito annuo lordo dell'inquilino (nucleo fino a 2 componenti) oppure non sia superiore al 31% (nucleo fino a 3 componenti) oppure non sia superiore al 32% (nucleo fino a 4 componenti) oppure non sia superiore al 33% (nucleo di 5 o più componenti).

3. Agevolazioni fiscali

La Città di Torino, per i contratti a canone concordato, applica un'aliquota IMU comunale agevolata rispetto all'ordinaria.

Modena

L'Agenzia Casa è nata nel settembre 2005 per favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggi in affitto.

- *Natura Giuridica*

L'Agenzia è un ufficio comunale presso l'Assessorato alle Politiche sociali, sanitarie e abitative.

La Gestione dell'ufficio per le informazioni e la raccolta delle domande degli inquilini è affidata a Onlus Libellula Società Cooperativa Sociale.

- *Finalità*

L'Agenzia Casa è un servizio pubblico del Comune di Modena che ha l'obiettivo di garantire l'accesso alla casa a tutti i cittadini con particolari requisiti e in particolari condizioni di disagio.

Ha inoltre l'obiettivo di incentivare alla locazione i proprietari di alloggi sfitti, assicurandoli e fornendo loro garanzie per quanto riguarda il pagamento dei canoni di locazione ed eventuali spese accessorie.

Attraverso l'Agenzia, il Comune si pone come intermediario tra i proprietari di alloggi sfitti e i cittadini alla ricerca di una casa.

- *Requisiti per gli inquilini*

Per poter accedere al servizio l'inquilino deve:

- essere percettore di reddito da lavoro dipendente e/o eterodiretto e/o assimilato, o da lavoro autonomo - comprese le partite IVA - essere titolare di pensione;
- avere un reddito familiare netto mensile pari al doppio dell'importo del canone mensile, comprensivo degli oneri accessori, stabilito per un alloggio da Agenzia Casa.

Inoltre costituiscono criteri prioritari:

- un'incidenza canone/reddito superiore al 40% (canone comprensivo degli oneri accessori);
- un nucleo familiare con procedura di sfratto attivata (atto notificato);
- un nucleo familiare composto esclusivamente da anziani di età superiore a 65 anni;
- un nucleo familiare in cui sia presente un componente con disabilità permanente grave o invalidità superiore al 66%;
- un nucleo familiare di nuova formazione (nucleo familiare composto da persone con età inferiore a 42 anni coniugate e/o conviventi);
- nucleo familiare composto da persona sola (single);
- un nucleo familiare che presenta un quadro di diminuzione del reddito collegato alla crisi economica particolare;
- tipologia specifica di nucleo familiare (monogenitoriale

con figli minori, mobilità da altri Comuni per trasferimento lavorativo, Forze dell'Ordine, insegnanti, ecc.)

- *Strumenti attivati dall'Agenzia*

A differenza di altre Agenzie, il Comune di Modena prende direttamente gli appartamenti in affitto a canone concordato dai proprietari, quindi li dà in uso agli inquilini con concessione amministrativa di durata fino a tre anni, con possibilità di rinnovo fino a due anni dalla data di sottoscrizione e successivo eventuale rinnovo.

La sottoscrizione diretta del contratto di locazione tra il Comune e il proprietario e la disponibilità del Comune di un fondo di garanzia garantiscono il pagamento puntuale del canone di locazione alle scadenze concordate con il proprietario.

Sono previste inoltre ulteriori agevolazioni per il proprietario:

- rimborso del 50% relativo all'atto di registrazione del contratto;
- pagamento delle spese accessorie in caso di inadempienza da parte dell'affittuario;
- riconsegna dell'immobile nello stato originario (ripristino di eventuali danni);
- agevolazioni fiscali.

Milano

L'Agenzia Sociale per la Locazione "Milano Abitare" inizia la sua attività il 25/05/2015. Il progetto dell'Agenzia si è rinnovato nel 2020 con l'implementazione del nuovo modello sperimentale.

- *Natura giuridica*

Si tratta di un modello di co-progettazione, ovvero "quell'istituto mediante il quale la Pubblica Amministrazione instaura un rapporto di collaborazione con un ente del Terzo settore al fine di realizzare specifici progetti di servizio e soddisfare esigenze comuni pubblico/private".

L'Agenzia è quindi gestita da un soggetto del Terzo settore: dalla sua nascita sino alla fine del 2021 da parte della Fondazione Ambrosiana; dal gennaio 2022 da un RTI (raggruppamento temporaneo di imprese) composto dalla Società Cooperativa Sociale Onlus Spazio Aperto Servizi di Milano e dalla Onlus Libellula Coop. Sociale a R.L. di Modena.

Dal punto di vista organizzativo, fa riferimento alla Direzione Casa, Area Politiche per l'Abitare e Sostegno alla Fragilità abitativa – Unità Politiche per l'Abitare – CASA.

I rapporti tra i due soggetti (Comune e RTI) sono regolati da una Convenzione. L'Amministrazione comunale si assume il compito di monitorare l'andamento del progetto nel corso della sua durata, tramite un'apposita Cabina di regia, formata dal personale direttivo dell'Agenzia e

dai rappresentanti comunali dell'Area Politiche per l'Abitare.

- *Finalità*

L'Agenzia nasce, da un lato, dall'esigenza di intercettare una fascia "grigia" di disagio composta da coloro che possiedono un reddito troppo basso per accedere al mercato, ma elevato per poter essere beneficiari dell'Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P); dall'altro, dalla presa d'atto di una scarsa diffusione in città dei contratti di locazione a canone concordato.

L'Agenzia è organizzata in due aree di intervento:

- area sviluppo affitto accessibile;
- area gestione misure per il sostegno alla locazione e per il contrasto alla fragilità abitativa.

Le sue principali funzioni sono:

- facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di affitti a canone concordato e calmierato (inclusi gli alloggi di Edilizia Residenziale Sociale);
- raccogliere e orientare la domanda di supporto rispetto a vantaggi e agevolazioni, forme di sostegno, contributi per gli affitti, oltre che corrispondere i contributi di sostegno all'affitto (comunali, regionali, nazionali).

L'Agenzia ambisce a essere il punto unico di accesso ai servizi abitativi per chi si trova in condizione di fragilità abitativa.

L'Agenzia supporta inoltre l'Amministrazione comunale nella definizione e attuazione di nuove misure di sostegno per la locazione.

- *Requisiti per gli inquilini*

Per accedere ai contributi una tantum per la locazione a canone concordato bisogna:

- essere in possesso di un ISEE fino al limite massimo di euro 40.000;
- non essere, o non essere stato, il richiedente, o altro componente del nucleo familiare, moroso o inadempiente rispetto agli impegni assunti nei confronti dell'Agenzia;
- trovarsi in una condizione di difficoltà nel sostenere il pagamento di un canone sul libero mercato.

Per l'accesso al Fondo di garanzia sono previsti ulteriori requisiti.

- *Strumenti attivati dall'Agenzia*

Contributo una tantum per contratti di locazione a canone concordato e rimborso spese di attestazione

Possono richiedere il contributo sia il locatore che il conduttore registrati a Milano Abitare, che stipulano un nuovo contratto di locazione a canone concordato o che lo hanno già stipulato. La richiesta deve essere presentata non oltre dodici mesi dalla data di registrazione del contratto. L'entità del contributo è legata alla durata del contratto (da un

minimo di euro 1.200 a un massimo di euro 2.000).

È previsto inoltre il rimborso delle spese sostenute, sia dall'inquilino sia dal proprietario, per il rilascio dell'attestazione bilaterale della rispondenza del contenuto economico e normativo del contratto di locazione rispetto all'Accordo Locale sui contratti a canone concordato vigente per la Città di Milano, fino a un massimo di euro 100.

Contributo per la ristrutturazione

L'erogazione sostiene economicamente il proprietario nell'esecuzione delle piccole opere di sistemazione e messa a norma dell'alloggio, spesso necessarie per l'avvio di una nuova locazione, tramite un contributo a fondo perduto pari alle spese sostenute fino a un importo massimo di euro 4.000.

Fondo di Garanzia per le morosità

La Garanzia è costituita dall'impegno dell'Agenzia Milano Abitare a rifondere il locatore in caso di morosità del conduttore e conseguente esecuzione di sfratto, fino a un importo massimo pari al valore di diciotto mensilità del canone di locazione, a copertura, nei limiti delle risorse disponibili, dei canoni non versati e delle spese legali sostenute.

L'iscrizione al Fondo da parte del conduttore e del proprietario deve avvenire non oltre dodici mesi decorrenti dalla data di registrazione del contratto.

Alla data di richiesta di accesso al Fondo, i conduttori devono possedere congiuntamente i seguenti requisiti:

- avere una percentuale di incidenza del canone di locazione (escluse spese accessorie) sul reddito complessivo del nucleo familiare non superiore al 30%;
- non essere inadempienti all'obbligo di pagamento dei canoni di locazione;

Il Fondo è attivabile nel caso di morosità del conduttore pari o superiore a sei mensilità e a fronte di provvedimento giudiziale esecutivo di sfratto. La richiesta di escussione della garanzia a valere sul Fondo e l'erogazione delle somme previste potrà avvenire dopo il rilascio dell'alloggio a seguito della procedura di sfratto.

Nel caso di erogazione di somme da parte del Fondo, Milano Abitare e il Comune di Milano si surrogano al locatore nel diritto di credito vantato nei confronti del conduttore, con conseguente obbligo del conduttore di provvedere al pagamento nei confronti di Milano Abitare, attraverso un pagamento dilazionato della durata di dodici mesi o di un periodo maggiore espressamente convenuto per iscritto con Milano Abitare. Sono esclusi dall'obbligo di provvedere al rimborso nei confronti di Milano Abitare i conduttori nei cui confronti sia stata riconosciuta la condizione di morosità incolpevole.

Agevolazioni fiscali

La Città di Milano, per i contratti a canone concordato, applica un'aliquota IMU comunale agevolata rispetto all'ordinaria.

Le politiche securitarie

Negli ultimi decenni non solo si è osservata la progressiva erosione degli interventi pubblici per garantire a tutte le cittadine e i cittadini il diritto all'abitazione, ma anche una decisa virata verso misure punitive e securitarie nei confronti di chi, per necessità, occupa ai fini abitativi immobili vuoti e abbandonati.

Ne è un chiaro esempio il famigerato art. 5 del c.d. "Decreto Renzi - Lupi"²⁴ rubricato "lotta all'occupazione abusiva di immobili".

Già questo evidenzia l'impostazione con cui l'allora Governo Renzi decise di affrontare il complesso tema del disagio abitativo, prediligendo un approccio al fenomeno meramente repressivo che non tenesse in considerazione il suo essere una grave problematica sociale.

Infatti, la disposizione prevede che chiunque occupi un immobile senza titolo non possa chiedere la residenza né l'allacciamento di pubblici servizi (acqua, luce, gas, telefonia fissa), con una dichiarazione di nullità degli atti commessi in violazione a tale divieto.

Inoltre, la disposizione vieta a coloro che occupano abusivamente alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, la partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i successivi cinque anni a decorrere dalla data di accertamento dell'occupazione abusiva.

Si tratta di disposizioni che hanno comportato e continuano a comportare danni sociali gravissimi per tutti coloro che si trovano a vivere una situazione di precarietà abitativa e sono, dunque, costretti a occupare un immobile²⁵.

Con la direttiva n. 1/2022 il sindaco di Roma Capitale ha reso operativa la deroga prevista dallo stesso decreto Renzi-Lupi, all'applicazione delle disposizioni sopra descritte a favore dei soggetti "meritevoli di tutela". Con tale direttiva sono stati infatti definiti i criteri per individuare tali soggetti, includendo chi vive all'interno di stabili occupati anche in ragione della precarietà economica e non limitando la deroga ai soggetti con specifiche fragilità. I criteri individuati sono coerenti con le richieste dell'ampia rete di movimenti e organizzazioni, tra cui Nonna Roma, che negli anni si sono battuti per la deroga e che continuano a chiedere all'esecutivo nazionale l'abrogazione dell'art. 5.

²⁴ Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, con Legge 23 maggio 2014, n. 80.

²⁵ Per un'approfondita disamina dell'argomento, si rimanda alla pubblicazione di Nonna Roma "Dalla strada alla casa. Un rapporto sui senza dimora a Roma", febbraio 2022. https://nonnaroma.it/wp-content/uploads/2022/02/DSaC_digitale.pdf.

Roma. Il nuovo Piano Casa

Come descritto nel paragrafo *“La questione abitativa a Roma”* e come verrà ulteriormente approfondito nella *Parte II*, Roma vive un'enorme crisi abitativa determinata da molteplici fattori e che vede l'insuccesso delle politiche finora adottate.

Roma necessita di decisivi interventi di efficientamento, razionalizzazione e coordinamento dei vari strumenti che concorrono alla definizione delle politiche abitative della città.

Gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica disponibili sono insufficienti rispetto alla domanda e sono evidenti le difficoltà nelle procedure di assegnazione e di rilascio degli immobili, criticità determinate anche dalla cattiva gestione e dall'insufficienza delle risorse destinate.

Al contempo la città vede importanti quote di patrimonio pubblico, diverso dagli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, del tutto inutilizzato quando, invece, potrebbe essere destinato a fini abitativi.

Il welfare abitativo è inefficace. Le misure di supporto comunali (principalmente il contributo economico transitorio di sostegno per l'alloggio di cui alla Deliberazione del Consiglio Comunale n. 163/1998) vedono importanti criticità nei tempi dei procedimenti e della conseguente erogazione dei contributi assegnati. I contributi di competenza del Dipartimento Politiche Abitative vengono

predisposti con l'emanazione di bandi pubblici e non sono pertanto strumenti costantemente e immediatamente disponibili, mancando così nel loro scopo principale di rispondere a un disagio spesso imprevisto. Il contributo di cui alla Deliberazione del Consiglio Comunale n. 163/1998 presenta, inoltre, limiti strutturali dettati dai requisiti estremamente stringenti per accedervi, nonché ostacoli di fatto come la necessità di presentare sia il verbale di sfratto che un nuovo contratto di affitto.

La città manca poi di strumenti utili a regolare il mercato delle locazioni private e garantire il diritto all'abitare anche alla fascia di popolazione con un ISEE superiore a quello di accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica, ma insufficiente per ottenere un alloggio nel mercato privato delle locazioni.

In questo elenco non esaustivo, è doveroso puntualizzare l'assenza a oggi di adeguati strumenti che consentano all'Amministrazione di conoscere la dimensione e le caratteristiche del disagio abitativo in città e gli effetti degli interventi adottati, informazioni indispensabili per disegnare delle efficaci politiche dell'abitare.

In tale contesto, l'attuale Amministrazione ha dichiarato l'intenzione di realizzare un insieme coordinato di interventi tesi ad affrontare le croniche criticità delle politiche abitative nella città di Roma. A tal fine, dopo l'approvazione della relativa proposta di delibera da parte della Giunta Capitolina nel maggio 2023, l'Assemblea Capitolina ha

approvato nel luglio 2023 il nuovo “Piano Casa 2023-2026”²⁶.

Tale atto d’indirizzo è un documento programmatico di ampio respiro che affronta, con visione sistemica, molti nodi alla base dell’inefficacia delle politiche abitative della città ed è stato adottato a valle di un lungo e partecipato percorso di interlocuzione tra l’Assessorato al Patrimonio e alle Politiche Abitative e sindacati, movimenti e organizzazioni tra cui Nonna Roma.

Il medesimo documento prevede, inoltre, un calendario dei provvedimenti necessari alla sua attuazione, con ultimo atto da adottarsi entro il primo semestre del 2025.

Il Piano si muove su due macro obiettivi:

- ampliare lo stock di alloggi disponibili da destinare allo scorrimento della graduatoria per gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P.) e a situazioni di emergenza abitativa (‘Nuove case’);
- individuare efficaci misure alternative all’assegnazione di una casa popolare (‘Nuovi strumenti’).

A tal fine, il c.d. Piano Casa delinea quattro linee di intervento, tra loro strettamente interrelate.

1) Il reperimento di nuovi alloggi da destinare allo scorrimento

della graduatoria E.R.P. e a situazioni di emergenza abitativa.

A tal fine l’Amministrazione intende innanzitutto procedere all’acquisto di immobili, sia da enti pubblici e previdenziali che da soggetti privati (l’Amministrazione stima l’acquisto di circa 1.500 - 2.000 nuove unità abitative). Tale operazione è sostenuta da una variazione di bilancio approvata dall’Assemblea Capitolina nel luglio 2022²⁷, che prevede un incremento delle risorse finanziarie destinate a tale finalità, passate da 100 a 220 milioni di euro per l’annualità 2022.

L’Amministrazione vuole inoltre destinare parte delle risorse alla manutenzione straordinaria degli alloggi E.R.P. oltre che procedere all’efficientamento dell’utilizzo del patrimonio E.R.P. (per esempio il frazionamento degli alloggi di grandi dimensioni per aumentare lo stock di case da assegnare, considerata l’elevata percentuale di nuclei di piccole dimensioni in graduatoria E.R.P.) e delle procedure di rilascio degli immobili, cambio casa e nuove assegnazioni.

Roma Capitale vuole inoltre procedere al riordino del

²⁶ Deliberazione dell’Assemblea Capitolina n. 140 del 27 luglio 2023 “Approvazione del Documento di indirizzo denominato ‘Piano strategico per il diritto all’abitare 2023-2026’.

²⁷ Deliberazione dell’Assemblea Capitolina n. 47 del 7 luglio 2022.

patrimonio disponibile²⁸, con la ricognizione di tutti i relativi immobili²⁹.

Il Piano vuole quindi recuperare ulteriori alloggi attraverso la corretta gestione dei Piani di Zona e, inoltre, rilanciare il social housing mediante la revisione della normativa e il coinvolgimento degli operatori privati.

Con riferimento alle strutture di emergenza abitativa, il Piano prevede di completare la chiusura dei Centri di Assistenza Alloggiativa Temporanea (C.A.A.T.) e rendere effettivo il trasferimento degli aventi diritto verso il Servizio di Assistenza e Sostegno Socio Alloggiativo Temporaneo (S.A.S.S.A.T.), reperendo a tal fine nuove strutture.

2) *L'iscrizione a pieno titolo degli interventi di recupero e autorecupero tra gli strumenti strutturali di politica abitativa.*

Nel territorio cittadino sono molti gli immobili, pubblici e privati, dismessi e inutilizzati, che possono essere riconvertiti

a uso abitativo in un'ottica di rigenerazione urbana.

L'Amministrazione intende quindi realizzare un programma di interventi di recupero, individuati attraverso il censimento in via di realizzazione, nonché sulla base delle segnalazioni dei Municipi, di soggetti terzi e dell'elenco di immobili individuati nella Memoria di Giunta Capitolina n. 24 del 30 giugno 2015. Roma Capitale intende quindi analizzare la fattibilità di ulteriori progetti sugli edifici elencati nella Deliberazione della Giunta della Regione Lazio n. 110 del 15/03/2016 e inseriti nel Piano degli sgomberi approvato con provvedimento prefettizio n. 121850 del 1° aprile 2022

In tale linea di intervento rientrano i progetti di recupero degli immobili in via Santa Croce in Gerusalemme, 55-59 ("Spin Time") e via Prenestina, 913 ("MAAM – Museo dell'Altro e dell'Altrove di Metropoliz") come modello di sperimentazione delle nuove politiche abitative e di buone pratiche per lo sviluppo di interventi di recupero, che portino al passaggio da una situazione di illegalità a una di legalità, coinvolgendo le comunità che già abitano tali spazi e che sono le artefici della loro valorizzazione e di pratiche abitative innovative.

²⁸ Avviato con la Deliberazione di Giunta Capitolina n. 51 del 18 febbraio 2022.

²⁹ L'attività di ricognizione è inserita nell'ambito della più ampia attività di censimento dell'intero patrimonio di Roma Capitale, cui sono stati destinati 8 milioni di euro e che è in fase di esecuzione. Alla data di avvio del censimento, si stimava che circa il 30% del patrimonio di Roma Capitale non fosse presente nel database del Comune. Articolo integrale "Il Campidoglio non sa che ha fine ha fatto il 30% dei suoi immobili. Ecco il piano per cercarli" su www.romatoday.it, 09/05/2023.

Infine, si intende rilanciare l'autorecupero attraverso l'approvazione di un nuovo regolamento e lo sblocco dei progetti già avviati.

3) La revisione degli strumenti del welfare abitativo

Il Piano si pone l'obiettivo di armonizzare e razionalizzare i dispositivi di welfare previsti per fronteggiare l'emergenza abitativa, con l'obiettivo di intervenire in maniera rapida ed efficiente con soluzioni complementari rispetto all'assegnazione di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica, superando le distorsioni e le inefficienze dell'attuale regime di welfare comunale.

L'assunto di fondo di tale revisione è che il welfare debba assolvere a una funzione preventiva del disagio abitativo e non riparativa dell'emergenza abitativa: il nuovo strumento di welfare abitativo, che avrebbe l'ambizione di ridurre a uno gli strumenti di supporto economico e operare una revisione dell'attuale Deliberazione del Consiglio Comunale n. 163/1998, dovrà poter intervenire già all'insorgere della difficoltà abitativa (ossia al momento in cui si presentano le difficoltà economiche che impediscono il pagamento del canone di affitto) e non a valle di essa,

quando si è già in presenza di un provvedimento di sfratto.

A tal fine, si intende ampliare la platea dei potenziali beneficiari destinando la misura non solo, come previsto dall'attuale Deliberazione del Consiglio Comunale n. 163/1998, ai destinatari di provvedimento di sfratto, ma anche ad altri soggetti fragili.

Si vogliono inoltre ridurre gli adempimenti necessari per accedere alla misura in modo da eliminare gli ostacoli all'accesso che derivano dall'attuale regime (per esempio, per l'erogazione della misura non sarà più richiesta la presentazione di un nuovo contratto di affitto registrato e la certificazione del pagamento della cauzione, ma sarà sufficiente un contratto preliminare di locazione).

Si vuole inoltre aumentare la durata massima del contributo dagli attuali quattro anni di cui alla Deliberazione del Consiglio Comunale n. 163/1998 a un periodo di cinque anni per allineare l'erogazione della misura alla durata di legge dei contratti di affitto a canone concordato (3+2).

Il Piano mette inoltre al centro i Municipi e il loro essere presidi territoriali vicini alla cittadinanza: l'erogazione della misura sarà infatti affidata anche a tali amministrazioni territoriali, tenuto conto della

necessità di integrare maggiormente il ricorso a tale dispositivo con l'attività dei servizi sociali che possono assicurare un miglior monitoraggio ed evidenziare le circostanze nelle quali la sua erogazione possa rendersi necessaria, al fine di consentire una presa in carico reale e concreta dei soggetti interessati. Per prevenire eventuali prassi difformi nell'erogazione, saranno previsti dei criteri chiari per individuare le situazioni di fragilità destinarie della misura ed emanate delle linee guida che consentano al servizio sociale di valutare in maniera uniforme le condizioni che danno accesso alla misura, anche attraverso la creazione di un gruppo intermunicipale nel quale siano riuniti i rappresentanti dei servizi sociali e del Dipartimento competente in materia di politiche abitative.

Con riferimento agli sfratti, il Piano si pone l'obiettivo di definire un Protocollo di Intesa tra Roma Capitale, la Prefettura, gli Uffici giudiziari, l'Ordine degli avvocati, le associazioni di inquilini e di proprietari, per anticipare la comunicazione dei provvedimenti che saranno eseguiti e individuare tempestivamente le situazioni di precarietà.

4) *L'Istituzione dell'Osservatorio della condizione abitativa a*

Roma e dell'Agenzia sociale per l'abitare

Il Piano vuole introdurre due nuovi strumenti di intervento, rispetto ai quali si era aperto un dibattito negli anni precedenti, ma che non avevano visto realizzazione: l'Osservatorio della condizione abitativa a Roma e l'Agenzia sociale per l'abitare.

L'Osservatorio viene previsto per soddisfare l'esigenza dell'Amministrazione di avere una migliore conoscenza dei dati e della realtà della condizione abitativa a Roma, necessaria all'adozione di politiche efficaci.

Secondo quanto previsto dal Piano, l'Osservatorio stabilirà il suo programma di attività teso ad approfondire le situazioni di precarietà e disagio abitativo in città in tutti i loro aspetti sociali, economici e territoriali, le condizioni socio-economiche degli inquilini del patrimonio Edilizia Residenziale Pubblica e del patrimonio abitativo e individuerà specifiche tematiche ulteriori da approfondire per l'analisi della condizione abitativa a Roma.

Le modalità di funzionamento, gli obiettivi e la composizione dell'Osservatorio saranno definite con deliberazione dell'Assemblea Capitolina.

Secondo le ambizioni del Piano Casa, l'Agenzia sociale per

l'abitare dovrà invece rappresentare un modello innovativo di intervento, volto a inserire i nuclei familiari in un percorso di emancipazione non assistenziale che sostenga chi si trova in difficoltà ed è escluso dalle logiche del mercato. Uno strumento dinamico e flessibile, che abbia la capacità di sperimentare.

La sua finalità principale sarà l'ampliamento dell'offerta di alloggi a canone concordato a favore delle fasce sociali escluse sia dall'accesso a un alloggio popolare, sia dal libero mercato. L'Amministrazione vuole quindi che l'Agenzia diventi un punto di riferimento ponendosi come garante nel rapporto di locazione tra gli inquilini e i proprietari, in particolare acquisendo credibilità nei rapporti con questi ultimi, sia piccoli che grandi.

Al fine del raggiungimento di tale scopo, l'Agenzia gestirà un Fondo di garanzia.

Tra gli ulteriori compiti affidati all'Agenzia figurano:

- l'erogazione delle misure pubbliche di sostegno all'affitto;
- la gestione della quota di alloggi sociali prodotti nelle iniziative di social housing;
- la promozione di forme innovative dell'abitare

(come il co-housing o le abitazioni in comunità);

- la presa in carico di soggetti che si trovano in specifiche situazioni di emergenza a cui prioritariamente affittare gli immobili (morosità incolpevole o difficoltà a pagare il mutuo);
- l'avvicinamento dell'utenza agli strumenti messi a disposizione da Roma Capitale per contrastare la precarietà abitativa, contribuendo anche a diminuire il *digital divide* per i soggetti che hanno maggiori difficoltà a interagire con l'Amministrazione in via telematica.

L'Amministrazione avrebbe svolto, nel corso del 2023, uno studio preliminare alla proposta di delibera istitutiva dell'Agenzia, alla quale avrebbe partecipato l'Osservatorio a oggi non ancora istituito.

Con successiva delibera l'Amministrazione andrà quindi a definire la natura giuridica, la governance, le finalità, le modalità di funzionamento e le risorse della futura Agenzia.



A stylized, high-contrast illustration of a city street scene. The background is a light gray, and the buildings and people are rendered in dark gray and black. The buildings are multi-story, with many windows and doors. The people are depicted in various poses, some walking, some standing, and some interacting. The overall style is graphic and modern.

PARTE II

**UNO SGUARDO TRASVERSALE
SULLA QUESTIONE ABITATIVA**

La casa e quartieri, esiti e squilibri di un grande esperimento di neoliberalizzazione. Milano e l'Italia in un confronto europeo¹.

Alessandro Coppola

- *Abitare in Via Padova*²

Articolo pubblicato su "cheFare"³

Ricorre spesso in Italia una discussione sulla maggiore o minore pertinenza dell'uso della categoria del "neoliberalismo" nell'analisi della traiettoria delle politiche pubbliche degli ultimi trent'anni. Per alcuni c'è stato eccome, per altri si tratta invece di un inganno ideologico. Per i primi, le privatizzazioni, l'austerità, le esternalizzazioni di politiche e servizi pubblici sarebbero la riprova della pertinenza dell'uso di quel concetto. Per i secondi, il persistere di un livello

elevato di spesa pubblica viceversa ne smentirebbe la pertinenza.

Complessivamente, chi scrive concorda con chi – e sono molti, e autorevoli – pensa che il neoliberalismo non sia stato un progetto di mera de-statizzazione della società, bensì di profonda riarticolazione del ruolo dello Stato, delle sue finalità come della sua strumentazione. E che quindi il permanere di una spesa pubblica elevata, o di un ruolo rilevante da parte dello Stato, non siano di per sé dimostrazione della non pertinenza di quella categoria nell'analisi del caso italiano. Al di là di come ci si collochi in questa tenzone, è tuttavia possibile osservare come se c'è in Italia un ambito di politica pubblica dove si è potuta misurare una chiara ed inequivoca torsione neoliberale questo è la politica delle città, latamente intesa. Tale torsione ha qui assunto una forma tradizionale di drastica riduzione del ruolo sia regolativo sia di intervento diretto dello stato e di contestuale apertura al mercato.

A partire dagli anni 90, il trattamento pubblico di diversi oggetti che hanno a che fare con la vita delle città è stato ri-organizzato attorno al principio della preminenza dello scambio di mercato in una misura che, come vedremo, non ha sostanzialmente paragoni fra i paesi europei a noi più vicini. Gran parte degli squilibri che sono oggi al centro dell'attenzione pubblica – dalla mancanza di un'offerta di abitazioni in affitto a livelli accessibili al fenomeno dell'*overtourism*, oppure della cosiddetta *movida* – hanno a che fare con ambiti di regolazione pubblica che sono stati per l'appunto de-regolati in quel frangente. Questo non significa

¹ **Nota dell'Autore:** questo testo deriva da ricerche dell'autore e in misura significativa da quanto emerso in un ciclo di incontri organizzato dal comitato Abitare in Via Padova nel 2023. In particolare, si rimanda agli interventi di Francesca Artioli, Federico Savini, Constanze Wolfring, Alice Sotgia e Iolanda Bianchi. I video degli incontri sono visibili a questo indirizzo: <https://abitareinviapadova.org/milano-si-puo-fare-2/>.

Una raccolta di quanto emerso nella forma di un opuscolo è invece scaricabile a questo indirizzo <https://abitareinviapadova.org/milano-si-puo-fare-3/>. Si rimanda anche al volume che raccoglie i testi di Sandra Annunziata, "Oltre la gentrification. Letture di urbanistica critica tra desiderio e resistenze urbane", Edit Press, 2023, per approfondimenti teorici e pratici.

² Alessandro Coppola è Professore di Pianificazione e politiche urbane del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano. Si è occupato e si occupa di politica e politiche urbane, cambiamento dei quartieri, ricostruzioni post-disastro e fenomeni di crisi e contrazione urbana. Attivista del comitato Abitare in Via Padova.

³ Il presente articolo è stato pubblicato su [cheFare](https://che-fare.com/) <https://che-fare.com/> in data 26 Settembre 2023. Si ringraziano l'autore e CheFare per la gentile concessione.

sostenere vi sia un rapporto causale esclusivo ed unilineare fra determinati fenomeni e squilibri da una parte e determinate de-regolazioni dall'altra, ma significa sottolinearne la rilevanza specie nella prospettiva di una discussione pubblica informata.

Dove in questi ultimi decenni il mercato urbano è stato particolarmente dinamico – ovvero un numero limitato grandi regioni urbane, città medie e di località turistiche – abbiamo misurato come in un grande esperimento quali possano essere gli effetti nel lungo periodo di de-regolazioni e liberalizzazioni profonde. Milano, da questo punto di vista, è un caso di grande interesse: la città ha attratto in questi anni investimenti immobiliari imponenti, anche in virtù del suo *business climate* decisamente propizio agli investimenti. Un clima radicato di certo in grandi cambiamenti legislativi nazionali, ma anche nelle letture particolarmente conseguenti che di questi cambiamenti sono state date a livello regionale e locale.

L'auto-incapacitazione degli attori pubblici

Quando, parlando della questione abitativa a Milano, si dice che “il comune non può far nulla” si afferma, in gran parte, il vero. Ma spesso si omette di dire che tale situazione di (quasi) impossibilità di intervento non è certo un fatto *naturale*, bensì discende da decisioni pubbliche che ai diversi livelli di governo hanno progressivamente fatto in modo che per l'appunto il comune potesse fare molto meno di quanto socialmente richiesto.

A illustrazione di questo argomento, in questo testo vedremo quali sono gli

strumenti di politica pubblica - regolazioni, pianificazioni, interventi diretti - che sono nelle disponibilità di un comune italiano per governare le trasformazioni dei *quartieri urbani*, rispetto ad una serie di altri casi europei. In particolare, guarderemo a quanto e come siano trasformabili i quartieri a Milano rispetto a quelli di altre città europee con le quali la classe dirigente della città generalmente si confronta - Parigi, Berlino, Vienna, Amsterdam e Barcellona - in relazione a una limitata serie di dimensioni regolative che condizionano potentemente il rapporto complesso, e decisivo per l'esercizio del diritto ad abitare, che esiste fra gli usi del patrimonio edilizio e la composizione sociale della popolazione di una data porzione di città.

Le trasformazioni dei quartieri sono regolate da un insieme vasto e complesso di norme messe in opera e amministrate dallo Stato in tutte le sue articolazioni. E la natura, direzione e rapidità dei cambiamenti delle città come dei quartieri dipendono quindi anche, sebbene come ovvio non esclusivamente, da queste regolazioni e dalle loro evoluzioni. Queste ultime limitano o favoriscono, filtrano ed orientano il comportamento degli attori - promotori immobiliari, attori pubblici, famiglie e individui - definendo il *cosa* possono fare ed il *come* possono farlo. E definendo anche la natura e la forma del mercato, quale spazio complesso di interazione fra lo stato e gli attori privati. Come dicevamo, le dimensioni regolative che potremmo osservare sono tante, ma – dato il fuoco di questo contributo – guarderemo in particolare alle regolazioni del mercato dell'affitto ordinario, dei cosiddetti affitti brevi ed agli strumenti del governo spaziale – nel

senso del riferirsi a contesti concreti, abitati da popolazioni concrete - della più complessiva dinamica del mercato immobiliare.

Il mercato dell'affitto ordinario

La prima dimensione regolativa rilevante è quella del mercato dell'affitto ordinario. In Europa, specie nelle aree urbane, sono diffuse forme di regolazione del livello e della dinamica dei canoni. Tali modelli esistono da decenni, oppure sono di più recente introduzione, a segnalare l'intervenire di una onda ri-regolativa a seguito di una fase invece prevalentemente de-regolativa.

In Germania, il controllo dei canoni era incorporato nelle modalità stesse di regolazione della produzione privata di alloggi in affitto consolidatesi nel secondo dopoguerra. Tuttavia, una parte crescente del patrimonio residenziale in affitto è col tempo fuoriuscito dal regime che ne garantiva il calmieramento e questo ha determinato la necessità di nuovi interventi regolativi. Nel 2005 è stato introdotto il sistema del cosiddetto *Mietpreisbremse*, il quale prevede che gli aumenti dei canoni non possono essere maggiori del 10% rispetto alla media cittadina dei canoni in essere e del 15%, nel caso dell'attivazione di un nuovo contratto. Le ristrutturazioni permettono aumenti maggiori, ma pur sempre sulla base della valutazione delle migliorie apportate sulla base di una serie di criteri. A questi interventi federali si sono poi aggiunti interventi dei singoli stati. Nel 2020, a Berlino era stata introdotta, a ulteriore rafforzamento delle norme federali, una norma - il cosiddetto *Mietendeckel*, poi

decaduto - che stabiliva un tetto obbligatorio agli affitti differenziato per quartieri.

In Francia, in una varietà di aree metropolitane individuate sulla base di criteri relativi alla condizione di minore o maggiore tensione del mercato abitativo, vige un sistema di inquadramento e quindi di calmieramento dei canoni residenziali. Il livello dei canoni di riferimento è stabilito annualmente dai prefetti con l'individuazione di livelli minimi e massimi articolati per sub-zone. Questi valori medi - stabiliti sulla base della valutazione di un osservatorio partecipato da istituzioni e parti sociali - possono conoscere una oscillazione verso l'alto di non oltre il 30% verso il basso di non oltre il 20% verso l'alto, in relazione a criteri quali l'anno di costruzione, le dimensioni dell'alloggio ed altre caratteristiche qualitative degli alloggi. Nel caso di coabitazioni - fattispecie non solo diffusa, ma anche in crescita in qualsiasi città europea - in alloggi sui quali quindi insiste una varietà di contratti, il canone totale non può comunque eccedere i valori massimi consentiti per l'intero immobile. Pur non potendo trattarne estesamente qui, sistemi di inquadramento dei canoni vigono da tempo anche ad Amsterdam e Barcellona, sia ad esito di norme nazionali sia di norme regionali e locali.

Viceversa, in Italia, dal 1998 la definizione del livello dei canoni nel patrimonio privato - la larga maggioranza a Milano, diversamente da diverse delle città citate dove il patrimonio di edilizia sociale è più consistente - è completamente libera e indipendente da qualsiasi valutazione qualitativa. Il

loro calmieramento è affidato esclusivamente a dispositivi esortativi e di incentivazione fiscale attraverso l'istituto - molto marginale a Milano, il 5% dei contratti in essere, sebbene in crescita - del cosiddetto canone concordato. Cosa comporta questa vistosa divergenza del caso milanese rispetto a quanto accade nelle altre città citate? Comporta essenzialmente che allo scadere dei contratti in essere i proprietari non hanno alcun vincolo riguardo il livello del canone del nuovo contratto, sia che questo sia proposto all'inquilino in essere sia che sia proposto ad un nuovo inquilino. Virtualmente, l'intero stock di abitazioni di proprietà privata in affitto di un intero quartiere - e quindi dell'intera città - può quindi conoscere una rivalutazione che non incontri alcun limite se non la disponibilità (non necessariamente la capacità effettiva) di chi cerca casa a pagare la cifra fissata. L'assenza di norme di inquadramento degli affitti rende poi possibile l'aumento dei canoni attraverso pratiche di ristrutturazione e frazionamento di fatto degli alloggi - fenomeno in evidente crescita a Milano - con l'offerta in affitto di singole stanze a prezzi inflazionati, pratica che in tutti i casi citati sarebbe interdetta perché farebbe superare all'immobile il tetto massimo stabilito. In questo ambito di regolazione, Milano e l'Italia costituiscono quindi un'eccezione radicale, la cui divergenza rispetto al resto d'Europa è andata allargandosi in tempi recenti.

La (non) regolazione degli affitti brevi e dei loro impatti

La non regolazione dell'offerta di affitti brevi - seconda dimensione regolativa che esamineremo - si spiega

ampiamente con la più complessiva scarsità di regolazioni riguardo il mercato dell'affitto (si veda su questo tema il contributo di Francesca Artioli, proprio sulle pagine di *Che Fare*).

Come ormai stabilito, la diffusione degli affitti brevi contribuisce alla riduzione dell'offerta in affitto a lungo termine ed alla loro rivalutazione, concentrando tali effetti in aree residenziali ancora socialmente composite nei confronti delle quali si concentrano le aspettative del turismo *esperienziale*.

Che sia attraverso regolazioni di natura locale - che talvolta hanno implicato conflitti di ordine costituzionale - o di natura sovra-ordinata, in tutte le maggiori città europee vi sono forme di limitazione più o meno severa dell'offerta di affitti brevi. Ad Amsterdam, dal 2019, solo gli immobili che sono residenza principale di chi ne ha la proprietà possono essere affittati, ma per non più di 30 giorni. Un immobile nel quale il suo proprietario non sia residente - ovvero una "seconda casa" - invece non può essere affittato a breve e deve essere obbligatoriamente affittato a lungo termine. L'amministrazione della città aveva anche introdotto un sistema di azionamento che escludeva le zone a maggiore presenza di offerta turistica dalla possibilità di nuova offerta di affitto breve, tuttavia questa norma è decaduta.

A Barcellona, a partire dal 2017, è entrato in vigore un nuovo strumento, il Piano urbanistico speciale degli alloggi turistici (PEUAT), volto a regolare anche il mercato degli affitti brevi, prevedendo la suddivisione del territorio della città in quattro zone: una zona nella quale si persegue l'obiettivo di una diminuzione

dell'offerta turistica nel suo complesso e quindi non si concedono più licenze, una zona dove l'offerta deve essere mantenuta pressoché ai livelli attuali e quindi nuove licenze sono concesse solo se sostitutive di quelle decadute, un'area periferica in cui l'offerta può crescere ed infine un'area dove l'offerta può crescere solo in seguito ad una valutazione pubblica effettuata sulla base di una varietà di criteri.

A Parigi, l'affitto breve della residenza principale è permesso, con obbligo di registrazione, fino a una soglia massima di 120 notti totali all'anno. Proprietari che invece volessero mettere in affitto breve degli immobili nei quali non risiedono, devono richiedere un cambiamento di destinazione d'uso all'amministrazione, mettendo allo stesso tempo a disposizione un alloggio di pari o maggiori dimensioni per l'affitto a lungo termine oppure versare al comune una tassa a compensazione della mancata offerta. Tale norma diviene ancora più stringente nel caso di quartieri caratterizzati da una forte incidenza di affitti turistici sul totale degli alloggi, con l'obbligo per chi offre un metro quadro in affitto breve di offrirne almeno tre in affitto a lungo termine.

Come si può vedere, le norme in essere nelle città citate puntano a ricondurre l'uso dell'affitto breve ad una pratica di coabitazione temporanea in un immobile di residenza, contingentando l'uso di alloggi a fini esclusivamente turistici oppure sostanzialmente vietandolo. Questo muove dal riconoscimento di una chiara precedenza all'uso residenziale del patrimonio nel quadro di un mercato

dell'affitto che, come abbiamo visto, è di per sé molto più regolato.

Come noto, tornando in Italia, non esiste alcuna limitazione alla possibilità di immettere un immobile, sia di residenza principale sia di residenza secondaria, sul mercato dell'affitto turistico. Le sole previsioni di legge riguardano infatti un obbligo di registrazione – mai effettivamente attuato – ed il pagamento delle imposte, senza peraltro differenze fiscali con l'uso ordinario a lungo termine. Cosa comporta, concretamente, la completa assenza di regolazioni anche remotamente paragonabili a quelle illustrate in riferimento ad altre città europee? Che, di nuovo, virtualmente, non solo l'intero patrimonio privato in affitto di un quartiere può – come richiamato sopra – essere pienamente rivalutato ai *livelli di mercato*, ma anche che questo medesimo patrimonio può essere interamente ritirato dal mercato dell'affitto ordinario per essere immesso in quello dell'affitto breve.

L'ascesa imponente dei numeri del patrimonio in affitto breve a Milano, come in altre città italiane, appare ormai in controtendenza rispetto ad altre città europee, dove l'offerta si è ormai stabilizzata oppure risulta in contrazione. A Milano, come altrove in Italia, si sta assistendo viceversa ad una migrazione massiva dei proprietari verso l'affitto breve in un contesto nel quale l'offerta complessiva in affitto è molto più limitata che in molte città europee (si sta contraendo quindi un'offerta già scarsa). Se quindi la prima ondata di neo-liberalizzazione ha liberalizzato i canoni e contribuito alla riduzione dell'offerta in affitto attraverso l'alienazione del patrimonio residenziale

pubblico e l'incentivazione alla residenza in proprietà, la seconda – guidata dalle innovazioni dell'economia di piattaforma e l'assenza di interventi regolativi – fa migrare questo patrimonio già scarso verso una forma di affitto diversa da quello residenziale.

Il governo delle trasformazioni dei quartieri

Un ultimo aspetto rilevante ha a che fare con l'attivo riconoscimento da parte delle politiche e della pianificazione urbane dell'esistenza di un oggetto definibile quale quartiere urbano, caratterizzato da una specifica composizione sociale la cui relazione con la dinamica immobiliare costituisce di per sé un oggetto di intervento pubblico.

Nelle politiche urbane di molte città europee tale riconoscimento è un fatto strutturale, ed il territorio urbano non è considerato come uno spazio isomorfo al quale possano applicarsi le stesse regole e in riferimento al quale le politiche pubbliche possano perseguire gli stessi obiettivi. In particolare, da tale riconoscimento discende la presenza di regolazioni e strumenti – che includono anche l'intervento diretto dello Stato, anche nella forma del comune, quale attore immobiliare – che hanno come fine quello di correggere gli effetti di quella che sarebbe la dinamica spontanea del mercato immobiliare in determinati quartieri, essenzialmente quelli nei quali i processi di valorizzazione conducano a processi consistenti e rapidi di espulsione (il cosiddetto *displacement*) e di chiusura all'arrivo di nuovi abitanti appartenenti a determinati gruppi sociali (essenzialmente i medesimi a rischio di *displacement*).

A Parigi esiste una politica di lungo periodo di acquisizione pubblica di patrimonio privato nell'insieme della città ma con una coerenza di particolare intensità in alcuni quartieri. Fra i diversi strumenti, le cosiddette Operazioni Programmate per il Miglioramento dell'abitare (OPAH) e le Operazioni di miglioramento dell'abitare degradato (OAHD) permettono all'amministrazione comunale di esercitare un diritto di prelazione per l'acquisto di immobili o di esproprio di immobili da destinare ad alloggi sociali.

L'amministrazione di Berlino, come quelle di altre città tedesche, individua dei quartieri nei quali vigono alcune norme particolari sull'uso, la cessione e la trasformazione del patrimonio al fine di proteggerne la composizione sociale esistente. Nelle aree interessate da questo dispositivo – il cosiddetto *milieu protection* – i comuni possono limitare il diritto dei proprietari a vendere gli alloggi ritirandoli così dall'offerta in affitto oppure a ristrutturarli a livelli che implicherebbero un forte aumento dei canoni, sebbene inquadrati dalle norme citati in precedenza. Inoltre, anche in questo caso, il comune dispone entro questi perimetri di un diritto di prelazione sugli immobili messi in vendita.

A Vienna, dagli anni Settanta dello scorso secolo, l'amministrazione eroga ai proprietari – entro perimetri definiti – incentivi alle ristrutturazioni, i quali non possono però alzare il canone d'affitto né vendere il proprio immobile per un periodo di 15 anni.

Infine, a Barcellona, nel caso di nuovi progetti immobiliari – ristrutturazioni profonde incluse – con una superficie utile superiore ai 600 mq, il 30% della

superficie deve essere destinato ad alloggi sociali acquisiti dal comune in virtù anche in questo caso di un diritto di prelazione.

Nel caso di Milano, nella pianificazione come nelle più complessive politiche urbane, non esistono perimetrazioni entro le quali si applichino norme che limitano e orientano i comportamenti dei privati o rendano possibile un intervento diretto del comune quale attore immobiliare.

Che cosa comporta concretamente l'assenza di un riconoscimento attivo dell'esistenza dei quartieri urbani per come l'abbiamo inteso fino ad ora, e quindi di strumenti e regolazioni che lo mettano in opera?

Prima di tutto che, anche in aree in cui si manifesti un forte e rapido processo di valorizzazione che comporta concreti rischi di espulsione/chiusura all'arrivo di determinati gruppi sociali, non vi è alcuna capacità di mitigazione di tali processi da parte dell'attore pubblico: nessuna possibilità di limitare la contrazione dell'offerta in affitto a favore della proprietà o di limitare l'aumento degli affitti, nemmeno nel caso in cui queste siano esito di ristrutturazioni realizzate con trasferimenti pubblici. In quartieri già densi quali quelli della cosiddetta "semi-periferia, anche in relazione al governo delle caratteristiche della nuova produzione edilizia la capacità d'intervento del comune è sostanzialmente nulla: l'obbligo di quote di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) è attualmente previsto solo nel caso di trasformazioni oltre i 10.000 metri quadri complessivi (nella discussione relativa alla revisione in corso del Piano

di Governo del Territorio in diversi hanno proposto l'abbassamento di tale soglia).

Fattori, squilibri di e vie di uscita da un grande esperimento

Potremmo discutere nella stessa rapida prospettiva comparativa di altre dimensioni regolative che sono senza dubbio importanti per capire le condizioni di trasformazione dei quartieri urbani. La regolazione del commercio locale è, ad esempio, di grande rilevanza ed anche questa ha conosciuto in Italia – e in particolare a Milano e in Lombardia – una profonda liberalizzazione con effetti evidenti sulle trasformazioni dei quartieri (la famosa *movida* quale fenomeno di forte concentrazione spaziale della vita notturna è, in parte probabilmente significativa, esito della liberalizzazione del commercio).

Anche quella del governo delle funzioni che il patrimonio edilizio ospita è una dimensione regolativa importante, ed anche in questo caso Milano rappresenta un caso di intensa neo-liberalizzazione con l'introduzione del principio di cosiddetta "indifferenza funzionale" nella pianificazione urbanistica che rende molto agevoli cambiamenti di funzioni nel patrimonio esistente (e non solo) laddove esista un attore di mercato intenzionato a promuoverli.

La discussione potrebbe quindi ampliarsi, ma ciò che preme sottolineare in questa conclusione è l'eccezionalità del processo di neoliberalizzazione che hanno conosciuto le città Italiane - e Milano in particolare - nel quadro dei casi europei che abbiamo rapidamente presentato (e che pure sono stati criticamente

esaminati quali altrettanti casi di neo-liberalizzazione delle politiche urbane e abitative e, sebbene in forme diverse, di rinnovata “crisi abitativa”).

Facendo esercizio di immaginazione sociologica, possiamo ipotizzare i fattori che hanno permesso un esito così radicale. Non solo la storica ma crescente centralità dell'istituto della proprietà immobiliare diffusa nel nostro sistema sociale, ma forse anche l'accrescersi, in un quadro di perdurante stagnazione economica e di crisi profonda della mobilità sociale, di una pressante richiesta sociale di liberalizzazione e massimizzazione di ogni forma di estrazione di rendita. Che questa derivasse dagli immobili residenziali urbani, da quelli commerciali e dal suolo pubblico di pertinenza oppure dalle spiagge, l'allargamento e massimizzazione delle rendite realizzabili è stata un forte richiesta dei gruppi sociali centrali e superiori (ma che si è dimostrata egemonica anche nei confronti dei ceti inferiori, per i quali è decisamente più improbabile accedervi e viceversa molto più probabile subirne le esternalità). Egualmente, il peso crescente e prevalente dei processi di patrimonializzazione nel destino degli individui e delle classi sociali ha probabilmente contribuito potentemente a tale consenso. Infine, la trasformazione dei modelli di accumulazione urbana – in direzione di consumi culturali e turismo – ha rappresentato un'opportunità straordinaria per queste strategie (anche per legittimarle più ampiamente) anche perché sembravano – e tuttora sembrano – gli unici possibili in un paese in contrazione.

Tutto questo ha fatto sì che nei decenni si sia così perfettamente naturalizzata nel discorso pubblico italiano l'idea che la proprietà di un immobile urbano coincida con un diritto ad una sua totale disponibilità e non con un insieme di diritti e responsabilità nel quadro di un mercato sociale regolato e temperato da obiettivi collettivi. Il diffuso sostegno politico a tale discorso ha fatto in modo che, progressivamente, il campo degli strumenti nelle disponibilità degli attori pubblici – e in particolare dei comuni – nella regolazione e nell'orientamento delle dinamiche di mercato, si desertificasse, socializzando l'opinione pubblica all'idea che le trasformazioni urbane guidate dal mercato fossero l'unica strada possibile, una strada per l'appunto *naturale*.

Ora gli squilibri di questo modello iniziano ad essere percepibili non solo (come è sempre stato) per i gruppi sociali più deboli – famiglie a basso reddito, individui vulnerabili, migranti – ma anche per una parte della composizione sociale che ha per anni sostenuto più o meno attivamente il consenso di questo grande esperimento. E si fanno sentire in particolare a Milano dove la contraddizione fra estrazione sregolata della rendita e la domanda di lavoro che discende da impieghi più produttivi del capitale raggiunge probabilmente il suo massimo. Una stagione di ri-regolazione appare oggi non solo augurabile, ma anche forse più probabile di qualche tempo fa.

Una nuova politica per la casa

Emiliano Guarneri

- *Sunia*¹

L'attuale drammaticità della situazione abitativa del Paese è spesso attribuita alla scarsità, se non alla mancanza assoluta, di politiche della casa.

In realtà, da una lettura critica delle evoluzioni normative, e quindi delle scelte politiche compiute, ci corre l'obbligo di rettificare questa affermazione.

Infatti, se scorriamo indietro nel tempo, possiamo dare la lettura che questa "assenza" forse sia stata la effettiva scelta programmatica compiuta.

Le politiche messe in campo dagli anni '90 hanno portato quasi contestualmente ad una serie di decisioni che determinano la gravità della situazione attuale:

- 1) il definitivo abbandono dei fondi Gescal, ossia il completo definanziamento del comparto abitativo pubblico da parte dello stato. Questa scelta ha causato l'impossibilità di rinnovare lo stock e, nel corso del tempo, il completo ammaloramento del patrimonio di edilizia pubblica, arrivando, nei casi più estremi a sancirne l'inagibilità.

Pertanto, oltre alla incapacità di risposta in termini quantitativi all'utenza potenziale (oltre 600.000 famiglie in graduatoria), è subentrata la mancanza di

risposta in termini qualitativi all'utenza effettiva, negando quasi ogni possibilità di intervento manutentivo di natura ordinaria e straordinaria.

Inoltre l'effetto di normative regionali vecchie e inadeguate non consente di fare un'analisi critica dei reali e differenziati bisogni di chi presenta una domanda di casa popolare. A causa delle incapacità di gestione e controllo da parte delle amministrazioni locali sui flussi di accesso agli alloggi popolari, negli ultimi 35 anni, quei quartieri che sarebbero dovuti essere dei luoghi protetti per la parte più fragile della popolazione e contestualmente l'occasione per il loro rilancio sociale, si sono trasformati in gabbie nelle quali si vede progressivamente allontanarsi ogni prospettiva di riscatto sociale e di opportunità, per rimanere intrappolati nel vortice che alimenta disuguaglianze e cancella diritti.

In molti casi l'indice di disagio sociale (così come inteso dall'Istat) nei quartieri popolari ha un valore di picco quantomeno doppio, rispetto l'area urbanistica su cui insistono.

- 2) La totale alienazione del patrimonio immobiliare pubblico o para-pubblico (Decreto Legge n. 104/96 e Legge n. 410/01), detenuto da enti previdenziali, assicurazioni, fondi pensione, ecc., che costituivano l'effettiva risposta a quel ceto medio troppo ricco per accedere all'alloggio popolare e che cominciava ad

¹ Segretario provinciale Sunia Roma.

essere troppo povero per trovare risposte alle proprie necessità sul libero mercato.

- 3) L'abbandono di qualunque forma di governo del mercato delle locazioni da parte del pubblico con l'adozione della Legge n. 431/98. Questa completa lo spostamento introdotto dal "regime tutto pubblico" nel 1978 con l'equo-canone, a quello del "regime semi-pubblico" dei patti in deroga del 1992 (che introduceva contratti stipulati, appunto, in deroga all'equo-canone), alla definitiva delega al mercato e alla sua presunta autoregolamentazione della definizione dei canoni e dei modelli contrattuali.

La norma non fornisce condizioni paritetiche per la contrattazione tra l'inquilino ed il proprietario, che dispone sempre della possibilità di ricorrere al contratto libero, favorito anche quello da una fiscalità agevolata e con margini troppo stretti con la fiscalità dei contratti concordati.

Le novazioni normative regolamentari e fiscali adottate dal 2017 compromettono ancora di più la possibilità contrattare condizioni sostenibili per famiglie e lavoratori e studenti fuori sede; col Decreto Legge n. 50/2017 viene infatti introdotta la definizione di locazione breve, in cui *"si intendono per locazioni brevi i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura*

di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa²(), direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare"* e per i quali *"...si applicano le disposizioni dell'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, con l'aliquota del 21 per cento in caso di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca"*.

Questa tipologia contrattuale, rispetto ai contratti transitori per lavoratori o ai contratti per studenti, non è soggetta alla definizione concordata dei canoni né alla registrazione del contratto presso l'Agenzia delle Entrate.

- 4) Infine, le errate scelte strategiche compiute nella programmazione a lungo periodo dei piani di edilizia agevolata e convenzionata non lasciano oggi (nonostante l'enorme quantità di metri cubi costruiti e di investimenti pubblici profusi) alcuno stock immobiliare rilevante per fronteggiare le esigenze delle famiglie residenti, dei pensionati o di lavoratori/studenti fuori sede.

Ad oggi, questo percorso si chiude con la cancellazione del Fondo di Sostegno all'Affitto e del Fondo per morosità incolpevole (sottraendo così gli ultimi

² La limitazione per essere al di fuori dell'attività di impresa è fissata alla proprietà di 4 immobili.

strumenti utili nelle disponibilità delle amministrazioni locali per governare il fenomeno degli sfratti); col definanziamento di alcuni importanti progetti del PNRR volti alla rigenerazione, soprattutto sociale, di quartieri popolari; con il mancato supporto economico e normativo per il recupero edilizio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; con la totale assenza di strategia nel sostegno del diritto allo studio attraverso la diffusione studentati pubblici e accessibili a tutti.

Il risultato inconfutabile sono i dati del Ministero degli Interni che dimostrano come, nel corso degli ultimi due anni, la situazione sugli sfratti sia precipitata, riportandoci a numeri pre-pandemici, anzi con dati peggiori di quelli registrati negli anni 2018 e 2019.

È necessario evidenziare anche il pericoloso aumento degli sfratti per finita locazione dal 2021; la crescita di questa categoria di richieste di esecuzione conferma la tendenza che in molte aree del paese, soprattutto le città metropolitane a vocazione turistica, immobili precedentemente destinati alla locazione per famiglie, si stanno dirottando verso il mal regolamentato mercato delle locazioni turistiche, come osservato sopra.

Attraverso questo processo si sottrae disponibilità di immobili per i residenti, contribuendo al fenomeno di gentrificazione ed espulsione dei ceti meno abbienti da zone urbane che offrono maggiori servizi ed opportunità, verso le parti più marginali della città, concentrando disagi e incrementando disuguaglianze.

Sostanzialmente lo scivolamento da uno stato di disagio alla povertà è imputabile in larga misura alla forte accelerazione dei costi dell'abitare. A fronte di oltre 7 milioni di immobili sfitti in Italia (un parco alloggi che potrebbe offrire un'abitazione a circa 20 milioni di persone) sono 1,5 milioni le persone che rischiano di perdere il loro alloggio.

È pertanto necessaria una nuova azione di governo che parta dalla necessità di soddisfare la domanda sociale di abitazioni (edilizia sovvenzionata, ossia case popolari, e edilizia agevolata, ossia edilizia sociale), anche mettendo in relazione le parti di città sinora escluse, altrimenti i vari processi di valorizzazione (es. il "modello Milano") produrranno progressivamente l'aumento della pressione della domanda debole, a cui o non si darà risposta o non si potrà che rispondere con nuovi insediamenti, ulteriore consumo di suolo, ulteriori disuguaglianze.

La rigenerazione urbana e i processi da questa innescati possono rappresentare l'occasione per affermare il diritto della domanda debole alla città non solo in termini abitativi ma anche di mobilità, di servizi, di relazioni, di inclusione.

L'ipotesi di recuperare questa "corretta via" per dare risposte ai bisogni abitativi *di questo secolo* non può prescindere dal ruolo del pubblico come operatore primario e centrale nella ridefinizione del "sistema abitare". Soltanto una rinnovata presenza del pubblico può consentire una nuova e necessaria risposta ai bisogni sociali, coniugando la necessità di produrre rigenerazione sociale attraverso lo strumento della rigenerazione urbana che, ricordiamo, è il mezzo, non il fine.

Roma, un laboratorio sull'abitare

Sarah Gainsforth¹, Enrico Puccini²

Negli ultimi dieci anni Roma è diventata, forse senza rendersene conto, uno dei principali e più fervidi laboratori teorici e pratici sul tema dell'abitare nel panorama nazionale. In questo periodo infatti sindacati, movimenti, associazioni, ricercatori, attivisti, esperti e abitanti hanno animato la città con innumerevoli iniziative sulla questione abitativa, dal carattere sempre più ampio e divulgativo, portando avanti un confronto serrato sulle possibili soluzioni al problema.

Al tempo stesso è cresciuto l'interesse per il tema della casa da parte del mondo del sociale, del terzo settore, perché la casa ha acquisito centralità in politiche come l'*housing first* per persone senza casa e per l'integrazione e l'inserimento nel tessuto cittadino di stranieri immigrati. Caritas, Nonnaroma e A Buon Diritto, solo per citare alcune delle realtà attive su questo fronte, da tempo sono protagoniste nel dibattito sulla casa a Roma, organizzando incontri, pubblicando report, sviluppando proposte, sedendo ai tavoli istituzionali.

Dicevamo, Roma è diventata un laboratorio: le esperienze di Spin Time e del Maam, i progetti sviluppati grazie al PNRR nelle periferie dalle Università, il lavoro delle piccole ma agguerrite fondazioni romane – la Fondazione Bulgari con il focus su Tor Bella Monaca e la Fondazione Charlemagne con il programma Periferia Capitale – hanno contribuito con sperimentazioni pratiche ad alimentare il dibattito sull'abitare.

Questo ha consentito la cooperazione di tutte le sigle sindacali, già questo un evento epocale e forse irripetibile, un allineamento con i Movimenti per la Casa e con una varietà di soggetti attivi nelle politiche sociali rispetto alla rivendicazione di una piattaforma comune che consideri, finalmente, il problema casa in maniera organica, e non solo come un elenco di numeri – 15mila nuclei in graduatoria per una casa popolare, 20mila persone senza tetto, 10mila famiglie sotto sfratto, 2mila in immobili occupati, e via dicendo.

Infine le proteste degli studenti, che in una dei principali centri universitari ma anche turistici in Europa sono sottoposti a un disagio abitativo crescente, hanno rianimato e ampliato il dibattito sulla questione abitativa, collegando finalmente il diritto allo studio con il diritto alla casa. È in questo clima che si è svolta la redazione del Piano Strategico dell'Abitare del Comune di Roma, che ora dovrebbe entrare nella fase operativa.

È un'ottima notizia. C'è però da rilevare che nonostante il Piano doti finalmente la città di un piano strutturale e di nuovi strumenti di cui si è molto discusso, come l'Agenzia Sociale per la Locazione e l'Osservatorio sulla Casa, alcuni nodi strutturali sulla casa non vengono

¹ Giornalista e ricercatrice indipendente. Scrive di politiche abitative, trasformazioni urbane e territoriali in Italia. È autrice di saggi, tra cui "Airbnb Città Merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale" (DeriveApprodi, 2019), "Abitare Stanca. La casa: una storia politica" (Effequ, 2022). Vive e lavora a Roma.

² Architetto, è stato consulente di Roma Capitale sul tema politiche abitative e ha svolto attività di ricerca e didattica alla Facoltà di Architettura della Sapienza Università di Roma. È autore di saggi sull'edilizia sociale dei primi del Novecento e sul recupero dei sistemi insediativi degli anni Settanta - Ottanta.

affrontati. Sono essenzialmente quattro e riguardano: il mercato privato delle locazioni e quello delle locazioni turistiche, l'emergenza abitativa, il patrimonio pubblico e la rigenerazione delle periferie. Si tratta di questioni apparentemente scollegate fra loro ma che in realtà, come vedremo, sono intimamente connesse dal filo rosso della questione abitativa.

Il mercato privato delle locazioni

Il primo nodo è il rapporto fra le politiche pubbliche e il mercato privato delle locazioni a cui ovviamente si rivolge chi è impossibilitato ad acquistare un alloggio – si tratta di chi, in Italia, è per definizione già fragile. Il mercato privato delle locazioni determina una serie di effetti sulla città: dinamiche espulsive, sfratti, un' economia eccessivamente specializzata in alcune aree urbane e il fenomeno della cosiddetta turistificazione, l'alta soglia di accesso al bene con sistemi di garanzie sempre più stringenti.

Soprattutto gli sfratti, con 10mila richieste di esecuzione pendenti in città e una media di 7-8 famiglie sfrattate al giorno, sono collegati al tema dell'emergenza abitativa perché ne sono uno dei motori principali. Intervenire sugli sfratti significa arginare lo scivolamento in povertà di famiglie destinate ad ingrossare le liste di attesa per un alloggio pubblico.

La nostra legislazione in materia di locazioni è molto chiara. Il rapporto con il mercato delle locazioni è normato dalla legge sugli affitti n. 431 del 1998 che agisce sul mercato con due strumenti: un abbattimento delle imposte – cedolare al 10%– per quei proprietari che affittano a valori al di

sotto si quello di mercato, e un sussidio – il contributo all'affitto – che consente l'abbattimento del canone per un anno. Inoltre per consentire l'erogazione dei sussidi in base alle necessità, la legge istituisce un Osservatorio, che nella realtà non ha mai funzionato: per questo negli anni i contributi sono stati erogati a seconda delle disponibilità e delle inclinazioni dei vari governi. Questa legge, in parte disattesa e in parte ormai obsoleta – scritta quando le locazioni turistiche non esistevano – è stata varata nel 1998 contestualmente all'eliminazione del fondo Gescal che alimentava la realizzazione di edilizia pubblica, indicando un chiaro orientamento: fine della costruzione di alloggi pubblici a favore dell'intervento nel mercato privato attraverso sussidi e agevolazioni fiscali. Rispetto a questa scelta non si è mai tornati indietro.

Anche per questo la scelta dell'attuale Governo di azzerare i sussidi per il prossimo anno appare incomprensibile: senza fondi per nuove case popolari e senza sussidi per le locazioni private, con quali strumenti si dovrebbero fare le politiche abitative? Ovviamente la situazione romana non può che risentire di queste scelte: l'anno scorso sono state presentate 30mila domande per il contributo all'affitto, il doppio rispetto alla media storica romana che è di 15mila richieste, tanto che il Comune si è rivolto alla Regione per ottenere fondi supplementari. E il prossimo anno?

Per inciso, il mercato delle locazioni private a Roma è stimato dall'Agenzia delle Entrate in 181mila unità, quindi 30mila domande rappresentano il 16% delle famiglie che attualmente vivono in affitto a Roma.

La fine del finanziamento statale del contributo all'affitto avviene in una fase congiunturale molto complessa: le previsioni parlano di *tempesta perfetta* per il mercato delle locazioni, che ha visto in questi ultimi anni una continua crescita dei canoni. Va detto che il mercato delle locazioni è un mercato sottodimensionato – dopo 50 anni di incentivi pubblici all'acquisto: si tratta come detto di 181mila alloggi su un milione e duecentomila a Roma³, un'offerta di fatto non commisurata alla reale richiesta di locazioni di una capitale.

Gli affitti brevi turistici e l'economia di Roma

In questi ultimi anni il mercato privato delle locazioni è cambiato radicalmente con la propensione per le locazioni turistiche e transitorie a scapito di quelle di lungo periodo, erodendo la disponibilità di alloggi per famiglie in cerca di casa a favore di turisti e lavoratori temporanei.

Sul portale Airbnb, la principale piattaforma che intermedia gli affitti brevi turistici, ci sono 30mila annunci per locazioni brevi, di cui quasi 21mila sono per interi appartamenti. Poco più della metà degli annunci è concentrata nel primo municipio. Gli affitti brevi turistici si concentrano dunque nella zona, quella centrale, dove la percentuale di case locate sul mercato ordinario è più alta (il 25% secondo l'Agenzia delle Entrate), innescando una competizione tra segmenti di domanda dove a prevalere sui residenti sono i turisti: con un prezzo medio in un

Airbnb di 196 euro per una notte secondo Inside Airbnb, contro un canone di affitto ordinario di lungo periodo che ipotizziamo realisticamente di 1200 euro al mese (ovvero un canone di 15 euro al mese al metro quadro per ottanta metri quadri, il valore medio di una locazione in zone centrali e semicentrali, contro la media romana di un canone di 840 euro al mese secondo l'Agenzia delle Entrate) come si dice a Roma "non c'è storia": in centro bastano 6-7 notti al mese di affitto breve turistico per guadagnare l'equivalente di un canone mensile ordinario (o due mesi nell'arco dell'anno).

Questo enorme differenziale di redditività ha drogato il mercato immobiliare: il target dell'offerta privata è sempre più selezionato, temporaneo, e ricco. D'altra parte il rischio di insolvenza nel mercato delle locazioni ordinarie, in aumento dato il contesto di crisi economica, si traduce in una richiesta di sempre maggiori garanzie da parte dei proprietari e nella loro preferenza per l'affitto breve turistico, che traina i valori di mercato.

C'è da dire, a questo proposito, che se la quota di popolazione che abita in affitto è quella con i redditi più bassi, è vero anche che i costi abitativi sono una delle principali cause dell'aumento della povertà di questa fascia e del divario economico tra locatari e proprietari. L'affitto sul mercato privato è infatti un trasferimento di ricchezza dalla parte più povera e più giovane della popolazione a quella più ricca e più anziana (quella che in Italia possiede le case). A questo affitto va sommato anche il cosiddetto 'affitto implicito', ovvero la misura del costo opportunità di possedere invece che affittare un'abitazione, una componente non

³ Agenzia delle Entrate, Ministero dell'economia e delle finanze, "Gli Immobili in Italia 2023. Ricchezza, Reddito e Fiscalità immobiliare", <https://www.agenziaentrate.gov.it>.

trascurabile del reddito delle famiglie proprietarie.

L'offerta di case in affitto ordinario è oggi più scarsa che mai, proprio quando la domanda è in crescita. Dopo la pandemia infatti, prima del rialzo dei tassi di interesse, il mercato immobiliare ha toccato un picco di compravendite. Nel 2022 il mercato immobiliare romano ha visto incremento del 38% delle transazioni⁴. Questo ha fatto alzare i prezzi di vendita e canoni d'affitto, con aumenti dei prezzi in alcuni settori fino al 6,70%⁵ su base annua. Con il mutare dello scenario economico, l'aumento dell'inflazione e dei tassi di interesse, il restringimento dell'accesso al credito e il calo del potere d'acquisto, insieme ai valori immobiliari aumentati, hanno determinato uno spostamento della domanda di casa dall'acquisto alla locazione. Ma i canoni sono aumentati e l'offerta, già diminuita negli ultimi anni, è oggi praticamente negativa: di case in affitto non se ne trovano più. Dunque la questione abitativa, oggi, non riguarda solo la fascia di popolazione più povera fotografata dai dati sul sussidio per l'affitto e sugli sfratti (2.700 sfratti eseguiti su 6.500 richieste, ovvero 7 al giorno, nel 2022). La questione abitativa riguarda anche i lavoratori con redditi medi che non posseggono una casa di proprietà. Riguarda naturalmente gli studenti, e gli stranieri. Ma a ben guardare riguarda tutta la città: l'aumento dei valori immobiliari e dei canoni di locazione ha infatti conseguenze negative su tutta l'economia urbana.

Alcuni studi sul legame tra crescita aggregata e città evidenziano che senza una elasticità dell'offerta immobiliare gli 'shock positivi' alla domanda di lavoro non si traducono in crescita economica, in un aumento dei salari e della popolazione, ma nella espansione delle rendite immobiliari. Cioè la rendita, con l'aumento dei prezzi delle case, assorbe questi shock, dissipando "le chances di sviluppo territoriale"⁶. Il meccanismo è abbastanza intuitivo: se anche aumentassero i salari, senza una regolamentazione dell'aumento dei canoni di locazione questi finirebbero soprattutto per alimentare la rendita immobiliare, che peraltro in Italia gode di un trattamento fiscale più vantaggioso di quello riservato al reddito da lavoro.

A risentire del crescente peso della rendita immobiliare è l'economia urbana tutta. Anche a causa degli alti costi abitativi, secondo il Cresme le aree metropolitane italiane hanno mostrato un "preoccupante trend di riduzione della produttività del lavoro", in controtendenza rispetto a quanto registrato negli altri paesi occidentali presi in esame. Dal 2000 al 2019 in Italia il PIL per addetto è infatti sceso di 4,8 punti percentuali; mentre nell'insieme delle cinque aree metropolitane è sceso di 7,3 punti"⁷.

Diverse analisi hanno mostrato come l'esodo di popolazione dalla città sia direttamente collegato al processo espulsivo del mercato immobiliare. I

⁴ "Case in affitto a Roma, l'andamento di domanda e prezzi a inizio 2023", www.idealista.it.

⁵ Agenzia delle Entrate, Ministero dell'economia e delle finanze, Op. Cit.

⁶ A. Accetturo, A. Lamorgese, S. Mocetti, P. Sestito, "Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata", in Questioni di Economia e Finanza - Occasional Papers- 419, Aprile 2019.

⁷ Elaborazione Cresme di dati OCSE in Camera dei Deputati, servizio studi in collaborazione con Cresme *Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti*, giugno 2022

ricercatori della Banca d'Italia hanno rilevato che sebbene non sia possibile stabilire un nesso di causalità, la crescita dei prezzi delle case dagli anni Settanta ha coinciso con l'arresto della crescita delle grandi aree urbane – la crescita delle aree urbane italiane è avvenuta aumentando il raggio di pendolarismo, più che attraendo popolazione. Scenari Immobiliari⁸ ha recentemente stimato l'entità del pendolarismo a Roma, ovvero ha quantificato il numero di lavoratori che lavorano a Roma ma, a causa degli alti costi abitativi, abitano nei comuni di cintura: si tratta di 400mila persone che si muovono verso Roma per lavoro, ma che abitando altrove non spendono a Roma. La perdita di spesa di una popolazione residente 'mancata' si può stimare in 40 miliardi di euro l'anno.

A questa spesa, Roma preferisce quella turistica. Peccato che l'aumento del turismo abbia impoverito Roma invece di arricchirla: ancora secondo la Banca d'Italia quasi un terzo del valore aggiunto prodotto dalle attività connesse al turismo è riconducibile all'utilizzo di case di proprietà per motivi turistici (dunque finisce per alimentare la rendita e le disuguaglianze di cui sopra), al tempo stesso generando una ricomposizione del mercato del lavoro verso settori a basso valore aggiunto, ovvero lavoro povero⁹. Così mentre i costi abitativi aumentano, i redditi da lavoro diminuiscono e il divario si amplia sempre di più. La casa, senza una regolamentazione del mercato privato delle locazioni, diventa uno strumento di disuguaglianza. Anche per questo, a Roma l'economia va male: ancora secondo la Banca d'Italia, "a fronte

dell'arretramento del settore pubblico, delle grandi imprese e degli investimenti, si è assistito a una rapida crescita dell'occupazione nei servizi a bassa intensità di conoscenza, anche a causa del forte incremento dei flussi turistici. Ne è derivata una sensibile riduzione della specializzazione nei servizi ad alta intensità di conoscenza e una forte espansione delle occupazioni meno qualificate"¹⁰.

La sommatoria di questi fattori, strutturali e congiunturali, sta provocando una 'tempesta perfetta'. Lo scenario che quindi si prospetta per la città è molto complesso anche perché l'amministrazione locale dovrà sopperire con mezzi propri alle carenze di politiche nazionali se si vorrà evitare lo scivolamento in povertà di migliaia di famiglie.

Il rapporto con il mercato privato delle locazioni rimane comunque un nodo irrisolto a livello nazionale, tant'è che a più voci da tempo è stata richiesta la modifica della ormai obsoleta legge nazionale sugli affitti. Da tempo molte amministrazioni locali hanno già avviato sperimentazioni come l'Osservatorio e l'Agenzia che potrebbero essere degli strumenti innovativi, previsti nel Piano Straordinario, a Roma ancora non operativi.

L'emergenza abitativa

Il secondo nodo irrisolto, questa volta di carattere locale, riguarda l'emergenza abitativa, ovvero: di quali strumenti

⁸ www.scenari-immobiliari.it

⁹ Banca d'Italia, "Turismo in Italia, numeri e potenziali di sviluppo", luglio 2019.

¹⁰ R. Bronzini (coordinatore), M. Bolis, F. Daniele, C. Di Carmine, L. Leva, F. Montaruli, E. Romito, D. Ruggeri, E. Scarinzi, "L'economia di Roma negli anni duemila. Cambiamenti strutturali, mercato del lavoro, disuguaglianze" in Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), settembre 2023.

dotarsi per assistere le famiglie che non hanno o che hanno perso la casa in una condizione di emergenza. Roma si trova attualmente in un *cul de sac* determinato dal fatto che il vecchio sistema dei residence è stato chiuso e quello nuovo del Buono Casa non è mai divenuto pienamente operativo.

Va detto che attualmente vi sono due strumenti per la prima emergenza: l'accoglienza della Protezione Civile che fornisce una soluzione abitativa, generalmente in alberghi, per il primo mese. Ma questa soluzione è utilizzata per eventi catastrofici come crolli, alluvioni, incendi. C'è poi l'accoglienza organizzata dalla Sala Operativa Sociale con dormitori, prevalentemente mirata a persone con fragilità socio-economiche-sanitarie.

Per tutti coloro che esulano questi primi due casi, e sono la maggioranza, negli anni a Roma si sono approntate diverse soluzioni. Negli anni Novanta per ospitare le famiglie sfrattate e sgomberate si sono utilizzati gli alloggi degli enti previdenziali che grazie all'equo canone vigente all'epoca consentiva la locazione ad un basso costo. Poi, con la fine dell'equo canone nel 1998 e la cartolarizzazione dei patrimoni degli enti, questa soluzione non è stata più praticabile. Si è ricorso allora ai *residence*, strutture temporanee dove famiglie sprovviste di altre soluzioni attendevano l'assegnazione di un alloggio pubblico. Queste strutture sono aumentate a dismisura, tanto che nel 2014 ospitavano 5mila famiglie per un costo esorbitante a carico del Comune di Roma di 45 milioni di euro all'anno. Ma il problema principale del sistema dei residence non era tanto il costo pubblico quanto il fatto che a causa del basso numero di assegnazioni

di alloggi pubblici queste strutture, in cui la qualità dell'abitare è molto ridotta, si sono tramutate da temporanee in definitive. Di più, la scarsa turnazione negli alloggi pubblici, storicamente a Roma si assegnano circa 350 alloggi all'anno, ha bloccato anche l'opportunità di accesso ai residence, che si sono di fatto subito saturati; un sistema di fatto congelato. Per districare questa complicata situazione nel 2014 si decise di non rinnovare il sistema dei residence e di passare gradualmente a un sistema misto, composto da S.A.S.S.A.T. (Servizio di Assistenza e Sostegno Socio Alloggiativo Temporaneo) – residenze protette per i nuclei più critici – e l'erogazione, per gli altri, del 'buono casa'. Il buono - un sussidio che copre l'intera locazione privata - era di sicuro più conveniente dei residence - 800 euro/mese di spesa contro i 2.000 euro/mese dei residence - con il vantaggio che consentiva alle famiglie di poter scegliere l'alloggio. Tuttavia proprio la 'scelta' dell'alloggio è stata uno dei punti critici di questa misura - a oggi sono stati erogati circa 300 buoni casa: molte famiglie, lasciate sole, hanno avuto difficoltà a trovare un alloggio. Per completare la riforma serviva infatti un'Agenzia comunale per la casa in grado di reperire alloggi sul mercato. Questa agenzia, in virtù del piano casa, dovrebbe nascere a breve.

La gestione del patrimonio pubblico

Nel paragrafo precedente si è visto come il tema dell'emergenza abitativa non dipenda tanto dalle soluzioni emergenziali che approntiamo quanto dal basso numero di assegnazioni di case popolari – circa 350 l'anno. Con un tasso di assegnazioni così basso,

qualsiasi sistema per risolvere l'emergenza rischia di saturarsi in breve tempo. Potremmo pensare di riaprire i residence o di sviluppare i cohousing ma sarebbero inesorabilmente destinati a trasformarsi in strutture permanenti se non garantiamo i corretti meccanismi di turnazione. L'incapacità di garantire attraverso il patrimonio pubblico un corretto flusso di assegnazioni mina anche il migliore dei sistemi di gestione dell'emergenza abitativa.

Ma quale dovrebbe essere, allora, il numero di case pubbliche sufficiente a garantire la fluidità del sistema? In base alle stime della maggior parte dei sindacati, considerando che solo gli sfratti esecutivi nel 2022 sono stati 2.784, su un totale di oltre 6mila richieste, e considerando che ogni anno almeno 1300 nuclei fanno domanda a Roma¹¹ servirebbero almeno mille assegnazioni all'anno, un obiettivo che mai nessuna amministrazione si è posta e tantomeno raggiunto. Questa cifra sembra elevata, ma va contestualizzata nella disponibilità totale di edilizia residenziale pubblica romana, ovvero 74mila alloggi e va messa in relazione con il mercato delle locazioni private, in cui ogni anno vengono sottoscritti circa 50mila contratti ed eseguiti 3000 sfratti.

Per sbloccare questa situazione l'attuale Giunta ha pianificato l'acquisto di 2mila nuovi alloggi che potrebbero essere utili non solo per le famiglie in graduatoria ma come 'terapia shock' per aumentare il numero di assegnazioni e rimettere in moto un sistema di fatto bloccato. Al tempo stesso, il tema dell'emergenza

abitativa viene affrontato anche su altri fronti: in relazione allo sviluppo di un nuovo modello di welfare abitativo, con una proposta di revisione del contributo comunale sugli affitti, con un tavolo con la Prefettura sugli sfratti. Un picco di nuove assegnazioni e la contestuale messa a punto di un nuovo sistema per l'emergenza abitativa potrebbero sbloccare la stagnante situazione romana. Certo, bisognerebbe innanzitutto interrompere i piani di vendita delle case popolari (attualmente sono in vigore tre piani di vendita per un totale di 14mila case popolari del del Comune e della Regione¹²).

Tuttavia esistono alcuni pericoli: il primo è il fattore tempo, ossia quando queste azioni si concretizzeranno; il secondo è il rischio di disorganicità delle azioni messe in campo che se non messe a sistema rischiano di essere inefficaci. La prossima fase sarà cruciale per capire come tutto questo evolverà e in quanto tempo questi intenti diverranno azioni pratiche.

Le periferie

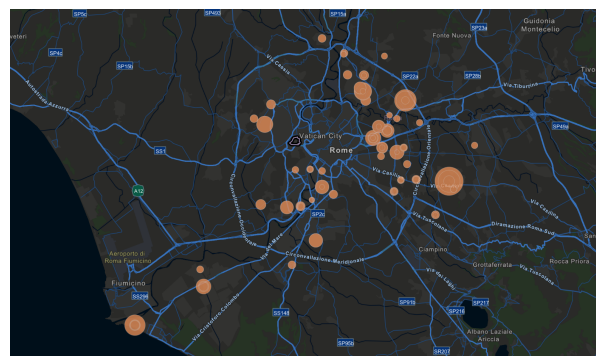
L'ultima riflessione collega il tema delle periferie con l'emergenza abitativa. Come già detto, le periferie romane sono oggetto di diverse sperimentazioni come il lavoro svolto dalle fondazioni romane e i progetti del PNRR sviluppati dall'Amministrazione con le Università; in generale, dopo i fatti di Caivano e di Tor Bella Monaca, la questione delle periferie sembra essere riesplora anche a livello nazionale. È una questione che, se non altro per il dato numerico delle

¹¹ E. Puccini, "Dieci anni di bando per la casa popolare a Roma (2013-2023): superata soglia 16mila, il 48% è in attesa da 10 anni, nelle prime mille posizioni il 64% di single", www.osservatoriocasaroma.com, 5 febbraio 2024.

¹² E. Puccini, "I piani vendita a Roma. I piani di dismissione di alloggi pubblici di Comune e Ater", www.osservatoriocasaroma.it.

persone che le abitano, sarà cruciale per lo sviluppo delle città.

Sebbene sia fuorviante associare al concetto di periferia solo i grandi quartieri di case popolari, di fatto a Roma i quartieri che vengono considerati critici – Corviale, Tor Bella Monaca, Labaro, Ostia Nord ecc. – sono quelli in cui il patrimonio pubblico è predominante. In base all'indagine svolta come Osservatorio Casa Roma abbiamo individuato circa 43 quartieri in cui esiste una concentrazione massiva di edilizia residenziale pubblica¹³. Tutte le successive indagini hanno rivelato per questi quartieri condizioni socio-economiche critiche: l'indice di disagio sociale è 10 volte superiore rispetto la media cittadina¹⁴ e le famiglie in povertà assoluta sono intorno al 40% a fronte di una media romana del 7%¹⁵. Considerando che negli alloggi pubblici romani abitano 180mila persone, la questione delle periferie si configura come un importante nodo socio-economico a livello urbano, che impatta sulla qualità e sull'economia di tutta la città, mentre spesso si tende a considerarlo solo un problema locale o peggio solo di alcuni quartieri bersagliati dalle cronache giornalistiche.



Roma e il sistema dei quartieri di edilizia residenziale pubblica

(elaborazione di Osservatorio casa Roma su dati Ater Roma e Comune di Roma)

Anche per questo tema, purtroppo, siamo privi di un quadro nazionale di politiche di riferimento: manca una legge nazionale sulle periferie che dia continuità alle azioni pubbliche, dotata di un fondo strutturale. Mentre la maggior parte dei paesi europei ha da tempo iniziato azioni di monitoraggio delle aree urbane critiche con progettualità dedicate – la Germania dal 2002 con i quartieri del Sozialen Stadt, la Francia dal 1994 con i Quartiers Prioritaires, la Spagna dal 2010 con i Barrios vulnerables, ecc. – da noi questo non si fa. Le politiche sulle periferie in Italia sono sempre state affidate a bandi – Bando per le aree degradate 2012, Bando sulla sicurezza 2014, Bando Pinqua 2019, Bando PNRR 2021 ed in ultimo il Decreto “Caivano” – che di volta in volta ne definiscono requisiti e azioni diverse: l'esatto contrario di una politica strutturale e continuativa che affronti il problema in forma organica.

Ma come si collega la questione delle periferie con l'emergenza abitativa?

Semplicemente perché è in questi quartieri che assegniamo le case popolari. Infatti in sostanziale assenza di nuovi alloggi ormai da anni le

¹³ E. Puccini, I Quartieri di edilizia residenziale pubblica (2018), www.osservatoriocasaroma.it, 9 aprile 2021.

¹⁴ E. Puccini, F. Tomassi, "Il disagio sociale nei quartieri di edilizia residenziale pubblica a Roma", www.osservatoriocasaroma.it, 2 agosto 2018.

¹⁵ E. Puccini, "Indagine sulla povertà a Tor Bella Monaca", www.osservatoriocasaroma.it, 2 maggio 2020.

assegnazioni vengono fatte sul patrimonio di risulta, ossia case popolari che si liberano: i famosi 350 alloggi assegnati all'anno dal Comune. Questo però è una specie di corto circuito rispetto alle finalità della Rigenerazione urbana: come possiamo mettere in campo azioni per migliorare le condizioni socio-economiche di un quartiere, evitarne la ghettizzazione e al tempo stesso continuare a trasferirci famiglie selezionate attraverso un Bando sulla base di criticità socio-economiche?

Al di là dell'errore storico che ha portato alla concertazione del disagio – ad esempio Tor Bella Monaca con i suoi 5.600 alloggi è il più grande quartiere di case popolari d'Italia – bisogna chiedersi se ha ancora senso questo *modus operandi*.

Se non avessimo l'impellente necessità di dare risposte all'emergenza abitativa potremmo utilizzare gli alloggi liberi per politiche di mix sociale, per aprire questi quartieri alla città, ma di certo non possiamo farlo con questo livello di pressione, con una graduatoria di 16 mila famiglie in lista d'attesa.

Un percorso da invertire

Se cambiamo prospettiva, passando a un'ottica soggettiva, i quattro 'nodi' fin qui analizzati si possono leggere come il percorso di una famiglia che finisce in difficoltà: lo sfratto (il mercato delle locazioni), la necessità di una prima soluzione (l'emergenza abitativa), l'accesso alla casa popolare (patrimonio pubblico), e in ultimo l'abitare il patrimonio pubblico (le periferie).

Come si è visto ognuno di questi punti risente di criticità legislative, amministrative, attuative che impediscono la fluidità fra i vari passaggi e che si tramutano in difficoltà nella vita delle persone: l'incapacità di arginare gli sfratti, di approntare una prima soluzione emergenziale, le lunghe liste d'attesa per la casa popolare e le difficili condizioni nelle periferie sono tutti aspetti collegati all'incapacità pubblica di attuare una politica per la casa efficace.

Anche se ricomporre questo quadro è arduo in carenza di politiche nazionali a Roma, in veste di Capitale, spetta almeno il compito di aprire una riflessione. In conclusione, la fase che attende Roma nel prossimo futuro è cruciale e delicata. In particolare, il futuro dipende da tre questioni principali:

La prima è l'attuazione del Piano Casa che, ribadiamo, è uno strumento fondamentale per consentire un salto di scala nelle politiche abitative romane, e che ora dovrebbe entrare nella fase operativa. Un percorso complesso che si sviluppa in un mutato quadro politico a livello nazionale e regionale e fra le note difficoltà dell'amministrazione capitolina.

La seconda questione riguarda tutto ciò che invece è fuori dal Piano Casa e che, come si è visto, è molto: quale sistema per l'emergenza abitativa, come implementare la turnazione nel patrimonio pubblico, come aumentare le manutenzioni sul patrimonio, quale strategia per i grandi complessi pubblici. Su tutti questi temi, che fanno parte di quella che potremmo definire la 'filiera' del pubblico, bisogna sviluppare una riflessione parallela e organica al Piano Casa, in un quadro di interventi strutturali evitando la frammentazione del passato.

La terza e ultima criticità potrebbe essere determinata dalla rottura di quel fronte unitario composto da sindacati, movimenti, associazioni, ricercatori, volontari, attivisti e enti del terzo settore che in questi anni ha determinato una pressione costante sul tema e che recentemente si sta estendendo a nuovi soggetti – studenti fuori sede, abitanti delle periferie, residenti del centro storico – in cui le spinte centrifughe sono sempre presenti e rischiano di frammentare la rivendicazione in rivoli di parte. Se questa moltitudine di soggetti saprà fare un salto di scala costituendosi come soggetto unitario, mantenendo ovviamente le specifiche identità, ma all'interno di un sistema di rivendicazioni comuni, se il Piano Casa procederà spedito e se parallelamente a questo sapremo tenere insieme anche tutte quelle istanze che ne sono escluse, forse, solo allora si aprirà una nuova fase per le politiche abitative e per la città, cosa che dipende da tutti noi.

Affitti a breve e medio termine: piattaforme, regolamentazione, trend

Barbara Brollo¹

Introduzione

Il tema degli affitti a breve termine è entrato da alcuni anni nel discorso pubblico, attraverso diversi tipi di pubblicazioni e nei dibattiti in diverse arene di discussione. Questo è dovuto al fatto che, soprattutto nelle città turistiche – aggettivo che ormai caratterizza molte realtà in Italia e nel mondo, da piccole località balneari o montane alle grandi città – si assiste al crescere dell'offerta di appartamenti in affitto a breve termine tramite piattaforme digitali di intermediazione e, parallelamente, e al decrescere dell'offerta di unità abitative nel mercato residenziale a lungo termine. L'impresa leader in questo settore è Airbnb, fondata nel 2008 negli Stati Uniti, che ormai opera in praticamente tutte le nazioni del mondo.

La risposta della *governance* locale è stata variegata in termini di regolamentazione, da più stringenti politiche di proibizione su base spaziale o ponendo limiti temporali, a politiche di sostanziale *laissez-faire*, come nel caso italiano (per uno sguardo d'insieme sulle politiche di regolamentazione si veda Bei e Celata, 2023²). Nel dibattito

sul tema, il passaggio tra l'azione della piattaforma e la *governance* locale risulta particolarmente interessante. Infatti, oltre ad un'analisi delle specifiche imprese digitali e dei loro *modus operandi*, è rilevante comprendere il quadro normativo, il contesto geografico, economico e sociale in cui operano.

Il contributo si apre con un inquadramento normativo degli affitti a breve termine, per poi presentare alcuni dati sulla principale piattaforma di intermediazione in questo campo, cioè Airbnb, nello specifico caso della sua offerta a Roma. L'attività di questa piattaforma viene discussa alla luce delle specificità dei quartieri in cui maggiormente opera e cresce, cercando di comprendere come l'azione della piattaforma interagisca con le principali tipologie di mobilità in ingresso sul territorio della capitale. Proprio dall'analisi di queste tendenze emerge il tema che si propone nella seconda parte del contributo, cioè quello degli affitti a medio termine e quindi dei contratti transitori. Questo tema verrà affrontato sottolineandone la rilevanza e analizzando i dati disponibili sull'andamento e le tipologie di contratti transitori.

¹ Assegnista di ricerca e docente a contratto in geografia economico-politica presso La Sapienza Università di Roma. Collabora con la Società Geografica Italiana ed è coinvolta in diverse attività con atenei italiani e stranieri. I suoi principali interessi di ricerca hanno a che fare con la mobilità, l'abitare e la mappatura di indicatori di benessere.

² Bei e Celata (2023), "Challenges and effects of short-term rentals regulation: A counterfactual

assessment of European cities", *Annals of Tourism Research*.

Gli affitti brevi

1. Inquadramento normativo degli affitti brevi

Nelle analisi sulla diffusione degli affitti brevi è importante considerare non solo il contesto locale e le ricadute socio-economiche, ma anche il quadro normativo di riferimento. La cornice giuridica, infatti, può risultare talvolta tardiva o parziale, ma è un elemento fondamentale per lo svolgersi dell'attività di locazione. Paradossalmente, anche la sua eventuale assenza è un'indicazione rilevante rispetto al tipo di attività, in un'ottica di neoliberalizzazione dei sistemi urbani.

Il termine "locazione breve" entra nell'ordinamento giuridico italiano di recente, nel 2017, quando, con decreto legge n. 50 si definisce la tipologia di affitto che rientra sotto questa dicitura e si definisce l'imposizione fiscale dovuta. Con locazioni brevi si intendono quei contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, stipulati da persone fisiche (al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa), direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione, come i portali online. In termini fiscali, si prevede l'opzione della cedolare secca, cioè un'imposta sostitutiva sui redditi derivanti da immobili, per il 21 e il 26% del reddito ricavato, affinché questo non si accumuli agli altri redditi e non venga assoggettato ai più alti scaglioni Irpef.

Nell'ambito italiano, quindi, la regolamentazione è minima, limitandosi a definire la tipologia e prevedendo il regime fiscale di riferimento che, tra l'altro, risulta essere più favorevole rispetto ad altre tipologie

di affitto, quasi si trattasse di una categoria di affitti da tutelare. Con la legge di bilancio 2024 si lascia l'aliquota del 21% solamente su un'abitazione, mentre eventuali seconde e oltre avranno un'aliquota del 26%. Sulla numerosità delle abitazioni che si affittano si basa la definizione di attività imprenditoriale o meno: fino a quattro appartamenti l'attività viene ritenuta come soggetta a imposta sulle persone fisiche, potendo quindi beneficiare dell'opzione della cedolare secca, mentre dai cinque appartamenti in su l'attività si configura come imprenditoriale, quindi con una tassazione d'impresa e una serie di altri adempimenti normativi, come la segnalazione certificata di inizio attività e la dotazione di impianti di sicurezza.

Nella legislazione italiana la normativa di riferimento è orientata alla regolamentazione fiscale, non sono previsti invece limiti a questa attività dal punto di vista della quantità di appartamenti che si possono destinare all'affitto breve. Altri Paesi europei normano in maniera più stringente il fenomeno, ad esempio prevedendo un numero massimo di giorni in cui un'unità abitativa può essere affittata a breve termine (come nel caso di Parigi), oppure definendo delle zone in cui non è più possibile avviare nuove attività di questo tipo (metodo di pianificazione adottato a Barcellona), quindi prevedendo l'obbligo di autorizzazione. La portata del fenomeno in Italia è evidente in termini di analisi dati e dibattito pubblico, per l'ormai evidente sostituzione di popolazione nei centri storici (pensiamo alle immagini del centro di Roma durante il *lockdown*, totalmente deserto) con popolazioni come i turisti, che transitano a

brevissimo termine e sono fortemente soggette a shock dovuti a limitazioni della mobilità. L'attività di regolamentazione che osserviamo in altri Paesi è un elemento in più per comprendere la portata del fenomeno, che, nonostante l'azione agile del capitalismo delle piattaforme, può essere contenuto per preservare il tessuto sociale dei quartieri più colpiti.

2. La geografia di Airbnb a Roma

Per avere un'idea più chiara di quello di cui stiamo parlando, propongo alcuni dati sulla diffusione di Airbnb quale principale piattaforma di intermediazione di affitti a breve termine a Roma.

La capitale è la terza città in Europa, dopo Londra e Parigi, per numero di alloggi in affitto su Airbnb. Si tratta di circa 30.000 tra stanze e interi appartamenti, di cui 25.000 con concreti segnali di attività, per un totale di circa 115.000 posti letto. L'offerta è fortemente concentrata nelle zone più centrali e turistiche. I valori di densità superano i 2.000 posti letto per chilometro quadro in quasi tutto il territorio del Municipio I.

Facendo riferimento ai dati 2019, le zone urbanistiche con il numero più elevato numero di alloggi sono Centro Storico, con circa 4.200 alloggi, ed Esquilino, 3.800 alloggi. L'offerta è in rapida crescita, tanto a livello globale quanto in ambito cittadino: in soli due anni e mezzo (dal dicembre 2016 a maggio 2019) il numero di alloggi offerti a Roma sulla piattaforma è aumentato di 5.500 unità, ovvero del 18%. Su base annuale il tasso di crescita è di più dell'8%. Un dato interessante è la crescente presenza di offerta in varie aree della cosiddetta periferia storica, costituita da quartieri

residenziali ad elevata densità di popolazione e servizi pubblici e privati, in zone quali San Giovanni, Pigneto, Tuscolano, Nomentano, San Lorenzo e Garbatella. In questi casi i numeri sono ben più contenuti che nel centro storico, ma sono comunque degni di nota, sia perché in crescita, sia perché sono quartieri storicamente scarsi di strutture ricettive tradizionali.

In termini di crescita, quartieri particolarmente significativi sono Ostia e Torre Angela. Nel primo caso parliamo di un territorio di per sé più legato al turismo, data la presenza del mare, nel secondo probabilmente il trend è dovuto alla prossimità all'università Tor Vergata e al relativo ospedale. Airbnb si rivolge evidentemente sempre di più non solo a turisti in senso stretto, ma a una domanda più ampia per affitti temporanei a brevissimo termine, ad esempio per motivi di studio, lavoro, salute, concorsi.

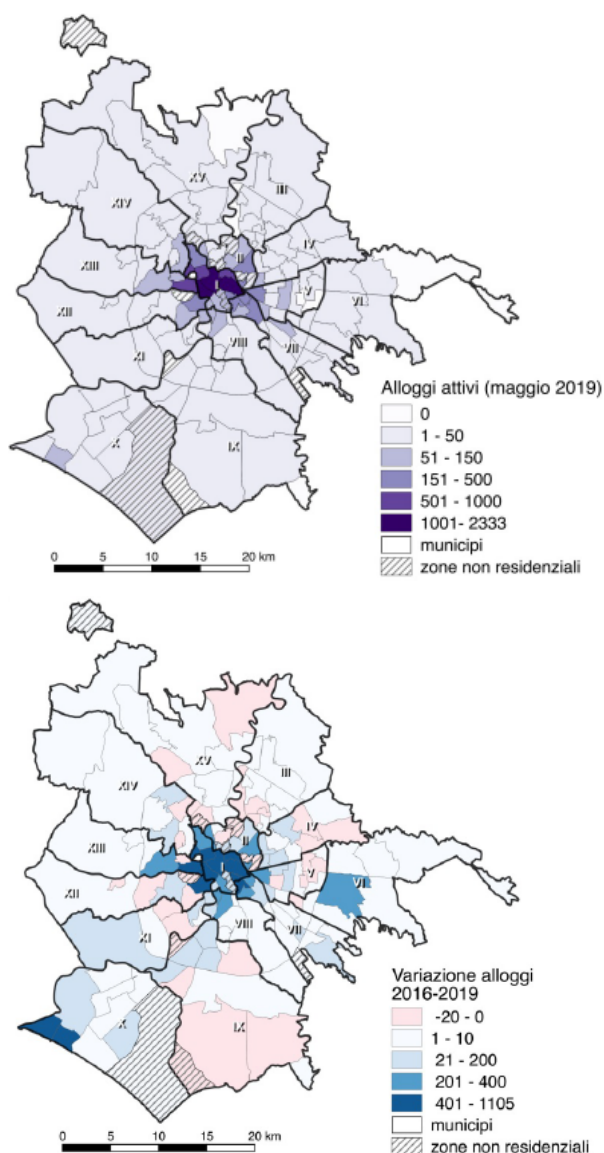


Figura 1: Alloggi, con almeno una recensione, pubblicati su Airbnb (maggio 2019) e variazione degli alloggi attivi tra 2016 e 2019

Fonte: #mapparoma27 su dati Inside Airbnb (Brollo et al., 2019)³

Abitare temporaneo di medio termine

Come accennato nel paragrafo precedente, il contesto di analisi va al di là del mercato turistico. Airbnb, infatti, negli anni ha ampliato la propria offerta, rivolgendosi anche ad altre categorie mobili, come gli studenti fuori sede, i nomadi digitali e tutti quei soggetti che hanno bisogno di un alloggio a medio termine.

La collocazione di queste popolazioni nel mercato abitativo è un tema poco affrontato dalla letteratura scientifica e dal dibattito pubblico. Questo è dovuto più alla difficoltà di far emergere dati e analisi esaustivi, in quanto si tratta di flussi che non vengono rilevati sistematicamente, data la loro intrinseca natura transitoria. Si tratta però di una quota non trascurabile del totale degli abitanti della città: un recente studio su Roma ha quantificato questo macro-gruppo in circa 200.000 persone (Brollo e Celata, 2023⁴).

Oltre ad essere rilevanti in termini quantitativi, sociale si tratta di una collettività rilevante per il sistema urbano anche a livello di composizione. Nonostante la grande eterogeneità, emergono dei profili comuni in termini di potere d'acquisto, concentrazione e co-localizzazione, con pratiche abitative comuni e dirompenti rispetto ai quartieri in cui si collocano.

Oltre all'apertura di Airbnb verso questo mercato, con appositi filtri e campagne quali "Monthly Rentals" e "Live Anywhere", sono sorte diverse piattaforme che si orientano nello

³ B. Brollo, F. Celata, K. Lelo, S. Monni, F. Tomassi,, "#mapparoma27 - Airbnb", www.mapparoma.info, 2019.

⁴ B. Brollo e F. Celata, "Temporary populations and sociospatial polarisation in the short-term city", *Urban Studies*, 2023.

specifico a questo mercato. È il caso di Spotahome o Housinganywhere, che si presentano nel mercato con slogan come “Trova e prenota il tuo posto ideale per mesi” e “La più grande piattaforma europea di affitti a medio-lungo termine”. Queste operano in centinaia di città in Europa e si pongono come nuovo interessante ambito di studio.

1. Inquadramento normativo dei contratti transitori

In Italia la locazione superiore a un mese e inferiore ai 18 è regolamentata dal contratto di locazione ad uso transitorio, disciplinato da articolo 5 della Legge n. 431/1998. Si tratta di un contratto derogatorio rispetto alle normali forme dei contratti di locazione, utilizzabile esclusivamente nel caso in cui vi sia una particolare esigenza del locatore o dell'inquilino, esclusi i fini turistici.

Può essere stipulato al fine di venire incontro a particolari esigenze di temporaneità di una delle due parti. L'esigenza transitoria deve essere comprovata da idonea documentazione, da allegare al contratto stesso (ad esempio, dichiarazione del datore di lavoro relativa a un trasferimento temporaneo del dipendente in altra sede, partecipazione ad un master universitario, eccetera). La durata del contratto è legata alle esigenze espressamente indicate. Le fattispecie delle motivazioni previste sono da individuarsi nella contrattazione territoriale tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative della proprietà edilizia e dei conduttori.

Il canone della locazione ad uso transitorio può essere liberamente determinato dalle parti, tranne che nelle aree metropolitane e comuni confinanti e capoluoghi di provincia. In questi casi i canoni sono concordati, cioè definiti dalle parti all'interno di valori minimi e massimi stabiliti per le fasce di oscillazione per le aree omogenee, aggiornati ogni tre anni dalle principali associazioni di portatori di interesse.

All'interno delle misure di sostegno al mercato delle locazioni, viene definito che sui contratti agevolati (3+2 e transitori) è possibile optare per la cedolare secca del 21%, che scende fino al 10% nel caso di comuni ad alta tensione abitativa come definito dal D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, come modificato dalla L. 27 dicembre 2019, n. 160, art. 3, comma 2.

All'interno di questa categoria è prevista una sottospecie specifica dedicata agli studenti universitari. Questa differisce leggermente rispetto al quadro generale, prevedendo, ad esempio, una durata minima di 6 mesi e massima di 3 anni dopo i quali, salvo disdetta, si rinnova automaticamente per altri 2 anni. Tra gli elementi da esplicitare obbligatoriamente nel contratto c'è l'iscrizione ad un corso universitario, motivazione attorno al quale ruota la sussistenza del contratto, anche in termini di durata.

Come definito dall'art. 3 del decreto ministeriale 30/12/2002, che integra la legge sulla locazione riguardo i criteri generali per la realizzazione degli accordi da definire in sede locale per la stipula dei contratti di locazione agevolati, questa tipologia è riservata a studenti con residenza in un comune diverso da quello in cui si studia e in cui

quindi si intende stipulare il contratto di locazione.

Gli studenti (o i loro genitori, se risultano fiscalmente a carico) beneficiano tra l'altro di una detrazione ai fini Irpef del 19% calcolata su una spesa massima di 2.633 euro, a patto però che l'ateneo sia distante almeno 100 chilometri dalla residenza dello studente e che l'immobile oggetto della locazione sia ubicato nella città sede dell'università o in un comune limitrofo.

2. Andamento dei contratti transitori

I dati disponibili su queste fattispecie sono ricavabili dai rapporti immobiliari dell'Agenzia delle Entrate, redatti ogni 4 anni. I contratti transitori vengono esaminati solo dal rapporto 2019 e 2023.

La rilevazione non permette di apprezzare appieno il fenomeno perché, da nota metodologica, non registra i contratti con durata inferiore a 12 mesi, nonostante siano il segmento con maggior crescita.

I contratti con durata inferiore ad un anno erano 105.248 nel 2016, passando poi a 143.032 nel 2022, con una crescita del +26%, a fronte, invece, di una decrescita dei contratti di durata maggiore e delle locazioni in generale.

Il rapporto immobiliare non considera un segmento che è non solo nettamente in crescita ma che costituisce anche una quota non trascurabile del totale (11%). I contratti transitori considerati nelle elaborazioni dei rapporti sono quindi solo quelli che durano tra i 12 ei 18 mesi.

Prospetto 3 Immobili locati per intero per durata del contratto

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
INFERIORE AD 1 ANNO	105.248	113.767	121.683	128.688	115.419	140.685	143.032
DA 1 A 3 ANNI	233.853	234.470	238.001	245.789	220.570	251.474	253.033
3 ANNI E OLTRE	1.028.889	992.371	980.440	999.403	916.228	932.112	900.979
Immobili ad uso abitativo	1.367.990	1.340.608	1.340.124	1.373.880	1.252.217	1.324.271	1.297.044

Tab. 1: Immobili locati durata del contratto

Fonte: "Rapporto immobiliare 2023" dell'Osservatorio immobiliare dell'Agenzia delle Entrate

Prospetto 4 Immobili ad uso abitativo locati per intero oggetto dell'analisi

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ANALIZZATO	1.262.588	1.226.648	1.218.279	1.245.046	1.136.717	1.183.489	1.153.882
NON ANALIZZATO (<1anno e L4)	105.402	113.960	121.845	128.834	115.500	140.782	143.162
Immobili ad uso abitativo	1.367.990	1.340.608	1.340.124	1.373.880	1.252.217	1.324.271	1.297.044

Tab. 2: Immobili ad uso abitativo locati oggetto dell'analisi

Fonte: "Rapporto immobiliare 2023" dell'Osservatorio immobiliare dell'Agenzia delle Entrate

Ciò premesso, è possibile osservare l'andamento di questo tipo di contratti all'interno del più ampio panorama delle diverse tipologie di locazione. Dal 2016 al 2022 gli affitti ad uso abitativo sono calati del -6,7%. Scomponendo per tipologia di contratto il calo riguarda unicamente la tipologia del contratto ordinario a lungo termine (-12%). Questa pesa molto sul totale perché è di gran lunga la più numerosa, costituendo circa il 54% del totale nel 2018 e il 49% nel 2022. Le altre categorie, meno numerose e quindi meno incisive sulla tendenza generale di calo, sono invece in crescita. Il tasso maggiore riguarda i contratti agevolati per studenti, cresciuti di ben il 28% nel quadriennio considerato. Seguono gli agevolati concordati (+10%) e gli ordinari transitori (+4%).

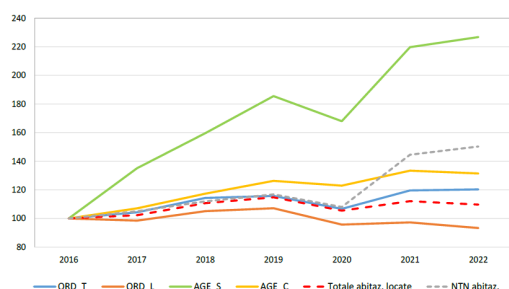


Figura 2: Indici del numero di abitazioni locate per segmento di mercato e compravendita (valore NTN) dal 2016 al 2022

Fonte: "Rapporto immobiliare 2023" dell'Osservatorio immobiliare dell'Agenzia delle Entrate

L'andamento non è uguale in tutto il territorio, infatti i Comuni ad Alta Tensione Abitativa (ATA), registrano quote di affitti transitori più alte che nel resto del Paese.

Se nel resto d'Italia diminuisce solo l'ordinario di lungo termine, nelle città ATA questa categoria resta quella che più diminuisce (-13%) ma diminuiscono anche le altre categorie (ordinario temporaneo -0,9% e agevolato concordato -3%), tranne l'agevolato per studenti che ha un grande aumento, ben +28%.

Al di là della variazione, ragionando in termini di composizione, l'ordinario di lungo termine resta la tipologia prevalente (44,5% nel 2018, 41,5% nel 2022). L'ordinario transitorio ha una quota tutt'altro che trascurabile e in crescita (15,6 nel 2018 e 16,3% nel 2022). L'agevolato per studenti cresce molto ma occupa pur sempre una quota ridotta (5 nel 2018 e 6,8% nel 2022)

I contratti agevolati per studenti sono un focus molto interessante. Anche se in termini assoluti è un mercato marginale, rispetto al tasso di crescita si

tratta del segmento di gran lunga più dinamico. Nel 2022 risulta distribuito in maniera abbastanza omogenea nelle ripartizioni nazionali, con una prevalenza al Centro (32,9%), segue il Nord Ovest (21,2%), il Sud (20,6%) e il Nord Est (17,8%), il residuo è nelle Isole. Roma è la città con il numero maggiore di alloggi (oltre 5mila) e con il più alto valore al metro quadro (140,4). Seguono, a livello di numeri, Torino e Firenze, mentre Milano si attesta su un totale di scarsa rilevanza (meno di mille).

Considerazioni e discussione

Il fatto che un ingente flusso di mobilità, quale è il turismo in molte città italiane, tramite piattaforme digitali per l'intermediazione di affitti a breve termine, arrivi ad impattare il mercato delle abitazioni a cui si rivolgono i residenti è ormai ampiamente noto e conosciuto. Non essendoci in Italia una regolamentazione che vada al di là della mera definizione operativa e fiscale del tema, si presta meno attenzione che altrove al quadro giuridico di riferimento. Questo però è un contesto rilevante per meglio comprendere come questa pratica è situata nel dibattito politico-giuridico e quale legittimità di operare acquisisce anche nel discorso pubblico.

Un tema meno approfondito e dibattuto è quello dell'abitare a medio termine. L'iper-mobilità che caratterizza la contemporaneità non è data solo dal turismo, ma si compone di diversi flussi, che sommati tra loro raggiungono numeri consistenti e profili socio-economici rilevanti nel descrivere le dinamiche di trasformazione di quartieri interessati e dell'assetto urbano in generale. Queste popolazioni temporanee, infatti, creano un'ulteriore

fonte di competizione nel settore delle abitazioni in locazione, rafforzano le dinamiche di espulsione da centri storici e fasce semi-centrali di ceti con minor potere d'acquisto.

Mentre la regolamentazione degli affitti brevi è molto recente e limitata, nell'ambito del medio termine gli strumenti sono più consolidati, ma non pienamente adeguati e aggiornati rispetto alle dinamiche attuali. Infatti, mentre in un contesto abbastanza statico è utile e necessario tutelare l'esigenza di una minoranza che ha necessità di un affitto temporaneo (ad esempio perché deve ristrutturare casa o nei primi tempi in cui si lavora fuori sede) in un contesto di grandi flussi di mobilità e data la diversa propensione di spesa dei soggetti coinvolti, questo quadro potrebbe essere ripensato.

Un abuso della tipologia transitoria può infatti incidere negativamente sul mercato della locazione in generale. Si tratta di contratto che agevola il locatore, dato che la breve durata lo tutela maggiormente da inquilini morosi o gli permette di alzare il canone d'affitto più di frequente che in contratti di più lunga durata. Questo, invece, può generare più instabilità nei conduttore, in quanto innalza i canoni d'affitto generali del mercato e porta a una frequente rinegoziazione per il rinnovo del contratto. Inoltre può portare delle remore nello stabilire la propria residenza nell'immobile, in quanto questo farebbe venir meno l'esigenza di temporaneità che rende possibile la stipula del contratto stesso. Dall'agevolare determinate categorie al precarizzare ulteriormente questo segmento del mercato a cui sappiamo che si rivolgono le fasce meno abbienti.

Secondo queste prospettive, un'analisi congiunta dell'impatto degli affitti a breve e medio termine può essere utile nel comprendere le dinamiche più recenti di difficoltà nell'accedere al mercato della locazione e restarci con serenità.

La situazione abitativa di Roma per gli studenti universitari

Simone Agutoli

- *Unione Degli Universitari (UDU)*¹

Nel 2023, l'Unione degli Universitari ha realizzato un'indagine nazionale sulla condizione abitativa degli studenti fuorisede, che ha portato alla presentazione del report nazionale "emergenza fuorisede" il 24 ottobre 2023. Nel seguente focus ci concentreremo su Roma: si consideri che, secondo i dati del MUR, la Capitale è la seconda città italiana con il maggior numero di studenti fuorisede. Nell'anno accademico 2021/2022 erano infatti 69.013, ma nel frattempo tale dato è probabilmente lievitato.

Tempo di percorrenza e quartieri

La maggior parte degli studenti fuorisede che si trasferiscono a Roma riesce a trovare un alloggio relativamente vicino alle università. Nello specifico, il 32% di loro impiega meno di 15 minuti per raggiungere l'ateneo, mentre un altro 33% impiega tra i 15 e i 30 minuti di percorrenza. Tuttavia, c'è anche chi deve accontentarsi di soluzioni abitative più lontane: il 21% degli studenti si trova a una distanza tale da richiedere tra i 30 e i 45 minuti di viaggio, il 12% tra i 45 minuti e 1 ora, e infine, un piccolo 2% impiega più di 1 ora per arrivare all'università.

Pertanto, circa il 65% degli studenti a Roma trova un alloggio entro 30 minuti dall'ateneo, una percentuale

leggermente più bassa rispetto alla media nazionale, che è del 74% secondo i dati dell'Unione degli Universitari (UDU). Questa differenza può essere spiegata considerando vari aspetti che caratterizzano la vita nella capitale, come la disposizione geografica delle sedi universitarie, le peculiarità del mercato degli affitti e l'inefficienza dei mezzi di trasporto pubblico.

Difatti, Roma è una città con una ricca offerta accademica e diverse università di prestigio, tra cui La Sapienza, l'Università Tor Vergata e Roma Tre. Queste istituzioni sono distribuite in vari quartieri, influenzando direttamente dove gli studenti cercano alloggio. I quartieri più gettonati dagli studenti includono:

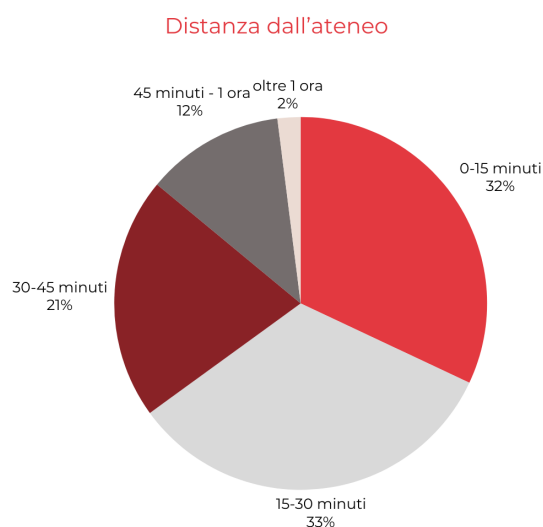
- **San Lorenzo** - Vicino a La Sapienza, questo quartiere è noto per la sua vivacità e offre molte soluzioni abitative per gli studenti. Tuttavia, la forte domanda può rendere difficile trovare alloggi a prezzi accessibili.
- **Tiburtino e Pietralata** - Anche questi quartieri sono relativamente vicini a La Sapienza e attraggono molti studenti. Offrono una buona combinazione di accessibilità e servizi.
- **Ostiense** - Vicino all'Università Roma Tre, questo quartiere è popolare tra gli studenti per la sua offerta culturale e le opzioni di alloggio.
- **Tor Vergata** - Il quartiere intorno all'università omonima attrae studenti per la vicinanza alle facoltà e per le soluzioni abitative generalmente più economiche.

¹ Componente dell'Esecutivo Nazionale UDU - Unione degli Universitari e delegato alla questione abitativa.

La saturazione di questi quartieri è una conseguenza diretta dell'aumento della domanda di alloggi da parte degli studenti, spingendo alcuni a cercare soluzioni più lontane dall'ateneo. Questa tendenza riflette limitazioni nel mercato immobiliare e nella capacità di questi quartieri di assorbire un numero crescente di studenti, senza dimenticare l'importanza di una rete di trasporto pubblico efficiente che potrebbe portare a una migliore distribuzione degli studenti in altri quartieri della città di Roma, diminuendo la pressione su alcuni quartieri specifici. Infatti, la concentrazione di studenti in determinati quartieri può avere effetti sia positivi che negativi sul tessuto sociale ed economico locale. Da un lato, può stimolare la socialità e l'economia locale grazie alla maggiore domanda di servizi; dall'altro, può portare a un incremento dei prezzi degli affitti, rendendo più difficile anche ai residenti trovare alloggio.

Figura 1 - Distanza dell'alloggio dell'Ateneo - Roma (valori percentuali)

Fonte: elaborazione dati UDU



Fasce ISEE e condizione lavorativa

Secondo i dati raccolti, la situazione economica degli studenti è molto varia, distribuendosi in questo modo sulla base dell'ISEE:

- Il 42% degli studenti ha un ISEE inferiore a 20.000 euro.
- Il 34% si posiziona in una fascia ISEE tra i 20.000 e i 40.000 euro.
- Un 7% rientra nella fascia tra i 40.000 e i 60.000 euro.
- C'è poi un 16% degli studenti che ha un ISEE superiore a 60.000 euro o non ne possiede uno.

L'ISEE medio è significativamente inferiore rispetto alle grandi città universitarie del Nord Italia. Ciò significa che, nonostante i costi elevati di vita a Roma, comparabili solo a quelli di Milano e Bologna, la capitale continua ad attrarre un numero significativo di studenti anche dalle fasce di reddito più basse, creando una situazione apparentemente paradossale che dovrebbe essere indagata meglio.

Per quanto riguarda l'attività lavorativa, quasi la metà degli studenti intervistati (47%) ha indicato di aver lavorato durante gli studi:

- Il 10% ha svolto lavori stagionali.
- Il 9% ha lavorato regolarmente.
- Il 24% ha fatto lavori occasionali.
- Il 5% ha ricevuto rimborsi o indennità per attività specifiche.

Ciò significa che più della metà degli studenti (53%) non ha svolto alcuna attività lavorativa. Questi dati non mostrano grandi differenze rispetto alla

situazione a livello nazionale, indicando che l'esperienza lavorativa degli studenti a Roma è simile a quella degli studenti in altre parti d'Italia.

Difficoltà nel trovare alloggio

La ricerca di alloggio a Roma si rivela particolarmente difficile per gli studenti: il 72% di loro ha incontrato notevoli ostacoli in questa ricerca, una percentuale che aumenta all'86% se includiamo anche chi ha riscontrato difficoltà di livello medio. Solo il 14% degli studenti ha trovato facile trovare alloggio, posizionando Roma al sesto posto tra le città italiane per difficoltà di reperimento di una sistemazione adeguata, preceduta da Napoli e seguita da Torino.

Le principali problematiche riscontrate dagli studenti nella ricerca dell'alloggio includono:

• Costi proibitivi:

Il 90% degli studenti ha trovato i prezzi degli alloggi eccessivamente alti, ben al di sopra della media nazionale che si attesta al 53%.

• Condizioni inadeguate:

Il 75% degli studenti ha segnalato alloggi in condizioni indecenti o indegne, contro il 42% a livello nazionale.

• Scarsità di offerte:

Il 67% ha lamentato una carenza di alloggi disponibili, a fronte di una media nazionale del 36%.

• Annunci ingannevoli:

Il 46% ha denunciato la presenza di annunci falsi, rispetto al 30% della media nazionale.

- **Truffe:**

Il 27% degli studenti ha avuto esperienze dirette o indirette di truffe, significativamente più alto rispetto al 12% a livello nazionale.

- **Discriminazioni:**

Un 7% ha riferito di aver subito discriminazioni razziste (contro il 4% nazionale), mentre il 24% ha indicato discriminazioni basate sul genere (contro il 13% nazionale).

Questo scenario dimostra che a Roma ogni aspetto legato alla ricerca di alloggio è esacerbato rispetto alla situazione nazionale, delineando una realtà particolarmente problematica per il mercato abitativo destinato agli studenti.

Figura 2 - Tipologia di problemi nella ricerca dell'alloggio - Italia e Roma (valori percentuali)

Fonte: elaborazione dati UDU

Inoltre, il 43% degli studenti ha rivelato che i proprietari hanno richiesto di prestare una garanzia formale di un terzo, solitamente un genitore che co-firma il contratto come garante del pagamento dell'affitto, un dato che supera la media nazionale che si assesta al 30%. Questo pone Roma come la quinta città in Italia per richieste di garanzie da parte dei proprietari, indicando un minore livello di fiducia nei confronti degli inquilini studenti, situazione preceduta solo da Torino e seguita da Brescia.

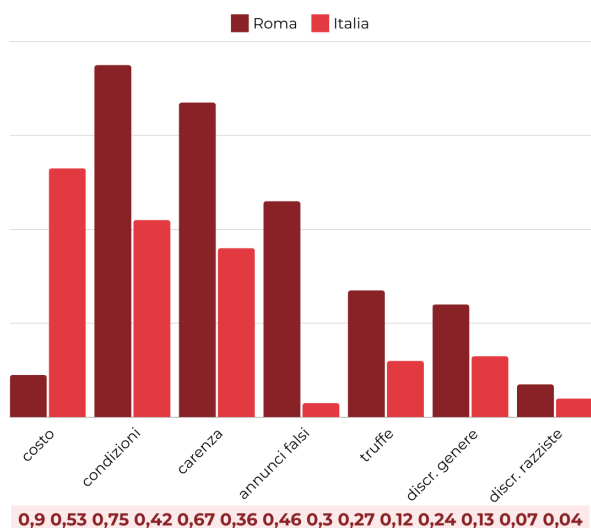
Affitto in nero

L'8% degli studenti fuorisede di Roma ha rivelato di vivere in alloggi senza un contratto regolare, ossia "in nero". Inoltre, il 19% ha notato, durante la ricerca dell'alloggio, che molti appartamenti venivano offerti senza contratto. Questi dati mostrano una situazione leggermente più critica rispetto alla media nazionale, dove il 5,5% degli studenti si trova in questa condizione irregolare. Va comunque segnalato che vi sono molte altre situazioni nelle quali, pur in presenza di un contratto scritto, vengono riscontrate altre irregolarità giuridiche.

Ma qual è la posizione degli studenti che hanno risposto al questionario promosso dall'UDU?

- Un 13% degli studenti ha dichiarato che non accetterebbe mai un alloggio senza contratto e lo denunciarebbe. Il 24% ha indicato che probabilmente farebbe lo stesso, portando al 36% la quota di studenti che si

Problemi nella ricerca dell'alloggio



oppongono alla pratica dell'affitto in nero.

- Sul fronte opposto, un 8% accetterebbe sicuramente un alloggio in queste condizioni, mentre il 32% lo farebbe probabilmente, raggiungendo così il 40% di studenti potenzialmente disposti ad accettare un affitto senza contratto.
- Un 24% non ha preso una posizione chiara sull'argomento.

Questi dati appaiono in linea con la media nazionale e suggeriscono come la maggiore presenza di alloggi offerti senza contratto a Roma non sia dovuta a un atteggiamento differente degli studenti rispetto al resto d'Italia. Piuttosto, sembra essere il risultato delle pratiche dei proprietari di immobili, che scelgono di evitare la regolarizzazione dei contratti per motivi fiscali, nonostante l'elevata redditività degli affitti.

Soddisfazione dell'alloggio

La soddisfazione degli studenti riguardo alla loro sistemazione abitativa a Roma è moderata, con un punteggio medio di 57 su una scala che va da 0 a 100. Circa il 40% degli studenti si dichiara molto soddisfatto del proprio alloggio, mentre il 39% esprime un grado di soddisfazione medio-neutro. D'altra parte, il 21% degli studenti non è contento della propria situazione abitativa, tanto che il 32% intende cercare un nuovo alloggio. Solo un terzo degli studenti, il 33%, ha deciso di non cercare alternative e rimanere dove si trova attualmente, ma c'è un 25% che

sta valutando la possibilità di cambiare, e un 10% rimane indeciso o non ha fornito una risposta specifica. Questi livelli di soddisfazione si allineano grosso modo con la media nazionale, sebbene tendano a essere lievemente più bassi.

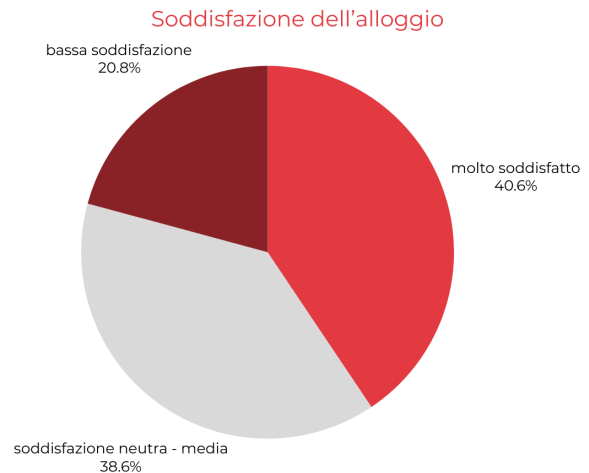


Figura 3 - Livello di soddisfazione circa l'alloggio - Roma (valori percentuali)

Fonte: elaborazione dati UDU

La tipologia di camera e di alloggio

La scelta dell'alloggio tra gli studenti universitari a Roma mostra una preferenza marcata per le camere singole, con il 77% degli studenti che opta per questa soluzione. Il 19% vive in camera doppia, mentre solo il 4% ha scelto di affittare un intero appartamento. Contrariamente alle aspettative e alla tendenza nazionale, dove il 25% degli studenti condivide una camera doppia, a Roma questa soluzione è meno diffusa, posizionando la città al 15° posto nella classifica nazionale per la prevalenza di camere doppie, tra Salerno-Fisciano e Firenze. Emerge inoltre che negli appartamenti

di Roma affittati a studenti, vi abitano una media di 3,4 inquilini per unità abitativa.

La maggioranza degli studenti si affida al mercato delle locazioni private, e soltanto una minor percentuale, il 6%, risiede in uno studentato, sia esso pubblico o privato. Le ultime statistiche dell'USTAT, aggiornate al 1° novembre 2022, indicano che i posti letto dedicati agli studenti a Roma, nell'ambito del Diritto allo Studio, ammontano a soli 2.712.

Tuttavia, grazie agli investimenti iniziali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), successivamente trasformati in finanziamenti statali, il numero di posti letto è presumibilmente aumentato di (soltanto) alcune centinaia di unità. Il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) segnala un'offerta complessiva di 4.070 posti, includendo anche quelli in collegi di merito e istituzioni religiose. Di conseguenza, meno del 4% degli studenti fuorisede a Roma riesce a trovare alloggio in strutture universitarie, una quota sotto la media nazionale che riflette una carenza di strutture residenziali adeguate.

Un'indagine del Ministero dell'Università e della Ricerca sul potenziale immobiliare che potrebbe essere convertito in alloggi universitari attraverso il PNRR ha rivelato la possibilità di creare fino a 5.374 nuovi posti letto nella Città Metropolitana di Roma, di cui solo 314 risultano essere di proprietà pubblica. Questo dato evidenzia che, nonostante gli sforzi, l'incremento dell'offerta di alloggi per studenti difficilmente riuscirà a soddisfare l'aumento della domanda verificatosi negli ultimi anni, con un

impatto marginale sul diritto allo studio e – tristemente – un ruolo marginale del soggetto pubblico. Altri posti sono attesi dal V bando della Legge n. 338/2000, ma è impossibile dire il numero preciso dal momento che il Ministero non ha pubblicato i dati divisi per città: stiamo parlando comunque di qualche decina o poche centinaia di posti letto che non riusciranno a migliorare sensibilmente il Diritto allo Studio garantito agli studenti fuorisede.

I costi per abitare a Roma

Il costo medio di affitto stimato dall'Unione degli Universitari per una camera singola a Roma è di 404 euro, mentre per una camera doppia è di 328 euro al mese. A questi canoni di locazione si devono aggiungere le spese condominiali, che ammontano a circa 51 euro mensili, e le bollette, che costano in media 63 euro al mese. Di conseguenza, il costo complessivo medio mensile arriva a circa 500 euro per una camera singola e quasi 400 euro per una camera doppia. Questo significa che scegliere una camera doppia permette di risparmiare circa 100 euro al mese rispetto a una camera singola, ovvero il 20% in meno.

Tra le città italiane, Roma si classifica al terzo posto per i costi più elevati di affitto, preceduta solo da Milano e Bologna, ma seguita da Padova, Modena e Firenze. Facendo una media nazionale, il costo medio annuale per una camera singola scende a 350 euro e a 280 euro per una camera doppia. Anche le spese aggiuntive medie mensili per spese condominiali e bollette sono inferiori, attestandosi a 80 euro, meno di quanto si spende a Roma.

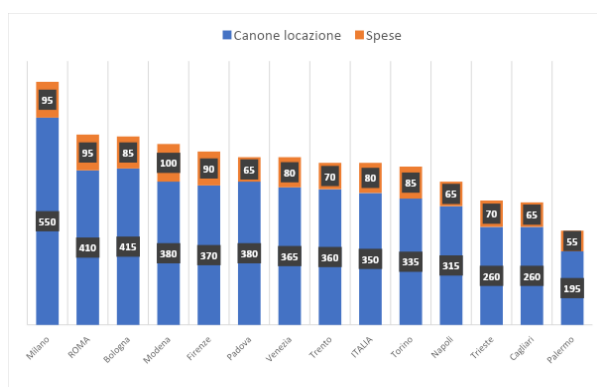
Quanto alla capacità di affrontare questi costi, il 50% degli studenti fuorisede a Roma riferisce di avere grandi difficoltà nel pagare l'affitto, una percentuale notevolmente superiore alla media nazionale del 30%. Altri studenti, il 29%, segnalano di incontrare difficoltà economiche meno gravi. Questo fa di Roma la città con il livello più alto di difficoltà nel sostenere i costi dell'alloggio. Questa situazione potrebbe dipendere dal fatto che Roma attrae molti studenti con redditi medio-bassi, i quali tuttavia si trovano di fronte a costi di affitto molto elevati, paragonabili a quelli di città come Bologna, rendendo l'accesso all'alloggio spesso proibitivo e difficile da sostenere. Tali dinamiche portano a interrogarci su quale sarà il futuro di Roma: riuscirà ad essere inclusiva verso l'intera comunità studentesca oppure – come temiamo, anche per l'orientamento verso il privato del PNRR – diventerà sempre più proibitiva ed elitaria? Solo politiche abitative serie ed inclusive, una regolamentazione del mercato delle locazioni, una revisione delle agevolazioni fiscali e forti investimenti nel Diritto allo Studio possono cambiare la situazione, migliorando la condizione della città italiana dove gli studenti fuorisede fanno maggior fatica a pagare l'affitto.

Figura 4 - Spesa media per l'alloggio (euro/mese) - Italia e principali città universitarie

Fonte: elaborazione dati UDU

Come si trova l'alloggio?

Il canale principale con cui si trova alloggio a Roma è quella dei siti online di annunci, che aiuta il 35% degli studenti. Seguono i social network al 28%, quindi amici o conoscenti al 19%, l'agenzia specializzata al 10% e l'annuncio cartaceo all'1%. Non si rilevano differenze enormi con i dati nazionali.



Una proposta di legge per la regolamentazione delle locazioni brevi

Giacomo Maria Salerno
- *Alta Tensione Abitativa*¹

Negli ultimi anni la diffusione delle locazioni brevi turistiche, favorita dall'avvento di alcune note piattaforme digitali, ha portato alla conversione di moltissime abitazioni in attività sostanzialmente ricettive, modificando il tessuto sociale ed economico di molte città italiane.

Per quanto la loro definizione cambi da una Regione all'altra, in generale le locazioni turistiche (o affitti brevi) si possono definire come quelle relative ad immobili non classificabili come strutture ricettive e con finalità esclusivamente turistiche. Si tratta di locazioni che non prevedono alcuna prestazione di servizi accessori o complementari (quali ad esempio: il servizio di pulizie durante la permanenze dell'ospite, la colazione, etc...). La locazione turistica non è considerata dal punto di vista normativo come attività ricettiva (come ad esempio i Bed & Breakfast, le case per Vacanza, i Residence) anche se comunque fa parte dell'offerta ricettiva del territorio.

L'impatto di questo fenomeno è particolarmente dirompente nei comuni ad alta tensione abitativa, nei quali già si registrano notevoli

difficoltà nel trovare un alloggio a prezzi accessibili. Il boom degli affitti brevi ha infatti ridotto la disponibilità di abitazioni per residenti e portato a un diffuso aumento dei canoni, senza che le amministrazioni locali possano intervenire efficacemente per ridurre gli effetti deleteri sul mercato immobiliare.

La proposta di legge ATA intende, quindi, colmare un vuoto normativo con una regolamentazione nazionale che consegna ai Comuni uno strumento concreto per limitare la diffusione incontrollata delle locazioni brevi, al fine di salvaguardare la residenzialità.

Il 28 Novembre 2021, a Venezia, ottocento persone hanno partecipato ad una proiezione speciale al Teatro Goldoni del film *Welcome Venice* (del regista Andrea Segre), al termine della quale diverse associazioni e comitati cittadini hanno discusso sul delicato tema del rapporto tra città e turismo, a Venezia e non solo. Nel film, girato interamente a Venezia, due fratelli si confrontano e si scontrano sulla possibile immissione nel mercato turistico ricettivo di un appartamento di famiglia, toccando una questione di estrema attualità.

Dopo quella serata il dialogo tra cittadini, comitati e associazioni che si occupano di casa e di residenzialità è continuato ed è nata l'idea di costruire una campagna per la redazione di una proposta di legge nazionale per regolamentare il fenomeno.

Non a caso il percorso è nato a Venezia: in dieci 10 anni (da dicembre

¹Università degli Studi di Siena/Alta Tensione Abitativa/Ocio.

2012 a dicembre 2022), nella città storica i posti letto turistici in abitazioni private sono passati da 12.589 a 36.432, registrando un aumento di quasi il +300%. Con una stima prudente possiamo affermare che l'80% di questi posti letto si trova in locazioni turistiche - secondo i dati elaborati da OCIO su dati Ufficio di Statistica della Regione Veneto. Lo stesso Osservatorio sta sviluppando una "Fenomenologia della locazione turistica breve" che mette in luce reti alle quali fanno capo decine di strutture tra (pseudo-)alberghi e (pseudo-)locazioni, nonché il ruolo di banche, multinazionali e società terze.²

Vittima primaria della pressione turistica è il diritto alla casa. Ridisegnare la relazione tra economia turistica e residenzialità è scopo ampio della campagna ATA. La portata nazionale della proposta risponde a quella del fenomeno che intende regolare, così come alla diversità di soggetti che vi hanno contribuito e aderito attraverso una serie di incontri e iniziative.

Ricordiamo anche che la Costituzione italiana prevede che se *"l'iniziativa economica privata è libera"*, essa *"non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"* (art. 41). Ugualmente *"la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di*

assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" (art. 42).

Nell'articolo "Challenges and effects of short-term rentals regulation", pubblicato nella rivista *Annals of tourism research* (2023), Filippo Celata e Gianluca Bei identificano i seguenti requisiti e limiti introdotti tra le 16 città europee prese in esame: obbligo di registrazione, obbligo di licenza, limite temporale, obbligo di residenza, restrizioni per zone specifiche, licenze da altri soggetti, cooperazione e/o obblighi per le piattaforme e altre misure. Gli stessi autori concludono che le diverse regolamentazioni adottate riducono significativamente la pressione degli affitti brevi, anche se con effetti minori nei quartieri già ampiamente turistificati. In questo senso, osservano, l'articolazione tra diversi tipi di misure non è tanto rilevante quanto il loro carattere stringente.

In assenza di una norma nazionale, il consiglio comunale di Firenze ha recentemente approvato una delibera che vieta la registrazione di nuovi appartamenti in affitto breve nell'area Unesco. Accanto al divieto - per le nuove aperture - la delibera prevede l'azzeramento dell'Imu sulla seconda casa, in favore di chi, dal contratto di locazione turistica torna a quelli di medio e lungo termine.

Altre città italiane hanno dichiarato, in attesa di uno strumento normativo, di voler seguire l'esempio fiorentino e i sindaci di dodici città hanno firmato un appello per chiedere al governo di intervenire urgentemente per regolamentare il fenomeno.

² Ocio, "Fenomenologia della locazione turistica breve" su www.ocio-venezia.it, 2023.

La proposta di legge ATA (la cui ultima versione è accessibile online),³ è frutto di un lavoro che ha unito competenze di tecnici giuristi, architetti, urbanisti, società civile e consiglieri comunali. Si basa su una serie di principi fondamentali:

1. Limitare il numero degli immobili dati in locazione breve per contenere le ricadute negative sul mercato delle locazioni residenziali di medio e lungo periodo;
2. Applicare le limitazioni anche a quanti già svolgono attività di locazione breve, dal momento che i soli vincoli pro futuro sarebbero insufficienti, limitandosi a “fotografare” la situazione attuale già insostenibile per molte città;
3. Attribuire ai comuni la facoltà – e non l'obbligo – di introdurre tali limitazioni, sulla base di un regime di autorizzazione delle locazioni brevi;
4. Lasciare al comune una certa autonomia nella concreta individuazione delle limitazioni, eventualmente anche differenziandole per zone (ad esempio con misure più stringenti per il centro storico), pur nel rispetto dei criteri e dei principi generali posti dalla legge;
5. Evitare l'aggregazione di autorizzazioni in capo a un singolo soggetto, secondo il principio “un proprietario = un'autorizzazione”, valorizzando così la funzione di integrazione al reddito dell'attività di locazione breve e limitandone la

concentrazione nelle mani di pochi;

6. Garantire comunque l'esercizio, al di fuori di regimi di autorizzazione, delle attività che non hanno un impatto significativo sulla residenzialità e possono ricondursi alla nozione originaria di sharing economy, ossia: locazione breve di singoli locali nell'immobile di residenza oppure dell'immobile di residenza nei periodi in cui non lo si occupa (per un massimo di 90 giorni).

La scelta di intervenire sul fenomeno attraverso un contingentamento delle locazioni brevi e non, come suggerito da altre proposte, con strumenti urbanistici (ad es. necessità di cambio di destinazione d'uso per fare continuativamente locazione breve, ecc.) ha una duplice ragione:

- in primo luogo, l'intervento urbanistico non permette di introdurre un “tetto massimo” alle locazioni brevi e non consente pertanto di stabilire un limite oltre il quale la sottrazione di case alla residenzialità diviene socialmente insostenibile;
- in secondo luogo, eventuali interventi urbanistici vincolerebbero solo quanti volessero avviare un'attività di locazione breve in futuro, lasciando privi di vincoli quanti già hanno avviato legittimamente la propria attività.

³ <https://altatensioneabitativa.it/#>

In definitiva, gli interventi sul piano urbanistico consentirebbero (forse) di evitare che la situazione attuale, già compromessa, peggiori ulteriormente, ma non potrebbero tentare di reimmettere sul mercato residenziale immobili che sono al momento già offerti in locazione breve.

Il 18 marzo del 2023 si sono date appuntamento a Venezia alcune città “ad Alta Tensione Abitativa” per discutere della proposta e avviare una vera e propria campagna nazionale capace di sollecitare a più livelli le istituzioni ad affrontare il problema. Amministratori locali, sindacati inquilini, comitati e associazioni cittadine di Bergamo, Bologna, Firenze, Milano, Napoli Padova, Rimini, Trento, Trieste si sono confrontati con ricercatori e alcune delle realtà europee in cui sono state introdotte normative per regolamentare gli affitti brevi.

Al di là di alcuni tentativi locali - ancora esposti ad eventuali ricorsi amministrativi - a livello nazionale esiste una proposta condivisa e solida in questo senso⁴: facciamola diventare legge per invertire la tendenza!

⁴ La commissione Cultura del Consiglio Regionale Veneto ha approvato recentemente la proposta di legge per regolamentare gli affitti brevi, adottando e adattando il testo della proposta ATA.

Gli affitti brevi a Roma. Di cosa parliamo quando parliamo di regole

Maria Luisa Mirabile¹

- GRoRAB, Gruppo Romano per la
Regolamentazione degli Affitti
Brevi^{2*}

Abstract

Dopo un excursus sulla situazione romana la cui Amministrazione, a fronte del dilagare di affitti brevi e dei suoi effetti devastanti sulla vivibilità e sul mercato immobiliare, non ha finora deciso per azioni di regolamentazione su scala locale, l'articolo accenna alla tardiva, ma crescente, consapevolezza e partecipazione civica al riguardo, affrontando infine il tema del sistema di regole vigente nel Lazio e a Roma. Qui, nell'ambito di una descrizione sintetica dei Regolamenti, ci si sofferma sul caso degli Alloggi ad uso turistico, i cui requisiti e prescrizioni vengono previsti in forma ridotta rispetto alle altre tipologie di affitto breve, con l'effetto di un loro importante aumento all'interno della già forte crescita del fenomeno a Roma negli ultimi anni. In conclusione vengono svolte brevi considerazioni sulla debolezza degli attuali controlli e sull'opportunità, intanto, di dar vita ad una comunicazione pubblica che li aiuti i cittadini a destreggiarsi nel fenomeno.

¹ E' stata responsabile dell'area di ricerche sul welfare dell'Ires nazionale dove ha coordinato numerose ricerche in ambito italiano ed europeo. E' stata direttrice delle riviste "La Rivista delle Politiche Sociali" (ed. Ediesse) e "Politiche Sociali" (ed. Il Mulino).

² per contatti: grorab2023@gmail.com; per informazioni e approfondimenti: www.riabitiamoroma.it a breve consultabile on line.

Cifre da capogiro e le esitazioni della Giunta capitolina

In questi anni di grande trasformazione urbana dovuta ai massicci processi di turistificazione, molto si è detto, a partire dalle ricerche, sul ruolo giocato dai cosiddetti affitti brevi sullo spopolamento e snaturamento delle città. E molto ormai si sa anche delle misure adottate in varie realtà europee per limitare questi fenomeni, dei tentativi di stop in corso a Firenze in atto ormai da alcuni mesi, e delle norme draconiane adottate perfino a New York, capitale per eccellenza del liberismo, dopo battaglie ventennali fra Amministrazione e lobbies.

L'Italia non si è ancora dotata di una legge di regolamentazione degli affitti brevi concepita nell'ottica di ristabilire e preservare gli equilibri cittadini fra popolazione residente e posti letto destinati al turismo. E rimane pure controversa la possibilità che – stante il sistema attuale di competenze attribuite ai vari livelli di governo (nazionale, regionale e locale) – i singoli Comuni possano autonomamente imporre limiti al numero delle locazioni brevi in ragione della saturazione dei luoghi.

Di questa assenza di margini sembrano convinti, pure a fronte delle preoccupazioni espresse sul dilagare del fenomeno, sia l'Assessore capitolino al Turismo sia il Sindaco di Roma. Il primo ha ripetutamente perorato la richiesta al Ministero del Turismo di una legge nazionale che desse autonomia ai Comuni, che li mettesse in grado di tarare i provvedimenti sulle realtà locali, ma senza la quale a suo modo di vedere

non sarebbe possibile alcuna iniziativa a livello cittadino. Il Sindaco, a sua volta, nei mesi passati attivo nelle delegazioni e ai Tavoli dei Sindaci con la Ministra del turismo, ha poi recentemente individuato negli affitti brevi il terreno della sua massima debolezza deliberativa³.

Alla luce di ciò resterebbe però in sospeso, forse addirittura inesplorato, un passaggio chiave della legge regionale Lazio n. 8 del 2022 che ha previsto, pur con evidenti contraddizioni al suo interno, che nell'ambito della riorganizzazione del sistema turistico regionale: *"ai fini della salvaguardia ambientale e paesaggistica e del patrimonio storico, artistico, archeologico e monumentale, nonché della sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica, della mobilità e della vivibilità necessaria alla fruizione di luoghi da parte della collettività, Roma Capitale può individuare criteri specifici in riferimento a determinati ambiti territoriali per lo svolgimento di attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione"* (comma ter).

Sta di fatto che a Roma, gli annunci attualmente pubblicizzati nelle diverse piattaforme *on line* (Airbnb ma anche Booking, TripAdvisor, Expedia e altre) sono 35.000, di cui oltre 12.000 illegali, vale a dire non registrati presso gli Uffici competenti. Stando poi alla sola piattaforma Airbnb le strutture risultano essere 29.357, di cui 15.434 nel solo

Centro storico⁴. Numeri importanti che segnalano una forte concentrazione nelle aree centrali della città. Numeri destinati a crescere: secondo le stime più accreditate il Giubileo porterà a Roma nel 2025 ben trenta milioni di visitatori.

Tutta la città in affitto breve?

Si è accennato alle esitazioni della Giunta, ma c'è purtroppo da constatare come anche i cittadini solo da qualche tempo abbiano iniziato ad avvertire la minaccia di questo fenomeno subdolo, veicolato dalla lunga scia di un'economia della condivisione dal volto amichevole e allo stesso tempo alimentato da un formidabile intreccio di necessità e di interessi economici, piccoli e grandi, che a Roma ha fatto della rendita immobiliare una delle fonti principali della sua malsana ricchezza⁵. Secondo una stima Nomisma del 2023, con un affitto breve si può mettere a reddito un appartamento ottenendo un incasso triplo rispetto a quello di un contratto di durata standard; un'evidenza che è ormai sotto gli occhi di tutti semplicemente guardando le numerose pubblicità di agenzie di intermediazione che nell'offrire i loro servizi *all inclusive* (dalle pratiche burocratiche, al restyling, al rifacimento letti) promettono, calcoli in evidenza, guadagni triplicati⁶.

⁴ Cfr. il sito 'Inside airbnb', creato nel 2014 per testimoniare attraverso la pubblicazione dei dati sugli affitti brevi in molte città del mondo prelevandoli direttamente dalla piattaforma.

⁵ Cfr. Pizzo B., "Vivere o morire di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo", Donzelli, 2023.

⁶ "Secondo una stima di Nomisma (...) gli affitti brevi a Milano permettono ai proprietari di incassare al lordo in 110 giorni, quanto ricaverebbero in un anno di locazione tradizionale", in "Il Corriere della Sera" *on line*, "Affitti case a Milano nella Design week alloggi già sold out: prezzi quasi quadruplicati", 8 aprile 2023.

³ Cfr. le interviste al sindaco Gualtieri in "Avvenire" (5 gennaio 2024) e in "Il Corriere della Sera" (27 gennaio 2024).

Convinzioni e convenienze che hanno finalmente iniziato a incrinarsi a causa del disagio sempre meno sostenibile di vivere in luoghi assaliti dal turismo e progressivamente svuotati di senso, con rapporti di vicinato rarefatti, negozi e servizi utili sostituiti da un'offerta monocorde di food&beverage, interi condomini soggetti al transito continuo e incontrollato di figure di passaggio, l'aumento di consumi comuni impropri e di rumori a qualsiasi ora, la crescita esponenziale delle esternalità negative (prima fra tutte quella dei rifiuti). In tale contesto, i cittadini cominciano a prendere coscienza del loro possibile ruolo nel preservare storia, architettura ed anche le tradizioni residue di questi antichi Rioni, bene comune della città e patrimonio dell'umanità secondo le attestazioni Unesco.

Una nuova coscienza dunque, amplificata dalla nuova fase del fenomeno in cui la speculazione degli affitti brevi a scopo turistico si va accavallando con quella della locazione di stanze agli studenti in aree urbane semiperiferiche e periferiche, determinando una profonda alterazione del mercato abitativo dell'intera città. E' aumentata quindi la consapevolezza che i prezzi delle abitazioni dovrebbero tornare ad essere sostenibili e che nel Centro storico e aree limitrofe dovrebbero poter abitare studenti e famiglie. Preziose in questo senso le mozioni intitolate al "Contrasto degli affitti brevi per la tutela dei residenti e del Diritto alla Casa" già approvate, o in via di approvazione, in diversi Municipi romani dei più disparati territori⁷.

⁷ Che al momento risultano essere: I, III, V e XV, mentre in altri - come nel VII - sarebbe stata protocollata per la discussione in Aula.

Non solo B&B: la gamma delle strutture extralberghiere e i varchi delle regole

Se questo è lo scenario, come si configura la regolamentazione del fenomeno nella città?

Sullo sfondo c'è la scarsa normativa nazionale che definisce gli obblighi comuni ad ogni tipologia di affitto breve. Una normativa con finalità di natura principalmente fiscale ed estranea ad ogni criterio di regolamentazione del fenomeno per il suo impatto sui luoghi e la loro vivibilità. Ed è in questa prospettiva debole che gli affitti brevi sono stati normati in Italia a partire dal 2017⁸ con: definizione degli affitti brevi come locazioni con contratto inferiore ai 30 giorni; obblighi fiscali facilitati per le attività svolte da privati⁹; introduzione di un CIN (Codice Identificativo Nazionale) obbligatorio per tutte le strutture extralberghiere, in effetti rimasto poi sulla carta e per questo finora surrogato dai CIR (Codice Identificativo Regionale) nelle Regioni che, come il Lazio, li hanno predisposti e resi obbligatori.

Successivamente, a partire da quest'anno, dopo gli allarmi anche della stampa per l'aumento esponenziale del fenomeno, le ripetute promesse ministeriali e le crescenti aspettative dell'opinione pubblica e dei sindaci sulla possibilità di una nuova legge che allineasse l'Italia ai Paesi europei e fosse all'altezza di un'effettiva

⁸ Decreto Legge n. 50; art. 4, commi 2 e 3.

⁹ Sarà il Decreto attuativo della Legge di conversione n. 96/21 giugno 2017 a distinguere fra attività private e imprenditoriali in relazione al numero di immobili locati attribuendo di conseguenza diversi regimi fiscali: rispettivamente cedolare secca al 21% e partita IVA.

regolamentazione volta a preservare e ripristinare l'equilibrio fra turismo e popolazione residente nei Comuni ad "alta tensione abitativa"¹⁰, attribuendo poteri autonomi ai Comuni, il Ministero del turismo, mantenendo inalterata la logica preesistente, si è limitato a incrementare alcuni degli obblighi già in essere, aggiungendo alcune prescrizioni inerenti la sicurezza degli immobili e poco più¹¹.

Spetta invece alle Regioni il compito di identificare e normare le strutture extralberghiere. Nel Lazio si hanno, limitatamente all'ambito d'interesse (in cui non rientrano gli Ostelli, i Rifugi montani e altre strutture simili): le Guest house o affittacamere, le Case e Appartamenti per vacanze, i Bed & Breakfast¹².

In base al Regolamento esistono obblighi comuni a tutte le tipologie e obblighi specifici che connotano ogni tipologia rispetto alle altre. Gli obblighi comuni sono di: includere la SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) nella comunicazione agli Uffici regionali e comunali preposti, comunicare all'Amministratore di condominio la prossima apertura dell'attività, pagare la tassa di soggiorno e comunicare i dati relativi agli ospiti alla

Polizia di Stato, all'Agenzia regionale del turismo e all'Istat. Viceversa, i requisiti specifici per ciascuna tipologia - in un ginepraio di differenziazioni che sembra concepito per ostacolare ogni possibile controllo sull'effettiva regolarità degli esercizi con conseguenze non banali sulla vivibilità e sicurezza delle persone e dei condomini - riguardano: il numero di stanze, il numero di servizi, il numero massimo di ospiti per notte, l'obbligo (o, al contrario, il divieto) di residenza nell'immobile in cui si offre ospitalità (la residenza nel medesimo immobile è obbligatoria per i proprietari di B&B mentre è vietata per i proprietari o gestori di Case vacanza).

Rispetto a ciò è soprattutto importante considerare come nel medesimo Regolamento regionale venga prevista una diversa forma di ospitalità turistica, agevolata rispetto alle altre, menzionata separatamente all'art. 12 bis come "Altre forme di ospitalità. Alloggi di uso turistico". Per questa tipologia vengono previsti prescrizione "scontate", a partire dal fatto che non vengono previsti requisiti inerenti il numero delle stanze o la numerosità massima di ospiti per notte e che per l'avvio d'attività non sia necessaria alcuna informazione all'Amministratore di condominio né la presentazione di una SCIA ma che sia sufficiente la sola comunicazione telematica all'Agenzia regionale del turismo e al SUAR (Sportello Unico per le Attività Ricettive) del Comune in cui il titolare dichiara sotto la sua personale responsabilità la regolarità urbanistica dell'immobile e le proprie intenzioni di una corretta conduzione della struttura per quanto riguarda le imposte e le comunicazioni obbligatorie¹³.

¹⁰ Il cui elenco è stato stilato dal CIPE, con delibera CIPE risalente al 30 maggio 1985.

¹¹ La Legge n. 145/2023 in connessione con la Legge di Bilancio 2024 ha introdotto un aumento dell'aliquota di imposta dalla cedolare secca, che passa dal 21% al 26% per i redditi derivanti da contratti di locazione breve di più di un appartamento per ciascun periodo d'imposta; l'introduzione di un CIN (Codice Identificativo Nazionale) che sarà assegnato per ciascun appartamento in affitto breve tramite procedura automatizzata gestita dal Ministero del Turismo e relative sanzioni per il non utilizzo; l'affissione di una targa all'interno o all'esterno dell'immobile; misure per la sicurezza degli immobili.

¹² Regolamento regionale n. 8/2015 art. 1 comma 3 da "a" a "i bis".

¹³ L'impianto è stato confermato dal Regolamento regionale Lazio n. 14/2017, "Modifiche al regolamento

Dinamiche di crescita e controlli

Per Roma, in termini di regolamenti, non c'è molto da aggiungere. Infatti le tipologie, i requisiti e gli adempimenti previsti per le strutture extralberghiere si rifanno a quelli previste dal Regolamento della Regione Lazio, compresa la bassa definizione per gli Alloggi ad uso turistico per i quali il Comune non ha prodotto in merito ulteriori specifiche¹⁴.

A fronte delle 35.000 strutture attive, 12.172 risultano essere illegali alla luce di un incrocio realizzato dall'Assessorato al turismo fra il numero degli annunci on line e quello delle strutture registrate presso il SUAR. Un abusivismo imponente, pari ad oltre un terzo delle strutture attive, che, stando alle dichiarazioni sulla stampa, sembra preoccupare l'Assessorato soprattutto per l'evasione della tassa di soggiorno (che l'Assessorato al turismo stima sottrarrebbe alle casse pubbliche fra i venti e i quaranta milioni di euro l'anno) più che per la saturazione, la sicurezza, l'igiene e il decoro della città.

Considerando più nel dettaglio le strutture regolari, sappiamo inoltre che nel periodo 2019/2023 la forte crescita del settore extralberghiero è stata pari al 22% (+ 4.888 unità) per un totale che ha raggiunto le 22.828 unità dalle 17.940 del 2019. In questo quadro la tipologia degli Alloggi ad uso turistico è quella che ha fatto registrare la crescita più dinamica

staccando di molte unità tutte le altre. Ad oggi gli Alloggi ad uso turistico risultano essere 12.660, a fronte delle 3.127 Guest house, delle 2.755 Case vacanza non imprenditoriali, delle 2.693 Case vacanza imprenditoriali e del fanalino di coda ormai rappresentato dai B&B con 1.234 strutture private e 86 imprenditoriali¹⁵. Il perché di questa divaricazione che vede ai due estremi gli Alloggi ad uso turistico in forte crescita e i B&B in netto calo è presto detto. I primi sono quelli soggetti alle minori prescrizioni e adempimenti, gli ultimi a quelli con i maggiori obblighi compreso, se rispettato, quello della residenza in loco e della fornitura agli ospiti della prima colazione. Sui primi non sarà possibile né per i vicini di casa né per le strutture preposte al controllo eccepire, ad esempio, sul numero di stanze, di servizi o di ospiti perché nessuna prescrizione viene espressa dai regolamenti al riguardo. Sugli ultimi i motivi di irregolarità potrebbero essere numerosi e, al di là di non rispettarli, il proprietario o gestore può scegliere, rimanendo nelle regole, di optare per la formula di ospitalità più facile. Verserà sì in questo modo le tasse allo Stato, l'imposta di soggiorno al Comune e forse adempirà regolarmente alle comunicazioni obbligatorie alla Polizia di Stato e all'Istat, ma sarà ineccepibile se non comunicherà all'Amministratore di condominio l'avvio della sua attività, se ospiterà in un appartamento anche di modeste dimensioni e con servizi inadeguati un numero di ospiti spropositato. Una prima opportunità di controllo del fenomeno viene così vanificata dalla lettera dei Regolamenti che si sono prefissati di agevolare

regionale n. 8 del 7 agosto 2015 – Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere”).

¹⁴

www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF546020;
www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF123012

¹⁵ “Corriere della Sera”, Cronaca di Roma, 4 settembre 2023; “Messaggero”, Cronaca di Roma, 4 marzo 2024.

questa forma di ospitalità extralberghiera che appunto sta ormai prevalendo su tutte le altre.

Resterebbe comunque la possibilità di controllare e sanzionare le attività illegali (quelle fantasma, non registrate) e quelle irregolari (quelle che adottano una conduzione difforme rispetto a quanto previsto dai Regolamenti). Ma questa a quanto pare è un'impresa con cui il Comune non riesce a cimentarsi efficacemente se si pensa che nell'ultimo anno le sanzioni elevate sono state in totale meno di 300. Una cifra irrisoria che sembra aver riguardato soprattutto le strutture irregolari (con difetti o abusi nella conduzione) piuttosto che quelle illegali (non dichiarate) perché meno afferrabili delle prime. Una cifra che impone la domanda sul come e sul cosa avvengano le ispezioni. I cittadini non sono neppure in grado di sapere quali e quante siano le forze impiegate allo scopo, se esista come in altre città europee una task force ad hoc, come sia eventualmente composta e di quali mezzi disponga. D'altra parte i cittadini, dato il ginepraio di distinzioni fra le varie tipologie di affitto breve presente nei Regolamenti, non sono neppure in grado di poter distinguere se una struttura extralberghiera presente nel proprio condominio sia regolare o meno e a chi rivolgersi per le opportune verifiche ed eventuali segnalazioni. Lo stesso Amministratore di condominio, che sembrerebbe poter essere il primo interlocutore utile, è per molti aspetti impossibilitato a sapere e a dire. Manca, in conclusione, anche una minima comunicazione pubblica, che sarebbe un presupposto di facile gestione per segnalare la presenza dell'Amministrazione su un tema ormai

scottante e facilitare i percorsi di regolarizzazione. Insomma, riprendendo Flaiano: la situazione è grave ma non sappiamo se sia seria.

A.D.A. e la città! Visioni per costruire un'Agenzia per il Diritto all'Abitare

Luca Blasi¹

Ci siamo sempre occupati di lotta per il diritto all'abitare.

Il 21 Maggio 2003 nasceva la nostra prima esperienza di lotta organizzata intorno a due temi: il diritto all'abitare e il diritto agli spazi indipendenti per la cultura e la socialità; nasceva il laboratorio dell'Astra Occupato di viale Jonio, il seme che poi avrebbe germogliato facendo nascere tutte le altre esperienze che oggi sono attive nel III Municipio di Roma.

Sono passati vent'anni dalla quella "semina" e proprio nell'ottobre del 2023 riceviamo l'incarico a gestire la delega alla cultura nella giunta municipale di Montesacro; chiediamo subito però anche la delega alle politiche per l'abitare provando così a tradurre anche sul piano amministrativo la nostra vocazione primordiale che ha caratterizzato la nostra storia collettiva.

Una delega tutta politica, poiché le politiche abitative non rientrano nelle competenze municipali.

Il pane e le rose, insomma. Non esiste politica sociale possibile se non tiene insieme la risposta ai bisogni dentro l'affermazione dei diritti di base con la costruzione di processi di felicità comunitaria: in un parola l'ABITARE dove il tetto sotto cui vivere dignitosamente è il punto di partenza di un percorso che deve portare alla piena integrazione della persona nel quartiere

e le sue comunità.

Un sogno praticabile, questo, in un'Italia che deve affrontare delle sfide non da poco.

Il nostro paese non investe sull'edilizia residenziale pubblica e, quando lo fa, lo fa male senza studi urbanistici e sociali che legano l'architettura al fattore umano che in quel quartiere e in quelle case andrà a vivere.

Secondo le ultime rilevazioni, le case popolari in Italia sono più o meno 750mila e ospitano circa due milioni di persone. Corrisponderebbero quindi a meno del 3% del totale del patrimonio edilizio del Paese e nella maggior parte dei casi hanno problemi di gestione enormi per non parlare della collocazione urbanistica e sociale, principale causa della nascita dei ghetti o dei quartieri pericolosi, che fanno tanto gola ad un certo tipo di "giornalismo" o a orde di "influencer" pronti a raccogliere like con inutili denunce generiche sulla violenza e lo spaccio.

Di fronte di questo dis-investimento però abbiamo davanti il dramma della casa: i dati sull'emergenza abitativa diffusi dal Ministero dell'Interno e divulgati a ottobre 2023, con ben sette mesi di ritardo, fotografano il dramma che quotidianamente è sotto i nostri occhi; secondo il Viminale nel 2022 gli sfratti sono triplicati (+218%), così come le richieste (+199%). Quarantaduemila i provvedimenti emessi, novantanovemila le richieste di esecuzione, 30.300 gli sfratti eseguiti: l'emergenza casa in Italia è tornata ai livelli precedenti la pandemia, dopo il parziale blocco delle esecuzioni e i numeri sono da record.

A Roma si concentra oltre l'80% dei provvedimenti emessi dai tribunali di

¹Assessore con delega alle Politiche Culturali e Diritto all'Abitare del Municipio III di Roma Capitale e militante Csa Astra.

tutto il Lazio e il 2022 ha visto un boom delle esecuzioni con forza pubblica: +187%. Basterebbero questi dati, inconfutabili, per mettere a tacere tutte le voci critiche nei confronti delle mobilitazioni studentesche, che con acampadas e tende fuori dalle facoltà, hanno provato a mettere l'emergenza abitativa al centro dell'agenda politica del Governo.

Lo hanno fatto insieme ai movimenti per il diritto all'abitare che, unitamente ai sindacati degli inquilini, si sono mobilitati per chiedere «almeno» la riconferma delle misure di sostegno agli affitti e alla morosità incolpevole. Invece è accaduto l'esatto contrario: il Governo Meloni non ha rifinanziato i fondi nazionali per il contributo affitto e morosità incolpevole, contributi che negli anni sono serviti a tamponare gli sfratti.

Ma la situazione, se possibile, è destinata ad aggravarsi sotto il peso della riforma del reddito di cittadinanza che ha annullato, di fatto, una fondamentale misura di welfare (e di redistribuzione delle ricchezze) per milioni di italiani, soprattutto al centro-sud. Più di recente il Governo Meloni, con un atto al limite della pirateria istituzionale, ha stralciato la proposta sul salario minimo delle opposizioni che avrebbe provato ad avvicinare l'Italia agli standard salariali europei.

Come amministratore locale posso confermare la drammaticità dello scenario con il quale ci troviamo a fare i conti quotidianamente, con armi sempre più spuntate a causa delle politiche del Governo. Da qualsiasi punto di vista lo si guardi, il quadro è inquietante: nel mercato privato sono aumentati affitti e mutui (oltre alla

garanzie folli richieste tanto per gli uni e gli altri); nell'offerta di alloggi popolari, scarsa per qualità e quantità: oggi in Italia mancano all'appello più di 600mila unità; nella gestione folle della dismissione del patrimonio pubblico degli enti (principalmente Inps ed Enasarco) dove la tutela del diritto all'abitare del ceto medio residente non sembra essere una priorità per nessuno.

In questo scenario cosa può fare un assessore con una delega politica all'abitare nel municipio di Roma con il più alto numero di case popolari (oltre 9.000) e un grande patrimonio immobiliare degli enti?

Sicuramente stare per la strada, di fronte alle porte degli inquilini sotto sfratto, dialogare costantemente con movimenti e sindacati rendendoli partner fondamentali dell'azione istituzionale.

Ma non basta.

Per questo abbiamo deciso di dare più forza progettuale e visionaria alla nostra azione: con il Giubileo ad ogni municipio di Roma sono stati erogati fondi per un milione di euro per interventi di manutenzione straordinaria. Il Municipio Roma III impegnerà questi fondi per riqualificare dei locali su Via Monte Fascia al Tufello e costruire l'Agenzia per Diritto all'Abitare; questa agenzia avrà, da un punto di vista strutturale, alcuni uffici per il lavoro degli operatori impegnati nell'agenzia e cinque appartamenti per accogliere i cittadini vittime di procedimenti di sfratto, a cui non si è fatto in tempo a trovare delle soluzioni e che temporaneamente potranno alloggiare in un safe-space del Municipio; avremo così tempo per permettere alle persone accolte di gestire quella particolare fase della

propria vita (accompagnati a invece noi come amministrazione avremo tempo per attivare tutte le misure di welfare possibili atte a fargli ottenere il diritto ad una alloggio dignitoso.

Questo esperimento nasce dalla convinzione, che soprattutto in contesti metropolitani come Roma (la metropoli più estesa d'Europa con la minor densità abitativa), non sia possibile monitorare e agire sul diritto all'abitare con lo strumento degli uffici unici centralizzati: solo una politica di prossimità (con strutture territoriali "light" fortemente connesse al territorio e senza costi esorbitanti di gestione) può restituire una fotografia reale del problema o delle soluzioni, attivandosi in maniera puntuale prevenendo l'aumento dell'emergenza sociale.

Un esperimento che vogliamo mettere a disposizione e sul quale speriamo si apra un dibattito positivo nella città e tra città, convinti che serva un approccio visionario alle politiche abitative per sognare e costruire le città felici del domani.



A stylized, high-contrast illustration of a city street scene. The background is a light gray, and the buildings and people are rendered in dark gray and black. The buildings are multi-story, with many windows and doors. The people are depicted in various poses, some walking, some standing, and some interacting. The overall style is graphic and modern.

PARTE III

**QUALI POLITICHE? PRATICHE
INNOVATIVE PER IL DIRITTO
ALL'ABITARE**

LE PROPOSTE DI INTERVENTO.

UN QUADRO DI INSIEME

Sara Fiordaliso

Diritto alla casa e diritto alla città

Affinché il diritto all'abitare sia garantito, il tema dell'abitazione nella sua accezione ampia, intesa contestualmente come diritto alla casa e diritto alla città, deve tornare a essere al centro delle politiche pubbliche.

Tale processo deve iniziare dal rinnovamento della governance delle politiche abitative, che deve essere multilivello ma, al contempo, responsabilizzare lo Stato centrale nel garantire a tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione a livello territoriale, l'esigibilità del diritto all'abitare.

Un sistema che deve quindi garantire a tutte le persone l'accesso a un'abitazione dignitosa a una quota accessibile del proprio reddito nonché la qualità dello spazio pubblico in cui l'abitazione insiste.

Gli interventi pubblici devono infatti includere le azioni necessarie a rendere lo spazio pubblico inclusivo, partecipato, connesso, munito di servizi: gli spazi urbani devono garantire il benessere sociale delle comunità, attuando un modello che persegua la transizione ecologica e contrasti le dinamiche edilizie espansive di consumo del suolo.

Edilizia residenziale pubblica ed edilizia sociale

È quanto mai urgente tornare a investire nell'edilizia residenziale pubblica: il gap tra offerta di alloggi e relativa domanda è abissale, con circa 700.000 nuclei in attesa di assegnazione. È necessaria, quindi, una adeguata programmazione degli interventi con finanziamenti certi e continuativi e, inoltre, l'efficientamento del sistema di gestione anche mediante gli opportuni interventi legislativi di riordino degli enti gestori.

In un'ottica di riduzione di consumo del suolo, è necessario procedere con:

- la programmazione e il finanziamento delle ristrutturazioni degli alloggi pubblici esistenti a oggi inutilizzati;
- il blocco alle operazioni di dismissione degli immobili pubblici;
- il recupero e la destinazione ai fini abitativi del diverso patrimonio pubblico inutilizzato o sottoutilizzato;
- l'acquisizione di patrimonio privato inutilizzato per la realizzazione di immobili pubblici.

L'ordinamento individua nell'edilizia sociale uno strumento per determinare un'offerta di alloggi a canone calmierato destinata a chi non ha i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ma

comunque non riesce a sostenere l'affitto a canoni di mercato.

Si ritiene che, per il raggiungimento dei suoi scopi, la gestione e l'assegnazione degli immobili di edilizia sociale debba essere, necessariamente e senza deroghe, pubblica e garantire che tali immobili siano effettivamente destinati ai soggetti in difficoltà economica e a un canone di locazione effettivamente accessibile.

La presenza di quote significative di edilizia sociale andrebbe garantita per ogni intervento edilizio, nell'alveo di una politica di rigenerazione del patrimonio esistente inutilizzato che non incentivi la costruzione di nuovi immobili.

Il mercato privato

Le criticità del mercato privato degli affitti riguardano, specialmente nei centri urbani interessati da un'alta domanda di abitazioni e/o da dinamiche speculative, sia la scarsa offerta di alloggi che canoni di affitto eccessivamente onerosi.

La normativa non pone sostanziali limiti all'azione del privato con riferimento ad acquisto, vendita e messa in locazione degli immobili a uso abitativo.

Non vi sono infatti limiti all'iniziativa privata: chiunque, anche in comuni con una forte tensione abitativa, può acquistare un immobile e rivenderlo per realizzare un guadagno, questo anche in caso di immobili appena ristrutturati col beneficio delle agevolazioni fiscali. D'altra parte, non vi è alcuno svantaggio per i

proprietari a tenere i propri immobili sfitti. Questo comporta l'erosione dell'offerta abitativa in affitto.

È pertanto opportuno intervenire al fine di dissuadere i proprietari nel porre in essere entrambi i comportamenti sopra descritti, per esempio determinando un tempo minimo per poter rivendere l'immobile che ha beneficiato delle agevolazioni fiscali per ristrutturazione e ancora prevedendo una tassazione del patrimonio abitativo inutilizzato.

Come ampiamente descritto nei precedenti capitoli di questa pubblicazione, la determinazione del canone di affitto è sostanzialmente libera e questo determina, nei comuni e nei quartieri ad alta domanda abitativa o soggetti ai fenomeni di gentrificazione/turisticizzazione, canoni di affitto a valori socialmente inaccettabili. È opportuno, pertanto, rivedere l'attuale normativa che regola i contratti di locazione ai fini abitativi per porre un tetto, determinato in base alle zone e alle caratteristiche dell'immobile, ai canoni di locazione.

È da precisare, inoltre, che un'efficace politica di edilizia residenziale pubblica può contribuire alla regolazione del mercato degli affitti: un maggior numero di alloggi pubblici assegnati diminuirebbe la domanda di alloggi in affitto sul mercato privato con l'effetto della potenziale riduzione del valore dei canoni di affitto nel mercato libero.

Nell'attuale quadro normativo, lo strumento delle Agenzie Sociali per la Casa potrebbe essere maggiormente sperimentato. Tali organismi possono avere un effetto interessante di regolazione del mercato nel loro svolgere il ruolo di intermediari pubblici tra inquilini in difficoltà e proprietari di immobili, incentivando la conclusione di contratti di locazione a canone concordato tra tali soggetti, per esempio grazie alla leva di un fondo di garanzia pubblico a copertura di potenziali morosità.

Affitti brevi

È quanto mai urgente l'adozione di una efficace legge nazionale di regolamentazione degli affitti brevi, che consenta la pianificazione della presenza degli alloggi destinati a tale utilizzo sul territorio.

La normativa dovrebbe, in particolare, dare la possibilità ai Comuni di definire, con regole certe, un tetto massimo di alloggi per area urbanistica da poter affittare a breve termine e la loro distribuzione sul territorio, con l'effetto di rimettere sul mercato alloggi destinati alla locazione per uso abitativo. Andrebbe inoltre abrogata ogni tipologia di agevolazione fiscale a favore della locazione breve.

Al riguardo, si rimanda alla proposta di legge formulata da Alta Tensione Abitativa (ATA) disponibile online¹ e da loro descritta nel capitolo *“Una proposta di legge per la regolamentazione delle locazioni brevi”* all'interno della Parte II *“Uno*

sguardo trasversale alla questione abitativa” di questa pubblicazione.

Studenti

Le proposte descritte nei precedenti paragrafi riguardanti la regolazione del mercato privato degli affitti, tra cui le locazioni brevi, avrebbero un impatto positivo anche sulla disponibilità di alloggi a canone accessibile per la popolazione studentesca.

Le politiche abitative per gli studenti devono necessariamente contemplare anche un serio piano di investimenti in alloggi pubblici che colmino l'enorme gap tra il numero degli studenti e l'attuale offerta abitativa pubblica (circa 45.000 posti letto pubblici a fronte di circa 900.000 studenti fuorisede).

Il welfare

È urgente il rifinanziamento immediato del Fondo nazionale di sostegno all'affitto e del Fondo nazionale per la morosità incolpevole, per i quali l'attuale Governo non ha stanziato alcuna risorsa sin dal suo insediamento e nonostante gli stessi siano gli unici strumenti di welfare previsti dalla normativa nazionale per sostenere chi in affitto e non riesce a sostenerlo.

Al contempo è necessaria la semplificazione dell'accesso ai contributi pubblici, sia nazionali che locali, in modo che gli stessi agiscano con finalità preventiva della situazione di emergenza abitativa non riparativa, e che siano strumenti a supporto di progetti di uscita reale dalla precarietà abitativa.

¹ <https://altatensioneabitativa.it/>

Rigenerazione urbana e recupero

Come già anticipato, il diritto all'abitare è pieno solo se si realizza il godimento di uno spazio pubblico adeguato con riferimento alle dimensioni ambientale, urbanistica, economica e sociale. Tutto ciò si realizza se, nello spazio pubblico, vi sono servizi, luoghi di cultura, spazi che favoriscano la partecipazione, se il quartiere è interconnesso nel tessuto della città.

Bisogna quindi investire nello sviluppo urbano, sociale ed economico dei quartieri e invertire un modello che determina città a macchia di leopardo con, da una parte, quartieri svuotati dagli abitanti e trasformati nel tessuto economico per effetto della turistificazione e della rendita immobiliare e, dall'altra, quartieri abbandonati e isolati che, spesso, hanno importanti quote di case popolari e rivelano un indice di disagio economico elevatissimo.

Diviene centrale, quindi, il finanziamento di giusti programmi di rigenerazione urbana che investano tutti i quartieri e che non corroborino, ma invertano le dinamiche sopra descritte. In particolare, nei quartieri a elevata presenza di case popolari sono necessari interventi sia materiali (ristrutturazioni; efficientamento energetico, ecc.) che qualitativi che favoriscano la coesione e l'integrazione sociale dello spazio abitabile e contrastino i fenomeni di ghettizzazione e di marginalità sociale.

Nell'ottica della rigenerazione urbana, il recupero ai fini abitativi e sociali del patrimonio pubblico in disuso promosso dalle comunità locali può svolgere un ruolo importante. Tali esperienze sono terreno di innovazione sociale e di pratiche abitative sperimentali che è necessario promuovere e incentivare con i necessari interventi normativi ai vari livelli di governo.

Dati

L'adozione di interventi efficaci non può prescindere da un'adeguata conoscenza della situazione abitativa e dell'impatto delle politiche vigenti.

È necessario quindi dare attuazione all'Osservatorio Nazionale della Condizione Abitativa, previsto dell'ordinamento ma non ancora operativo e, inoltre, istituire Osservatori territoriali che siano tra loro interconnessi e che operino in stretta relazione con gli enti locali, i sindacati e ogni altra organizzazione operante nel settore.

Compito di tali organismi è procedere alla raccolta programmatica e sistemica dei dati utili alla conoscenza della situazione abitativa nelle rispettive aree territoriali (per esempio: numero e localizzazione degli immobili pubblici e privati inutilizzati; monitoraggio degli affitti brevi in termini numerici e di localizzazione nel territorio; andamento del mercato immobiliare; ecc.) - anche avviando le giuste collaborazioni con soggetti quali per esempio l'ISTAT e l'Agenzia delle Entrate - e inoltre misurare l'impatto degli strumenti già adottati. Tale

conoscenza è fondamentale per determinare i fabbisogni e migliorare, efficientare e innovare le politiche pubbliche dell'abitare.

QUALI POLITICHE PER ROMA? LE PROPOSTE DI NONNA ROMA SUL MERCATO DEGLI AFFITTI

Sara Fiordaliso

Uno sguardo oltre il mercato degli affitti

Nella parte conclusiva di questo documento, ci concentreremo sulle proposte rivolte all'Amministrazione della città di Roma, con riferimento al perimetro degli strumenti di intervento nel mercato privato degli affitti.

Gli spazi di necessaria azione da parte dell'Amministrazione non si esauriscono a questo ambito di intervento. Molti di questi sono affrontati nel cosiddetto "Piano Casa", (descritto nel secondo capitolo della *Parte I* di questa pubblicazione) che vive in questo momento la sua fase attuativa. Come in un organismo, l'efficacia di tali ulteriori azioni ha un effetto collaterale anche sulle dinamiche del mercato privato degli affitti, dalla determinazione di domanda e offerta a quella dei prezzi dei canoni.

Come evidenziato in particolare nel capitolo precedente, le politiche abitative richiedono molteplici interventi che riguardano ambiti diversi, ma correlati. Tali provvedimenti necessitano inoltre delle opportune sinergie con gli interventi di competenza di altri assessorati, oltre quello alle politiche

abitative, come quelli alle politiche sociali e all'urbanistica.

Guardando oltre gli interventi direttamente rivolti al mercato degli affitti, è necessario quindi che l'Amministrazione aumenti l'offerta di alloggi pubblici, anche per decomprimere la domanda sul mercato privato - in primis tramite nuovi acquisti, ma anche rendendo abitabile il patrimonio rimasto inutilizzato a causa dei mancati interventi di manutenzione, oltre che tramite l'ottimizzazione delle procedure di rilascio e assegnazione degli immobili.

L'edilizia sociale - a oggi testimone di abusi e distorsioni che fanno sì che non persegua nei fatti la sua finalità di offerta abitativa per i nuclei in difficoltà - necessita di urgenti provvedimenti di regolazione e riordino, da una parte per incrementare l'offerta abitativa e, dall'altra, per garantirne l'utilizzo da parte dei soggetti in difficoltà abitativa secondo una scala di priorità sociale e criteri e modalità di individuazione dei beneficiari determinati dal pubblico.

La gestione dell'emergenza abitativa è un ulteriore tassello: con la premessa che l'obiettivo è la riduzione del fenomeno tramite l'adozione degli idonei strumenti preventivi (che verranno trattati successivamente in questo capitolo), bisogna garantire che chi fuoriesce dal mercato privato dell'affitto - per esempio dopo uno sfratto - non debba finire in strada e abbia la garanzia di una abitazione dignitosa. È quindi necessario il completo

superamento dell'attuale sistema capitolino - a oggi fondato sui Centri di Assistenza Alloggiativa Temporanea (C.A.A.T.) in corso di chiusura, e il servizio di assistenza e sostegno socio alloggiativo (SASSAT) a oggi non ancora operativo.

L'Amministrazione deve inoltre promuovere processi di rigenerazione urbana che interessino, in particolare, i quartieri con maggiore presenza di case popolari. Inoltre, deve valorizzare e regolarizzare i moltissimi esempi virtuosi di riqualificazione ai fini abitativi di edifici dismessi e inutilizzati della città, occupati da movimenti, organizzazioni, gruppi, come il MAAM, Spin Time, Porto Fluviale e molti altri, che sono diventati veri e propri laboratori di pratiche sociali e abitative innovative, garantendo la continuità abitativa agli occupanti.

Più in generale, l'Amministrazione, tramite il lavoro sinergico di tutti gli assessorati e dipartimenti interessati, deve diventare agente di trasformazione del tessuto economico della città verso un modello sostenibile, partecipato e diffuso, che metta al centro le comunità territoriali e che spezzi il paradigma dell'immobiliare come estrattore di rendita. Un'inversione del modello di sviluppo della città è necessaria da una parte per invertire la rotta della turistificazione di interi quartieri, d'altra parte per rivitalizzare le periferie e i quartieri dormitorio e contribuire alla prevenzione del disagio economico degli abitanti della città.

Infine, è quanto mai urgente che Roma Capitale si ponga come interlocutore nei confronti della Regione Lazio e del Governo per i necessari interventi ai diversi livelli di governo con riferimento a tutte le proposte descritte nel precedente capitolo, dall'incremento dell'offerta di alloggi pubblici residenziali e per gli studenti agli opportuni interventi normativi di regolazione del mercato degli affitti residenziali.

Con queste premesse, nei prossimi paragrafi ci concentreremo sulle proposte rivolte all'Amministrazione per la realizzazione di efficaci politiche di intervento nel mercato degli affitti. Di queste, la riforma del welfare, l'Osservatorio e l'Agenzia sono strumenti previsti dal cosiddetto "Piano Casa": si è in attesa dei provvedimenti attuativi per la loro concreta definizione e realizzazione. Al riguardo, si richiede all'Amministrazione un'accelerazione.

L'Osservatorio della condizione abitativa

Senza l'acquisizione dei dati e le opportune elaborazioni e monitoraggi non si possono conoscere i fabbisogni, le criticità e l'efficacia delle politiche in vigore. Di conseguenza non si possono definire nuove politiche, innovare gli strumenti e allocare in modo corretto le risorse. Questo è ancora più evidente in una città complessa, estesa e variabile nel suo territorio come Roma.

L'Osservatorio della condizione abitativa, se adeguatamente costruito e opportunamente

coinvolto nell'adozione delle decisioni dell'Amministrazione, è uno strumento essenziale di politica abitativa. In assenza di questo organismo, come accaduto finora, le politiche dell'Amministrazione non possono che essere inesatte e rischiare di essere inefficaci. Di contro, un Osservatorio mal costruito, o comunque che non sia l'espressione di una ferma volontà politica di dotare l'Amministrazione comunale di uno strumento di reale supporto alla definizione delle politiche, rischia di divenire una scatola vuota. Senza Osservatorio, gli strumenti che verranno descritti nei successivi paragrafi non possono che essere sviliti nella loro efficacia.

Il "Piano Casa" delinea alcuni elementi essenziali dell'Osservatorio. Le modalità di funzionamento e composizione dell'organismo dovranno invece essere definite con deliberazione dell'Assemblea Capitolina.

Con riferimento agli aspetti già definiti nel documento programmatico, o che dovranno essere determinati, si avanzano alcune osservazioni e proposte.

Si ritiene condivisibile quanto previsto dal "Piano Casa" circa i compiti dell'organismo, che spaziano dall'analisi e valutazione del fabbisogno abitativo e delle dinamiche di mercato, alla valutazione di impatto dei provvedimenti adottati ai vari livelli di governo, al supporto nell'elaborazione di provvedimenti da parte dell'Amministrazione.

Rispetto all'articolazione dell'Osservatorio, è ugualmente condivisibile quanto già previsto ovvero la possibilità di riunire l'organismo in formazione di "partenariato sociale" oppure in formazione di "analisi e monitoraggio".

Con riferimento ai componenti dell'Osservatorio, si ritiene quanto mai necessario che le parti sociali rientrino tra i soggetti partecipanti alla formazione di "partenariato sociale", includendo, oltre le associazioni e le organizzazioni sindacali di rappresentanza di inquilini e proprietari, anche le organizzazioni del terzo settore, attive nel diritto all'abitare, perché sono anch'esse rappresentative del disagio abitativo in città, come testimoniato dal loro essere state interlocutrici dell'Amministrazione nel corso della definizione del "Piano Casa".

A nostro avviso, l'Osservatorio dovrà far riferimento al Dipartimento politiche abitative e al relativo Assessorato, tuttavia dovrà essere prevista la partecipazione dei Dipartimenti competenti in materia di politiche sociali, urbanistica, lavori pubblici, bilancio e servizi anagrafici nelle riunioni in formazione di "analisi e monitoraggio". Tale previsione è necessaria per la definizione di politiche abitative che contemplino gli aspetti di competenza delle direzioni sopra citate per le necessarie sinergie. Devono essere inoltre previste forme di partecipazione all'Osservatorio dei relativi Assessorati competenti, per il confronto e l'acquisizione di informazioni loro utili per la

determinazione dei provvedimenti di loro competenza.

Dovranno inoltre essere previste modalità di partecipazione per i Municipi, che in prospettiva dovranno essere i soggetti privilegiati di riferimento della cittadinanza per l'accesso alle misure di politica abitativa. Inoltre, considerati i dati nella loro disponibilità e il potenziale supporto nell'elaborazione di strumenti e strategie, con particolare riferimento alla prevenzione degli sfratti e degli sgomberi, è opportuno prevedere forme di partecipazione del Tribunale di Roma e della Prefettura.

È inoltre opportuno valutare la partecipazione di ulteriori soggetti esterni come, per esempio, l'ISTAT.

La delibera che andrà a istituire l'Osservatorio dovrà prevedere chiaramente il potere in capo allo stesso di acquisire, senza ostacoli, i dati nella disponibilità di tutti i Dipartimenti chiamati a partecipare prima elencati - politiche sociali, urbanistica, ecc. - e dell'ufficio statistica di Roma Capitale, oltre che del Dipartimento politiche abitative.

Da ultimo si richiede l'allocazione adeguata di risorse economiche e di personale, oltre che la dotazione di idonei strumenti informatici, per l'efficace funzionamento dell'Osservatorio.

Si ritiene inoltre criticabile che il "Piano Casa" non preveda il versamento di compensi o gettoni per i partecipanti l'Osservatorio. Diversamente, crediamo che il lavoro dei componenti della formazione

"analisi e monitoraggio" e della persona che andrà a coordinare l'Osservatorio, debba essere remunerato. Il corretto funzionamento dell'organismo dipende, infatti, anche da un'adeguata destinazione di tempo oltre che dal possesso di adeguate competenze che necessitano di una remunerazione.

L'Osservatorio, per funzionare, deve essere oggetto di un deciso investimento politico che si concretizzerà nella direzione e programmazione dei lavori e negli strumenti operativi ed economici di cui sarà dotato!

La riforma del welfare e le azioni preventive degli sfratti

La riforma del welfare comunale prospettata nel "Piano Casa" sembra aver individuato tutte le criticità del sistema precedente e definito gli elementi essenziali verso un nuovo strumento che determini il passaggio da una funzione riparativa della condizione di emergenza abitativa a quella preventiva.

La struttura della nuova misura, descritta nel secondo capitolo della *Parte I* di questo documento, prevede una corresponsione al soggetto beneficiario maggiormente tempestiva grazie all'erogazione a richiesta e non più a bando. Inoltre è prevista l'erogazione già all'insorgere della difficoltà abitativa oppure per categorie particolare quali le donne vittime di violenza, e non più successivamente all'avvio della

procedura di sfratto; per rimuovere gli ostacoli all'accesso alla misura di welfare e garantire la sua efficacia nell'uscita o prevenzione della condizione di emergenza, è previsto che si possa accedere allo strumento già alla sottoscrizione del contratto preliminare di locazione e non più successivamente alla registrazione del contratto di locazione; infine è prevista l'erogazione anche da parte dei Municipi, tenuto conto della necessità di integrare maggiormente il ricorso a tale dispositivo con l'attività dei servizi sociali.

Si tratta di un'ottima struttura che chiediamo sia resa effettiva dall'Amministrazione con il successivo provvedimento di istituzione dello strumento, che dovrà innanzitutto definire adeguati criteri di accesso per realizzare l'obiettivo dell'erogazione della misura già all'insorgenza della difficoltà abitativa, oltre che definire un importo che consenta di sostenere un affitto privato a Roma e una durata che consenta il parallelo compimento di un percorso di uscita dalla condizione di fragilità, anche tramite la presa in carico dei servizi sociali.

Devono essere inoltre poste in essere le azioni necessarie a evitare il verificarsi di prassi difformi da parte dei Municipi nelle modalità di richiesta ed erogazione della misura.

Lo strumento potrà inoltre funzionare solo con una dotazione di personale adeguata e con lo stanziamento di sufficienti risorse economiche. È prevista una pioggia di richieste come effetto del mancato

finanziamento da parte del Governo dei fondi per la morosità incolpevole e per il sostegno all'affitto. A questo si aggiunge l'importante riduzione dei beneficiari dell'Assegno di inclusione (Adi) rispetto all'abolito Reddito di cittadinanza. Riguardo tali aspetti, l'Amministrazione dovrebbe avviare le opportune interlocuzioni con il Governo per il rifinanziamento dei fondi e l'introduzione di un reddito minimo garantito per superare l'inefficace e ingiusto Adi, come richiesto nella campagna "Ci vuole un reddito" di cui Nonna Roma è promotrice.

Tra gli strumenti di gestione dell'emergenza abitativa, l'Amministrazione sta lavorando a un protocollo di intesa con la Prefettura per intervenire in caso di soggetti destinatari di sfratto esecutivo. L'obiettivo dell'Amministrazione è che la Prefettura invii con congruo anticipo al Comune la lista dei nuclei familiari che hanno un'ordinanza di sfratto esecutivo, in modo da poter attivare tempestivamente azioni quali la presa in carico da parte degli assistenti sociali del Comune, capire se la famiglia è in graduatoria per un alloggio di Edilizia residenziale pubblica, attivare gli strumenti di welfare e trattare con la proprietà dell'immobile. Il protocollo è in discussione da più di un anno: la sua adozione è più che mai urgente in una città che vede l'esecuzione di otto sfratti al giorno. Chiediamo quindi che la Prefettura e l'Amministrazione procedano alla sottoscrizione e all'attuazione del protocollo.

Il sistema di welfare e il protocollo anti sfratti potranno funzionare a pieno regime se verrà istituita, contestualmente, l'Agenzia sociale per l'abitare, la cui attività potrà essere utile a individuare una nuova abitazione in affitto per i soggetti sotto provvedimento di sfratto o che hanno necessità di richiedere il contributo di sostegno all'affitto o per fare da garante nella ricontrattualizzazione con il precedente proprietario.

L'istituzione dell'Osservatorio sarà anch'essa utile alla determinazione del fabbisogno economico e dei numeri dei soggetti potenzialmente destinatari della misura, oltre che alla valutazione nel tempo dell'efficacia e dell'impatto.

L'Agenzia sociale per l'abitare

L'Agenzia sociale per l'abitare deve essere istituita quanto prima! Il suo ruolo è fondamentale nelle attività di prevenzione e soluzione dell'emergenza abitativa oltre che per offrire una soluzione ai soggetti che non posseggono i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ma non riescono comunque a trovare una soluzione sostenibile nel mercato privato degli affitti.

L'Agenzia deve essere un organismo snello e dinamico che sappia adattarsi alle variazioni dei fabbisogni e all'andamento del mercato immobiliare, uno strumento che abbia la capacità di sperimentare.

Il "Piano Casa" ha delineato alcuni elementi essenziali dell'Agenzia. In particolare ne ha precisato finalità e compiti, oltre ad aver definito che sarà dotata di un fondo di garanzia rotativo. Tuttavia, siamo ancora in attesa della delibera istitutiva, che ne dovrà definire la natura giuridica, la governance, le finalità, le modalità di funzionamento e le risorse.

Il ruolo centrale e identificativo dell'Agenzia, a nostro avviso, deve essere quello di intermediario tra inquilini e proprietari e garante pubblico per la sottoscrizione di contratti a canone concordato. Questa è la dotazione minima di partenza dell'Agenzia, rispetto alla quale si può pensare a una partenza immediata e a una implementazione graduale di ulteriori servizi e finalità.

Questo organismo dovrà, dal nostro punto di vista, diventare il punto di riferimento della cittadinanza con riferimento a tutte le prestazioni e i servizi abitativi, in primis per l'erogazione diretta delle misure di welfare, quindi per l'acquisizione delle domande di edilizia residenziale pubblica o, ancora, per la gestione degli strumenti di emergenza abitativa e degli alloggi di edilizia sociale.

È bene focalizzare che l'Agenzia potrà essere efficace, e inoltre allargare il suo spettro di compiti e strumenti, solo restituendo completa efficacia al Dipartimento politiche abitative e agli ulteriori strumenti di intervento previsti.

Con riferimento alle caratteristiche dell'Agenzia, si ritiene che la sua

natura giuridica debba essere necessariamente pubblica, essere riferita al Dipartimento politiche abitative, e realizzata tramite la creazione di un ufficio centrale a livello comunale con la previsione di uffici territoriali in tutti i Municipi.

Tale articolazione vede la struttura centrale comunale con le funzioni di coordinamento, di prevenzione di prassi difformi da parte degli uffici territoriali, di monitoraggio insieme all'Osservatorio, oltre che di interfaccia con i proprietari, in particolare quelli di grandi dimensioni, di reperimento di alloggi da destinare all'affitto a canone concordato per il tramite dell'Agenzia.

Gli uffici municipali dovranno invece essere l'interfaccia concreta della cittadinanza e disporre degli strumenti necessari a gestire direttamente le richieste di inquilini e proprietari.

Per essere attrattiva nei confronti dei proprietari, l'Agenzia dovrà figurare come un soggetto credibile e dotarsi di idonei strumenti. Oltre alla previsione da parte dell'Amministrazione di agevolazioni fiscali ed eventuali contributi una tantum per i proprietari e gli inquilini che sottoscriveranno un contratto tramite l'Agenzia, lo strumento principe dovrà essere il fondo di garanzia.

Le modalità di accesso e funzionamento, la destinazione di risorse economiche adeguate e la costruzione nel tempo di una credibilità legata alla sua efficacia

sono gli elementi da focalizzare per rendere l'Agenzia un effettivo punto di riferimento per gli attori del mercato degli affitti.

A nostro avviso, ogni ufficio municipale dovrà avere un suo fondo di garanzia con una dotazione di risorse adeguata.

Rispetto ai requisiti di accesso per gli inquilini, si ritiene che il fondo dovrà essere rivolto ai soggetti oltre la soglia ISEE per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (per i soggetti entro la soglia deve essere garantito un alloggio pubblico) ed entro una soglia che dovrà essere determinata con la finalità di includere i soggetti che hanno difficoltà ad accedere al mercato privato degli affitti, e di escludere chi non versa in tale condizione di difficoltà. In analogia con altre agenzie già attive nel Paese, una ipotesi potrebbe essere il doppio della soglia ISEE per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. A ogni modo, i requisiti andrebbero definiti a valle di un'analisi del fabbisogno abitativo e delle caratteristiche dei nuclei oltre che delle dinamiche del mercato immobiliare.

A nostro avviso, all'interno dei requisiti sopra descritti, deve essere garantito l'accesso anche a chi è destinatario di uno sfratto e si trova in una condizione di emergenza abitativa. Il ruolo dell'Agenzia dovrebbe essere, in questi casi, quello di operare utilizzando anche gli ulteriori strumenti previsti, dal protocollo sfratti all'attivazione del welfare comunale, per transitare gli inquilini verso una condizione di

stabilità abitativa con la sottoscrizione di un contratto di locazione garantito dal Comune.

Affinché possa concretamente supportare gli inquilini ed essere attrattivo per i proprietari, il fondo di garanzia deve poter essere attivato al manifestarsi della morosità incolpevole e garantire una copertura adeguata con riferimento agli importi (canone di affitto e spese accessorie) e alla durata (si ritiene debba essere previsto un tempo, a nostro avviso non superiore a diciotto mesi, utile all'inquilino per risolvere la temporanea difficoltà economica con la contestuale attivazione degli ulteriori strumenti di supporto previsti dalla normativa).

Per poter valutare i fabbisogni dell'Agenzia, per esempio l'ammontare delle risorse da destinare al fondo di garanzia, e per l'innovazione e il miglioramento degli strumenti di cui è dotata, è necessario anche in questo caso il coinvolgimento dell'Osservatorio. L'organismo è stato infatti deputato dal "Piano Casa" a contribuire nel 2023 allo studio preliminare all'adozione della delibera istitutiva dell'Agenzia. A oggi né l'Osservatorio né l'Agenzia sono stati istituiti.

Gli affitti brevi

Come ampiamente descritto precedentemente, il dilagare degli affitti brevi sta erodendo progressivamente l'offerta abitativa residenziale, soprattutto in particolari quartieri della Capitale.

L'Amministrazione deve innanzitutto avviare una interlocuzione con il Governo per chiedere a gran voce l'adozione di una norma nazionale che colmi le attuali lacune e vada effettivamente a regolare gli affitti brevi fornendo gli idonei strumenti alle amministrazioni comunali, in linea con la proposta di legge avanzata da Alta Tensione Abitativa che è stata descritta nella *Parte II* di questo rapporto e riproposta anche nel precedente capitolo.

Contestualmente l'Amministrazione è chiamata a interloquire con la Regione Lazio per verificare le possibilità di intervento nella sua competenza tramite una revisione del Regolamento regionale Lazio n. 14/2017 che disciplina le strutture extra alberghiere.

Medio tempore, si chiede all'Amministrazione di valutare eventuali spazi per interventi regolatori, oltre che di porre in essere tutte le opportune azioni in capo agli Assessorati competenti volte a invertire la tendenza alla turistificazione della città, per la realizzazione di un modello di sviluppo alternativo.

LE PROPOSTE DI NONNA ROMA IN PILLOLE

Al Governo

- **Regolamentare**

il mercato delle locazioni abitative, ponendo un tetto al prezzo dei canoni di locazione in base alle zone e alle caratteristiche dell'immobile.

- **Disincentivare**

i proprietari nel tenere i propri immobili sfitti, per esempio tramite la tassazione del patrimonio abitativo inutilizzato.

- **Disincentivare**

i comportamenti speculativi da parte dei proprietari, per esempio determinando un tempo minimo per poter rivendere l'immobile per chi ha beneficiato delle agevolazioni fiscali per ristrutturazione.

- **Promuovere**

la diffusione sul territorio nazionale di Agenzie sociali per l'Abitare.

- **Dare attuazione**

all'Osservatorio Nazionale della Condizione Abitativa e promuovere l'istituzione di Osservatori territoriali che siano tra loro interconnessi e che operino in stretta relazione

con gli enti locali, i sindacati e ogni altra organizzazione operante nel settore.

- **Introdurre**

una vera legge nazionale di regolamentazione degli affitti brevi che consenta la pianificazione della presenza degli alloggi destinati a tale utilizzo sul territorio e fornisca i giusti strumenti alle amministrazioni locali.

- **Rifinanziare**

immediatamente il Fondo per la morosità incolpevole e il Fondo per il sostegno all'Affitto e semplificare l'accesso agli strumenti di welfare in modo che gli stessi agiscano con finalità preventiva, e non riparativa, della situazione di emergenza abitativa.

A Roma Capitale

- **Avviare**

le opportune interlocuzioni con il Governo per dare attuazione agli interventi sopra descritti.

- **Con riferimento agli affitti brevi,**

oltre a una decisa interlocuzione con il Governo, valutare i possibili spazi per interventi regolatori e contestualmente invertire la tendenza verso la turistificazione della città per la

realizzazione di un modello di sviluppo alternativo.

- **Dare**

tempestiva attuazione ai provvedimenti previsti dal “Piano strategico per il diritto all'abitare 2023-2026”, come meglio specificato nelle successive proposte.

- **Realizzare**

la revisione del welfare abitativo comunale con l'obiettivo di avere un unico strumento, erogato dai Municipi, che abbia una funzione preventiva del disagio abitativo, con lo stanziamento di adeguate risorse e personale.

- **Concludere**

immediatamente e attuare il protocollo di prevenzione degli sfratti tra Roma Capitale e la Prefettura.

- **Istituire**

immediatamente l'Osservatorio della condizione abitativa per l'analisi dei dati e delle politiche e l'elaborazione di nuove strategie, che dovrà essere oggetto di un deciso investimento politico tramite l'attribuzione di idonei poteri, la garanzia dell'accesso alle necessarie banche dati e l'adeguata dotazione di strumenti operativi ed economici.

- **Istituire**

immediatamente l'Agenzia sociale per l'abitare che dovrà essere un organismo dinamico e flessibile e diventare un intermediario credibile e affidabile tra i cittadini in difficoltà e i proprietari per la conclusione di contratti a canone concordato garantiti dal Comune tramite un adeguato fondo di garanzia. Un organismo che dovrà avere natura giuridica pubblica ed essere articolato in un ufficio centrale e in uffici territoriali diffusi in tutti i Municipi destinati a diventare il punto di riferimento della cittadinanza per i servizi abitativi.

DI CASA A ROMA

Un'indagine sull'abitare

Dal 2017, l'associazione Nonna Roma si batte contro povertà e disuguaglianze.

Attraverso la distribuzione di cibo e beni di prima necessità, gli sportelli sociali, legali e di orientamento al lavoro, i progetti educativi, la gestione di Casa Ayedu, un centro h24 per senza dimora, e le battaglie politiche, Nonna Roma sostiene numerose persone e famiglie in difficoltà.

La casa è al centro di questa lotta, rappresentando il punto di partenza per garantire diritti e dignità.

La campagna "È di casa", avviata da Nonna Roma, si propone di far sentire i cittadini e le cittadine di questa città davvero "a casa", garantendo la possibilità a chiunque di avere non solo un tetto ma anche di poter accedere a servizi di base e di rendere concreti diritti essenziali.

Il rapporto "Di casa a Roma", finanziato dal programma Periferiacapitale della Fondazione Charlemagne, è il primo risultato tangibile di questa campagna, testimoniando l'importanza cruciale della casa come diritto umano fondamentale che va garantito a tutte le persone. È un invito a unirsi a questa battaglia per costruire una comunità solidale e inclusiva.

**DI CASA A ROMA
PRIMA EDIZIONE
APRILE 2024**



**ODV NONNA ROMA
NONNAROMA.IT
INFO@NONNAROMA.IT**

Nonna Roma

BANCO DEL MUTUO SOCCORSO