



Dipartimento di Scienze  
Politiche

Cattedra di Politica Economica

Casa e città:  
l'emergenza abitativa a Roma  
come sfida alle  
politiche pubbliche

Prof. Paolo Garonna

RELATORE

Alisèe Consuelo Sciuto - 105732

CANDIDATA

Anno Accademico 2024/2025

## INDICE

INTRODUZIONE .....	4
CAPITOLO PRIMO.....	5
<b>ANALISI ECONOMICA</b> .....	5
1.1 Analisi demografica e situazione abitativa.....	6
1.2 Domanda e offerta .....	10
1.3 Dinamiche Attuali del Mercato Immobiliare Romano e Nuove Prospettive di Intervento Pubblico .....	14
CAPITOLO SECONDO .....	23
<b>ATER, CAAT e ERP</b> .....	23
2.1 Regolamentazioni sulle politiche abitative in Italia e a Roma dal 1990 ad oggi.....	23
2.2 Periferie .....	30
2.3 Residenze Pubbliche nel Lazio e a Roma.....	33
2.4 Bastogi esempio di Residenza Pubblica .....	36
2.5 Occupazioni sfratti, assegnazioni, manutenzione ordinaria straordinaria .....	38

CAPITOLO TERZO .....	48
<b>GIUBILEO E OVERTOURISM IMPATTI SUL MERCATO ABITATIVO .....</b>	<b>48</b>
3.1 Overtourism e deregulation degli affitti brevi .....	49
3.2 Airbnb e piattaforme simili: Espansione incontrollata e mancato rispetto dei limiti .....	51
3.3 Le ricadute sociali degli affitti brevi sulle fasce più vulnerabili .....	54
CAPITOLO QUARTO.....	56
<b>CONFRONTO CON LE CITTÀ EUROPEE.....</b>	<b>56</b>
4.1 Politiche europee e normative europee sul diritto all'abitare .....	57
4.2 La regolamentazione dell'overtourism: il caso Barcellona .....	63
4.3 La regolazione del mercato degli affitti: il caso Berlino .....	67
4.4 Riqualificazione urbana e rigenerazione periferica: il caso Londra .....	69
CONCLUSIONE.....	72
BIBLIOGRAFIA .....	74

## INTRODUZIONE

Il diritto all'abitare rappresenta una delle questioni più delicate e allo stesso tempo decisive per comprendere l'evoluzione delle società contemporanee. Non è soltanto un diritto sancito a livello internazionale e costituzionale, ma costituisce la premessa indispensabile per l'accesso ad altri diritti fondamentali: salute, istruzione, lavoro, cittadinanza attiva. Senza una casa stabile, non è possibile avere un medico di base, iscrivere i figli a scuola, accedere ai servizi di welfare.

Eppure, in Italia e in particolare nelle grandi città come Roma, questo diritto appare sempre più lontano. Le dinamiche abitative degli ultimi decenni hanno reso evidente come il mercato immobiliare non sia in grado di garantire soluzioni adeguate a tutti. L'offerta di case popolari è insufficiente, gli affitti sul mercato privato risultano proibitivi per molte categorie e l'espansione dei canoni a breve termine, alimentata dal turismo di massa e dalle piattaforme digitali, ha sottratto ulteriori alloggi alla locazione residenziale.

L'Italia è un paese caratterizzato da un patrimonio abitativo vastissimo, superiore ai 35 milioni di unità. Tuttavia, quasi un terzo di esse risulta non occupato. Questo paradosso circa le case vuote da un lato e l'emergenza abitativa dall'altro rivela una profonda inefficienza nella gestione e nella redistribuzione delle risorse abitative. Molte abitazioni rimangono inutilizzate per ragioni speculative, altre perché obsolete o situate in territori marginali, prive di servizi e infrastrutture adeguate. Ne deriva uno squilibrio che non può essere letto solo attraverso le logiche di mercato, ma che richiama con forza le responsabilità della politica e delle istituzioni.

Roma, città capitale, esprime con particolare chiarezza le contraddizioni dell'abitare. La sua struttura urbana, frammentata e diseguale, mostra una distanza crescente tra il centro storico, attrattore turistico e finanziario, e le periferie, dove si concentra la maggior parte delle case popolari e dove le condizioni di vita sono spesso segnate dal degrado edilizio, dalla scarsità di servizi e dall'emarginazione sociale. Allo stesso tempo, la pressione del turismo e dei grandi eventi come il Giubileo accentua la concorrenza per lo spazio abitativo, con effetti negativi sulle categorie più fragili.

La pandemia da COVID-19 ha aggiunto ulteriori elementi di complessità. Da un lato, ha modificato la domanda abitativa, spingendo molte famiglie a cercare abitazioni più

grandi, dotate di spazi esterni e collocate in zone periferiche o rurali, grazie alla diffusione del lavoro a distanza. Dall'altro, ha reso ancora più evidente l'importanza della casa come luogo multifunzionale, non più solo rifugio, ma spazio in cui convivono lavoro, studio, socialità, cura. L'esperienza del *lockdown* ha fatto emergere la centralità dell'abitazione per il benessere psico-fisico delle persone e per la resilienza delle comunità.

In questo scenario, l'azione pubblica appare segnata da ritardi e frammentazioni. A livello nazionale, le politiche abitative hanno alternato fasi di forte intervento, legate alla costruzione di edilizia residenziale pubblica negli anni Sessanta e Settanta, a periodi di sostanziale disimpegno, in cui la questione è stata lasciata quasi esclusivamente alle dinamiche del mercato. Sul piano europeo, nonostante siano state prodotte numerose normative e iniziative, un approccio unitario e strutturato è arrivato soltanto nel 2024, con l'istituzione del Commissariato per le politiche abitative. Anche a livello nazionale e regionale esistono cornici normative e strumenti che, però, spesso si rivelano frammentari o inefficaci, incapaci di rispondere con tempestività e coerenza alla crescente emergenza.

Questa tesi nasce dall'esigenza di offrire una panoramica organica sulla condizione abitativa in Italia, con un focus particolare sulla città di Roma. L'intento non è soltanto quello di analizzare numeri, leggi e regolamenti, ma di restituire la dimensione sociale e umana della crisi dell'abitare. Parlare di case significa parlare di persone: di giovani che rinunciano a trasferirsi per motivi di studio o lavoro, di famiglie costrette a spostarsi continuamente, di anziani che vivono in appartamenti fatiscenti, di migranti e rifugiati esclusi dal mercato regolare. L'obiettivo dell'elaborato è mostrare come la questione abitativa sia, al tempo stesso, una questione economica, politica e profondamente sociale, che tocca la qualità stessa della democrazia e della convivenza civile.

## CAPITOLO PRIMO

# ANALISI ECONOMICA

## 1.1 Analisi demografica e situazione abitativa

L'analisi demografica costituisce un passaggio essenziale per comprendere la dinamica dell'accesso alla casa nelle aree urbane. In particolare, la città di Roma manifesta da anni squilibri strutturali tra offerta di alloggi e domanda abitativa. Questo paragrafo fornisce un quadro aggiornato sulle principali tendenze demografiche, sulle caratteristiche del patrimonio abitativo e sulla distribuzione delle abitazioni occupate e non occupate, con focus sull'Italia, sul Lazio e su Roma.

Nel 2024, secondo i dati ISTAT 2024, la popolazione italiana ha registrato un nuovo minimo storico in termini di natalità, con un tasso di fertilità pari a 1,18 figli per donna<sup>1</sup>, mantenendosi sotto il livello di sostituzione. Il numero di residenti stranieri ha superato 5,3 milioni (circa il 9% della popolazione totale), mentre l'emigrazione italiana ha toccato 191.000 espatriati nel 2023 (+20,5% rispetto all'anno precedente).

Nel Lazio, la popolazione continua a crescere soprattutto nella città metropolitana di Roma, che da sola rappresenta circa 4,3 milioni di residenti (2024), pari al 70% della popolazione regionale. Roma accoglie anche una delle percentuali più alte di popolazione straniera residente in Italia (oltre 12%), contribuendo a una domanda crescente di alloggi a uso transitorio e permanente.

Secondo l'ISTAT (agg. agosto 2024), il patrimonio abitativo nazionale è composto da 35.271.829 abitazioni, delle quali 25.690.057 (72,8%) risultano occupate da almeno un residente e 9.581.772 (27,2%) sono non occupate (vacanti o usate saltuariamente).

---

<sup>1</sup> Dati tratti da ISTAT (2024)

**PROSPETTO 1. ABITAZIONI PER STATO DI OCCUPAZIONE, ITALIA E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE.** Censimento permanente 2021.  
Valori assoluti e percentuali

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Abitazioni occupate	Abitazioni non occupate	Abitazioni totali
<b>Valori assoluti</b>			
Nord-ovest	7.185.774	2.519.765	9.705.539
Nord-est	5.090.070	1.531.706	6.621.776
Centro	5.194.536	1.489.010	6.683.546
Sud	5.473.448	2.571.651	8.045.099
Isole	2.746.229	1.469.640	4.215.869
<b>Italia</b>	<b>25.690.057</b>	<b>9.581.772</b>	<b>35.271.829</b>
<b>Percentuali rispetto al totale delle abitazioni in Italia</b>			
Nord-ovest	28,0	26,3	27,5
Nord-est	19,8	16,0	18,8
Centro	20,2	15,5	18,9
Sud	21,3	26,8	22,8
Isole	10,7	15,3	12,0
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Percentuali rispetto al totale delle abitazioni di ciascuna Ripartizione</b>			
Nord-ovest	74,0	26,0	100,0
Nord-est	76,9	23,1	100,0
Centro	77,7	22,3	100,0
Sud	68,0	32,0	100,0
Isole	65,1	34,9	100,0
<b>Italia</b>	<b>72,8</b>	<b>27,2</b>	<b>100,0</b>

*Figura 1 Tabella casium istat*

Nel Lazio il tasso di occupazione delle abitazioni è pari all'80,5%, tra i più alti a livello nazionale.

**PROSPETTO 3. ABITAZIONI PER STATO DI OCCUPAZIONE, ITALIA E REGIONI.**

Censimento permanente 2021. Valori percentuali

REGIONI	Percentuali sul totale Italia			Percentuali sul totale Regionale		
	Abitazioni occupate	Abitazioni non occupate	Totale abitazioni	Abitazioni occupate	Abitazioni non occupate	Totale abitazioni
Piemonte	7,6	8,6	7,9	70,4	29,6	100,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0,2	0,8	0,4	44,0	56,0	100,0
Lombardia	17,2	12,4	15,9	78,8	21,2	100,0
Veneto	8,1	6,1	7,5	78,0	22,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia	2,2	1,8	2,1	76,3	23,7	100,0
Liguria	2,9	4,5	3,3	63,4	36,6	100,0
Emilia-Romagna	7,8	5,8	7,2	78,2	21,8	100,0
Toscana	6,3	5,3	6,0	76,2	23,8	100,0
Umbria	1,5	1,3	1,4	74,8	25,2	100,0
Marche	2,5	2,5	2,5	72,9	27,1	100,0
Lazio	9,9	6,5	9,0	80,5	19,5	100,0
Abruzzo	2,1	3,6	2,5	61,3	38,7	100,0
Molise	0,5	1,1	0,7	55,4	44,6	100,0
Campania	8,4	7,4	8,1	75,3	24,7	100,0
Puglia	6,2	7,3	6,5	69,6	30,4	100,0
Basilicata	0,9	1,4	1,0	63,9	36,1	100,0
Calabria	3,1	6,1	3,9	57,8	42,2	100,0
Sicilia	7,9	12,1	9,0	63,6	36,4	100,0
Sardegna	2,8	3,3	2,9	69,8	30,2	100,0
Provincia di Bolzano/Bozen	0,9	0,7	0,8	77,2	22,8	100,0
Provincia di Trento	0,9	1,6	1,1	60,8	39,2	100,0
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>72,8</b>	<b>27,2</b>	<b>100,0</b>

Figura 2 Tabella casium istat

La Città Metropolitana di Roma da sola conta 2.240.719 abitazioni, di cui 1.909.347 sono occupate e 331.372 risultano vuote o usate da non residenti (pari al 14,8%).

**PROSPETTO 10. ABITAZIONI PER STATO DI OCCUPAZIONE, PRIME 10 PROVINCE PIÙ NUMEROSE.** Censimento permanente 2021

Valori assoluti

Provincia	Abitazioni occupate	Abitazioni non occupate	Totale abitazioni
Roma	1.909.347	331.372	2.240.719
Milano	1.512.673	214.674	1.727.347
Napoli	1.111.536	265.742	1.377.278
Torino	1.032.087	313.782	1.345.869
Palermo	492.744	237.490	730.234
Brescia	535.588	185.427	721.015
Bari	493.318	148.093	641.411
Bergamo	467.178	173.127	640.305
Catania	443.767	168.672	612.439
Salerno	424.377	182.698	607.075

Figura 3 Tabella casium istat

Più della metà delle abitazioni in Italia è stata costruita tra 1961 e 2000 (circa 20 milioni, 56,3% del totale). In particolare: nel Lazio: 1.463.194 abitazioni sono state costruite tra il 1961 e il 2000 (57,1% del totale occupato nella regione); a Roma: la maggior parte degli immobili risale alla seconda metà del secolo scorso, con una quota significativa (oltre il 20%) costruita prima del 1960, spesso non riqualificata.

Solamente l'11,4% delle abitazioni in Italia è stata edificata dopo il 2000 e appena l'1% dal 2016 in poi. Questo dato riflette la rigidità dell'offerta edilizia, aggravata da vincoli urbanistici, consumo di suolo e lentezze autorizzative. Abitazioni costruite tra il 1961 e 2000 e dopo il 2000.

**PROSPETTO 5. ABITAZIONI PER STATO DI OCCUPAZIONE ED EPOCA DI COSTRUZIONE, ITALIA.** Censimento permanente 2021. Valori assoluti e percentuali

EPOCA DI COSTRUZIONE	Abitazioni occupate		Abitazioni non occupate		Totale abitazioni	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Prima del 1919	2.292.258	8,9	1.050.041	11,0	3.342.298	9,5
1919-1945	2.068.821	8,1	896.889	9,4	2.965.710	8,4
1946-1960	3.707.842	14,4	1.400.435	14,6	5.108.277	14,5
1961-1980	9.407.624	36,6	3.250.234	33,9	12.657.858	35,9
1981-2000	5.252.460	20,4	1.939.635	20,2	7.192.095	20,4
2001-2010	2.246.961	8,7	746.998	7,8	2.993.959	8,5
2011-2015	488.862	1,9	201.667	2,1	690.529	2,0
2016 e oltre	225.229	0,9	95.874	1,0	321.103	0,9
<b>Italia</b>	<b>25.690.057</b>	<b>100,0</b>	<b>9.581.772</b>	<b>100,0</b>	<b>35.271.829</b>	<b>100,0</b>

*Figura 4 Tabella casium istat*

L'ampiezza media per abitante è aumentata nel decennio 2011–2021, passando da 40,7 m<sup>2</sup> a 44,3 m<sup>2</sup> per persona. Nel Lazio, il valore è di 43,6 m<sup>2</sup>, leggermente inferiore alla media nazionale. Roma, nonostante la vastità del territorio metropolitano, presenta una carenza strutturale di alloggi con tagli adeguati a famiglie numerose e a studenti/lavoratori fuori sede.

Nel dettaglio, il 26,7% delle abitazioni italiane ha una superficie tra 80 e 99 m<sup>2</sup> (classe più diffusa); nel Lazio, il 25,9% delle abitazioni occupate rientra nella fascia 60–79 m<sup>2</sup>, il che può generare condizioni di sovraffollamento familiare in assenza di alternative pubbliche o accessibili sul mercato. Roma Capitale evidenzia uno squilibrio crescente tra domanda e offerta: oltre 2,2 milioni di unità abitative (6,4% del totale nazionale); di queste 331.000 unità risultano non occupate nel 2021, ma questo dato include anche seconde case, residenze temporanee, immobili in attesa di ristrutturazione o invenduti; è in forte crescita la porzione di immobili destinata ad affitti brevi (es. Airbnb), che sottrae stock abitativo disponibile per affitti a lungo termine.

IV trimestre 2024, l'ISTAT segnala: un incremento medio dei prezzi delle abitazioni in Italia del +3,2% su base annua;

+7,9% per le abitazioni nuove;

+2,2% per quelle esistenti.

A Roma, i prezzi delle nuove costruzioni sono cresciuti del +10,6%, quelli delle esistenti del +2,5%, portando a una media di +3,5% annuo【fonte: ISTAT/IPAB, marzo 2025】.

Per i mutui, il tasso medio d'interesse a fine 2024 si attesta intorno al 4,1%,<sup>2</sup> in lieve calo rispetto ai massimi del 2023, ma comunque sopra la media pre-pandemia. Questo penalizza ulteriormente l'accesso alla casa per i giovani, nonostante misure come la garanzia statale sui mutui under 36.

L'analisi demografica e abitativa evidenzia come la struttura del patrimonio immobiliare italiano e romano sia rigida, polarizzata e inadeguata a rispondere alla crescente domanda abitativa urbana. L'età media del costruito, l'alto numero di immobili non occupati, le disuguaglianze territoriali e l'espansione degli affitti brevi concorrono ad alimentare una crisi strutturale dell'offerta abitativa, che rappresenta il terreno di analisi dei capitoli successivi.

## 1.2 Domanda e offerta

L'emergenza abitativa rappresenta una delle sfide socioeconomiche più pressanti del nostro tempo, manifestandosi con intensità variabile in diverse aree geografiche, ma con tratti comuni nelle grandi metropoli e nelle economie in rapida evoluzione. Comprendere questo fenomeno richiede un'analisi approfondita delle dinamiche che regolano i mercati immobiliari, e in particolare l'interazione tra domanda e offerta. La legge della domanda e dell'offerta, come formulata da Alfred Marshall nel suo classico *Principles of Economics* (1890), costituisce una delle fondamenta teoriche della microeconomia. Essa descrive il funzionamento dei mercati attraverso l'interazione tra la quantità di beni o servizi che i consumatori sono disposti ad acquistare (domanda) e quella che i produttori sono disposti a offrire (offerta), in funzione del prezzo. Per A. Marshall, la domanda rappresenta la quantità di un bene che i consumatori sono disposti ad acquistare a diversi livelli di prezzo, infatti collega questa legge alla teoria dell'utilità marginale decrescente: man mano che un individuo consuma ulteriori unità di un bene, l'utilità che ne ricava diminuisce. Di conseguenza, per essere incentivato ad acquistare di più, il prezzo deve scendere. La curva di domanda, rappresentata con il prezzo sull'asse delle ordinate e la quantità su quello delle ascisse, ha quindi una pendenza negativa. Nel contesto abitativo, ciò significa che, a parità di altre condizioni, un calo dei prezzi rende l'acquisto o l'affitto di abitazioni più accessibile, stimolando una maggiore domanda. Quest'ultima, tuttavia, è influenzata non solo dal livello dei prezzi, ma da una pluralità di fattori di natura economica, sociale e istituzionale. In primo luogo, il reddito disponibile delle famiglie gioca un ruolo determinante: un suo incremento tende a spostare la curva di domanda verso l'alto, segnalando una maggiore capacità di spesa e una più ampia disponibilità ad acquistare o affittare abitazioni a parità di prezzo.<sup>3</sup> Al contrario, una contrazione dei redditi riduce le possibilità di accesso al mercato, con un conseguente rallentamento della

---

<sup>2</sup> ibidem

<sup>3</sup> Glaeser & Gyourko, 2003

domanda. Anche la crescita demografica e i flussi migratori rappresentano variabili decisive: l'aumento della popolazione, sia per effetto della natalità sia per la mobilità interna ed esterna, alimenta in modo strutturale la richiesta di alloggi, soprattutto nelle aree urbane soggette a pressioni migratorie costanti.<sup>4</sup>

Accanto a questi elementi, un ruolo cruciale è svolto dai tassi di interesse e dalle condizioni di accesso al credito. Mutui a tassi contenuti rendono l'acquisto di un'abitazione più sostenibile e favoriscono l'espansione della domanda, mentre un aumento dei tassi produce l'effetto opposto, frenando le intenzioni di acquisto. Le politiche di sostegno al credito, come la concessione di mutui agevolati o garantiti dallo Stato, incidono in maniera significativa sulla possibilità per le famiglie di entrare nel mercato immobiliare<sup>5</sup>. A influenzare le scelte abitative vi sono inoltre fattori socioculturali e di preferenza individuale: l'orientamento verso specifiche tipologie abitative, l'età media della popolazione, la dimensione dei nuclei familiari e le nuove tendenze legate a modelli abitativi innovativi, come il *co-housing* o l'incremento dello smart working, concorrono a modellare in modo rilevante la struttura della domanda.<sup>6</sup> Infine, anche le politiche fiscali e gli incentivi pubblici esercitano un impatto non trascurabile: agevolazioni per l'acquisto della prima casa, sussidi all'affitto o detrazioni fiscali legate alla ristrutturazione edilizia costituiscono strumenti in grado di stimolare ulteriormente l'interesse delle famiglie verso l'acquisto o la locazione di immobili.<sup>7</sup>

Marshall introdusse anche il concetto di elasticità della domanda, ovvero la sensibilità della quantità domandata rispetto alle variazioni di prezzo. Nel mercato immobiliare, l'elasticità può variare notevolmente. La domanda di abitazioni in aree centrali e ben servite, ad esempio, tende ad essere meno elastica, in quanto i consumatori sono disposti a pagare prezzi più elevati per la localizzazione desiderata. Questo è cruciale per valutare gli effetti delle politiche pubbliche, come i sussidi all'edilizia o le agevolazioni fiscali, che possono avere impatti diversi a seconda del grado di elasticità del mercato. Una domanda inelastica significa che anche un aumento significativo dei prezzi potrebbe non ridurre proporzionalmente la quantità richiesta, aggravando le pressioni sui costi abitativi.

L'offerta, invece, indica la quantità di un bene che i produttori sono disposti a vendere a differenti prezzi. La logica dell'offerta si basa sul costo marginale crescente: all'aumentare della produzione, ogni unità aggiuntiva costa di più da realizzare. Pertanto, solo un prezzo più alto può giustificare l'incremento dell'offerta. La curva di offerta ha

---

<sup>4</sup> Florida, 2017

<sup>5</sup> Calderón & Servén, 2010

<sup>6</sup> Clark & Lomax, 2004

<sup>7</sup> OECD, 2015

pendenza positiva, riflettendo il fatto che, a parità di altre condizioni, un aumento del prezzo incentiva i costruttori a immettere più unità abitative sul mercato.

L'offerta nel mercato immobiliare si presenta come un fenomeno complesso, caratterizzato da rigidità strutturali che limitano la capacità del settore di adattarsi rapidamente alle variazioni della domanda. Uno dei principali elementi che incidono su questo aspetto è rappresentato dai costi di costruzione: il prezzo dei materiali edili, l'andamento del mercato del lavoro, i consumi energetici e l'innovazione tecnologica influiscono in maniera diretta sul valore finale delle abitazioni e condizionano la propensione degli operatori a intraprendere nuovi interventi edilizi. A ciò si aggiunge la questione della disponibilità di suolo edificabile, particolarmente critica nelle aree urbane ad alta densità, dove la scarsità di terreni, insieme ai vincoli urbanistici e ambientali, riduce le possibilità di espansione<sup>8</sup>. Un ulteriore fattore è rappresentato dal quadro normativo: regolamenti edilizi, piani regolatori, norme di zonizzazione e vincoli paesaggistici possono rallentare o ostacolare l'avvio di nuove costruzioni, rendendo l'offerta meno reattiva rispetto alle dinamiche del mercato<sup>9</sup>(Quigley & Raphael, 2004). Anche i processi burocratici hanno un peso significativo: l'iter complesso e spesso lungo per il rilascio dei permessi di costruzione si traduce in ritardi e costi aggiuntivi che scoraggiano gli investitori. Infine, la capacità di ampliare lo stock abitativo dipende strettamente dall'accesso al credito: condizioni di finanziamento sfavorevoli o difficoltà di reperire capitale possono rallentare l'attività edilizia e rafforzare ulteriormente le rigidità dell'offerta.

Marshall distingue tra breve e lungo periodo: nel breve periodo alcuni fattori produttivi sono fissi (ad esempio il suolo edificabile a Roma), mentre nel lungo periodo tutti i fattori possono variare. Questo è fondamentale quando si analizza l'offerta immobiliare.

Il modello marshalliano consente di interpretare lo squilibrio abitativo come un tipico caso di domanda crescente e offerta rigida. L'analisi della curva di offerta immobiliare a Roma mostra un'evidente inefficienza allocativa, alimentata da fattori quali la crescita demografica, l'inurbamento, l'attrattiva economica delle città, l'aumento delle famiglie unipersonali e i flussi migratori.<sup>10</sup> A ciò si aggiunge la crescente finanziarizzazione del mercato immobiliare, dove gli immobili sono visti anche come asset di investimento, amplificando ulteriormente la domanda.<sup>11</sup>

Contemporaneamente, l'offerta di abitazioni è spesso caratterizzata da una marcata rigidità. Le limitazioni del suolo edificabile, le stringenti normative urbanistiche e i lunghi tempi di realizzazione dei progetti edilizi impediscono al mercato di rispondere in modo

---

<sup>8</sup> (Brueckner, 2000)

<sup>9</sup> (Quigley & Raphael, 2004)

<sup>10</sup> (Lykoudis & Papatheodorou, 2009; Florida, 2017)

<sup>11</sup> (Aalbers, 2015)

adeguato e tempestivo all'aumento della domanda. Questa asimmetria tra una domanda in espansione e un'offerta vincolata ha come conseguenza diretta un innalzamento strutturale dei prezzi delle abitazioni, sia in termini di acquisto che di affitto.

Il risultato di questa dinamica è che il prezzo sale fino a escludere le fasce meno abbienti della popolazione. L'accesso a un alloggio dignitoso diventa sempre più difficile per lavoratori a basso reddito, giovani, studenti, famiglie monoreddito e migranti. Questo fenomeno non è solo una questione di inefficienza di mercato, ma ha profonde implicazioni sociali, alimentando disuguaglianze, creando ghetti urbani, aumentando il numero di senzatetto e limitando la mobilità sociale e lavorativa<sup>12</sup>. L'analisi della curva di offerta immobiliare in contesti urbani complessi, come Roma, mostra un'evidente inefficienza allocativa. La disponibilità limitata di nuove costruzioni, unita alla difficoltà di riqualificare il patrimonio esistente a costi accessibili, crea una strozzatura che fa lievitare i prezzi ben oltre la capacità di spesa di ampi segmenti della popolazione.

Di fronte alle distorsioni del mercato immobiliare, l'intervento dello Stato e delle amministrazioni locali non appare soltanto opportuno, ma diventa necessario per attenuare l'emergenza abitativa e garantire il diritto all'abitare. La teoria economica, anche nella prospettiva marshalliana, riconosce infatti che i mercati non sono sempre in grado di raggiungere da soli un'allocazione efficiente delle risorse, specialmente in presenza di esternalità negative o quando si tratta di beni meritori come la casa. In questo senso, le politiche pubbliche si configurano come strumenti capaci di incidere tanto sul lato dell'offerta quanto su quello della domanda.

Sul versante dell'offerta, l'azione pubblica può assumere diverse forme: dalla revisione degli strumenti urbanistici, che consente una maggiore densificazione edilizia e la valorizzazione di aree dismesse, alla promozione di investimenti nell'edilizia sociale, finalizzati a mettere a disposizione alloggi a prezzi accessibili attraverso finanziamenti diretti, agevolazioni fiscali o partenariati pubblico-privati. A queste misure si affiancano le politiche di rigenerazione urbana, che mirano a recuperare edifici abbandonati e aree degradate evitando ulteriore consumo di suolo, nonché incentivi alla conversione di immobili commerciali e direzionali in residenze, in grado di incrementare in tempi relativamente rapidi lo stock abitativo nelle aree centrali. Un ulteriore fronte di intervento riguarda l'innovazione edilizia, che può essere sostenuta dallo Stato attraverso la diffusione di tecniche costruttive più rapide ed economicamente sostenibili, come la prefabbricazione o la costruzione modulare<sup>13</sup>.

Parallelamente, anche il lato della domanda può essere oggetto di interventi mirati. Tra questi si annoverano i sussidi all'affitto e al reddito, pensati per sostenere le famiglie più vulnerabili e favorire l'accesso ad abitazioni dignitose; le agevolazioni per l'acquisto,

---

<sup>12</sup> (Mandell & Scherer, 2019)

<sup>13</sup> (Gyourko & Rybczynski, 2000)

attraverso garanzie statali sui mutui o condizioni di prestito vantaggiose per categorie specifiche come giovani coppie o famiglie numerose; la regolamentazione dei canoni di locazione, che può prevedere meccanismi di controllo per contenere gli aumenti, pur con effetti potenzialmente controversi sull'offerta; infine, le misure volte a contrastare la speculazione immobiliare, attraverso politiche fiscali disincentivanti per chi acquista immobili a fini puramente speculativi e li lascia sfitti.

Il caso di Roma rappresenta un esempio paradigmatico della rigidità del mercato: la presenza di vincoli archeologici e paesaggistici, la frammentazione della proprietà, i tempi burocratici lunghi e complessi contribuiscono a rendere particolarmente difficile l'espansione dell'offerta abitativa. In questo contesto, l'intervento pubblico assume un ruolo imprescindibile, non solo per correggere le inefficienze del mercato, ma anche per perseguire obiettivi di equità sociale. L'esperienza internazionale dimostra che le città che hanno affrontato con successo l'emergenza abitativa hanno adottato strategie multilivello, capaci di coniugare misure di breve e lungo periodo, e hanno favorito la collaborazione tra attori pubblici e privati. La pianificazione integrata e il coordinamento tra le diverse politiche urbane si rivelano, in questa prospettiva, condizioni necessarie per garantire una maggiore efficacia delle azioni e promuovere un modello di sviluppo urbano inclusivo e sostenibile<sup>14</sup>.

### 1.3 Dinamiche Attuali del Mercato Immobiliare Romano e Nuove Prospettive di Intervento Pubblico

Il mercato immobiliare della Capitale italiana, Roma, offre un esempio calzante delle complessità generate dall'interazione tra una domanda crescente e un'offerta intrinsecamente rigida, delineando un quadro di emergenza abitativa che richiede interventi mirati e politiche innovative. I dati più recenti confermano una tendenza di crescita nei valori immobiliari e nei canoni di locazione, rendendo l'accesso all'abitazione sempre più problematico per ampie fasce della popolazione. Nel corso del 2023, il prezzo medio degli immobili residenziali a Roma ha registrato un aumento, attestandosi, ad esempio, intorno ai 3.321 €/m<sup>2</sup> nel quarto trimestre, con punte significativamente più elevate nelle zone centrali e di pregio<sup>15</sup>. Analogamente, il mercato degli affitti ha subito un'impennata, con canoni medi che hanno raggiunto, in alcune zone, incrementi superiori al 10% su base annua nel medesimo periodo, riflettendo una forte pressione della

---

<sup>14</sup> (UN-Habitat, 2016)

<sup>15</sup> Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare (2024). *Statistiche OMI – Settore Residenziale – IV trimestre 2023*, Roma

domanda<sup>16</sup>. Il numero di compravendite, pur mantenendosi su livelli significativi, ha mostrato una leggera flessione nel 2023 rispetto all'anno precedente, influenzato dall'aumento dei tassi di interesse che ha frenato l'accesso al credito per molti potenziali acquirenti<sup>17</sup>. La costruzione di nuove unità abitative, d'altro canto, fatica a tenere il passo con le esigenze, con un numero di permessi di costruire che, nonostante una leggera ripresa in alcune aree, rimane insufficiente a colmare il *gap* tra domanda e offerta, a causa di lunghi processi burocratici, costi elevati dei materiali e scarsità di suolo edificabile idoneo<sup>18</sup>.

Questa tensione sul mercato immobiliare romano è alimentata da una domanda diversificata, ognuna con specifiche esigenze abitative. I giovani (under 35), spesso con contratti di lavoro precari o retribuzioni iniziali modeste, affrontano enormi difficoltà nell'accedere sia all'acquisto che all'affitto, privilegiando soluzioni temporanee o la coabitazione. Le famiglie, in particolare quelle numerose o monoreddito, cercano stabilità e spazi adeguati, ma si scontrano con prezzi proibitivi e un'offerta limitata di alloggi di dimensioni appropriate, spesso costrette a spostarsi verso la periferia con conseguenti problemi di pendolarismo e accesso ai servizi<sup>19</sup>. La crescente presenza di studenti universitari fuori sede, attratti dalle numerose università romane, genera una forte domanda nel segmento degli affitti a breve e medio termine, spesso in competizione con il turismo, che spinge al rialzo i canoni e riduce la disponibilità di alloggi a lungo termine<sup>20</sup>. Infine, la comunità di immigrati, in costante crescita e spesso caratterizzata da redditi bassi, si trova ad affrontare le maggiori barriere all'accesso abitativo, spesso relegata in condizioni precarie o sovraffollate, evidenziando le profonde disuguaglianze presenti nel tessuto urbano<sup>21</sup>.

Di fronte a tali dinamiche, l'intervento pubblico si rivela cruciale, ma necessita di un approccio critico e multidimensionale. Le tipologie di intervento possono spaziare dalla regolamentazione del mercato degli affitti, ad esempio attraverso l'introduzione di un tetto ai canoni o la promozione di contratti a canone concordato. Se da un lato queste misure possono offrire un sollievo immediato ai conduttori, dall'altro possono disincentivare gli investimenti immobiliari, riducendo l'offerta di alloggi sul lungo termine, come osservato

---

<sup>16</sup> *ibidem*

<sup>17</sup> Banca d'Italia (2025). *Bollettino Economico*, n. 3 – 2025, Roma

<sup>18</sup> Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare (2025). *Statistiche OMI – Settore Residenziale – II trimestre 2025*, Roma.

<sup>19</sup> Caritas Italiana (2012). *Rapporto sulla povertà in Italia 2012*, Roma

<sup>20</sup> Censis (2024). *Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese*, Roma

<sup>21</sup> ISMU – Iniziative e Studi sulla Multietnicità (2023). *XXIX Rapporto sulle Migrazioni 2023*, Milano

in alcune città europee<sup>22</sup>. Gli investimenti nell'edilizia residenziale pubblica (ERP) e nell'edilizia sociale rappresentano un pilastro fondamentale, garantendo alloggi a prezzi accessibili a chi è in maggiore difficoltà. Tuttavia, la loro efficacia è spesso limitata dalla lentezza dei processi attuativi, dalla scarsità di risorse e dalla necessità di una gestione efficiente del patrimonio esistente<sup>23</sup>. La rigenerazione urbana e la conversione di edifici dismessi offrono un potenziale significativo per aumentare l'offerta senza consumo di suolo, promuovendo al contempo la riqualificazione di intere aree urbane. I vantaggi includono la valorizzazione del patrimonio esistente e la sostenibilità ambientale, ma gli svantaggi possono derivare dalla complessità dei processi di riuso, dalla necessità di ingenti capitali e dal rischio di gentrificazione<sup>24</sup>. Infine, politiche di sussidio alla domanda, come bonus affitto o agevolazioni per l'acquisto della prima casa, possono alleviare il peso economico delle spese abitative. Tuttavia, se non accompagnate da un incremento dell'offerta, rischiano di tradursi in un ulteriore aumento dei prezzi, in un meccanismo perverso che finisce per beneficiare principalmente i proprietari immobiliari<sup>25</sup>.

Si osserva che nel contesto romano le misure di sostegno alla casa continuano a essere presentate come leve decisive per alleggerire i costi d'abitazione e per favorire l'ingresso dei giovani e delle famiglie in percorsi di autonomia, ma nell'esperienza concreta emerge che la loro efficacia è disomogenea e che i canali di accesso restano stretti. Si riscontra che il contributo comunale per l'affitto relativo al 2024, reso disponibile tramite la piattaforma GECSA con autenticazione SPID, CIE o CNS e con finestra di presentazione fino al 23 giugno 2025, viene configurato come un aiuto che può arrivare fino a duemila euro e comunque non oltre il quaranta per cento del canone annuo effettivamente versato; nello stesso avviso si precisa che possono partecipare coloro che risultano titolari di un contratto di locazione regolarmente registrato con indicatore ISEE non superiore a quattordicimila euro e con un'incidenza del canone annuo superiore al ventiquattro per cento, oltre ai requisiti di residenza o domicilio per studio o lavoro nel territorio capitolino. Si rileva, altresì, che il bando esclude i beneficiari di altri contributi per lo stesso scopo, gli assegnatari ERP e i proprietari di alloggi a Roma e che, pur rappresentando un sollievo, la misura non assicura coperture integrali né tempestività rispetto ai tempi del mercato, poiché funziona con una logica competitiva a graduatoria e

---

<sup>22</sup> Diamond, R. (2018). *What Does Economic Evidence Tell Us About the Effects of Rent Control?* *Journal of Housing Economics*, 40, pp. 1–27

<sup>23</sup> Legambiente (2023). *Rapporto sull'Ecosistema Urbano*, Roma

<sup>24</sup> Florida, R. (2017). *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Segregating Our Haves and Have-Nots, and Failing the Middle Class—and What We Can Do About It*. New York: Basic Books

<sup>25</sup> OECD (2023). *Housing Markets and Affordability in OECD Countries*. Parigi: OECD Publishing

con risorse predeterminate, che per loro natura non sono in grado di intercettare l'intero fabbisogno che si manifesta durante l'anno. Si osserva poi che la cornice regionale del Fondo di sostegno alla locazione, istituita a livello nazionale e gestita tramite bandi comunali, ribadisce la necessità di presentare domanda secondo requisiti economici e documentali puntuali; nella prassi amministrativa ciò impone alle famiglie un onere di raccolta di certificazioni e una comprensione tecnica dei requisiti che spesso entrano in tensione con l'urgenza di evitare insolvenze o traslochi forzati. In questa luce, la rete di sicurezza offerta dai contributi all'affitto appare utile come strumento di mitigazione, ma non risolutiva rispetto alle cause che determinano la scarsità di alloggi a prezzi accessibili nelle aree più appetibili della città. Si prende atto che, accanto ai contributi, il canone concordato risulta promosso come strada per contenere i prezzi, con l'aggiornamento degli accordi territoriali e con incentivi fiscali per i proprietari che optano per questa formula; tuttavia, nella dinamica reale, l'adesione volontaria dei proprietari resta "il collo di bottiglia", poiché nei quartieri a maggiore redditività gli incentivi non sempre compensano la differenza rispetto al mercato libero, con il risultato che la disponibilità effettiva di alloggi calmierati rimane insufficiente proprio dove la pressione è più intensa. Si evidenzia peraltro che il Fondo per la morosità incolpevole interviene tipicamente quando la crisi è già emersa; infatti, richiede passaggi documentali stringenti e si attiva in presenza di procedure di sfratto: ne consegue che la prevenzione del rischio locativo rimane parziale e che il supporto opera spesso *ex post*. Si constata che, sul versante dell'acquisto della prima casa, le agevolazioni fiscali continuano a rappresentare un supporto importante in sede di atto di compravendita: si menzionano l'imposta di registro al due per cento in caso di acquisto da privato o impresa in esenzione IVA, l'IVA al quattro per cento per cessioni soggette a imposta e gli importi fissi per imposte ipotecaria e catastale. Si rileva tuttavia che tali benefici operano al momento del rogito e non sono capaci, da soli, di portare i nuclei con risorse limitate fino a quell'appuntamento, poiché resta necessaria la disponibilità di un anticipo e di una capacità reddituale coerente con i parametri di merito creditizio delle banche. Si osserva a questo proposito che il Fondo di garanzia per i mutui prima casa gestito da Consap, confermato nell'operatività e prorogato dal legislatore, rende più agevole per gli intermediari l'erogazione di finanziamenti con rapporti loan to value elevati, assegnando priorità a soggetti come gli under trentasei, le giovani coppie, i nuclei monogenitoriali e i conduttori di alloggi pubblici. Nondimeno, anche in presenza di garanzia pubblica, l'istruttoria bancaria continua a valutare la stabilità dei redditi, il rapporto rata su entrate, la storia lavorativa e l'ammontare minimo di risorse proprie per spese accessorie e oneri di perizia, sicché la porta rimane stretta per chi presenta carriere discontinue e patrimoni iniziali modesti. Si prende inoltre in considerazione la dinamica macroeconomica più recente, nella quale si registra una ripresa delle compravendite e della domanda di mutui nell'anno 2024, come evidenziato

dalla Relazione annuale della Banca d'Italia, insieme a una prudenza irrobustita degli intermediari sul rischio di credito nel Rapporto sulla stabilità finanziaria; ne deriva che il segnale positivo non si traduce automaticamente in una democratizzazione dell'accesso, poiché la ripartenza si concentra su segmenti della domanda che dispongono di redditi e garanzie adeguati e lascia scoperti i giovani e le famiglie più fragili, per i quali il vincolo dell'anticipo e della stabilità occupazionale continua a costituire una barriera sostanziale. Si collega a ciò l'osservazione demografica e sociale per cui l'uscita tardiva dalla famiglia di origine resta un tratto distintivo del contesto italiano e romano, segnale che le politiche abitative, pur presenti, non sono riuscite a colmare il divario tra i costi dell'abitazione e la capacità di spesa dei venti-trentenni, molti dei quali rimangono nell'affitto informale o nella coabitazione familiare in attesa di salari e contratti più stabili. Si inserisce in questo quadro la questione studentesca, che funge da cartina di tornasole della scarsità di offerta a prezzi calmierati nelle grandi città. Si ricorda che nel Lazio l'ente per il diritto allo studio universitario mette a disposizione, ogni anno, poco più di tremila cento posti letto, con tipologie che vanno dalla stanza singola al bilocale e con una quota di alloggi accessibili per studenti con disabilità; si, aggiunge che l'accesso è regolato da un bando annuale che richiede requisiti di merito e di reddito e che le procedure telematiche si concentrano tra la fine della primavera e l'estate, con graduatorie che notoriamente vengono comunicate in prossimità dell'autunno accademico. Si considera quindi che la domanda, alimentata dalle immatricolazioni complessive e dalla componente dei fuori sede, supera di molto l'offerta disponibile nelle residenze pubbliche e che, nell'intervallo tra l'avvio delle lezioni e l'assegnazione effettiva dei posti, numerosi studenti si trovano a praticare forme di pendolarismo forzato o a ricercare soluzioni provvisorie nel mercato privato, proprio quando i canoni tendono a essere più alti in ragione della stagionalità universitaria. Si sottolinea che questa frizione temporale ha effetti tangibili non solo sul benessere individuale, ma anche sulla concorrenza tra studenti e famiglie nel mercato degli affitti, giacché l'assenza di un'offerta pubblica sufficiente convoglia la domanda studentesca su stanze e micro-alloggi, sottraendo *stock* al segmento familiare tradizionale. Si evidenzia altresì che i costi applicati nelle residenze, pur inferiori ai prezzi di mercato, vengono coperti in parte tramite detrazione dalla borsa di studio e che per gli idonei vincitori il servizio può risultare gratuito, ma questa condizione riguarda una frazione degli iscritti, a conferma che la scala dell'intervento non è ancora in grado di raffreddare il surriscaldamento dei canoni urbani. Si propone pertanto di considerare il caso degli studenti come paradigma di ciò che accade sul mercato romano: quando l'offerta regolata è numericamente limitata e i tempi di assegnazione non sono sincronizzati con i calendari accademici e lavorativi, la domanda residua finisce per riversarsi sul canale privato, spingendo in alto i prezzi e rendendo più difficile, per i soggetti a reddito basso, trattenere l'alloggio o entrarvi. Si introduce, in tale contesto, una valutazione sulle soluzioni

presentate come innovative, quali il *co-housing*, osservando che esse non possono essere intese come risposta strutturale all'emergenza. Si nota infatti che il *co-housing* richiede un investimento iniziale di tempo, capitale e capacità di gestione collettiva, produce esiti numericamente modesti rispetto al fabbisogno cittadino e conserva caratteristiche di nicchia legate a comunità intenzionali o a specifici *target* come gli anziani. Si conclude che la sua utilità può essere riconosciuta in termini di qualità della vita per gruppi ristretti, ma che la sua scalabilità è limitata e che pertanto non sembra idoneo, da solo, a incidere sull'accessibilità complessiva dell'abitare presso la Capitale. Si ritorna dunque alle politiche principali e si afferma che il nodo cruciale risiede nella combinazione di capienza finanziaria, semplicità amministrativa e capacità di generare nuova offerta a prezzi sostenibili. Si suggerisce che, senza passare da bandi episodici a canali più stabili e prevedibili, senza potenziare in modo sostanziale gli alloggi regolati per studenti e lavoratori temporanei e senza rendere strutturalmente più conveniente per i proprietari aderire ai canoni concordati nelle aree ad alta domanda mediante garanzie effettive contro morosità e danni, l'impatto degli strumenti esistenti continuerà a essere circoscritto. Si ravvisa inoltre che politiche sulla riconversione di immobili oggi destinati a locazioni brevi verso contratti medio-lunghi potrebbero contribuire, ma solo se accompagnate da incentivi fiscali e regole chiare che rendano la scelta razionale per i proprietari, invece di confidare in meri appelli alla responsabilità sociale. Si prospetta infine che un cambio di scala richieda un monitoraggio sistematico degli esiti: tempi medi tra domanda e liquidazione dei contributi, percentuale di beneficiari effettivamente sottratti allo sfratto, numero di contratti a canone concordato attivati e durata, entità delle risorse assorbite e quota di famiglie che passano dall'emergenza alla stabilità. Senza indicatori pubblici, confrontabili nel tempo e verificabili, la discussione sull'efficienza dei sussidi rischia di restare affidata a impressioni episodiche.

Si osserva che le misure messe in campo da istituzioni locali e nazionali – dai contributi all'affitto gestiti da Comuni e Regioni, ai fondi straordinari contro la morosità incolpevole, fino ai posti letto universitari offerti da DiSCo – rappresentano strumenti importanti ma frammentati, con coperture limitate e tempi di accesso che raramente coincidono con l'urgenza dei bisogni abitativi. I dati sui bandi comunali mostrano come le risorse disponibili coprano solo una parte della platea potenziale, lasciando fuori intere fasce di famiglie e studenti che si ritrovano comunque a competere in un mercato caratterizzato da scarsità di offerta e prezzi crescenti.

In questa cornice, il capitolo sostiene che la semplice sommatoria di sussidi episodici e agevolazioni parziali non basta a sciogliere la tensione abitativa nelle grandi aree urbane. Gli aiuti esistono, ma non sono né immediati né sufficienti a compensare la combinazione di salari stagnanti, carriere lavorative intermittenti e scarsità di alloggi a prezzi accessibili. Senza un cambio di passo, il rischio è di lasciare intatto un modello che spinge giovani e

famiglie verso soluzioni subottimali: pendolarismo forzato, coabitazioni precarie, ricorso a forme di *co-housing* più per necessità che per scelta, senza incidere sulle cause strutturali della crisi.

Per questo, le politiche abitative future dovranno abbandonare la logica emergenziale e frammentata, per orientarsi verso interventi automatici, finanziati con continuità e soprattutto orientati alla produzione di nuova offerta regolata. Solo così sarà possibile ridurre le frizioni che oggi impediscono a una larga parte della popolazione di accedere a un'abitazione dignitosa, trasformando il diritto alla casa da promessa astratta a realtà concreta.

I giovani italiani, e in particolare coloro che sono residenti nei grandi centri urbani come Roma e Milano, si trovano di fronte a un mercato immobiliare che appare sempre più distante dalle loro possibilità economiche. Si rileva come il nodo principale non sia soltanto l'aumento generalizzato dei prezzi delle abitazioni, ma soprattutto la difficoltà di accesso al credito bancario in assenza di garanzie solide e di un capitale iniziale sufficiente a coprire anticipo e spese accessorie. Secondo la Relazione annuale della Banca d'Italia, nel 2024 si è registrata una timida ripresa della domanda di mutui, ma con criteri di concessione che restano stringenti, penalizzando in particolare le fasce più giovani della popolazione, caratterizzate da redditi discontinui e contratti precari. Il Fondo di garanzia per la prima casa, gestito da Consap, avrebbe dovuto rappresentare una leva fondamentale per ridurre le barriere d'ingresso, soprattutto per gli under 36. Tuttavia, sebbene la garanzia pubblica possa coprire fino all'80% della quota capitale del mutuo, la valutazione finale rimane in capo alle banche, che continuano a richiedere contratti a tempo indeterminato, redditi stabili e un rapporto rata/reddito compatibile con i propri standard di rischio. In assenza di tali requisiti, la garanzia si rivela spesso insufficiente a tradursi in un'effettiva concessione del mutuo. Di conseguenza, i giovani si trovano esclusi dalla possibilità di acquistare casa proprio nella fase della vita in cui avrebbero maggiore necessità di stabilità abitativa.

Le agevolazioni fiscali sulla prima casa, come l'imposta di registro ridotta o l'IVA al 4%, restano strumenti importanti, ma operano soltanto al momento dell'acquisto e presuppongono che l'acquirente sia già riuscito a ottenere il mutuo. Questo significa che tali misure non intervengono nella fase più critica del processo, ovvero quella dell'accesso al credito. Ne deriva un paradosso: gli incentivi ci sono, ma finiscono per avvantaggiare

solo chi avrebbe comunque avuto i mezzi per acquistare, lasciando scoperta la platea più fragile dei giovani con redditi bassi e discontinui.

La letteratura evidenzia come in Italia l'età media di uscita dalla famiglia di origine sia tra le più alte d'Europa. Questo fenomeno è strettamente legato alla difficoltà di accedere a una casa autonoma. Non si tratta soltanto di un aspetto culturale, ma di un vincolo economico strutturale. Le famiglie di origine suppliscono spesso con trasferimenti diretti o con la funzione di garanti nei contratti di mutuo, ma ciò non basta a invertire la tendenza. Il risultato è che molti giovani rimangono in condizione di dipendenza abitativa fino ai trent'anni inoltrati, con ricadute sulla natalità, sulla mobilità professionale e più in generale sulla capacità di pianificare il proprio futuro.<sup>4</sup>

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la mancanza di politiche stabili e continuative. I bonus per gli under 36, ad esempio, sono stati introdotti con carattere temporaneo e successivamente non prorogati, generando incertezza e riducendo l'efficacia di una misura che, per produrre effetti tangibili, avrebbe richiesto orizzonti temporali più lunghi. Senza una programmazione strutturale e con fondi episodici, gli interventi rischiano di avere un impatto limitato e di non incidere realmente sull'accessibilità abitativa per le nuove generazioni.

La situazione si aggrava se si considera che la precarietà lavorativa e salariale dei giovani rende complesso perfino l'accesso al mercato degli affitti. Nonostante i contributi comunali o regionali possano coprire parte del canone, si tratta di bandi a graduatoria con risorse limitate, importi contenuti e tempi di erogazione che non coincidono con le urgenze di chi cerca casa. La conseguenza è che molti giovani si trovano in una condizione di esclusione doppia: non hanno i requisiti per comprare e faticano anche ad affittare a prezzi sostenibili.

Il problema dell'accesso alla casa per i giovani italiani si configura quindi come uno dei nodi irrisolti del welfare abitativo. Senza un rafforzamento degli strumenti di garanzia, senza un ampliamento delle risorse dedicate e senza una politica di lungo periodo capace di creare nuova offerta a prezzi accessibili, il rischio è che intere generazioni restino escluse da un diritto fondamentale. Non si tratta soltanto di una questione economica, ma di un problema sociale che incide sulla coesione, sulla mobilità e persino sulla

sostenibilità demografica del Paese. Una strategia abitativa più inclusiva e stabile appare ormai non più rinviabile.

Un'analisi critica di questi interventi non può prescindere dal considerare l'abitazione non solo come un bene economico, ma anche come un bene meritorio e un diritto fondamentale. Nel contesto dell'economia del benessere, un bene meritorio è un bene o un servizio che la società ritiene debba essere consumato in quantità maggiore di quanto il mercato libero produrrebbe, a causa di esternalità positive o di informazioni imperfette dei consumatori<sup>26</sup>. L'abitazione rientra pienamente in questa definizione: un alloggio dignitoso non è solo un riparo, ma è un prerequisito per la salute, l'istruzione, l'accesso al lavoro e la coesione sociale, generando benefici che si estendono all'intera collettività. La mancanza di un alloggio adeguato, al contrario, produce esternalità negative diffuse, dai problemi sanitari al degrado sociale. Riconoscere l'abitazione come un "diritto all'abitare" implica che lo Stato abbia una responsabilità non solo nel facilitare l'accesso al mercato, ma anche nel garantire un livello minimo di alloggio a tutti i cittadini, a prescindere dalla loro capacità di reddito<sup>27</sup>. Questo approccio trascende la mera logica di mercato e pone le basi per politiche abitative che mirino non solo all'efficienza allocativa, ma anche e soprattutto all'equità sociale e alla dignità umana, promuovendo un modello di sviluppo urbano più inclusivo e sostenibile per la città di Roma.

---

<sup>26</sup> Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill

<sup>27</sup> UN-Habitat (2022). *The Right to Adequate Housing: A Global Imperative*. Nairobi: UN-Habitat

## CAPITOLO SECONDO

# ATER, CAAT e ERP

### 2.1 Regolamentazioni sulle politiche abitative in Italia e a Roma dal 1990 ad oggi

Il diritto alla casa è sancito sia a livello universale che nazionale. L'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani afferma che «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».<sup>28</sup> A livello interno, l'articolo 47 della Costituzione Italiana stabilisce che «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».<sup>29</sup>

La riflessione sul tema abitativo, tuttavia, non può ridursi a norme e strumenti economico-finanziari. Come osserva Puccini (2018) nella premessa al volume *Verso una politica della casa*, la casa rappresenta un elemento essenziale dell'identità e dell'appartenenza comunitaria: non solo uno spazio fisico, ma la “seconda pelle” che permette di abitare la città e costruire relazioni sociali.<sup>30</sup> Questa prospettiva richiama l'attenzione sulla dimensione sociale del problema abitativo: non si tratta soltanto di urbanistica o bilanci pubblici, ma delle vite quotidiane di persone vulnerabili: anziani soli, famiglie numerose in difficoltà, donne vittime di violenza, madri single senza dimora o in condizioni precarie. La mancanza di un'abitazione adeguata si traduce infatti in esclusione, insicurezza e negazione di diritti fondamentali.

In Italia, l'analisi delle politiche abitative mostra una progressiva residualizzazione dell'edilizia residenziale pubblica. Secondo Caruso (2017), il settore ERP copre appena il 5,5% del patrimonio abitativo nazionale, con oltre 650.000 famiglie in lista di attesa, mentre tra il 2006 e il 2014 gli sfratti sono aumentati del 62%.<sup>31</sup> La riforma del Titolo V e il trasferimento delle competenze alle Regioni hanno inoltre accentuato le disuguaglianze territoriali, determinando risposte frammentarie e poco coordinate.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Nazioni Unite (1948). Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 25

<sup>29</sup> Costituzione della Repubblica Italiana (1948), art.

<sup>30</sup> Puccini, E. (2018). *\*Verso una politica della casa: dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale\**. Roma: Edizioni Abitare

<sup>31</sup> Caruso, N. (2017). *\*Housing Policies in Italy: From Social Housing to Neo-Liberalism\**. Springer

<sup>32</sup> Caruso, N. (2017). *\*Housing Policies in Italy\**, pp. 36–39

Di fronte a queste criticità, documenti recenti come *Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare* (2023) richiamano l'urgenza di un Piano pluriennale per l'ERP, la valorizzazione del patrimonio edilizio inutilizzato (circa 7 milioni di immobili secondo ISTAT) e la sperimentazione di forme innovative come *cohousing* e collaborazione intergenerazionale.<sup>33</sup> Tali proposte insistono sul concetto di “diritto all'abitare” come diritto universale, sostenibile e di qualità: un diritto che non riguarda solo la disponibilità di alloggi, ma anche i servizi territoriali, la coesione sociale, la qualità urbana e l'accessibilità.<sup>34</sup>

Muovendo da queste premesse, il presente capitolo si propone di ricostruire le politiche abitative italiane degli ultimi anni, analizzandone strumenti, limiti e prospettive. L'intento è quello di mappare la regolamentazione e le misure adottate senza perdere di vista la loro ricaduta sulle persone: perché discutere di case significa, in ultima istanza, discutere di diritti, di inclusione sociale e di dignità umana.

Gli anni Novanta rappresentano un momento cruciale nella storia delle politiche abitative italiane. Dopo decenni di forte protagonismo statale, incarnato soprattutto nei grandi piani edilizi del dopoguerra, il settore dell'edilizia residenziale pubblica (ERP) si trova a fronteggiare una crisi strutturale. Il cosiddetto Piano Decennale per l'ERP, che aveva orientato la costruzione e la gestione delle case popolari, si conclude senza essere rinnovato, lasciando emergere le difficoltà di un sistema incapace di rispondere a nuove sfide sociali ed economiche.

L'Italia si confronta in quegli anni con cambiamenti profondi: il progressivo calo del potere d'acquisto delle famiglie, l'aumento dei flussi migratori, la crescita dei nuclei monogenitoriali e il mutamento della struttura demografica. In tale scenario, lo Stato riduce progressivamente il proprio impegno diretto nella costruzione di abitazioni popolari, orientando la propria azione verso strumenti di sostegno indiretto al reddito e verso incentivi alla locazione o all'acquisto. Si passa così da un modello centrato sulla produzione di alloggi ad uno maggiormente orientato al funzionamento del mercato e alla regolazione dei rapporti tra locatori e inquilini.

Per comprendere la situazione degli anni Novanta occorre partire dalle due leggi cardine degli anni Settanta: la Legge 392/1978, nota come legge sull'equo canone<sup>35</sup>, e la Legge 457/1978, che ha rappresentato la legge-quadro per l'edilizia residenziale pubblica<sup>36</sup>.

La Legge 392/1978 nasceva con l'obiettivo di contenere l'andamento dei canoni di locazione in un periodo caratterizzato da forti tensioni sociali e inflazionistiche. Essa fissava criteri oggettivi per la determinazione degli affitti, vincolandoli a parametri

---

<sup>33</sup> Forum Disuguaglianze e Diversità (2023). *Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare*, pp. 14–15

<sup>34</sup> Forum Disuguaglianze e Diversità (2023). *Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare*, p. 19

<sup>35</sup> Italia, Parlamento (1978). *Legge 392/1978: Disciplina delle locazioni di immobili urbani*. Roma: Gazzetta Ufficiale

<sup>36</sup> Italia, Parlamento (1978). *Legge 457/1978: Norme per l'edilizia residenziale*. Roma: Gazzetta Ufficiale

catastali e territoriali. In questo modo si intendeva tutelare le famiglie in affitto, garantendo una maggiore stabilità contrattuale e impedendo speculazioni sul mercato. Tuttavia, già negli anni Ottanta e Novanta emersero i limiti della normativa: i canoni calmierati ridussero l'interesse dei proprietari a mettere a disposizione i propri immobili, contribuendo ad alimentare un mercato parallelo caratterizzato da affitti "in nero" o da contratti informali.

La Legge 457/1978, invece, aveva una portata più ampia. Essa stabiliva principi generali e strumenti di pianificazione per l'edilizia residenziale, istituendo programmi pluriennali di finanziamento a favore delle Regioni e degli enti locali. Nel solco di questa legge furono realizzati migliaia di alloggi ERP negli anni Ottanta, soprattutto nelle grandi aree urbane. Tuttavia, con il progressivo calo delle risorse pubbliche destinate all'edilizia, l'attuazione della legge divenne sempre più frammentata. Negli anni Novanta, le disponibilità economiche per nuovi interventi risultavano ormai drasticamente ridotte e i programmi di edilizia sociale venivano spesso rallentati o addirittura interrotti.

Di fatto, il sistema delineato dalle due leggi del 1978 non era più in grado di rispondere alla domanda crescente di abitazioni a prezzi accessibili. Le nuove dinamiche sociali: aumento delle famiglie a basso reddito, precarizzazione del lavoro, crescita della mobilità interna ed esterna, mettevano sotto pressione un impianto normativo ormai obsoleto.

Di fronte al moltiplicarsi degli sfratti e all'aumento della conflittualità abitativa, negli anni Novanta lo Stato intervenne con misure emergenziali. Il Decreto Legge 108/1996, convertito nella Legge,<sup>37</sup> rappresentò un primo tentativo di mediazione tra interessi contrapposti. La norma introdusse strumenti per favorire la diffusione dei contratti a canone concordato, frutto di accordi territoriali stipulati tra associazioni di proprietari e sindacati degli inquilini.

Questi contratti prevedevano canoni più bassi rispetto a quelli di mercato, ma garantivano al proprietario vantaggi fiscali e garanzie maggiori contro la morosità. Il provvedimento cercava così di riequilibrare un mercato bloccato: da un lato inquilini che non riuscivano a sostenere gli affitti crescenti, dall'altro proprietari restii a concedere in locazione i propri immobili.

Tuttavia, i limiti della misura furono evidenti. Gli accordi territoriali vennero stipulati solo in alcune città e non sempre riuscirono a calmierare in modo significativo i canoni. Inoltre, la scarsità di controlli e la diffidenza dei proprietari ridussero l'impatto effettivo della riforma. Ciò nonostante, il DL 108/1996 rappresentò una tappa importante nella transizione da un sistema rigido e centralizzato a uno basato su maggiore flessibilità contrattuale.

---

<sup>37</sup> Italia, Governo (1996). *Decreto Legge 108/1996 convertito in Legge 249/1996*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

La vera svolta si ebbe con la Legge 431/1998<sup>38</sup>, che abrogò gran parte della normativa sull'equo canone e introdusse due tipologie contrattuali principali: i contratti liberi, con durata quadriennale rinnovabile, e i contratti a canone concordato, accompagnati da vantaggi fiscali. Con questa legge il mercato degli affitti venne liberalizzato, con l'intento di aumentare l'offerta. Nelle grandi città, però, il risultato fu un aumento dei canoni, che rese ancora più difficile l'accesso per le famiglie a basso reddito. Nonostante le agevolazioni fiscali, la differenza tra canoni concordati e canoni liberi rimase spesso troppo ridotta per produrre un reale calmieramento.

La crisi economica del 2008 segnò un ulteriore spartiacque. Con la perdita di posti di lavoro e l'aumento della precarietà, migliaia di famiglie si trovarono nell'impossibilità di pagare l'affitto o il mutuo. Il Governo Berlusconi introdusse il Piano Casa del 2009<sup>39</sup>, che mirava principalmente a rilanciare l'edilizia attraverso incentivi per ampliamenti volumetrici e agevolazioni fiscali sulle ristrutturazioni. Tuttavia, l'impatto sul settore sociale fu limitato: il Piano favorì i proprietari e le imprese edilizie, senza risolvere le difficoltà delle famiglie più fragili. Parallelamente, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, istituito con la Legge 431/1998, venne rifinanziato a più riprese, ma le risorse rimasero insufficienti rispetto alla domanda crescente.

Negli anni successivi furono introdotte misure mirate a contenere gli sfratti. Il Decreto Legge 102/2013, convertito nella Legge 124/2013, istituì il Fondo per la morosità incolpevole<sup>40</sup>, destinato a famiglie che non riuscivano a pagare il canone a causa della perdita del lavoro o di difficoltà economiche impreviste. Lo strumento fu accolto positivamente, ma la sua applicazione incontrò ostacoli: fondi limitati, criteri di accesso rigidi e tempi di erogazione lunghi. Ancora una volta, si trattava di un intervento emergenziale più che di una politica strutturale.

La nuova stagione si aprì con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato nel 2021 e finanziato attraverso i fondi europei del Next Generation EU<sup>41</sup>. Per la prima volta dopo anni, lo Stato tornava a investire massicciamente in edilizia sociale e rigenerazione urbana. Le risorse del PNRR vennero destinate alla riqualificazione del patrimonio ERP esistente, alla creazione di nuovi alloggi a canone sostenibile e al recupero di aree degradate. Questo segnò un tentativo di superare la logica emergenziale, con un approccio più strategico e integrato.

Rispetto la situazione regionale, bisogna innanzitutto considerare la riforma del Titolo V della Costituzione, la quale ha rappresentato un punto di svolta decisivo per il sistema

---

<sup>38</sup> Italia, Parlamento (1998). *Legge 431/1998: Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*. Roma: Gazzetta Ufficiale

<sup>39</sup> Italia, Governo (2009). *Piano Casa*. Roma

<sup>40</sup> Italia, Parlamento (2013). *Decreto Legge 102/2013 convertito in Legge 124/2013: Misure di sostegno alla locazione*. Roma: Gazzetta Ufficiale

<sup>41</sup> Italia, Presidenza del Consiglio (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. Roma

delle autonomie locali e, in particolare, per il settore dell'edilizia residenziale pubblica. Con l'attribuzione di maggiori competenze legislative e amministrative alle Regioni si è prodotta una progressiva frammentazione normativa che ha sostituito il modello unitario nazionale con un mosaico di discipline regionali, ciascuna caratterizzata da approcci e priorità differenti<sup>42</sup>. Questo passaggio, se da un lato ha permesso una maggiore aderenza delle politiche abitative alle specificità territoriali, dall'altro ha generato disomogeneità applicative e difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

In questo quadro, la Legge Regionale del Lazio 6 agosto 1999, n. 12, recante 'Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica, ha assunto un ruolo cardine<sup>43</sup>. Essa nasce con l'obiettivo di ridisegnare i rapporti tra Regione, Comuni e Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) in un'ottica di decentramento e maggiore efficienza amministrativa. La legge individua principi fondamentali quali la trasparenza nelle assegnazioni, la promozione del recupero del patrimonio esistente, l'integrazione urbanistica e sociale e lo sviluppo di tecnologie innovative<sup>44</sup>. Alla Regione spetta la funzione di indirizzo e coordinamento, con la definizione dei piani annuali e dei criteri di accesso, mentre ai Comuni è attribuito il compito di gestire le procedure più vicine ai cittadini, dalle graduatorie agli sfratti, fino al monitoraggio del fabbisogno locale. Agli IACP, infine, è affidata la gestione tecnica ed economica del patrimonio.

Un ulteriore elemento di rilievo è l'istituzione del Fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (art. 14), pensato per integrare i canoni dovuti dalle famiglie con redditi insufficienti, sia negli immobili pubblici sia in quelli privati, anticipando così il concetto di *housing sociale* come strumento misto pubblico-privato<sup>45</sup>.

Negli anni successivi, la Regione approvò la Legge 21/2009<sup>46</sup> e, soprattutto, la Legge 7/2017<sup>47</sup>, che introdusse disposizioni organiche sulla rigenerazione urbana e sul recupero edilizio. Con quest'ultima, il Lazio cercava di coniugare politiche abitative e riqualificazione territoriale, riconoscendo che il problema della casa non poteva essere disgiunto da quello del degrado urbano.

Roma Capitale, per la sua complessità sociale e demografica, elaborò strumenti propri. I Piani di Zona, nati con la Legge 167/1962, continuarono a essere utilizzati, sebbene con difficoltà attuative dovute a ritardi burocratici e contenziosi. Negli anni più recenti, il

---

<sup>42</sup> Regione Lazio (2017). *Legge Regionale 18 luglio 2017, n. 7: Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*. Roma: Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.

<sup>43</sup> Regione Lazio (1999). *Legge Regionale 6 agosto 1999, n. 12: Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica*. Roma: BURL.

<sup>44</sup> Regione Lazio (1999). *L.R. 12/1999*, art. 14.

<sup>45</sup> ibidem

<sup>46</sup> Regione Lazio (2009). *Legge Regionale 21/2009: Norme in materia di edilizia residenziale sociale*. Roma: BURL

<sup>47</sup> Regione Lazio (2017). *Legge Regionale 18 luglio 2017, n. 7: Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio*. Roma: BURL

Comune approvò regolamenti specifici per la gestione ERP, introdusse l'anagrafe della morosità incolpevole (Delibera 129/2017)<sup>48</sup> e destinò una quota di alloggi alle emergenze abitative (Delibera 104/2016)<sup>49</sup>.

L'attenzione si concentrò progressivamente sulla riqualificazione delle periferie. Interventi mirati a Tor Bella Monaca e ad altri quartieri popolari cercarono di superare la logica dei grandi complessi edilizi isolati, puntando su progetti di integrazione sociale e rigenerazione. Il Piano Strategico per il Diritto all'Abitare 2023-2026<sup>50</sup> rappresenta il documento più organico in questo senso, delineando un approccio che combina ERP, housing sociale e sostegno agli affitti.

Un atto di grande rilevanza politica fu la direttiva del Sindaco di Roma, Roberto Gualtieri, che ha introdotto la deroga all'articolo 5 del cosiddetto 'Decreto Lupi' (DL 47/2014)<sup>51</sup>. Tale disposizione nazionale vietava la residenza anagrafica a chi occupasse abusivamente un immobile, con conseguenze gravissime sull'accesso ai servizi sociali e sanitari. Con la deroga, Roma ha scelto di porre al centro la persona e il suo diritto alla residenza, affermando che questa costituisce la condizione necessaria per l'esercizio di altri diritti fondamentali. Il provvedimento ha rappresentato non solo un atto amministrativo, ma un forte segnale politico di attenzione alle fasce più vulnerabili della popolazione.

Se si guarda al contesto nazionale, il confronto con altre Regioni mette in luce la pluralità dei modelli. In Lombardia, la Legge Regionale n. 16/2016 ha istituito un sistema fondato sui piani di zona e sui piani di riqualificazione urbana, integrando politiche abitative, urbanistiche e sociali<sup>52</sup>. In Emilia-Romagna, la Legge Regionale n. 24/2001 ha puntato invece sulla riqualificazione del patrimonio esistente e sulla promozione di cooperative di abitanti, valorizzando il ruolo del terzo settore<sup>53</sup>. Questa frammentazione è l'esito diretto del decentramento avviato dal Titolo V, che da un lato ha favorito sperimentazioni virtuose, dall'altro ha generato disuguaglianze territoriali nell'accesso al diritto alla casa.

Nel 2025, Roma Capitale adottò tre atti fondamentali: la delibera programmatica di luglio, che stimava il fabbisogno abitativo; il Regolamento Prot. RC/5633<sup>54</sup>, che ridefiniva requisiti e procedure per l'accesso agli alloggi ERP; e la Delibera 185<sup>55</sup>, che introduceva forme di sostegno economico diretto alle famiglie in precarietà abitativa. Questi

---

<sup>48</sup> Roma Capitale (2016). *Deliberazione n. 104/2016*. Roma: Comune di Roma.

<sup>49</sup> Roma Capitale (2017). *Delibera di Giunta n. 129/2017*. Roma: Comune di Roma.

<sup>50</sup> Roma Capitale (2023). *Piano Strategico per il Diritto all'Abitare 2023-2026*. Roma: Comune di Roma

<sup>51</sup> Roma Capitale (2022). *Direttiva del Sindaco Gualtieri: Deroga all'art. 5 del DL 47/2014*. Roma: Comune di Roma

<sup>52</sup> Regione Lombardia (2016). *Legge Regionale n. 16/2016: Disciplina del sistema abitativo lombardo*. Milano: Regione Lombardia

<sup>53</sup> Regione Emilia-Romagna (2001). *Legge Regionale n. 24/2001: Disciplina organica dell'edilizia residenziale pubblica*. Bologna: Regione Emilia-Romagna

<sup>54</sup> Roma Capitale (2025a). *Regolamento Prot. RC/5633/2025*. Roma: Comune di Roma.

<sup>55</sup> Roma Capitale (2025b). *Delibera Assemblée Capitolina n. 185/2025*. Roma: Comune di Roma

provvedimenti rappresentarono un tentativo di rafforzare la dimensione sociale dell'abitare, con maggiore attenzione alle condizioni economiche dei nuclei familiari.

Parallelamente, la Regione Lazio varò nuovi atti: la Determinazione G09517 e la DGR 579 del 2025, culminati nella Legge Regionale 12 del 30 luglio 2025<sup>56</sup>. Quest'ultima disciplinava la cessione e l'alienazione di parte del patrimonio ERP, nel tentativo di razionalizzare la gestione finanziaria e liberare risorse per nuovi interventi. Si trattava, tuttavia, di una misura controversa: se da un lato si fosse puntato a efficientare il sistema, dall'altro si sarebbe rischiato di ridurre ulteriormente la disponibilità di alloggi pubblici in un contesto già segnato da scarsità.

Se si osserva l'evoluzione normativa dagli anni Settanta fino ad oggi, emerge chiaramente una traiettoria che va dal protagonismo statale degli anni del dopoguerra a un progressivo disimpegno, sostituito da strumenti di regolazione del mercato e di sostegno indiretto. Parallelamente, il decentramento delle competenze verso le Regioni e i Comuni ha generato un mosaico di normative locali, spesso molto differenziate tra loro.

Per rendere più chiara questa trasformazione, è utile presentare una mappatura sintetica degli atti principali a livello nazionale e a livello del Lazio/Roma.

<b>Anno Atto</b>	<b>Contenuto</b>
1978 Legge 392	Disciplina delle locazioni, equo canone: affitti calmierati legati a parametri oggettivi.
1978 Legge 457	Legge-quadro ERP: programmi pluriennali per edilizia pubblica.
1996 DL 108/1996 conv. L.249	Misure emergenza sfratti, introduzione contratti a canone concordato.
1998 Legge 431	Abrogazione equo canone, contratti liberi e concordati, agevolazioni fiscali.
2009 Piano Casa	Incentivi edilizi e ampliamenti volumetrici, impatto marginale su ERP.
2013 DL 102/2013-L.124	Istituzione Fondo morosità incolpevole.
2021 PNRR	Fondi per ERP, rigenerazione urbana e housing sociale.

---

<sup>56</sup> Regione Lazio (2025). *Legge Regionale 12/2025: Norme per la cessione e l'alienazione degli alloggi ERP*. Roma: Consiglio Regionale.

Questa tabella permette di visualizzare come, nell'arco di oltre quarant'anni, si sia passati da una logica di costruzione diretta (anni Settanta) a politiche di emergenza e sostegno indiretto (anni Novanta e Duemila), fino al tentativo di rilancio strutturale con il PNRR.

<b>Anno</b>	<b>Atto</b>	<b>Contenuto</b>
2016	Delibera Roma 104	Riserva ERP per emergenze abitative (famiglie sfrattate o in disagio).
2017	L.R. 7/2017	Disposizioni per rigenerazione urbana e recupero edilizio.
2017	Delibera Giunta 129	Anagrafe della morosità incolpevole.
2023	Piano Strategico Abitare	Linee guida ERP, housing sociale e sostegno agli affitti.
2025	Regolamento RC/5633	Nuovi requisiti di accesso e procedure ERP.
2025	Delibera 185	Sostegno economico alle famiglie in precarietà abitativa.
2025	L.R. 12/2025	Alienazione e razionalizzazione patrimonio ERP.

Questa mappatura locale evidenzia come, nell'ultimo decennio, Lazio e Roma Capitale abbiano affiancato alle misure tradizionali una crescente attenzione alla rigenerazione urbana e al sostegno economico diretto. L'innovazione più rilevante è rappresentata dal passaggio dalla sola logica dell'assegnazione ERP a politiche più ampie di welfare abitativo.

## 2.2 Periferie

La questione delle periferie urbane, e in particolare di quelle romane, è oggi al centro di un dibattito complesso e stratificato che va ben oltre la tradizionale dicotomia centro-periferia. Come sottolinea Cellamare (2020), sebbene permanga una certa retoricità nella discussione, le problematiche legate a povertà, disuguaglianze e precarietà abitativa sono tuttora presenti e di estrema rilevanza. Tuttavia, l'evoluzione dell'insediamento urbano e metropolitano ha imposto una revisione profonda della stessa nozione di "periferia", che da luogo marginale si trasforma in un elemento costitutivo e dinamico della città contemporanea, riflettendo le profonde trasformazioni dei modelli di sviluppo urbano.

Inizialmente concepite come semplici espansioni esterne del nucleo storico, spesso associate a condizioni di degrado e subalternità<sup>57</sup>, le periferie romane hanno assunto nel tempo una pluralità di forme e significati. Il testo di Cellamare evidenzia come la "corona di spine" pasoliniana sia oggi un "coacervo di realtà differenti", una descrizione che invita a superare interpretazioni omologanti per abbracciare la complessità dei contesti. Da un lato, persistono le "vecchie periferie", spesso segnate da processi di abusivismo storico che, da risposte emergenziali al problema abitativo, sono divenuti veri e propri sistemi di costruzione della città, abitati oggi anche da classi medie<sup>58</sup>. Questo fenomeno, non limitato a Roma ma diffuso in ampie aree dell'Italia centro-meridionale, pone interrogativi sulle forme di urbanizzazione informale e sulla loro integrazione nel tessuto urbano, ricollegandosi alle riflessioni di Mela (2006) sull'evoluzione dei modelli insediativi e sulla persistenza di forme di sviluppo che sfuggono alla pianificazione tradizionale.

Dall'altro lato, emergono le "nuove periferie", risultato di processi più recenti legati alla "città del GRA" e alla politica delle "grandi centralità"<sup>59</sup>. Queste nuove configurazioni, spesso sviluppatasi attorno a poli commerciali e di intrattenimento, hanno generato ampi agglomerati residenziali che, pur non corrispondendo all'immagine tradizionale del degrado, presentano nuove forme di povertà dell'abitare. La dipendenza dall'automobile anche per le necessità quotidiane, la carenza di spazi di socialità diffusa e la tendenza all'isolamento residenziale, talvolta in vere e proprie *gated communities* disegnano scenari in cui la qualità della vita urbana è compromessa, nonostante l'apparente benessere economico. Questa dinamica rientra pienamente nella critica mossa da Secchi (2013) riguardo alla crescente polarizzazione della città contemporanea, dove si evidenzia una netta separazione tra "la città dei ricchi e la città dei poveri". Le nuove periferie, pur ospitando talvolta segmenti di classi medie, manifestano comunque quella frammentazione sociale e spaziale che Secchi identifica come caratteristica di una città disegnata da logiche di mercato e di esclusione, dove la residenza diventa un bene di consumo e la vicinanza ai servizi essenziali non è garantita per tutti. Il fenomeno rimanda a una più ampia riflessione sull'impatto dei modelli di sviluppo orientati al mercato sulla configurazione spaziale e sociale delle città (Harvey, 2009). La pandemia da coronavirus ha, inoltre, rimescolato le carte, evidenziando una riscoperta della dimensione locale delle periferie come luoghi di vita quotidiana, in contrapposizione ai centri storici svuotati<sup>60</sup>, suggerendo un potenziale riequilibrio tra centralità e marginalità che potrebbe, forse, mitigare alcune delle disuguaglianze evidenziate.

La concezione della periferia è, dunque, profondamente mutata, passando da una visione geografico-fisica legata alla distanza dal centro a un'interpretazione che identifica le

---

<sup>57</sup> (Pontuale, 2017), (Siciliano, 2015)

<sup>58</sup> Cellamare, C. (2020). *Abitare le periferie*. Bordeaux

<sup>59</sup> ibidem

<sup>60</sup> Cellamare, C. (2020). *Abitare le periferie*. Bordeaux. p.15

"vere" periferie nei luoghi della marginalità complessiva: sociale, economica, culturale e politica<sup>61</sup>. Questa marginalizzazione non implica necessariamente degrado, ma piuttosto una condizione di subalternità rispetto al modello di sviluppo dominante e a politiche pubbliche spesso inadeguate. In questo senso, è cruciale adottare una prospettiva che, pur riconoscendo le problematiche, valorizzi la "vitalità, le capacità di reazione, le progettualità esistenti e le risorse in campo per percorsi di rigenerazione urbana e sociale"<sup>62</sup>.

Questo approccio si allinea con la necessità, suggerita da Mela (2006), di guardare alle "città possibili" attraverso l'analisi delle "storie, modelli e prospettive dell'urbanistica contemporanea", riconoscendo che le periferie non sono solo il risultato di errori o carenze, ma anche il terreno fertile per l'innovazione e la riappropriazione spaziale e sociale.

L'esperienza del "vivere le periferie" si configura come un "abitare la città contemporanea" in un senso ampio e profondo. La "metropolizzazione" non è più solo un fenomeno fisico, ma una condizione sociale e culturale che incide sui comportamenti e sulle relazioni. La frammentazione della vita quotidiana, l'indebolimento dei legami con il luogo e la diminuzione del senso di appartenenza collettiva sono sfide che l'abitare nelle periferie e più in generale nella città contemporanea si trova ad affrontare<sup>63</sup>. Tali dinamiche contribuiscono a quella "disgregazione sociale" di cui parla Secchi (2013), dove la distanza fisica e l'assenza di servizi generano barriere invisibili tra gli abitanti. Tuttavia, proprio in questi contesti si riscontrano spesso "molta vitalità attraverso una miriade di iniziative, sforzi collettivi, forme collaborative, interventi autogestiti, produzione culturale e costruzione di una solidarietà sociale tutta autoprodotta"<sup>64</sup>. Questi fenomeni di auto-organizzazione e resilienza testimoniano la capacità degli abitanti di appropriarsi degli spazi e di costruire nuove forme di cittadinanza, trasformando le periferie in veri e propri laboratori sociali che, come auspica Mela (2006), possono indicare nuove direzioni per un'urbanistica più inclusiva e attenta alle esigenze reali delle persone.

In definitiva, la comprensione delle periferie romane richiede un approccio multidimensionale che superi le semplificazioni e riconosca la loro complessa identità. Non più semplici margini, ma territori dinamici, in continua evoluzione, che riflettono le contraddizioni e le potenzialità della città contemporanea. Le periferie, come dimostrano le analisi di Cellamare, Mela e Secchi, sono lo specchio di una città che, pur crescendo, genera nuove forme di disuguaglianza e frammentazione, ma che al contempo ospita resistenze e nuove configurazioni di socialità. Parlare di periferie significa, quindi, interrogarsi sul "diritto alla città" e sul "diritto all'abitare" in una prospettiva che

---

<sup>61</sup> ibidem

<sup>62</sup> ibidem

<sup>63</sup> ibidem

<sup>64</sup> Cellamare, C. (2020). *Abitare le periferie*. Bordeaux.

promuova un'ecologia integrale dell'abitare, capace di ripensare le modalità di convivenza dell'uomo con il suo ambiente e con gli altri, al di là di una visione puramente funzionale e mercificante. Le periferie, con la loro stratificazione di problemi e vitalità, si affermano come centri di riflessione privilegiati per disegnare i futuri possibili della città.

### 2.3 Residenze Pubbliche nel Lazio e a Roma

Il tema della casa pubblica rappresenta un pilastro fondamentale nell'analisi delle periferie e delle disuguaglianze urbane, configurandosi come risposta storica e tuttora indispensabile all'emergenza abitativa. Nel contesto italiano e, in particolare, in quello romano, l'edilizia residenziale pubblica (ERP) gestita primariamente dalle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER) insieme ai Centri di Accoglienza Abitativa Temporanea (CAAT), costituisce un complesso sistema di alloggi e servizi volti a garantire il diritto all'abitare a fasce della popolazione vulnerabili. La sua evoluzione e la sua attuale gestione sono intrinsecamente legate alle dinamiche sociali, economiche e politiche che hanno plasmato il territorio urbano e metropolitano.

La nascita dell'edilizia residenziale pubblica in Italia affonda le radici nelle politiche sociali post-belliche e nel più ampio disegno dello Stato Sociale, con l'obiettivo di rispondere alle crescenti esigenze abitative dovute all'urbanizzazione e all'industrializzazione. Il periodo tra gli anni '50 e gli anni '80 ha visto una massiccia costruzione di alloggi pubblici, pensati per ospitare lavoratori, famiglie numerose e ceti meno abbienti, spesso in nuove "borgate" o quartieri satellite ai margini delle grandi città. Mela (2006), nella sua analisi dei modelli di sviluppo urbano, evidenzia come la realizzazione di grandi complessi di edilizia pubblica fosse una strategia diffusa per affrontare il problema della casa, sebbene spesso con l'effetto collaterale di generare nuove periferie, prive di adeguate infrastrutture e servizi sociali. Questi interventi erano animati da una duplice finalità: da un lato, fornire un alloggio dignitoso; dall'altro, contribuire alla pianificazione e all'organizzazione spaziale della città, sebbene con esiti non sempre all'altezza delle aspettative.

A Roma, come riporta Cellamare (2020), i grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica hanno costituito una parte consistente dello sviluppo urbano, ospitando circa 250.000 persone. Molti di questi complessi, sebbene costruiti prevalentemente negli anni '80 (Corviale, San Basilio, Tor Bella Monaca), erano già strategicamente posizionati a ridosso o al di fuori del Grande Raccordo Anulare (GRA), divenendo "aree di concentrazione del disagio sociale 'per legge'". L'ideologia architettonica dell'epoca, unita alla necessità politica di costruire rapidamente e con costi contenuti, ha portato alla realizzazione di macrostrutture che, pur fornendo un tetto a migliaia di famiglie, hanno spesso generato contesti urbani estrani e con carenze infrastrutturali e di servizi.

L'acronimo ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale) indica gli enti preposti alla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, eredi degli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP). Nel Lazio, l'ATER provinciale di Roma è l'attore principale, affiancata da altre ATER provinciali (Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo). L'ATER di Roma gestisce un patrimonio immobiliare imponente, che riflette l'ampiezza dell'intervento pubblico in materia abitativa nella Capitale e nel suo hinterland. Sebbene i dati precisi sul numero complessivo di alloggi gestiti dall'ATER nel Lazio possano variare e siano soggetti ad aggiornamenti continui, è noto che il patrimonio di Roma sia il più cospicuo a livello regionale e tra i maggiori d'Italia. Il solo bando ATER Roma del 2019, citato da Cellamare (2020), ha visto 13.000 domande a fronte di una media di 200 assegnazioni annue, un dato che evidenzia la drammaticità dell'emergenza abitativa e la pressione su queste risorse.

La gestione delle ATER rientra nelle competenze regionali; ciò implica che siano le Regioni a definire le politiche abitative, le normative di riferimento e i criteri di assegnazione degli alloggi. Nonostante questo inquadramento istituzionale, le ATER mantengono una propria autonomia gestionale, che si traduce in una pluralità di funzioni.

In primo luogo, esse si occupano della gestione del patrimonio edilizio esistente, curando la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, la riscossione dei canoni e l'espletamento delle pratiche amministrative relative agli inquilini. Un ulteriore ambito di attività riguarda l'assegnazione degli alloggi, che avviene sulla base di graduatorie e bandi pubblici predisposti secondo i criteri fissati dalla normativa regionale. Infine, le ATER intervengono anche nella realizzazione di nuove costruzioni e nei processi di riqualificazione urbana: sebbene negli ultimi decenni la costruzione ex novo abbia progressivamente perso centralità, permangono interventi significativi di ristrutturazione e di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.

La sfida per le ATER è duplice: da un lato, gestire un patrimonio spesso datato e con necessità manutentive ingenti; dall'altro, rispondere a un'emergenza abitativa cronica e crescente, in un contesto di risorse limitate e complesse dinamiche sociali. Secchi (2013) sottolinea come la gestione di questo patrimonio sia spesso un nodo cruciale nella produzione delle disuguaglianze urbane: la carenza di manutenzione, la mancata integrazione dei quartieri ERP con il resto della città e la concentrazione di disagio socioeconomico finiscono per rafforzare le marginalità, anziché risolverle.

Accanto all'ERP tradizionale, il sistema della "casa pubblica" comprende anche i Centri di Accoglienza Abitativa Temporanea (CAAT). Questi non sono alloggi permanenti, bensì strutture progettate per offrire una soluzione abitativa provvisoria a nuclei familiari che si trovano in condizioni di gravissima emergenza, spesso a seguito di sfratti esecutivi, sgomberi o situazioni di senza fissa dimora. I CAAT rappresentano l'ultima rete di

protezione per coloro che hanno esaurito tutte le altre possibilità abitative e sono gestiti principalmente dai Comuni (a Roma, dal Dipartimento Politiche Abitative).

La natura temporanea dei CAAT ne distingue profondamente la funzione dall'ERP. Se l'ATER mira a fornire un alloggio stabile a canone sociale, i CAAT offrono un riparo emergenziale per un periodo limitato, con l'obiettivo di avviare percorsi di reinserimento sociale e abitativo. Tuttavia, nella pratica, la temporaneità dei CAAT si scontra spesso con la persistenza dell'emergenza abitativa, trasformandosi per molti in una condizione di precarietà a lungo termine. Questa situazione è emblematica di una fragilità sociale amplificata, dove la mancanza di soluzioni abitative adeguate costringe molte persone in un limbo di incertezza. Il testo di Cellamare (2020) fa riferimento ai "baraccamenti di chi non ha soluzioni alternative, utilizzati soprattutto dai migranti", evidenziando come, al di là delle strutture formali, esistano forme di precarietà abitativa estrema che spesso sfociano in sgomberi e in una costante riproduzione della marginalità.

La legislazione e la pianificazione urbanistica hanno visto diverse evoluzioni per tentare di rispondere all'emergenza abitativa. I "nuovi piani di zona"<sup>65</sup>, rappresentano un'ulteriore componente del sistema, nati con l'obiettivo di realizzare edilizia a prezzi calmierati attraverso convenzioni tra pubblico e privato. Tuttavia, anche questi piani hanno spesso generato criticità, come "isolamento, distanza dalla città e dai servizi, distorsioni e irregolarità nella realizzazione che hanno generato grande precarietà"<sup>66</sup>. Questo si collega alle riflessioni di Mela (2006) sull'inefficacia di alcuni strumenti urbanistici nel promuovere un'equa distribuzione dei servizi e un'integrazione funzionale tra le diverse parti della città. La concezione di questi piani, spesso disconnessa da una visione complessiva del tessuto urbano, ha contribuito a creare ulteriori "enclaves" abitative piuttosto che tessuti urbani integrati.

Il "Piano Casa" nazionale e le sue declinazioni regionali, come nel Lazio, sono stati strumenti volti a incentivare la rigenerazione urbana e l'incremento del patrimonio abitativo, sia pubblico che privato. Tuttavia, anche in questo caso, le aspettative non sempre sono state pienamente soddisfatte, in particolare per quanto riguarda la capacità di incidere efficacemente sull'emergenza abitativa e di ridurre le disuguaglianze. La difficoltà di riqualificare il patrimonio esistente e la lentezza nell'assegnazione degli alloggi pubblici rimangono problematiche centrali.

In sintesi, il sistema della casa pubblica nel Lazio e a Roma è un mosaico complesso, risultato di decenni di politiche abitative e di risposte a emergenze diverse. Dalle grandi costruzioni post-belliche alla gestione degli ATER, dai CAAT ai piani di zona, l'obiettivo è sempre stato quello di garantire un tetto a chi non può permetterselo sul mercato privato. Tuttavia, come evidenziano Cellamare, Mela e Secchi, questo sistema è gravato da ritardi, inefficienze e una tendenza a concentrare il disagio, rendendo la "casa pubblica" un nodo

---

<sup>65</sup> Cellamare, C. (2020). *Abitare le periferie*. Bordeaux

<sup>66</sup> ibidem

cruciale nelle disuguaglianze urbane e nella difficile ricerca di un "diritto all'abitare" pieno e dignitoso.

#### 2.4 Bastogi esempio di Residenza Pubblica

Bastogi costituisce un esempio paradigmatico di fallimento dello Stato nelle politiche abitative. Nato come complesso residenziale privato negli anni Settanta-Ottanta e realizzato dalla società Bastogi S.p.A., il progetto si inseriva nell'edilizia privata convenzionata destinata a un ceto medio emergente<sup>67</sup>. Le sei palazzine di 18 piani, con centinaia di appartamenti, non furono mai vendute del tutto, e già a pochi anni dalla costruzione il complesso si presentava come un "vuoto urbano", simbolo del fallimento di una speculazione edilizia rimasta incompiuta. Problemi strutturali, difficoltà di mercato e assenza di un piano di riuso portarono in breve a un declino che aprì la strada a un uso del tutto diverso da quello immaginato in origine.

Tra la fine degli anni Novanta e i primi Duemila, Roma affrontò una forte crescita della domanda abitativa e un aumento esponenziale degli sfratti per morosità incolpevole<sup>68</sup>. L'amministrazione comunale, priva di un piano organico di edilizia residenziale pubblica, ricorse a strumenti emergenziali come i Centri di Assistenza Alloggiativa Temporanea (CAAT). Bastogi venne quindi qualificato come "residence" per l'assistenza, destinato ad accogliere famiglie sfrattate, nuclei sgomberati o in lista d'attesa per l'edilizia popolare. Doveva essere una soluzione temporanea, in attesa di alloggi stabili; ma questa provvisorietà si trasformò in permanenza, fino a cristallizzarsi in un'intera condizione abitativa che dura da oltre trent'anni.

Nel corso dei primi anni 2000, Bastogi divenne un caso mediatico<sup>69</sup>. La concentrazione di disagio sociale e la mancanza di servizi furono spesso descritte come "degrado" o "insicurezza". La narrativa giornalistica, più che cogliere le responsabilità istituzionali, dipinse il complesso come "quartiere-ghetto". Tuttavia, dietro questa stigmatizzazione, si nascondeva il risultato di politiche abitative emergenziali che avevano relegato comunità fragili in un contenitore isolato, privo di scuole, spazi pubblici e collegamenti con il resto della città.

---

67 Marasco, M. (2023). Bastogi in loop. Lo spazio della permanente temporaneità. Sapienza Università di Roma

68 Roma Capitale (s.d.). Assistenza alloggiativa temporanea – Scheda servizi. Comune di Roma.

69 Marasco, M. (2024). Tra policy e agency. Uno sguardo etnografico su Bastogi come "spazio intermedio" urbano. *Tracce Urbane*

Gli anni 2010 segnarono un ulteriore peggioramento delle condizioni strutturali. Molti ascensori restarono fuori uso per mesi, le infiltrazioni d'acqua e i guasti elettrici divennero cronici, gli spazi comuni versavano in condizioni di abbandono<sup>70</sup>. La precarietà materiale si sommava a quella giuridica: i residenti vivevano in una condizione amministrativa indefinita, formalmente “ospiti temporanei”, senza diritti stabili né possibilità di pianificazione familiare a lungo termine. Le promesse di ricollocazione furono ripetutamente disattese, alimentando sfiducia verso le istituzioni.

L'8 marzo 2024 un incendio colpì la palazzina F, danneggiando gravemente interi piani e lasciando famiglie senza luce e acqua per settimane<sup>71</sup>. Le istituzioni tardarono a intervenire; la messa in sicurezza degli spazi comuni e parte della bonifica fu avviata soprattutto grazie a un “cantiere sociale” promosso da associazioni come Nonna Roma, Aurelio in Comune e la CGIL. Questo episodio rese evidente come l'inerzia pubblica fosse stata supplita da reti civiche e mutualistiche, capaci di rispondere con azioni concrete laddove lo Stato risultava assente.

Ulteriori criticità aggravano la quotidianità del complesso. Sebbene siano stati installati pannelli solari, essi non sono mai entrati realmente in funzione; molti spazi pubblici e cortili restano senza illuminazione, con conseguenze sulla sicurezza; la rete del gas non è mai stata attivata, e i residenti sono costretti a utilizzare bombole GPL, con rischi notevoli e costi aggiuntivi<sup>72</sup>. Tali carenze infrastrutturali, in una città come Roma, rappresentano una grave forma di esclusione materiale, che si somma allo stigma sociale.

Nonostante l'abbandono, Bastogi è stato più volte riconosciuto formalmente nelle carte istituzionali. L'Allegato A del 2017 censisce il “Residence ex Bastogi” come ambito urbano specifico; il Piano Sociale del Municipio XIII del 2018 cita espressamente “il complesso ex Bastogi, anch'esso adibito ad assistenza alloggiativa”; il Piano Sociale 2024–2026 attesta la presenza di un Punto Unico di Accesso (PUA) nel residence<sup>73</sup>. Questi documenti dimostrano che Bastogi non è un “non luogo” invisibile, ma un sito esistente e istituzionalmente riconosciuto, anche se trattato sempre come emergenza.

Nel 2025 si è aperta una nuova fase politica. Alleanza Verdi e Sinistra ha presentato una mozione in Assemblea capitolina per chiedere il passaggio di Bastogi da CAAT a ERP<sup>74</sup>. La proposta, illustrata in conferenza stampa, ha

---

<sup>70</sup> Municipio XIV (2019). Ordine del giorno: Ascensori fuori uso – Residence Bastogi. Roma Capitale

<sup>71</sup> Nonna Roma (2025). Adesso tocca a noi. Al via il cantiere sociale nella palazzina colpita dall'incendio a Bastogi

<sup>72</sup> Radio Radicale (2025). Bastogi, emergenza abitativa. 12 settembre 2025

<sup>73</sup> Roma Capitale (2017; 2018; 2024). Allegati e Piani Sociali – ex Bastogi

<sup>74</sup> Dire (2025). Speciale Camera Territori. Roma, AVS: “Da Bastogi parta cambio di passo per periferie

sottolineato che dopo oltre trent'anni di provvisorietà, è necessario un "cambio di passo per le periferie": Bastogi deve diventare un quartiere riconosciuto, con diritti abitativi stabili e investimenti strutturali. Si tratta di un passaggio simbolico e politico fondamentale: non più emergenza permanente, ma ritorno all'ordinario della cura pubblica.

In conclusione, Bastogi incarna l'evoluzione da fallimento privato a emergenza pubblica, fino alla prospettiva di riconoscimento come ERP<sup>75</sup>. La sua parabola mostra come la temporaneità, se protratta, diventi sinonimo di abbandono; come le politiche emergenziali possano produrre stigma e ghettizzazione; e come il ritardo istituzionale sia stato, in parte, colmato solo dalle reti civiche. Riconoscere Bastogi come quartiere ERP significa non solo garantire dignità abitativa agli abitanti, ma anche restituire alla città un frammento urbano da troppo tempo marginalizzato.

## 2.5 Occupazioni sfratti, assegnazioni, manutenzione ordinaria straordinaria

L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), gestiti prevalentemente dall'ATER, è regolato da bandi di concorso pubblici emanati periodicamente dalle Regioni o, per delega, dalle ATER stesse. La normativa di riferimento principale, come la L.R. 12/1999 nel Lazio e le sue successive modifiche, stabilisce i criteri e i requisiti per l'assegnazione, delineando un sistema pensato per individuare i nuclei familiari maggiormente in condizione di disagio socioeconomico, in modo da garantire priorità a chi versa in situazioni di maggiore necessità. Il procedimento segue passaggi che, pur formalmente distinti, si intrecciano nella pratica amministrativa: la pubblicazione del bando, la presentazione delle domande da parte dei cittadini interessati, la formazione di una graduatoria basata su punteggi che tengono conto della composizione del nucleo familiare, della presenza di minori, anziani o disabili, della condizione di sfratto e del reddito ISEE, fino all'assegnazione effettiva degli alloggi disponibili. La sproporzione tra la domanda e le effettive possibilità di assegnazione è particolarmente evidente, come dimostrato dal bando ATER di Roma del 2019, che a fronte di 13.000 domande ha potuto garantire appena 200 assegnazioni annue<sup>76</sup>. Questa distanza abissale produce frustrazione

---

<sup>75</sup> Assemblea Capitolina (2023). Deliberazione n. 140/2023. Piano strategico per il diritto all'abitare

<sup>76</sup> Cellamare, C. (2020). *Abitare le periferie*. Bordeaux.

e allunga ulteriormente i tempi di attesa per migliaia di famiglie, molte delle quali restano in condizioni di precarietà abitativa.

Una dinamica diversa ma complementare riguarda i Centri di Accoglienza Abitativa Temporanea (CAAT), strumenti concepiti per far fronte a emergenze improvvise, quali sfratti esecutivi o eventi che rendano inagibile l'abitazione. In questi casi non esiste una graduatoria pubblica come per l'ERP, ma un intervento diretto dei servizi sociali comunali, che valutano caso per caso l'immediatezza del bisogno e il livello di vulnerabilità del nucleo familiare. Proprio la lentezza delle assegnazioni ERP e la cronica scarsità di alloggi disponibili contribuiscono ad alimentare un'emergenza abitativa che spinge molte famiglie verso soluzioni precarie, talvolta persino verso l'occupazione abusiva. Tali pratiche, lungi dall'essere marginali, sono state descritte da C. Cellamare come spazi indispensabili per uno sviluppo urbano più coerente e democratico. La difficoltà di accesso a un alloggio dignitoso costituisce uno dei principali fattori di esclusione sociale e spaziale nelle città contemporanee, contribuendo a riprodurre disuguaglianze e segregazioni<sup>77</sup>.

Un aspetto particolarmente problematico riguarda lo stato del patrimonio ERP, costituito per lo più da edifici costruiti decenni fa e oggi bisognosi di interventi significativi di manutenzione ordinaria e straordinaria. La competenza di tali interventi spetta formalmente all'ATER, che dovrebbe garantire condizioni abitative dignitose e preservare il valore degli immobili. Tuttavia, i limiti di bilancio e le carenze organizzative fanno sì che la manutenzione sia spesso insufficiente e discontinua. Gli interventi ordinari, che dovrebbero essere regolari e costanti, vengono spesso rinviati, mentre quelli straordinari, come ristrutturazioni, adeguamenti sismici o riqualificazioni energetiche, sono rarefatti e subordinati all'ottenimento di fondi regionali, nazionali o europei, difficili da intercettare. Ne risulta un progressivo degrado, aggravato dal fatto che gli inquilini sono autorizzati a intervenire solo su riparazioni minori interne agli appartamenti, mentre ogni lavoro sulle strutture o sugli spazi comuni resta di competenza esclusiva dell'ente. Questa divisione, in assenza di adeguato supporto pubblico, accresce il senso di abbandono da parte degli abitanti e accelera il deterioramento del patrimonio edilizio<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Secchi, B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Laterza

<sup>78</sup> Cellamare, C. (2020). *Abitare le periferie*. Bordeaux.

Le cause della mancata riqualificazione sono molteplici. Innanzitutto, il settore soffre di un cronico sottofinanziamento pubblico, che riflette scelte politiche in cui l'edilizia residenziale pubblica non compare tra le priorità, spesso sacrificata a favore di interventi più redditizi o visibili nel mercato privato. A ciò si aggiunge la complessità amministrativa, che rende i processi burocratici lunghi e farraginosi, e la vastità e l'età del patrimonio ERP, che trasformano ogni intervento in una sfida colossale. Questa trascuratezza ha finito per produrre città stratificate, nelle quali il degrado edilizio e urbanistico compromette la dignità dell'abitare, trasformando interi quartieri in veri e propri ghetti urbani<sup>79</sup>.

Il valore degli alloggi pubblici, tuttavia, va oltre l'aspetto economico: essi rappresentano un capitale sociale e una possibilità di integrazione. Nonostante ciò, i quartieri ERP sono spesso percepiti e vissuti come luoghi di degrado e disagio, raramente oggetto di reali politiche di valorizzazione. L'integrazione con il resto del tessuto urbano è limitata, a causa della carenza di servizi essenziali come scuole, trasporti efficienti, presidi sanitari e spazi pubblici di qualità. Tale isolamento produce "città separate"<sup>80</sup>, in cui gli abitanti faticano a sviluppare un senso di appartenenza alla città nel suo complesso. Inoltre, i problemi non si riducono alla dimensione edilizia: l'assenza di opportunità lavorative e progettualità di vita rende vani molti interventi puramente strutturali, poiché gli spazi pubblici diventano facilmente teatro di conflitti sociali e criminalità<sup>81</sup>.

In questo quadro, il tema dei sostegni assume particolare rilievo. Oltre all'assegnazione degli alloggi e agli interventi di manutenzione, spesso carenti, esistono misure di supporto economico, come contributi per l'affitto, bonus sociali per le utenze e sussidi destinati alle famiglie a basso reddito, accanto a servizi sociali che spaziano dall'accompagnamento all'inserimento lavorativo fino ai progetti per l'infanzia e l'adolescenza. Accanto a questi strumenti, negli ultimi anni sono stati avviati progetti di rigenerazione urbana e sociale finanziati anche da bandi europei o nazionali, che cercano di coniugare interventi fisici sugli edifici con azioni volte a promuovere inclusione e coesione sociale. Tuttavia, tali iniziative sono efficaci solo se accompagnate da un forte

---

<sup>79</sup> Mela, A. (2006). *Le città possibili. Storie, modelli, prospettive dell'urbanistica contemporanea*. Carocci.

<sup>80</sup> Cellamare, C. (2020). *Abitare le periferie*. Bordeaux.

<sup>81</sup> ibidem

coinvolgimento degli abitanti, come suggerisce Mela (2006), il quale sottolinea il ruolo decisivo delle pratiche *bottom-up* e della cittadinanza attiva nella costruzione di città più giuste e sostenibili.

Le numerose esperienze di auto-organizzazione e di utilizzo temporaneo di spazi abbandonati testimoniano la capacità delle comunità locali di reagire al disagio, conferendo nuovi significati e funzioni a luoghi altrimenti marginalizzati. Questa “produzione sociale dello spazio”<sup>82</sup>, rappresenta un fattore cruciale per contrastare la marginalizzazione e per costruire nuove prospettive di sviluppo urbano. Per superare le criticità dell’edilizia pubblica occorre dunque un cambio di paradigma: non considerare più gli alloggi ERP e i CAAT come meri contenitori di disagio, ma come opportunità per la costruzione di comunità inclusive e vitali. Ciò richiede investimenti non solo in manutenzione e nuove costruzioni a canone sociale, ma anche nell’integrazione dei quartieri nel tessuto urbano complessivo, nella promozione della partecipazione civica e nel rafforzamento dei servizi sociali ed economici. Solo in questo modo sarà possibile realizzare concretamente il diritto all’abitare e promuovere una città più equa e sostenibile, capace di includere le proprie periferie come parte integrante del futuro urbano.

Il problema dell’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) e ai Centri di Accoglienza Abitativa Temporanea (CAAT) rappresenta una delle questioni più rilevanti nel dibattito contemporaneo sulle politiche abitative in Italia. In un Paese caratterizzato da un’alta percentuale di abitazioni di proprietà, il settore dell’edilizia residenziale pubblica costituisce un presidio essenziale per garantire il diritto all’abitare alle fasce più fragili della popolazione. Tuttavia, l’insufficienza di alloggi disponibili, la crescita della domanda e le criticità gestionali rendono questo strumento sempre meno efficace. Secondo le stime di Unimpresa (2024), oltre 300.000 famiglie risultano oggi escluse dal circuito delle case popolari, pur essendo formalmente inserite nelle graduatorie. A queste si sommano decine di migliaia di nuclei che vivono in situazioni di emergenza abitativa e che trovano nei CAAT un rifugio temporaneo, spesso trasformato in una sistemazione di lungo periodo. Il caso di Roma, con oltre 12.000 famiglie in attesa e meno di 300

---

<sup>82</sup> Lefebvre, H. (1974). *La production de l'espace*. Anthropos

assegnazioni annue, rappresenta un paradigma nazionale della sproporzione tra domanda e offerta.

A livello nazionale, il numero di famiglie in lista di attesa per un alloggio ERP supera le 300.000 unità, mentre la disponibilità annua di nuovi alloggi si attesta su poche migliaia. In molti casi i tempi di attesa superano i dieci anni, con evidenti conseguenze sociali. La situazione è aggravata dalla vetustà del patrimonio, costruito in gran parte negli anni Sessanta e Settanta, e dall'assenza di manutenzione adeguata, che ha reso migliaia di appartamenti temporaneamente o permanentemente inagibili. Le mappe e le tabelle pubblicate da Unimpresa (2024) mostrano inoltre una forte disparità territoriale: il Nord dispone di un patrimonio ERP più ampio e meglio mantenuto, mentre il Sud e le Isole soffrono una carenza strutturale, che acuisce le disuguaglianze sociali. Nel Mezzogiorno il tasso di occupazione degli alloggi è più basso e le graduatorie più lunghe, segno di una domanda più pressante e meno soddisfatta. La scarsità di nuove costruzioni negli ultimi trent'anni e la cessione di parte del patrimonio a privati attraverso i piani di vendita agevolata hanno ridotto ulteriormente l'offerta, mentre le famiglie assegnatarie restano spesso negli alloggi per decenni, bloccando il ricambio e contribuendo all'allungamento delle liste.

I CAAT, nati per far fronte a emergenze come sfratti o calamità, si trovano oggi a gestire permanenze molto più lunghe del previsto. La loro capacità resta comunque esigua: poche centinaia di posti nelle grandi città a fronte di un fabbisogno molto più ampio, con il rischio di trasformarsi da misure emergenziali a soluzioni strutturali ma inefficaci.

Il Lazio rappresenta una delle regioni a maggiore pressione abitativa, con circa il 9% del patrimonio ERP nazionale e una forte concentrazione della domanda nella capitale. Roma dispone di circa 48.000 alloggi ERP gestiti prevalentemente dall'ATER, a cui si aggiungono immobili comunali e in fitto passivo, per un totale di oltre 170.000 residenti. A fronte di questo patrimonio, le famiglie in graduatoria superano le 12.000 unità, ma le assegnazioni effettive annue non oltrepassano le 250-300. Il rapporto domanda/offerta risulta quindi del tutto insostenibile. Questa sproporzione si traduce in un crescente disagio sociale, che spesso sfocia in occupazioni abusive di stabili, talvolta in condizioni precarie, da parte di famiglie prive di alternative. La distribuzione degli alloggi ERP nella città non è omogenea: i municipi del quadrante est e nord-est, come San Basilio, Tor Bella

Monaca e Primavalle, concentrano la gran parte degli alloggi, mentre altre zone ne sono quasi prive, creando uno squilibrio territoriale significativo. I CAAT della capitale offrono poche centinaia di posti, insufficienti rispetto alla domanda e caratterizzati da tempi di permanenza sempre più lunghi, mentre le occupazioni abusive alimentano tensioni sociali e politiche.

Le figure e le tabelle allegate al rapporto Unimpresa (2024) rendono tangibile l'emergenza abitativa. La Figura 1 illustra il periodo di costruzione degli immobili ERP, evidenziando la concentrazione negli anni Sessanta e Settanta e l'obsolescenza di gran parte del patrimonio. La Figura 2 mostra le domande inevase per regione, mettendo in luce il divario territoriale con il Sud particolarmente penalizzato. La Figura 3 documenta la frammentazione della gestione tra enti comunali, regionali e altre istituzioni. La Tabella 1 quantifica le famiglie in attesa di case popolari a livello regionale, mentre la Tabella 2 evidenzia le differenze storiche e territoriali nella realizzazione dell'edilizia popolare. Infine, la Tabella 3 mostra la distribuzione della proprietà delle case popolari tra i diversi enti gestori.

Questi strumenti grafici permettono di cogliere visivamente la sproporzione tra domanda e offerta, trasformando dati numerici in consapevolezza sociale e politica. Negli ultimi decenni, lo Stato e le Regioni hanno ridotto progressivamente gli investimenti diretti nella costruzione di nuove case popolari, privilegiando strumenti indiretti come i contributi per l'affitto o il social housing. Tale orientamento non ha però risolto le criticità strutturali del settore ERP, lasciando irrisolti problemi di manutenzione, di gestione e di trasparenza. Migliaia di alloggi restano sfitti perché inagibili, mentre i ritardi nelle assegnazioni e le inefficienze amministrative contribuiscono ad aggravare la precarietà abitativa. Anche le occupazioni abusive sono in parte conseguenza di queste lacune gestionali.

Per rispondere all'emergenza abitativa occorrono interventi mirati: incremento del patrimonio ERP attraverso nuove costruzioni e il recupero degli alloggi sfitti, manutenzione straordinaria degli immobili esistenti, politiche di rotazione più efficaci per favorire il ricambio tra assegnatari, maggiore coordinamento tra enti regionali e comunali e trasparenza nelle graduatorie. Senza un investimento strutturale e una gestione più efficiente, l'Italia continuerà a convivere con una precarietà abitativa cronica che colpisce le fasce più fragili e mina la coesione sociale. Roma rappresenta il caso più emblematico

di questa situazione, con 48.000 alloggi ERP e oltre 12.000 famiglie in graduatoria: un divario drammatico tra bisogno e disponibilità, con assegnazioni annue che non incidono sul problema. Le figure e le tabelle rendono evidente la necessità di un cambio di rotta nelle politiche abitative: senza un piano strutturale di lungo periodo, l'Italia non potrà garantire il diritto all'abitare come previsto dalla Costituzione.

<b>RICHIESTE SENZA RISPOSTA DI CASE POPOLARI</b>		
	<b>Domande inevase</b>	<b>Domande inevase per 1.000 nuclei familiari</b>
<b>Piemonte</b>	27.273	13.9
<b>Valle d'Aosta</b>	165	2.7
<b>Lombardia</b>	67.176	15.9
<b>Prov. Aut. Trento</b>	3.547	15.6
<b>Prov. Aut. Bolzano</b>	4.801	22.4
<b>Veneto</b>	17.078	8.6
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	9.231	16.9
<b>Liguria</b>	9.110	11.9
<b>Emilia-Romagna</b>	29.462	15.0
<b>Toscana</b>	25.974	16.0
<b>Umbria</b>	4.270	11.3
<b>Marche</b>	5.688	8.9
<b>Lazio</b>	21.709	8.3
<b>Abruzzo</b>	1.933	3.5
<b>Molise</b>	562	4.3
<b>Campania</b>	13.693	6.4
<b>Puglia</b>	18.235	11.5
<b>Basilicata</b>	3.989	16.6
<b>Calabria</b>	11.117	13.8
<b>Sicilia</b>	37.278	18.5
<b>Sardegna</b>	7.038	10.0
<b>Totale</b>	<b>319.329</b>	<b>12.6</b>

Fonte. Elaborazioni Centro studi di Unimpresa dati Corte dei conti (11 dicembre 2024)

Tabella 1 – Richieste senza risposta di case popolari

Tabella 1. Unimpresa (2024). Oltre 300mila famiglie italiane senza case popolari. Unimpresa, 11 dicembre 2024. Disponibile su: <https://www.unimpresa.it/oltre-300mila-famiglie-italiane-senza-case-popolari/63290> [Accesso 12 settembre 2025].

<b>L'EDILIZIA POPOLARE ITALIANA: PERIODO DI COSTRUZIONE E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE</b>								
	<b>IMMOBILI</b>	<b>%</b>	<b>Nord</b>	<b>Centro</b>	<b>Sud</b>	<b>Città</b>	<b>Sobborghi</b>	<b>Zone Rurali</b>
<b>Prima del 1919</b>	50.723	6.7	11.2	5.0	2.7	7.3	5.0	9.3
<b>1919-1945</b>	41.669	5.5	8.6	4.5	2.6	5.9	4.2	7.6
<b>1946-1960</b>	117.057	15.6	14.0	10.9	19.3	15.5	13.7	21.2
<b>1961-1970</b>	85.395	11.4	11.1	12.4	11.2	12.6	10.0	9.5
<b>1971-1980</b>	110.489	14.7	14.8	16.2	14.0	13.9	17.3	10.7
<b>1981-1990</b>	188.007	25.0	21.0	25.7	29.1	26.1	26.3	16.2
<b>1991-2000</b>	62.323	8.3	6.9	8.7	9.6	6.3	10.8	10.4
<b>2001-2010</b>	51.974	6.9	5.5	11.0	6.6	7.6	6.0	6.4
<b>Dopo il 2010</b>	16.482	2.2	2.4	2.4	1.9	1.8	2.5	3.3
<b>N.D.</b>	28.098	3.7	4.6	3.2	3.1	3.1	4.2	5.6
<b>Totale</b>	<b>752.217</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fonte. Elaborazioni Centro studi di Unimpresa dati Corte dei conti (11 dicembre 2024)

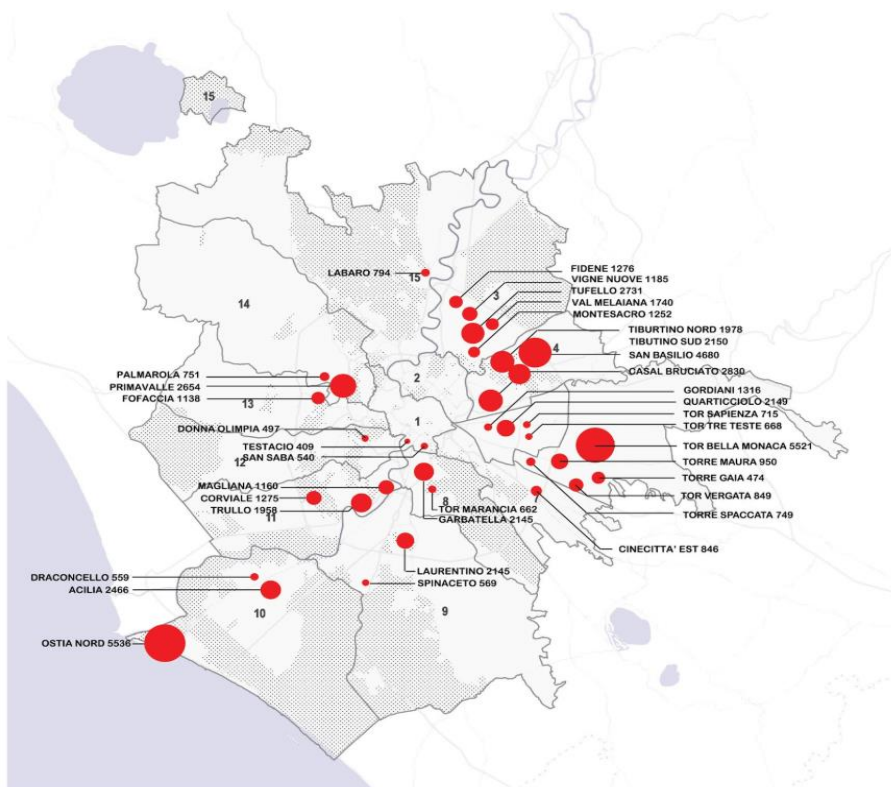
Tabella 2 – L'edilizia Popolare italiana: periodo di costruzione e distribuzione territoriale

Tabella 2. Unimpresa (2024). Oltre 300mila famiglie italiane senza case popolari. Unimpresa, 11 dicembre 2024. Disponibile su: <https://www.unimpresa.it/oltre-300mila-famiglie-italiane-senza-case-popolari/63290> [Accesso 12 settembre 2025].

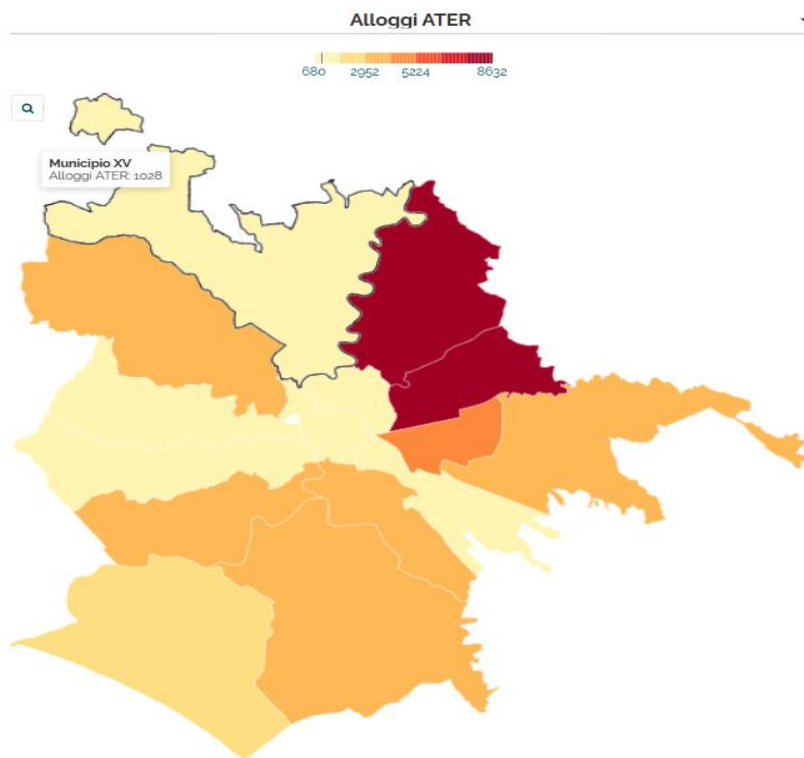
<b>DI CHI SONO LE CASE POPOLARI?</b>		
	<b>Numero di Immobili</b>	<b>%</b>
<b>Agenzie Fiscali</b>	15	0.0
<b>Altre Amm. Centrali</b>	886	0.1
<b>Altre Amm. Locali</b>	2.865	0.4
<b>Altre Az. Consorzi Enti Locali</b>	44	0.0
<b>Automobile Club d'Italia</b>	16	0.0
<b>Az. Servizi alla Persona</b>	4.697	0.6
<b>Az. Territoriali per ERP</b>	318.656	42.4
<b>Consorzi tra Amm. Locali</b>	26	0.0
<b>Camere di Commercio</b>	78	0.2
<b>Città Metropolitane e Province</b>	1.773	0.2
<b>Comuni</b>	401.808	53.4
<b>Enti Ricerca</b>	1	0.0
<b>Enti Servizi Culturali</b>	362	0.0
<b>Enti Sanitari</b>	4.056	0.5
<b>Enti Previdenza</b>	8.289	1.1
<b>Ministeri e PCM</b>	7.368	1.0
<b>Organi Costituzionali</b>	3	0.0
<b>Unioni di Comuni</b>	402	0.1
<b>Università</b>	872	0.1
<b>Totale</b>	<b>752.217</b>	<b>100.0</b>
Fonte. Elaborazioni Centro studi di Unimpresa dati Corte dei conti		(11 dicembre 2024)

Tabella 3 – Di chi sono le case popolari?

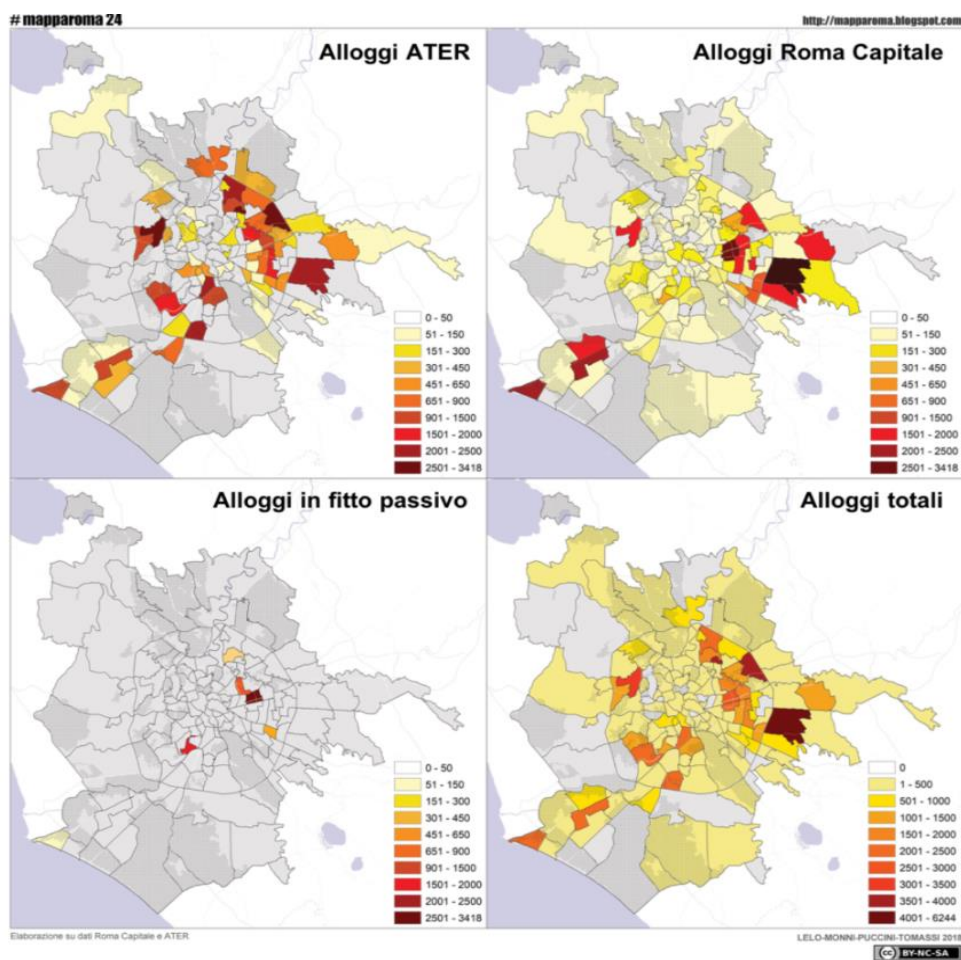
Tabella 3. Unimpresa (2024). Oltre 300mila famiglie italiane senza case popolari. Unimpresa, 11 dicembre 2024. Disponibile su: <https://www.unimpresa.it/oltre-300mila-famiglie-italiane-senza-case-popolari/63290> [Accesso 12 settembre 2025].



Mappa 1. Mapparoma (2024). Disuguaglianze e case popolari nei quartieri di Roma (#mapparoma24). Mapparoma.info. Disponibile su: <https://www.mapparoma.info/mappe/mapparoma24-disuguaglianze-e-case-popolari-quartieri-roma/> [Accesso 12 settembre 2025].



*Mappa 2. Mapparoma (2024). Disuguaglianze e case popolari nei quartieri di Roma (#mapparoma24). Mapparoma.info. Disponibile su: <https://www.mapparoma.info/mappe/mapparoma24-disuguaglianze-e-case-popolari-quartieri-roma/> [Accesso 12 settembre 2025].*



Mapa 3. Unimpresa (2024). Oltre 300mila famiglie italiane senza case popolari. Unimpresa, 11 dicembre 2024. Disponibile su: <https://www.unimpresa.it/oltre-300mila-famiglie-italiane-senza-case-popolari/63290> [Accesso 12 settembre 2025].

### CAPITOLO TERZO

## GIUBILEO E OVERTOURISM IMPATTI SUL MERCATO ABITATIVO

### 3.1 Overtourism e deregulation degli affitti brevi

Negli ultimi due decenni il fenomeno dell'overtourism è emerso come una delle principali criticità nelle città ad alta intensità turistica. La letteratura internazionale concorda nel definire *overtourism* la condizione in cui il numero di visitatori eccede la capacità di carico sociale, ambientale ed economica di un luogo, producendo squilibri e tensioni. Autori come Koens, Postma e Pappas (2018) individuano come tratti distintivi la congestione urbana, l'aumento dei prezzi dei beni e dei servizi, la perdita dell'identità locale e la crescita di conflitti sociali tra residenti e visitatori<sup>83</sup>. In maniera simile, Peeters, Klijs e Landré sottolineano come l'overtourism metta in crisi la sostenibilità delle città europee, generando impatti diretti sul mercato immobiliare e sulla qualità della vita urbana. Non sorprende quindi che l'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO) abbia segnalato l'overtourism come una delle sfide centrali del turismo globale, richiamando gli Stati membri alla necessità di adottare strategie di governance capaci di coniugare attrattività e sostenibilità.<sup>1</sup>

Nel contesto italiano, il legame tra overtourism e mercato abitativo è diventato particolarmente evidente a Roma, città che accoglie ogni anno decine di milioni di visitatori, alimentati sia dal turismo religioso sia da quello culturale e ricreativo. La crescita esponenziale degli affitti brevi ha costituito uno degli elementi di maggiore trasformazione del mercato urbano. L'espansione di piattaforme come Airbnb ha progressivamente sottratto stock abitativo al mercato a lungo termine, determinando un incremento generalizzato dei canoni e riducendo in maniera significativa la disponibilità di alloggi per studenti, giovani lavoratori e famiglie a reddito medio-basso<sup>84</sup>. Questa dinamica ha inciso in modo particolare sulle fasce sociali più deboli, con numerosi casi documentati di sfratti motivati dalla volontà dei proprietari di riconvertire gli immobili in locazioni turistiche, più redditizie rispetto agli affitti stabili.

Il nesso causale tra overtourism e crisi abitativa trova fondamento in un contesto di deregolamentazione. A differenza di città come Barcellona o Berlino, che hanno introdotto norme restrittive sugli affitti brevi (limitazioni temporali, licenze obbligatorie, controlli capillari), Roma si è caratterizzata per l'assenza di un sistema regolatorio incisivo. La mancanza o la debole applicazione di regole ha favorito l'espansione incontrollata del mercato turistico extralberghiero, aprendo la strada a pratiche speculative.<sup>85</sup> La normativa nazionale, incentrata più sulla tassazione (cedolare secca al 21%) che sul controllo dell'offerta, non ha saputo governare le conseguenze sociali di questo fenomeno, lasciando i Comuni privi di strumenti realmente efficaci.

---

<sup>83</sup> Koens, K., Postma, A., & Pappas, N. (2018). *Is overtourism overused? Understanding the impact of tourism in cities*. *Journal of Sustainable Tourism*

<sup>84</sup> Celata, F. (2024). *Iperiturismo, affitti brevi, politiche ed economie urbane: riflessioni su Roma*

<sup>85</sup> ibidem

L'impatto sul tessuto urbano è stato profondo. Quartieri storicamente residenziali – come Trastevere, Monti, Campo de' Fiori e San Lorenzo – hanno visto ridursi drasticamente la presenza stabile di residenti a favore di un'utenza turistica temporanea. La conseguenza è la perdita di comunità locali, lo svuotamento delle reti sociali tradizionali e la diffusione di un modello di città-vetrina, più orientata al consumo turistico che alla vita quotidiana. Al contempo, i prezzi immobiliari hanno registrato rialzi significativi, spinti dalla possibilità di rendimenti più elevati attraverso gli affitti brevi. Secondo i dati ISTAT, nel 2021 oltre 9,5 milioni di abitazioni in Italia risultavano non occupate, pari al 27,2% del totale nazionale, con una quota rilevante confluita nel circuito degli affitti turistici brevi.<sup>86</sup> Questo fenomeno non solo riduce l'offerta abitativa disponibile per i residenti, ma altera anche la struttura economica delle città, generando processi di gentrification e polarizzazione sociale.

La dimensione eminentemente politica di questo fenomeno è stata ben evidenziata da Celata (2024), che collega l'overtourism romano alla deregolamentazione degli affitti brevi, sottolineando come la questione non possa essere letta esclusivamente in termini di mercato, ma riguardi il diritto alla città e la distribuzione dei costi e dei benefici del turismo.<sup>87</sup> Da un lato vi sono operatori immobiliari e piattaforme che beneficiano di elevati margini di profitto; dall'altro, cittadini che subiscono sfratti, rincari e perdita di qualità della vita. La regolamentazione degli affitti brevi si configura dunque come scelta politica cruciale, capace di incidere non solo sulla competitività turistica, ma anche sulla giustizia sociale e sul diritto all'abitare.

La pandemia da COVID-19 ha introdotto nuove criticità che hanno ridefinito il rapporto tra turismo e abitare. Nel biennio 2020–2021 il crollo dei flussi turistici ha temporaneamente ridotto la pressione sugli affitti brevi, inducendo molti proprietari a riconvertire gli immobili verso il mercato residenziale. Tuttavia, la ripresa post-pandemica è stata rapida e selettiva: dal 2022 in avanti, la domanda turistica è tornata a crescere, trovando un'offerta abitativa ancora più orientata verso le locazioni brevi. In parallelo, la diffusione dello smart working e l'ibridazione degli spazi hanno modificato la domanda abitativa: cresce l'interesse per case più ampie, dotate di spazi esterni e situate anche fuori dai centri metropolitani, con effetti di polarizzazione territoriale.<sup>88</sup>

Questa trasformazione ha rafforzato la competizione tra residenza stabile e turismo internazionale, accentuando le difficoltà di accesso alla casa per studenti, giovani coppie e migranti. La pandemia ha quindi reso ancora più evidente la necessità di politiche di regolazione capaci di bilanciare turismo, residenza e diritto all'abitare, evitando che la città sia governata esclusivamente dalle logiche del mercato.

---

<sup>86</sup> ISTAT (2024). Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2021

<sup>87</sup> Celata, F. (2024), op. cit.

<sup>88</sup> Morano, P., Di Liddo, F., & Tajani, F. (2024). *The house-scale effects of the COVID-19 pandemic in the Italian property market*. Land, 13(1681)

In questo scenario, il Giubileo del 2025 a Roma costituisce un banco di prova cruciale. Come avvenuto nel 2000, l'evento attirerà milioni di pellegrini e turisti, esercitando una pressione straordinaria sul mercato abitativo e sui servizi urbani. La prospettiva di afflussi record rischia di tradursi in un'ulteriore corsa speculativa: canoni in rialzo, sfratti per liberare immobili da destinare agli affitti brevi, aumento della precarietà abitativa. Senza misure regolatorie incisive, il Giubileo potrebbe trasformarsi in un moltiplicatore della crisi abitativa, aggravando tensioni già esplose negli ultimi anni.

Dal punto di vista politico, il Giubileo evidenzia l'assenza di una strategia coordinata tra Comune, Regione e Governo centrale. La gestione dell'evento, infatti, non riguarda solo la logistica turistica e la dimensione religiosa, ma ha conseguenze dirette sul governo dello spazio urbano e sulla distribuzione delle risorse abitative. Laddove Barcellona o Lisbona hanno utilizzato eventi internazionali come leva per introdurre restrizioni agli affitti brevi, Roma rischia di perdere l'occasione di trasformare il Giubileo in un volano di riequilibrio urbano. La regolamentazione degli affitti brevi, se attuata in questa fase, potrebbe non solo mitigare gli impatti dell'evento, ma anche avviare un percorso di governance più sostenibile per il futuro.

In conclusione, l'intersezione tra overtourism, deregolamentazione degli affitti brevi e nuove criticità post-pandemia pone Roma di fronte a una sfida complessa: ripensare la città come luogo di vita prima che di consumo turistico. L'assenza di interventi regolatori rischia di aggravare disuguaglianze e conflitti sociali, compromettendo il diritto all'abitare e la qualità della vita urbana. Al contrario, una politica capace di disciplinare il mercato turistico e di garantire un equilibrio tra visitatori e residenti rappresenterebbe non solo una risposta alle emergenze immediate come il caro-affitti, sfratti, *gentrification*, ma anche un atto di giustizia sociale e di lungimiranza politica.

### 3.2 Airbnb e piattaforme simili: Espansione incontrollata e mancato rispetto dei limiti

L'ascesa delle piattaforme digitali di affitti brevi, con Airbnb in testa, ha rappresentato uno dei fenomeni più dirompenti nella trasformazione del settore ricettivo urbano. In meno di quindici anni, la sharing economy applicata al turismo ha scardinato equilibri consolidati, mettendo in crisi il modello tradizionale di ospitalità alberghiera e ponendo sfide inedite ai decisori pubblici.

La rapida crescita di queste piattaforme è riconducibile a una serie di fattori strutturali. Dal lato della domanda, milioni di turisti internazionali hanno trovato in Airbnb un'alternativa più economica, flessibile e "autentica" rispetto agli hotel. Dal lato dell'offerta, migliaia di proprietari hanno colto l'opportunità di monetizzare seconde case o porzioni della propria abitazione, in un contesto di stagnazione dei redditi e di liberalizzazione tecnologica. Il modello di business si è dimostrato particolarmente

attraente poiché in grado di disintermediare le tradizionali catene alberghiere, creando un mercato globale digitalizzato che ha reso immediatamente disponibili milioni di stanze e appartamenti in ogni angolo del mondo.<sup>89</sup>

Tuttavia, questa espansione si è sviluppata all'interno di un vuoto normativo. Le legislazioni nazionali e locali, costruite intorno agli obblighi degli hotel e dei B&B, non erano predisposte per affrontare l'irruzione di un modello ibrido, che sfuggiva tanto alle categorie giuridiche del turismo quanto a quelle dell'urbanistica. Celata (2024) sottolinea come a Roma, fino a pochi anni fa, la mancanza di strumenti regolatori adeguati abbia consentito un'espansione incontrollata, con un numero crescente di appartamenti sottratti al mercato residenziale per essere destinati agli affitti brevi.<sup>90</sup>

L'assenza di controlli efficaci ha prodotto fenomeni diffusi di abusivismo e mancato rispetto delle normative. In numerosi casi, *host* privati hanno operato senza registrazione, eludendo il pagamento delle imposte e aggirando le regole di sicurezza e igiene. Federalberghi denuncia da anni questa concorrenza sleale, stimando che una parte significativa delle inserzioni su Airbnb in Italia non sia riconducibile a singoli cittadini che affittano saltuariamente, ma a operatori professionali che gestiscono decine di appartamenti mascherati da ospitalità domestica.<sup>91</sup> Questo divario normativo ha generato un doppio squilibrio: da un lato, perdita di entrate fiscali per lo Stato e i Comuni; dall'altro, disparità di condizioni rispetto al settore alberghiero tradizionale, sottoposto a un fitto reticolo di obblighi.

Gli hotel e i B&B sono infatti tenuti a rispettare una serie di requisiti stringenti: licenze edilizie e commerciali, certificazioni di agibilità e sicurezza, standard igienico-sanitari, obblighi in materia di antincendio, contributi previdenziali per il personale, imposta di soggiorno da riversare ai Comuni. Inoltre, sono sottoposti a verifiche periodiche e a controlli da parte delle autorità competenti.<sup>92</sup> Al contrario, fino a tempi recenti, chi affittava tramite piattaforme come Airbnb poteva operare con vincoli minimi, spesso ridotti alla sola comunicazione degli ospiti alle autorità di pubblica sicurezza.

Questa asimmetria normativa ha avuto conseguenze rilevanti sul panorama ricettivo. Gli alberghi si sono trovati a competere con un'offerta parallela in grado di praticare prezzi più bassi grazie alla riduzione dei costi regolatori. La concorrenza sleale ha inciso non solo sulla redditività del settore alberghiero, ma anche sull'occupazione e sugli investimenti. Secondo report di Federalberghi, il proliferare degli affitti brevi ha eroso

---

<sup>89</sup> Guttentag, D. (2015). Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector. *Current Issues in Tourism*, 18(12)

<sup>90</sup> Celata, F. (2024). *Iperiturismo, affitti brevi, politiche ed economie urbane: riflessioni su Roma*

<sup>91</sup> Federalberghi (2023). *Rapporto annuale sul turismo italiano*

<sup>92</sup> Codice del Turismo (D.Lgs. 79/2011)

quote significative di mercato agli hotel, soprattutto nelle grandi città d'arte, riducendo l'incentivo a investire in nuove strutture o a riqualificare quelle esistenti.<sup>93</sup>

L'impatto non si è limitato alla sfera economica del comparto turistico. La trasformazione del mercato ha prodotto effetti sistemici: la disponibilità crescente di appartamenti per uso turistico ha innalzato i canoni degli affitti a lungo termine, aggravando la crisi abitativa in città già sotto pressione, come Roma, Firenze e Venezia. La letteratura accademica documenta inoltre i legami tra Airbnb e processi di gentrification: come osserva Gant (2018), la diffusione degli affitti brevi accelera la sostituzione sociale nei quartieri centrali, alimentando dinamiche di esclusione dei residenti a basso reddito.<sup>94</sup>

Negli ultimi anni sono stati introdotti tentativi di regolamentazione. Il Codice del Turismo (D.Lgs. 79/2011) ha posto un primo quadro generale, poi integrato da norme regionali e regolamenti comunali. Nel Lazio, ad esempio, la legge regionale sull'ospitalità extralberghiera disciplina case vacanze e B&B con obblighi specifici, ma l'applicazione ai grandi numeri generati dalle piattaforme resta parziale. A livello nazionale, il Decreto Crescita (2019) ha introdotto il Codice Identificativo Nazionale (CIN), strumento pensato per tracciare le locazioni turistiche e contrastare evasione e abusivismo. Tuttavia, l'efficacia è stata limitata da carenze attuative e resistenze delle piattaforme stesse, restie a condividere dati con le amministrazioni.<sup>95</sup>

Airbnb, dal canto suo, si è presentata come innovazione democratica, in grado di favorire un turismo più inclusivo e capillare, diffondendo benefici anche nei quartieri periferici. Nei comunicati ufficiali, l'azienda sottolinea di collaborare con numerose città per raccogliere e riversare l'imposta di soggiorno, e di avere implementato standard di sicurezza e qualità. Tuttavia, gli studi indipendenti mostrano come tali misure siano spesso parziali e più orientate alla costruzione di consenso che alla risoluzione delle criticità.<sup>96</sup>

Il risultato è un settore ricettivo duale, dove la tradizionale ospitalità alberghiera convive con un mercato parallelo meno regolato, capace di condizionare in profondità l'equilibrio urbano. A Roma, la crescita incontrollata degli affitti brevi ha alterato la disponibilità di alloggi per i residenti e modificato la struttura stessa dell'economia turistica, spostando l'asse dall'ospitalità professionale al modello "casalingo" digitalizzato. Secondo Celata (2024), questo mutamento non è neutro: rispecchia scelte politiche implicite di liberalizzazione del mercato, che privilegiano la massimizzazione delle rendite

---

<sup>93</sup> Federalberghi (2022). Osservatorio sugli affitti brevi

<sup>94</sup> Gant, A. (2018). Holiday rentals: The new gentrification battlefield. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(5)

<sup>95</sup> Decreto Crescita 2019, art. 13-quater

<sup>96</sup> Airbnb (2022). Comunicati stampa e rapporti ufficiali

immobiliari rispetto alla tutela del diritto all'abitare e alla parità concorrenziale tra operatori.<sup>97</sup>

In prospettiva, il futuro del settore dipenderà dalla capacità delle istituzioni di colmare il divario normativo. Se l'equiparazione regolatoria tra affitti brevi e strutture tradizionali venisse perseguita, si potrebbe ristabilire un equilibrio competitivo, tutelando al contempo residenti e turisti. Al contrario, il mantenimento di un regime di favore per le piattaforme rischia di consolidare un modello urbano fondato sulla speculazione immobiliare e sulla precarizzazione dell'offerta ricettiva.

### 3.3 Le ricadute sociali degli affitti brevi sulle fasce più vulnerabili

La crisi abitativa connessa all'espansione incontrollata degli affitti brevi non è un fenomeno neutro, ma colpisce con particolare intensità le fasce più deboli della popolazione urbana. In questo contesto, studenti universitari e lavoratori fuori sede rappresentano categorie emblematiche della vulnerabilità prodotta dall'intreccio fra overtourism, gentrificazione e deregolamentazione del mercato immobiliare.

Negli ultimi dieci anni il mercato degli affitti a lungo termine nelle grandi città italiane ha subito una compressione significativa. L'immissione di migliaia di appartamenti nel circuito turistico ha ridotto drasticamente la disponibilità di alloggi per i residenti, generando un incremento dei canoni. A Roma, Celata (2024) evidenzia come la diffusione di Airbnb abbia sottratto stock abitativo dai quartieri centrali e semi-centrali, creando un vero e proprio "effetto scarsità" che si traduce in prezzi inaccessibili per gran parte della popolazione residente.<sup>98</sup> Secondo l'Unione Inquilini, a Roma e Milano i canoni medi per monolocali e bilocali sono aumentati di oltre il 30% negli ultimi cinque anni, ben al di sopra dell'inflazione.<sup>99</sup> Questa dinamica produce una crisi di accessibilità: chi dispone di redditi elevati riesce ancora a trovare soluzioni abitative, mentre chi vive con salari medi o bassi deve rivolgersi a periferie sempre più lontane dai centri urbani o rinunciare alla città stessa. L'effetto finale è la progressiva esclusione delle categorie meno abbienti da quartieri storici, a favore di un uso turistico intensivo.

Gli studenti universitari costituiscono una delle categorie più colpite. Nelle città sede di grandi atenei, come Roma, Bologna, Firenze e Milano, la domanda di stanze e appartamenti a prezzi calmierati supera di gran lunga l'offerta disponibile. Questo squilibrio spinge molti studenti a condizioni di precarietà abitativa: stanze sovraffollate,

---

<sup>97</sup> Celata, F. (2024), op. cit.

<sup>98</sup> Celata, F. (2024). *Iperturismo, affitti brevi, politiche ed economie urbane: riflessioni su Roma*.

<sup>99</sup> Unione Inquilini (2023). *Rapporto sugli affitti e sulle case popolari*. Roma: Unione Inquilini

subaffitti in nero, permanenze in soluzioni temporanee prive di stabilità.<sup>100</sup> Le associazioni studentesche denunciano da anni la mancanza di residenze universitarie adeguate e il peso crescente degli affitti sul bilancio delle famiglie, arrivando in alcuni casi a superare il 60% del reddito disponibile. Una condizione simile riguarda i lavoratori fuori sede, spesso occupati in settori a bassa retribuzione e caratterizzati da contratti instabili. La necessità di reperire alloggi temporanei a costi contenuti si scontra con un mercato sempre più orientato verso i turisti. I lavoratori stagionali, i migranti interni ed esteri, così come chi è impiegato nei servizi urbani essenziali, come la ristorazione, logistica, sanità, trovano crescenti difficoltà a stabilizzarsi in città ad alta pressione turistica.

Uno degli effetti più drammatici della turistificazione degli alloggi è la crescita degli sfratti per finalità turistiche. I proprietari, attratti dai profitti degli affitti brevi, scelgono di non rinnovare i contratti a lungo termine o di avviare procedure di sfratto per necessità, spesso simulate, al fine di liberare gli immobili e riconvertirli al mercato turistico. Secondo i dati diffusi da SICET e SUNIA, nelle principali città italiane una quota crescente di sfratti è oggi riconducibile a questa dinamica.<sup>101</sup> A Roma, casi documentati mostrano famiglie costrette a lasciare case in affitto dopo decenni, per consentire ai proprietari di immettere gli appartamenti sulle piattaforme digitali.

Questo processo alimenta un circolo vizioso: la riduzione dell'offerta abitativa residenziale accresce ulteriormente i prezzi, rendendo sempre più difficile per chi viene sfrattato trovare una nuova soluzione a costi sostenibili. In assenza di un'efficace politica di edilizia residenziale pubblica, gli sfratti turistici contribuiscono ad alimentare povertà abitativa e marginalità sociale.

L'effetto combinato della riduzione di alloggi a lungo termine, dell'aumento degli sfratti e della pressione turistica si traduce in processi di gentrificazione accelerata. La letteratura accademica (Smith, 1996; Wacquant, 2008) ha da tempo messo in luce come le dinamiche immobiliari possano determinare l'espulsione delle popolazioni meno abbienti e la trasformazione dei quartieri. Nel caso delle città turistiche, si parla sempre più spesso di *touristification*: la sostituzione dei residenti con flussi temporanei di visitatori.<sup>102</sup> A Roma, aree come Trastevere, Monti o Testaccio hanno visto un drastico calo di residenti stabili a favore di un tessuto urbano dominato da attività turistiche e ricettive. Questa trasformazione non solo altera la composizione sociale, ma modifica anche le pratiche quotidiane: negozi di prossimità sostituiti da attività legate al turismo, perdita di spazi comunitari, indebolimento del capitale sociale locale. L'impatto è particolarmente duro

---

<sup>100</sup> Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU) (2022). *Relazione annuale sul diritto allo studio*. Roma: MIUR

<sup>101</sup> SICET (2023). *Osservatorio sfratti e locazioni*. Roma: Sindacato Inquilini Casa e Territorio.

<sup>102</sup> Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge; Wacquant, L. (2008). *Urban Outcasts*. Cambridge: Polity

per le famiglie a basso reddito, che oltre alla casa perdono anche reti di sostegno e identità comunitaria.

L'espansione degli affitti brevi e l'assenza di regole efficaci hanno prodotto conseguenze pesanti per le fasce più deboli della popolazione. Studenti e lavoratori fuori sede faticano a trovare soluzioni stabili e accessibili, mentre gli sfratti turistici aggravano l'emergenza abitativa. Le città rischiano così di trasformarsi in spazi esclusivi per turisti e residenti benestanti, perdendo la funzione sociale dell'abitare. Come sottolinea Celata (2024), si tratta di una questione eminentemente politica: regolare gli affitti brevi significa decidere se la città debba essere un bene comune, accessibile e abitabile da tutti, o una merce destinata al consumo turistico.

#### CAPITOLO QUARTO

## **CONFRONTO CON LE CITTÀ EUROPEE**

#### 4.1 Politiche europee e normative europee sul diritto all'abitare

L'abitare, inteso non solo come bisogno primario ma come pilastro fondamentale della dignità umana e dell'inclusione sociale, rappresenta una delle sfide più complesse e urgenti nel panorama europeo contemporaneo. Sebbene le politiche abitative rimangano una prerogativa principalmente nazionale e locale, l'Unione Europea ha progressivamente intensificato il proprio ruolo di indirizzo e coordinamento, fornendo un quadro normativo e finanziario che, pur non essendo sempre vincolante, influenza profondamente le strategie degli Stati membri. Questa interazione tra competenze nazionali e un'azione europea crescente è la chiave per comprendere le dinamiche attuali del diritto all'abitare.

L'estrema eterogeneità tra i Paesi membri dell'UE in materia di politiche abitative rende difficile un'analisi comparata univoca. Non esiste, infatti, una strategia unitaria e vincolante, ma piuttosto una molteplicità di approcci, strumenti e definizioni che riflettono le specifiche contingenze sociali ed economiche di ciascuna nazione. Tuttavia, negli ultimi anni, l'Unione Europea ha cercato di ovviare a questa frammentazione rafforzando il proprio ruolo attraverso linee guida, raccomandazioni, programmi di finanziamento e nuovi strumenti legislativi.

Un punto di riferimento fondamentale è il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>103</sup>. Nel suo Principio 19, esso stabilisce in modo esplicito il diritto all'alloggio e all'assistenza per i senzatetto, sancendo l'accesso a edilizia sociale, assistenza abitativa di qualità e protezione dagli sgomberi forzati. Sebbene questo strumento non abbia valore giuridicamente vincolante, rappresenta una dichiarazione programmatica di grande importanza, un faro etico e sociale che orienta le successive azioni comunitarie e le politiche nazionali.

In coerenza con il Pilastro, la Commissione Europea ha introdotto nel 2021 il Piano d'Azione sul Pilastro Sociale<sup>104</sup>, con l'ambizioso obiettivo di ridurre la povertà, sostenere il diritto alla casa e combattere la deprivazione abitativa entro il 2030. Un'iniziativa concreta derivante da questo piano è l'istituzione della Piattaforma Europea per la Lotta contro la Mancanza di una Fissa Dimora (*European Platform on Combatting Homelessness*)<sup>105</sup>, che mira a promuovere la cooperazione, lo scambio di buone pratiche e l'elaborazione di risposte più efficaci al fenomeno dei senzatetto a livello europeo.

Un passo significativo verso una maggiore centralità del tema abitativo a livello europeo è la nomina, a partire da luglio 2024, di un Commissario con delega all'edilizia

---

<sup>103</sup> Commissione europea; Parlamento europeo; Consiglio dell'Unione europea (2017) *Pilastro europeo dei diritti sociali*. Bruxelles: Istituzioni UE. Disponibile a: <https://ec.europa.eu>

<sup>104</sup> Commissione europea (2021) *Action Plan on the European Pillar of Social Rights*. Bruxelles: CE. Disponibile a: <https://ec.europa.eu>

<sup>105</sup> Commissione europea (2021) *European Platform on Combatting Homelessness – Lisbon Declaration*. Bruxelles/Lisbona: CE. Disponibile a: <https://ec.europa.eu>

abitativa<sup>106</sup>. Questa figura, per la prima volta nella storia dell'UE, avrà il compito di presentare il primo Piano Europeo per la Casa a Prezzi Accessibili, previsto per il 2026<sup>107</sup>, istituire una task force specifica e favorire gruppi di lavoro tra i Commissari competenti. Questo incarico sottolinea la crescente consapevolezza dell'urgenza di affrontare la crisi abitativa e l'impegno a tradurre i principi in azioni concrete, riconoscendo che l'aumento dei prezzi delle case in UE (con un incremento del 52% dal 2010 ad oggi) richiede risposte coordinate<sup>108</sup>.

A sostegno di queste iniziative, la Commissione si è impegnata a permettere agli Stati membri di raddoppiare le risorse europee legate alla politica di coesione da destinare all'edilizia abitativa sostenibile<sup>109</sup>. Questa maggiore disponibilità di fondi rappresenta un'opportunità cruciale per gli Stati membri di finanziare interventi volti a migliorare la qualità e l'accessibilità degli alloggi.

Un esempio tangibile dell'influenza normativa europea è la recente approvazione della Direttiva UE 2024/1275, la cosiddetta "Direttiva Case Green" (Energy Performance of Buildings Directive - EPBD), nel maggio 2024<sup>110</sup>. Questa direttiva introduce obblighi stringenti per gli Stati membri: edificare solo edifici a emissioni zero dal 2030, applicare nuovi standard di efficienza agli edifici pubblici dal 2028 e ridefinire strumenti di finanziamento e supporto, con una particolare attenzione alle fasce vulnerabili. La Direttiva, pur focalizzandosi sull'efficienza energetica, ha un impatto diretto sulla qualità dell'abitare e sull'accessibilità, in quanto la riqualificazione degli immobili è un costo che deve essere gestito equamente per evitare ulteriori oneri sulle famiglie a basso reddito.

Parallelamente, l'UE promuove l'utilizzo di specifici fondi strutturali per sostenere azioni contro la deprivazione abitativa. Il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) e InvestEU<sup>111</sup> sono strumenti finanziari chiave che supportano interventi mirati al social housing, alla lotta alla povertà energetica e alla rigenerazione urbana. Questi fondi, pur concedendo flessibilità agli Stati membri sulle modalità di intervento come la definizione di "alloggio sociale", i criteri d'accesso e i sistemi di assegnazione, orientano le politiche nazionali verso obiettivi comuni di inclusione e sostenibilità. Il concetto di *social housing* in Italia, come sottolineato anche da Puccini, è stato tendenzialmente

---

<sup>106</sup> von der Leyen, U. (2024) *Mission letter to Dan Jørgensen, Commissioner-designate for Energy and Housing (17 September 2024)*. Bruxelles: CE. Disponibile a: <https://commission.europa.eu>

<sup>107</sup> Commissione europea (2025b) *European Affordable Housing Plan – Have your say (consultazione 11 luglio–17 ottobre 2025)*. Bruxelles: CE. Disponibile a: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

<sup>108</sup> Eurostat (2025) *House Price Index (2010=100), EU aggregate – long-run series*. Lussemburgo: Eurostat. Disponibile a: <https://ec.europa.eu/eurostat>

<sup>109</sup> Puccini, E. (2016) *Verso una politica della casa: dall'emergenza abitativa romana a un nuovo modello nazionale*. Roma: Ediesse

<sup>110</sup> Unione europea (2024) *Direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione)*. G.U. L 2024/1275 dell'8.5.2024. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>111</sup> Unione europea (2021) *Regolamento (UE) 2021/1057 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)*. G.U. L 231 del 30.6.2021

esteso a caratterizzare il mercato degli affitti, evidenziando la ricerca di strumenti che vadano oltre la mera edilizia residenziale pubblica tradizionale.

Nonostante gli sforzi e i progressi normativi, il coordinamento europeo sulle politiche abitative presenta ancora evidenti fragilità. Gli strumenti dell'UE sono spesso raccomandazioni o fondi, e ciascun Paese continua a sviluppare modelli propri, che spaziano dagli affitti calmierati ai sostegni diretti al mercato privato, dai bonus casa ai sistemi di *social housing*<sup>112</sup>. Questa persistente differenziazione nella risposta all'emergenza abitativa e alle nuove forme di povertà e precarietà rende la situazione complessa e disomogenea tra stati e regioni europee. Il quadro senza alcun coordinamento, con una riduzione della spesa pubblica in termini di benefici e un'emergente esigenza di sussidiarietà, come descritto nel testo del libro, rimane una realtà con cui fare i conti.

Le criticità si manifestano anche nella persistenza di un "abitare precario", esito di una precarietà non solo nella casa, ma anche nel lavoro, nelle relazioni sociali e nell'accesso ai servizi. Le periferie, i campi rom e i baraccamenti, soprattutto per i migranti, rappresentano contesti dove il disagio sociale si concentra e dove spesso la rigida "logica della legalità" degli sgomberi non offre alternative strutturali, riproponendo dinamiche simili a quelle dei "baraccati" degli anni Settanta, ma con una minore solidarietà collettiva<sup>113</sup>. A Roma, in particolare, la povertà e il degrado sono ancora fatti reali e consistenti, non circoscritti ai quartieri ERP ma estesi a borghi e aree abbandonate dallo sviluppo urbano speculativo, che hanno favorito il moltiplicarsi di occupazioni a scopo abitativo.

Tuttavia, emergono anche nuove tendenze nelle politiche europee. Si pone sempre più al centro il tema dell'abitare sostenibile, della riqualificazione urbana e della lotta alla povertà abitativa, non solo in termini di accesso all'alloggio ma anche di qualità e efficienza energetica. Un altro fronte su cui l'UE e gli Stati membri stanno concentrando l'attenzione è la regolazione del mercato degli affitti brevi e il contenimento della speculazione immobiliare<sup>114</sup>, fenomeni che contribuiscono all'aumento dei prezzi e alla gentrificazione dei centri urbani, rendendo inaccessibili gli alloggi per fasce sempre più ampie della popolazione.

Questo quadro europeo, in continua evoluzione, si innesta nel dibattito nazionale già illustrato, fungendo da cornice aggiornata. La pluralità degli approcci, l'assenza di un modello unico e il ruolo strategico sempre più esercitato dall'Unione Europea nell'offrire

---

<sup>112</sup> Paone, S., Petrillo, A. & Chiodelli, F. (2017) *Governare l'ingovernabile. Politiche degli slum nel XXI secolo*. Pisa

<sup>113</sup> Caritas Roma (2017; 2018; 2019) *Rapporti annuali sulla povertà a Roma*. Roma: Caritas Diocesana di Roma

<sup>114</sup> Commissione europea (2022) *Proposal for a Regulation on data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services, COM(2022) 571 final*. Bruxelles: CE. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu>

strumenti di indirizzo, raccolta dati, raccomandazioni e risorse dedicate, rappresentano un'opportunità, ma anche una sfida, per l'Italia nel disegnare una politica abitativa più equa e sostenibile, capace di superare l'emergenza e garantire il diritto all'abitare per tutti.

Nonostante gli sforzi di armonizzazione e coordinamento a livello comunitario, l'attuazione delle politiche abitative e l'efficacia delle normative nazionali presentano un quadro estremamente differenziato tra i Paesi membri dell'Unione Europea. Questa eterogeneità è radicata nelle diverse tradizioni storiche, economiche e sociali, che hanno plasmato modelli di welfare e approcci all'edilizia abitativa con esiti spesso divergenti. Le risposte alla crisi abitativa, all'aumento dei prezzi e alla crescente precarietà sono quindi frammentate, e l'adeguatezza di tali risposte è oggetto di continuo dibattito.

Un primo elemento distintivo riguarda la definizione e il ruolo del social housing. Se l'UE promuove la flessibilità degli Stati membri nella definizione di "alloggio sociale" e nei criteri d'accesso, ciò si traduce in sistemi molto diversi. In paesi come l'Austria e i Paesi Bassi, ad esempio, il settore dell'edilizia sociale è storicamente forte e ben radicato, con un'ampia offerta di alloggi a prezzi accessibili gestiti da enti pubblici o cooperative<sup>115</sup>. Questi modelli si caratterizzano per un intervento pubblico significativo, che garantisce una copertura ampia delle fasce di popolazione a basso e medio reddito, contribuendo a contenere la speculazione sul mercato privato degli affitti.

Diversamente, in Stati come l'Italia, il concetto di "social housing" ha assunto una connotazione più ampia e talvolta ambigua. Come evidenziato, nella legislazione italiana il termine tende ad estendere il carattere sociale anche al mercato degli affitti, coinvolgendo operatori del Terzo Settore e fondi immobiliari con l'obiettivo di integrare l'offerta pubblica tradizionale, spesso insufficiente<sup>116</sup>. Questo approccio, pur mirante a diversificare le risposte, può portare a una minore incisività nel garantire un vero accesso all'alloggio per le fasce più svantaggiate, spostando l'onere da un'edilizia pubblica diretta a forme di partenariato pubblico-privato con risultati variabili. Gli operatori tradizionali, come le ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), si trovano spesso a gestire un patrimonio edilizio in condizioni precarie e con scarsi fondi, dipendendo dalle risorse aggiuntive degli enti locali e delle Regioni, rendendo l'offerta di alloggi sociali scarsa e spesso di bassa qualità<sup>117</sup>.

L'adeguatezza delle risposte nazionali si misura anche nella capacità di far fronte alla lunghezza delle liste d'attesa e alla disponibilità di alloggi. Laddove in alcuni Paesi del Nord Europa le politiche di investimento e la gestione efficiente del patrimonio

---

<sup>115</sup> Koessl, G. (2022) *The system of limited-profit housing in Austria: cost-rents, revolving funds, and economic impacts*. CIRIEC Working Paper 2022/04 (ruolo del settore austriaco, principi di "limited-profit", fondi rotativi, impatti). Disponibile a: <https://www.ciriec.uliege.be>

<sup>116</sup> Puccini, E. (2016) *Verso una politica della casa: dall'emergenza abitativa romana a un nuovo modello nazionale*. Roma

<sup>117</sup> Federcasa & Nomisma (2025) *Sistema dell'ERP – Patrimonio gestito* (slide: "L'8,6% degli alloggi ERP sono sfitti perché necessitano di manutenzione straordinaria"). Disponibile a: [federcasa.it](https://www.federcasa.it) (PDF)

consentono una rotazione più rapida degli alloggi e un'attesa più contenuta, in nazioni come l'Italia le liste d'attesa si attestano su numeri impressionanti (oltre 650.000 famiglie a livello nazionale, con dati analoghi a Roma), a fronte di un numero elevato di alloggi ERP sfitti e non assegnabili a causa della necessità di manutenzioni<sup>118</sup>. Questa situazione evidenzia una carenza strutturale di investimenti e una gestione burocratica che rallenta l'immissione sul mercato degli alloggi disponibili.

La regolamentazione del mercato degli affitti è un altro punto di forte divergenza. Città come Berlino, ad esempio, hanno introdotto misure per calmierare gli affitti, cercando di contenere l'aumento dei prezzi e la gentrificazione<sup>119</sup>. Tali politiche, pur tra resistenze e contenziosi, rappresentano un tentativo di riequilibrare il mercato a favore degli inquilini. Al contrario, in altri contesti, la regolamentazione è più debole, lasciando ampio spazio alla dinamica domanda-offerta e alla speculazione, spesso amplificate dal fenomeno degli affitti brevi legati al turismo, come vedremo per città quali Barcellona.

Infine, la capacità dei singoli Stati di integrare le direttive europee, come la Direttiva "*Case Green*", è cruciale per la sostenibilità e l'efficienza energetica del patrimonio abitativo. Mentre alcuni paesi sono già dotati di normative e incentivi avanzati per la riqualificazione energetica, altri affrontano maggiori difficoltà nell'implementazione, sia per ragioni economiche che per complessità burocratiche. Questo divario rischia di aggravare le disuguaglianze, poiché le fasce più vulnerabili potrebbero essere escluse dalla transizione energetica, esponendole a una "povertà energetica" ancora più acuta.

In sintesi, il panorama europeo rivela un'ampia gamma di risposte alle sfide abitative. Se alcuni modelli dimostrano maggiore efficacia nel garantire l'accesso a un alloggio dignitoso e nel contenere la speculazione, altri, come quello italiano, evidenziano criticità strutturali, una gestione frammentata e una spesa pubblica spesso insufficiente. L'UE, pur non imponendo un modello unico, orienta sempre più le politiche nazionali verso obiettivi comuni di sostenibilità, inclusione e accesso, ma l'effettiva traduzione di queste direttive in azioni concrete ed efficaci rimane una responsabilità primaria e un banco di prova per i singoli Stati membri. Il divario tra il diritto all'abitare sancito a livello europeo e la sua concretizzazione a livello nazionale è ancora ampio e richiede interventi mirati e coordinati.

Nel 2024 la Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen ha avviato un passaggio politico importante: per la prima volta è stato creato un portafoglio che unisce Energia e Politiche abitative, affidato a Dan Jørgensen. Con questa scelta la Commissione ha riconosciuto che il tema della casa non può più essere lasciato esclusivamente agli Stati membri, ma deve diventare parte integrante della strategia europea.

---

<sup>118</sup> [Corroborante] Federcasa & Nomisma (2025), cit. nota 3 (8,6% sfitti per manutenzione)

<sup>119</sup> Bundesverfassungsgericht (15 aprile 2021) *Press release 28/2021 – The Federal Constitutional Court declares Berlin's rent cap unconstitutional* (descrive il contesto e l'annullamento della legge del Land)

Il 17 settembre 2024, nella lettera di missione al commissario designato, sono stati fissati obiettivi chiari: redigere il primo Piano europeo per l'edilizia abitativa accessibile, predisporre una strategia per il settore delle costruzioni, creare una piattaforma paneuropea di investimento e armonizzare le regole sugli aiuti di Stato e sugli affitti brevi. L'entrata in funzione ufficiale del nuovo Collegio, il 1° dicembre 2024, ha segnato l'avvio operativo del portafoglio.

La sezione abitativa del portafoglio si muove su quattro assi: (i) il Piano europeo per l'abitazione accessibile, (ii) la strategia europea per la costruzione, (iii) la piattaforma finanziaria paneuropea e (iv) l'adeguamento delle regole sugli aiuti di Stato e sulla disciplina dei mercati, con particolare attenzione agli affitti brevi.

Per coordinare un tema così trasversale, la Commissione ha creato una Housing Task Force, attiva dal 1° febbraio 2025, sotto la Direzione generale Energia. Questa task force funge da punto di raccordo con il Parlamento europeo, gli Stati membri, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli attori locali. Parallelamente, il 30 giugno 2025 è stato istituito l'*Housing Advisory Board*, formato da esperti indipendenti incaricati di fornire raccomandazioni. Entrambi gli organismi sono inseriti nel più ampio Affordable Housing Dialogue, che nel 2025 ha previsto *call for evidence*, workshop e consultazioni pubbliche, tra cui quella aperta l'11 luglio e chiusa il 17 ottobre 2025.

Sul piano interistituzionale, il Parlamento europeo ha istituito, il 18 dicembre 2024, la Commissione speciale sulla crisi degli alloggi (HOUS). Si è insediata a gennaio 2025 con un mandato annuale. La HOUS ha il compito di mappare i fabbisogni abitativi, comparare le politiche degli Stati membri e contribuire alla definizione del Piano europeo per l'abitazione accessibile. L'apertura dei lavori ha visto la partecipazione del commissario Jørgensen, che ha illustrato le linee strategiche.

Gli strumenti finanziari hanno un ruolo cruciale. Il 5,6 marzo 2025 la Commissione e la BEI hanno avviato la piattaforma paneuropea per l'housing sostenibile e accessibile, collegata a un Action Plan BEI da 10 miliardi di euro per il biennio 2025–2026, con un portale "*one-stop shop*" per facilitare l'accesso a risorse e assistenza tecnica<sup>120</sup>. L'obiettivo è mobilitare capitali pubblici e privati, sostenendo nuove costruzioni, riqualificazioni energetiche e produzione di materiali innovativi. Accanto al nuovo portafoglio continua ad agire l'*Affordable Housing Initiative* (AHI), nata con il *New European Bauhaus e la Renovation Wave*. Essa promuove *100 Lighthouse Districts*, quartieri modello replicabili in tutta Europa grazie a partenariati tra enti pubblici, cooperative e operatori privati<sup>121</sup>. La scelta di Jørgensen è stata letta come un'opportunità per rilanciare un modello europeo di edilizia sociale sostenibile, ispirato

---

<sup>120</sup> Commissione europea e BEI (2025). Joint Action Plan for Affordable Housing, marzo 2025

<sup>121</sup> Commissione europea (2024). Affordable Housing Initiative (AHI)

anche all'esperienza danese, dove gran parte del patrimonio rientra nell'edilizia popolare e gli inquilini partecipano alle decisioni sulla gestione. Un caso esemplare è quello di Aalborg East, dove negli ultimi dieci anni un programma integrato di rigenerazione ha migliorato l'efficienza energetica e la coesione sociale, riducendo la criminalità e aumentando le opportunità educative<sup>122</sup>. Gli operatori pubblici, sociali e cooperativi europei hanno fissato l'obiettivo di ristrutturare o costruire 4 milioni di abitazioni entro il 2030. Tuttavia, pandemia, guerra in Ucraina e condizioni finanziarie restrittive hanno rallentato il percorso<sup>123</sup>. Studi comparativi mostrano che l'housing accessibile produce ritorni economici e sociali significativi: in Estonia, le entrate fiscali legate ai cantieri coprono circa un terzo dei costi totali, rendendo l'intervento neutrale per il bilancio pubblico<sup>124</sup>; in Austria, l'edilizia a limitazione di profitto genera risparmi annui di 1,3 miliardi di euro e modera i prezzi di mercato;<sup>125</sup> in Belgio, l'accesso all'edilizia sociale riduce il rischio di povertà familiare del 40%.<sup>126</sup>

La creazione del portafoglio e della Commissione HOUS rappresenta quindi la novità istituzionale più rilevante del 2024. Per la prima volta la casa diventa una priorità europea con responsabilità esplicita nella Commissione e con una commissione parlamentare dedicata. Il 2025 è stato l'anno della costruzione di questa architettura, con task force, advisory board, dialoghi pubblici e piattaforme finanziarie. Il 2026 dovrebbe vedere la presentazione del Piano europeo per l'abitazione accessibile. La sfida resta tradurre strumenti e fondi in progetti concreti nei territori, in collaborazione con gli Stati membri. In sintesi, l'Europa ha istituito una nuova governance della casa, segnando un punto di svolta nelle politiche sociali dell'Unione.

#### 4.2 La regolamentazione dell'overtourism: il caso Barcellona

Il fenomeno dell'overtourism è emerso come una delle questioni più rilevanti nelle città europee a forte vocazione turistica, incidendo non solo sulle dinamiche economiche ma anche e soprattutto sugli equilibri urbani e sociali. Barcellona costituisce un caso paradigmatico, spesso considerato laboratorio urbano per la sperimentazione di politiche di regolamentazione tese a mitigare gli effetti distorsivi di un turismo eccessivo. Già a partire dal 2017, con l'introduzione del Plan Especial Urbanístico de Alojamientos

---

<sup>122</sup> Housing Europe (2025). Aalborg East Case Study

<sup>123</sup> Housing Europe (2024). Annual Report on Affordable Housing

<sup>124</sup> European Investment Bank (2023). Housing investment in Estonia

<sup>125</sup> Austrian Limited-Profit Housing Association (2023). Annual Report

<sup>126</sup> Belgian Housing Observatory (2023). Social Housing and Poverty Reduction

Turísticos (PEUAT), l'amministrazione catalana ha deciso di congelare il rilascio di nuove licenze per alloggi turistici in vaste zone del centro, introducendo limiti severi alle aperture e obbligando le piattaforme digitali come Airbnb e HomeAway a pubblicare soltanto annunci dotati di licenza valida. L'obiettivo era contenere la crescita incontrollata del turismo residenziale, proteggendo al contempo il diritto alla casa per i residenti. Successivamente, la strategia municipale si è rafforzata con misure sempre più incisive: divieto di affittare singole stanze a turisti, multe ingenti per gli operatori abusivi, campagne di sensibilizzazione rivolte ai visitatori e infine, con l'annuncio del 2024, la revoca entro il 2028 di oltre diecimila licenze di appartamenti turistici. Questa misura, inedita in Europa, mira a riportare sul mercato residenziale un patrimonio consistente di abitazioni, riducendo la pressione sui canoni di locazione che, secondo stime locali, erano cresciuti del 40% in dieci anni, contribuendo allo spopolamento dei quartieri storici. Parallelamente, il Comune ha imposto un incremento della tassa di soggiorno, arrivata in alcuni casi fino a quindici euro a notte per i turisti degli hotel di fascia alta, e ha introdotto restrizioni all'uso degli autobus turistici e al cosiddetto fenomeno dei pub crawl nei quartieri centrali, per ridurre l'impatto sociale e ambientale dei flussi notturni di visitatori.

Gli effetti dell'overtourism sulla città sono stati profondi e hanno assunto molteplici forme. In primo luogo, l'espansione degli affitti brevi ha sottratto migliaia di unità abitative al mercato ordinario, contribuendo a un aumento significativo degli affitti e rendendo più difficile l'accesso alla casa per le fasce meno abbienti, inclusi studenti e lavoratori precari. La crisi abitativa che ne è derivata ha assunto dimensioni sistemiche, con tassi di sostituzione della popolazione residenti-turisti in alcuni quartieri che hanno raggiunto livelli insostenibili: nel 2024 si stimava che il rapporto residenti/visitatori fosse prossimo a uno a dieci, un dato che testimonia la radicale trasformazione sociale del centro urbano. Tale dinamica ha alimentato la gentrificazione, processo attraverso cui le aree storiche sono state progressivamente colonizzate da flussi turistici e investitori immobiliari, con conseguente espulsione dei residenti originari. Parallelamente, i servizi locali – negozi di prossimità, scuole, botteghe artigiane – hanno ceduto il passo a esercizi legati all'economia turistica, come bar, ristoranti e souvenir shop, determinando un impoverimento del tessuto urbano in termini di diversità funzionale e di vitalità comunitaria. Le tensioni sociali sono esplose in ripetute manifestazioni di piazza, nelle quali i cittadini hanno denunciato il degrado della vivibilità quotidiana, i rumori notturni, l'aumento degli sfratti e l'impossibilità di accedere ad abitazioni a prezzi sostenibili. L'analisi accademica ha sottolineato come tali proteste si colleghino al diritto alla città teorizzato da Lefebvre<sup>127</sup>.

Il governo municipale di Barcellona ha tentato di bilanciare due esigenze contrapposte: da un lato, difendere il diritto alla casa e preservare l'identità urbana; dall'altro, non compromettere eccessivamente la ricchezza generata dal turismo, che rappresenta circa il

---

<sup>127</sup> Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.

14% del PIL della città e garantisce occupazione a oltre 150.000 persone. Le misure adottate hanno sollevato un acceso dibattito: gli operatori economici hanno denunciato il rischio di un collasso del settore, mentre gli urbanisti e i movimenti civici hanno salutato l'esperienza come un passo necessario per riconquistare spazi urbani alla cittadinanza. La letteratura accademica più recente mette in evidenza come il modello catalano, pur tra limiti e contraddizioni, abbia avuto il merito di porsi come riferimento per altre città europee. Studi comparativi hanno evidenziato che la regolamentazione degli affitti brevi e l'imposizione di tetti numerici possono effettivamente ridurre la pressione abitativa e rallentare i processi di turistificazione, ma solo se accompagnati da politiche di edilizia residenziale pubblica e da una strategia di diversificazione dei flussi turistici<sup>128</sup>.

La questione della sostenibilità economica del turismo rimane tuttavia centrale. Molti osservatori hanno sottolineato come un'eccessiva restrizione possa mettere a rischio la capacità di attrazione internazionale della città, soprattutto in un contesto in cui il turismo rappresenta una fonte essenziale di reddito per molte famiglie e piccole imprese. Tuttavia, gli studi dimostrano che la concentrazione dei flussi in poche aree urbane produce esternalità negative così elevate da giustificare interventi di contenimento. Il concetto di *carrying capacity* urbana diventa qui strumento analitico per valutare il punto oltre il quale il turismo non è più sostenibile. Barcellona ha cercato di trasferire parte dei flussi dalle zone ipercongestionate a quelle periferiche, promuovendo eventi culturali e itinerari alternativi. Questa strategia mira non solo a ridurre la pressione sul centro, ma anche a valorizzare aree meno note, rafforzando la coesione territoriale.

Roma, città con problematiche analoghe, guarda con attenzione al modello catalano. La capitale italiana vive, infatti, un'esplosione degli affitti brevi che ha sottratto migliaia di appartamenti al mercato residenziale ordinario, in particolare nelle aree UNESCO come il centro storico e Trastevere. Secondo dati recenti, circa un'abitazione su tre nel centro è oggi destinata a locazioni turistiche, con effetti immediati sull'aumento dei canoni e sullo spopolamento dei quartieri, fenomeni che ricordano da vicino la parabola barcellonese.

Gli studenti fuori sede, i giovani lavoratori e le famiglie a basso reddito incontrano difficoltà crescenti nell'accesso all'abitazione, aggravate dal contesto più ampio di scarsità del patrimonio ERP e dall'elevato numero di abitazioni non occupate, quasi il 27% del totale nazionale secondo i dati ISTAT che testimoniano un paradosso strutturale tra domanda insoddisfatta e offerta inattiva.

Le proteste dei cittadini romani contro la turistificazione del centro si moltiplicano, così come le richieste di introdurre una regolamentazione specifica. Le proposte attualmente discusse comprendono: l'adozione di indici di saturazione per quartiere, con limiti al numero massimo di giorni annui in cui un immobile può essere affittato a scopo turistico;

---

<sup>128</sup> Cappozzo, L. (2020). Il turismo urbano e l'overtourism: sfide e prospettive di sostenibilità. Tesi di laurea, Università di Padova

il blocco dell'apertura di nuovi esercizi extralberghieri nelle aree storiche; incentivi fiscali e urbanistici per chi riconverte gli immobili a contratti di medio-lungo termine; controlli serrati sulle attività abusive e sanzioni significative per le piattaforme che non rispettano le regole.

Ulteriori misure ipotizzate includono l'incremento della tassa di soggiorno, in linea con l'esperienza catalana, e la promozione di itinerari turistici nelle periferie, in quartieri ricchi di patrimonio ma meno congestionati, al fine di distribuire i flussi e ridurre l'impatto sul centro storico.

La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente aggravato tali dinamiche, accelerando processi di trasformazione della domanda abitativa. Gli studi recenti sul mercato immobiliare italiano hanno evidenziato come il lockdown e la diffusione dello smart working abbiano aumentato l'attenzione per spazi abitativi più ampi, con terrazze e giardini, e abbiano ridotto la necessità di vivere in prossimità del luogo di lavoro. Questo ha favorito la crescita della domanda nelle aree periferiche e nei piccoli centri, ma al contempo ha reso ancora più critico il fenomeno degli affitti brevi nei centri urbani, dove la riduzione temporanea dei flussi turistici ha lasciato migliaia di abitazioni vuote o sottoutilizzate. Il ritorno del turismo di massa nel 2023-24 ha riaperto i conflitti sociali, dimostrando la fragilità di un modello che lega il mercato abitativo alla rendita turistica<sup>129</sup>. Alla luce di queste considerazioni, Roma ha la possibilità di imparare dall'esperienza di Barcellona, adattandone le misure al contesto locale. Ciò significa coniugare la tutela del diritto alla casa con la valorizzazione del patrimonio turistico, adottando strumenti di monitoraggio costante, promuovendo la partecipazione cittadina nelle scelte urbanistiche e stabilendo una collaborazione più stringente con le piattaforme digitali. È evidente che la mera repressione dell'abusivismo non basta: occorre una strategia integrata che includa anche politiche di edilizia sociale, recupero delle abitazioni vuote, riuso del patrimonio pubblico e investimenti per rendere attrattive le periferie. Solo così sarà possibile evitare che la città eterna cada nella stessa spirale di conflitti che ha attraversato la capitale catalana.

Il modello di Barcellona mostra che la regolamentazione dell'overtourism è non solo possibile ma necessaria, anche se comporta inevitabili tensioni con gli interessi economici consolidati. La sfida per Roma sarà costruire un equilibrio dinamico tra la protezione della qualità della vita dei residenti e la valorizzazione del turismo come risorsa economica, in linea con gli obiettivi di sostenibilità e inclusione urbana previsti dall'Agenda 2030.

---

<sup>129</sup> Morano, P., Di Liddo, F., Tajani, F. (2024). The House-Scale Effects of the COVID-19 Pandemic in the Italian Property Market. *Land*, 13(1681): pp.1–22

#### 4.3 La regolazione del mercato degli affitti: il caso Berlino

Il caso di Berlino rappresenta una delle esperienze più significative e discusse nel panorama europeo della regolazione del mercato degli affitti, ponendosi come laboratorio urbano in cui la pressione della domanda abitativa, la speculazione immobiliare e le mobilitazioni sociali si sono intrecciate con scelte normative radicali e complesse vicende giudiziarie. L'aumento vertiginoso dei canoni di locazione nella capitale tedesca a partire dagli anni Duemila ha reso evidente la fragilità di un mercato dominato da logiche speculative e la difficoltà per i residenti, in particolare per studenti, lavoratori precari e famiglie a basso reddito, di accedere ad alloggi a prezzi sostenibili. Questo ha generato una forte mobilitazione sociale, alimentata da una tradizione storica di inquilinato organizzato e da un contesto politico sensibile alla questione abitativa. In tale scenario, nel 2020 il Senato di Berlino ha introdotto il cosiddetto *Mietendeckel*, letteralmente “tetto agli affitti”, una misura normativa di portata senza precedenti in Germania, che prevedeva il blocco dei canoni ai livelli del 2019 per un periodo di cinque anni, accompagnato da un sistema di limiti massimi per i nuovi contratti. L'obiettivo dichiarato era arrestare la spirale inflattiva dei prezzi e offrire un immediato sollievo agli inquilini, in un contesto in cui i salari non riuscivano a tenere il passo con i costi della vita e il diritto all'abitare risultava messo in discussione da un mercato orientato al profitto. Nel breve periodo di vigenza, la misura ha avuto effetti rilevanti: molti affitti sono stati congelati o addirittura ridotti, stabilizzando temporaneamente il mercato e offrendo respiro alle famiglie più vulnerabili. Tuttavia, la legge è stata sottoposta a un acceso dibattito politico e giuridico, culminato nell'aprile 2021 con la decisione della Corte costituzionale federale tedesca, che ha dichiarato il *Mietendeckel* incostituzionale. La motivazione principale risiedeva nel fatto che la competenza legislativa in materia di locazioni appartiene al livello federale e non ai singoli Länder, rendendo di fatto nulla la norma berlinese. Questa pronuncia non solo ha segnato la fine anticipata del *Mietendeckel*, ma ha anche scatenato un'ondata di malcontento tra i residenti, molti dei quali hanno dovuto far fronte a richieste retroattive di pagamento degli arretrati, con ulteriore aggravio della loro condizione economica<sup>130</sup>.

Nonostante l'esito negativo sul piano legale, il *Mietendeckel* ha avuto l'effetto di catalizzare l'attenzione pubblica e politica sulla questione abitativa, rafforzando il dibattito nazionale circa la necessità di strumenti più incisivi per contenere l'aumento degli affitti e garantire l'accessibilità del mercato immobiliare. Numerosi studi hanno mostrato che, sebbene la misura avesse limiti strutturali e non fosse immune da effetti collaterali, come il rischio di riduzione degli investimenti nel settore residenziale privato, essa ha contribuito a riportare al centro dell'agenda politica il diritto alla casa come diritto sociale fondamentale, ponendo l'accento sulla necessità di un equilibrio tra libertà di mercato e tutela dei cittadini<sup>131</sup>. Le reazioni dei residenti hanno dimostrato quanto fosse

---

<sup>130</sup> Bundesverfassungsgericht (2021). *Urteil des Ersten Senats zum Berliner Mietendeckel*. Karlsruhe

<sup>131</sup> Kholodilin, K.A. (2020). *The German housing market during the coronavirus pandemic*. DIW Discussion Papers 1890. Berlino: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Disponibile su: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/231314/1/1748717073.pdf>

radicato il sostegno popolare a interventi di regolazione: manifestazioni di piazza, campagne di sensibilizzazione e iniziative di movimenti come “*Deutsche Wohnen & Co enteignen*” hanno sottolineato la domanda crescente di un ruolo più attivo dello Stato nel controllo dei processi di mercificazione dello spazio urbano. Quest’ultimo movimento, in particolare, si è fatto promotore di un referendum che chiedeva l’esproprio e la socializzazione di grandi portafogli immobiliari detenuti da società private, da reinserire nel patrimonio pubblico per garantire alloggi a prezzi calmierati. Pur non avendo valore vincolante, l’esito favorevole del referendum ha testimoniato la portata politica e sociale del tema e la crescente insofferenza verso un mercato percepito come ingiusto<sup>132</sup>.

Parallelamente, Berlino ha continuato a esplorare altre strategie per affrontare la crisi abitativa, come l’acquisizione diretta di immobili da parte delle autorità pubbliche, il sostegno alle cooperative abitative e l’espansione del patrimonio residenziale gestito da enti non profit. Queste misure, sebbene meno eclatanti rispetto al Mietendeckel, rientrano in una tradizione berlinese di forte intervento pubblico, che affonda le radici nel dopoguerra e che ha trovato nuova linfa nella pressione esercitata dai movimenti civici. In particolare, il sostegno alle cooperative rappresenta un’alternativa interessante, in quanto coniuga la dimensione comunitaria con la stabilità abitativa, riducendo il rischio di speculazione e promuovendo modelli di gestione partecipata degli spazi. Studi empirici hanno mostrato che queste esperienze contribuiscono non solo alla stabilità dei canoni, ma anche alla qualità della vita e alla coesione sociale dei quartieri<sup>133</sup>.

La vicenda berlinese ha anche messo in luce le difficoltà di conciliare le politiche locali con i vincoli normativi sovraordinati, in questo caso derivanti dal sistema federale tedesco. L’annullamento del *Mietendeckel* ha mostrato che, senza un quadro nazionale solido, le iniziative urbane rischiano di essere effimere e facilmente annullabili. Tuttavia, il dibattito scaturito da questa esperienza ha contribuito a rafforzare la consapevolezza politica circa l’importanza di un intervento strutturale, anche attraverso riforme legislative a livello federale. La discussione attorno al diritto all’abitare si è intrecciata con questioni di politica economica, sociale e costituzionale, dimostrando la natura trasversale e centrale del problema. Non sorprende quindi che numerosi studiosi abbiano letto l’esperienza del Mietendeckel come un segnale forte della necessità di ripensare i rapporti tra mercato immobiliare, politica urbana e diritti sociali, in un contesto in cui la globalizzazione e la finanziarizzazione hanno reso le città europee sempre più vulnerabili alla speculazione<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Holm, A. (2020). ‘The Berlin rent cap: context and consequences’, *Journal of Housing and the Built Environment*, 35(2), pp. 543–562

<sup>133</sup> Balaban, O. and Giannakouris, K. (2021). *Housing cooperatives and social cohesion in Europe*. OECD Working Paper

<sup>134</sup> Aalbers, M.B. (2020). *Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. London: Routledge

Le implicazioni di questa esperienza sono rilevanti anche per altre città europee, tra cui Roma. La capitale italiana condivide con Berlino dinamiche di tensione abitativa, sebbene con peculiarità proprie. Anche Roma, infatti, vive una crescente pressione derivante dalla turistificazione del centro storico e dall'esplosione degli affitti brevi, come già osservato per Barcellona, ma al tempo stesso sperimenta un aumento dei canoni di locazione che penalizza le fasce sociali più fragili. Le lezioni berlinesi suggeriscono che misure di calmieramento, pur temporanee, possono offrire sollievo immediato e creare lo spazio politico per riforme più profonde. Tuttavia, il caso berlinese dimostra anche i limiti di interventi frammentari e la necessità di un quadro normativo nazionale capace di sostenere le iniziative locali. Per Roma, questo significa che eventuali regolazioni sugli affitti dovrebbero essere inserite in una cornice legislativa più ampia, che affronti congiuntamente la questione della disponibilità di alloggi pubblici, il recupero delle abitazioni vuote e l'incentivo a forme di abitare cooperativo o sociale. L'esperienza berlinese indica inoltre l'importanza di coinvolgere i residenti nei processi decisionali, attraverso forme di partecipazione diretta che possano legittimare le scelte politiche e rafforzare la coesione sociale. Proposte praticabili per Roma potrebbero includere l'introduzione di limiti ai canoni di locazione nelle aree più critiche, la creazione di un registro pubblico trasparente sugli affitti, l'acquisizione di immobili da destinare all'edilizia sociale e il sostegno a progetti di *co-housing* e cooperative abitative, capaci di coniugare sostenibilità economica e inclusione sociale.

L'esperienza berlinese, pur contraddittoria, dimostra che affrontare la crisi abitativa richiede coraggio politico, sperimentazione e capacità di apprendere dai fallimenti. La revoca del Mietendeckel non deve essere letta come una sconfitta definitiva, ma come un passaggio in un percorso più ampio di riflessione e innovazione sulle politiche abitative. Roma, come altre metropoli europee, ha l'opportunità di adattare queste lezioni, evitando di replicare gli errori ma valorizzando gli spunti positivi: la centralità del diritto all'abitare, la necessità di una regolazione pubblica e il ruolo fondamentale dei cittadini nel rivendicare e difendere il proprio spazio urbano. In questo senso, Berlino offre un esempio utile non tanto per le soluzioni adottate, quanto per la capacità di rimettere al centro del dibattito pubblico il tema dell'abitazione come questione di giustizia sociale e di democrazia urbana<sup>135</sup>.

#### 4.4 Riqualificazione urbana e rigenerazione periferica: il caso Londra

La questione della riqualificazione urbana e della rigenerazione delle aree periferiche rappresenta una delle sfide più complesse e centrali per le grandi metropoli europee, in quanto tali spazi sono contemporaneamente luoghi di marginalità sociale e potenziali di

---

<sup>135</sup> Morano, P., Di Liddo, F. and Tajani, F. (2024). 'The House-Scale Effects of the COVID-19 Pandemic in the Italian Property Market', *Land*, 13(1681), pp. 1–2

trasformazione. Londra costituisce un caso emblematico di sperimentazione e implementazione di politiche integrate volte a recuperare aree degradate e periferiche, in un contesto segnato da forti pressioni immobiliari, profonde disuguaglianze sociali e un mercato abitativo dominato da logiche finanziarie. Le esperienze londinesi, sviluppatesi soprattutto a partire dagli anni Ottanta e intensificate nel ventennio successivo, mostrano come la rigenerazione urbana sia stata impiegata non solo come strumento di trasformazione fisica del tessuto urbano, ma anche come leva per attrarre investimenti, promuovere lo sviluppo economico e ridefinire l'immagine della città in chiave globale. Una delle iniziative più note e simboliche è rappresentata dalla trasformazione dell'*East London* in occasione dei Giochi Olimpici del 2012, che ha interessato in particolare l'area di *Stratford* e il *Lower Lea Valley*. Questi territori, precedentemente segnati da deindustrializzazione, abbandono e degrado ambientale, sono stati oggetto di un massiccio intervento di rigenerazione che ha comportato la realizzazione di nuovi quartieri residenziali, infrastrutture di trasporto, parchi e impianti sportivi. Il *London Legacy Development Corporation* (LLDC), ente pubblico istituito per gestire l'eredità olimpica, ha promosso una visione di lungo periodo fondata su partenariati pubblico-privati, con l'obiettivo di coniugare sviluppo immobiliare, attrazione di capitali e inclusione sociale attraverso la previsione di quote di social housing e alloggi a prezzi accessibili. Tuttavia, la concreta attuazione di tali obiettivi ha sollevato ampi dibattiti: numerosi studi hanno evidenziato come, nonostante la retorica inclusiva, molti degli alloggi prodotti fossero in realtà destinati a fasce medie e alte, con prezzi comunque fuori dalla portata dei residenti originari dell'area<sup>136</sup>.

L'approccio londinese alla rigenerazione urbana si colloca in una tradizione che vede il ricorso a strumenti di partenariato pubblico-privato come modalità privilegiata per mobilitare risorse e accelerare processi di trasformazione. La letteratura critica, come sottolinea Paul Watt nel suo volume *Remaking London: Decline and Regeneration in Urban Culture*, mette in luce il carattere ambivalente di tali processi: da un lato essi hanno permesso di attrarre investimenti e migliorare la qualità urbana di aree precedentemente marginali; dall'altro hanno prodotto fenomeni di gentrificazione, ovvero sostituzione della popolazione residente a basso reddito con classi più abbienti, determinando la perdita di comunità locali e di identità sociali consolidate. Questo è particolarmente evidente nel caso dei *Docklands*, dove la trasformazione degli anni Ottanta e Novanta, guidata dalla *London Docklands Development Corporation* (LDDC), ha creato un nuovo distretto finanziario globale a *Canary Wharf*, ma ha anche accentuato le disuguaglianze tra i nuovi abitanti e le comunità tradizionali dell'East End, spesso escluse dai benefici del boom immobiliare<sup>137</sup>.

La rigenerazione londinese si caratterizza quindi per un modello profondamente intrecciato con le logiche del mercato immobiliare globale. Le direttive locali e nazionali

---

<sup>136</sup> Watt, P. (2013). *Remaking London: Decline and Regeneration in Urban Culture*. London: Routledge

<sup>137</sup> Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press

hanno spesso privilegiato strumenti in grado di stimolare la competitività urbana e attrarre capitali internazionali, anche a costo di sacrificare la dimensione sociale della rigenerazione. Nonostante la previsione di quote di edilizia sociale nei piani di sviluppo, queste risultano frequentemente ridotte o rinegoziate dagli operatori privati, con il risultato che gli alloggi realmente accessibili rimangono limitati. Ciò ha alimentato un diffuso dibattito nella società civile e tra gli studiosi, che hanno denunciato il rischio di una mercificazione della rigenerazione urbana, ridotta a strumento di marketing territoriale piuttosto che a politica sociale<sup>138</sup>.

Le reazioni dei residenti e delle comunità locali sono state intense e variegate. Da un lato, vi è stata una certa accettazione delle trasformazioni come opportunità di miglioramento delle condizioni di vita e di riqualificazione ambientale; dall'altro, sono emerse proteste e mobilitazioni contro la perdita di case popolari, l'aumento dei canoni e la marginalizzazione delle classi popolari. Organizzazioni come *London Tenants Federation* o *Just Space* hanno documentato casi di demolizione di grandi complessi residenziali di edilizia pubblica, sostituiti da interventi misti che spesso riducono drasticamente la quota di *social housing*. La logica della “*estate regeneration*”, applicata a complessi di edilizia popolare come *Heygate Estate* a Southwark o *Aylesbury Estate*, ha portato a un massiccio ricollocamento degli abitanti, con effetti traumatici per le comunità locali<sup>139</sup>.

L'impatto sulla società londinese di queste operazioni è quindi ambivalente: se da un lato esse hanno prodotto spazi urbani modernizzati, nuovi servizi e infrastrutture, dall'altro hanno acuito le tensioni sociali e le disuguaglianze. Il rischio è che la riqualificazione si traduca in un processo di esclusione piuttosto che di inclusione, con la creazione di nuove barriere sociali e la perdita di capitale sociale. Ciò conferma l'osservazione di Puccini sulle periferie romane, secondo cui i problemi non dipendono esclusivamente dal degrado edilizio, ma dalla mancanza di lavoro, reddito e dignità. In questo senso, la lezione londinese è che la rigenerazione deve essere accompagnata da robuste politiche sociali, da investimenti in servizi pubblici, istruzione e occupazione, affinché non si limiti a un maquillage urbanistico ma diventi strumento di inclusione e coesione<sup>140</sup>.

La trasferibilità di tali modelli a Roma richiede un'attenta riflessione. La capitale italiana presenta un tessuto periferico complesso, caratterizzato da un vasto patrimonio ERP spesso degradato, da insediamenti informali e da profonde fratture sociali. Interventi di rigenerazione simili a quelli londinesi, se basati esclusivamente sulla logica immobiliare e sulla partnership con il settore privato, rischierebbero di produrre dinamiche di gentrificazione e di esclusione. Tuttavia, alcune lezioni positive possono essere adattate. In primo luogo, l'uso di grandi eventi come catalizzatori di trasformazione urbana:

---

<sup>138</sup> Lees, L., Slater, T. and Wyly, E. (2010). *The Gentrification Reader*. London: Routledge

<sup>139</sup> Watt, P. and Minton, A. (2016). 'London's housing crisis and its activist responses', *City*, 20(2), pp. 204–221

<sup>140</sup> Puccini, G. (2020). *Periferie e politiche urbane a Roma*. Roma: Donzelli

l'esempio delle Olimpiadi londinesi dimostra come sia possibile concentrare risorse e attenzioni per riqualificare aree periferiche, a condizione che si garantisca una reale eredità sociale e non solo infrastrutturale.

In secondo luogo, l'esperienza londinese evidenzia l'importanza di istituzioni ad hoc dedicate alla gestione della rigenerazione e dell'eredità degli interventi, come il LLDC. Roma potrebbe trarre spunto da tale modello istituendo enti capaci di coordinare gli interventi urbani con una visione di lungo periodo, integrando pianificazione urbanistica, politiche abitative e sociali. Infine, l'attenzione alle forme alternative di abitare, come cooperative e *community land trusts*, che a Londra hanno trovato spazio seppur limitato, potrebbe rappresentare una via per conciliare rigenerazione e accessibilità, sottraendo parte del patrimonio immobiliare alle logiche speculative<sup>141</sup>.

La lezione più rilevante che Roma può trarre da Londra è che la rigenerazione urbana, per essere realmente efficace e sostenibile, deve andare oltre l'obiettivo di attrarre investimenti e migliorare l'immagine della città, ponendo invece al centro la giustizia sociale e il diritto alla casa. Solo integrando politiche abitative, sociali ed economiche sarà possibile evitare che la riqualificazione delle periferie si traduca in nuove forme di esclusione. L'esperienza londinese dimostra che la rigenerazione non è mai neutrale, ma riflette rapporti di potere, interessi economici e scelte politiche. Per Roma, la sfida consiste nel trasformare la rigenerazione in uno strumento di inclusione, capace di valorizzare il potenziale delle periferie senza sacrificare le comunità che le abitano<sup>142</sup>.

## CONCLUSIONE

La ricerca condotta attraverso questa tesi ha evidenziato con chiarezza una verità scomoda: le politiche abitative in Italia, e in particolare a Roma, hanno fallito nel garantire un diritto fondamentale. Nonostante decenni di leggi, programmi e piani, il problema dell'accesso alla casa rimane irrisolto e, in molti casi, si è addirittura aggravato.

---

<sup>141</sup> Ferreri, M. (2020). 'Community Land Trusts in London: towards a progressive politics of housing?', *International Journal of Housing Policy*, 20(2), pp. 224–240

<sup>142</sup> Morano, P., Di Liddo, F. and Tajani, F. (2024). 'The House-Scale Effects of the COVID-19 Pandemic in the Italian Property Market', *Land*, 13(1681), pp. 1–2

Il bilancio complessivo mostra una domanda abitativa crescente e sempre più frammentata. L'espansione del mercato turistico e delle locazioni brevi ha ulteriormente compresso la disponibilità di alloggi a lungo termine, spingendo verso l'alto i prezzi e rendendo instabile la vita delle categorie più deboli.

Le periferie urbane restano uno degli elementi centrali di questa crisi. A Roma, come in molte altre città italiane, esse sono state trattate come spazi marginali, destinati a una concentrazione di edilizia popolare senza un adeguato corredo di servizi, infrastrutture e opportunità di lavoro. Il risultato è una città divisa, in cui il centro vive di rendita turistica e finanziaria, mentre le periferie restano isolate, segnate da degrado edilizio e deprivazione sociale. Le risorse del PNRR offrono una possibilità di riscatto, ma rischiano di ridursi a interventi frammentari se non accompagnate da una visione complessiva di rigenerazione urbana.

Un altro dato critico riguarda l'edilizia residenziale pubblica. Il patrimonio ERP è insufficiente, mal gestito, in molti casi in stato di degrado. Le liste di attesa per una casa popolare restano lunghissime, mentre migliaia di appartamenti restano vuoti o inutilizzati a causa di inefficienze burocratiche. Le politiche nazionali si sono limitate troppo spesso a interventi emergenziali, senza una programmazione strutturale.

Il confronto europeo mostra che alternative sono possibili. Barcellona ha introdotto regole severe per contenere l'overtourism e limitare le locazioni brevi; Berlino ha sperimentato il controllo degli affitti; Londra ha avviato programmi di rigenerazione urbana di ampio respiro. Sono modelli diversi, con esiti contrastanti, ma che dimostrano come le istituzioni possano e debbano intervenire in modo deciso per riequilibrare il mercato e proteggere i cittadini più fragili.

L'Italia, al contrario, appare segnata da un approccio tardivo e frammentato. L'istituzione del Commissariato europeo per le politiche abitative nel 2024 è un passo nella giusta direzione, ma arriva dopo anni di ritardi che hanno permesso alla crisi di consolidarsi. Sul piano nazionale e locale, le risposte sono state deboli e spesso subordinate ad altre priorità politiche.

Il messaggio che emerge è che la casa non può essere relegata a questione secondaria. Avere una residenza significa avere accesso a servizi inviolabili: salute, scuola, lavoro, cittadinanza. Senza una politica abitativa seria, si mina la coesione sociale e si ampliano le disuguaglianze.

La conclusione di questo percorso non può che essere critica: le normative attuali non hanno funzionato, o hanno funzionato troppo tardi. È necessario un cambio di paradigma che metta l'abitare al centro delle politiche economiche e sociali, sfruttando anche il patrimonio immobiliare inutilizzato pubblico e privato, comprese le case confiscate alla criminalità per restituirlo alla collettività.

Guardando avanti, la sfida è duplice: da un lato, garantire soluzioni immediate per chi oggi vive in condizioni precarie; dall'altro, costruire una visione di lungo periodo che integri abitazione, servizi, lavoro e mobilità, superando la frattura tra centro e periferia. Solo così sarà possibile ricomporre il tessuto urbano e sociale delle città italiane e restituire concretezza a un diritto che, troppo spesso, resta sulla carta

## BIBLIOGRAFIA

Aalbers, M. B. (2015). *The financialization of housing: A political economy approach*. London: Routledge.

Aalbers, M.B. (2020). *Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. London: Routledge.

Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare (2024). *Statistiche OMI – Settore Residenziale – IV trimestre 2023*. Roma: Agenzia delle Entrate. Disponibile al link:

Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare (2025). *Statistiche OMI – Settore Residenziale – II trimestre 2025*. Roma: Agenzia delle Entrate. Disponibile al link:

Airbnb (2022). *Comunicati stampa e rapporti ufficiali*.

Assemblea Capitolina (2023). *Deliberazione n. 140/2023, Piano strategico per il diritto all'abitare*, 27 luglio. Disponibile su: <https://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2025/01/Deliberazione-Assemblea-Capitolina-n.-140-2023-piano-sstrategico-diritto-allabitare-.pdf>

Austrian Limited-Profit Housing Association (2023). *Annual Report*. Vienna: ALPHA.

Balaban, O. and Giannakouris, K. (2021). *Housing cooperatives and social cohesion in Europe*. OECD Working Paper.

Banca d'Italia (2025). *Bollettino Economico*, n. 3 – 2025. Roma: Banca d'Italia. Disponibile al link:

Belgian Housing Observatory (2023). *Social Housing and Poverty Reduction*. Bruxelles: Belgian Housing Observatory.

Brueckner, J. K. (2000). *Urban Growth and Land Values: A Theoretical Approach*. *Journal of Urban Economics*, 47(1), pp. 77–91.

Bundesverfassungsgericht (2021) *Press release 28/2021 – The Federal Constitutional Court declares Berlin's rent cap unconstitutional*. Karlsruhe:

Bundesverfassungsgericht (2021). *Urteil des Ersten Senats zum Berliner Mietendeckel*. Karlsruhe.

Calderón, C. & Servén, L. (2010). *Housing Cycles and Macroeconomic Fluctuations*. Washington D.C.: World Bank Publications.

Cappozzo, L. (2020). *Il turismo urbano e l'overtourism: sfide e prospettive di sostenibilità*. Tesi di laurea, Università di Padova.

Caritas Italiana (2012). *Rapporto sulla povertà in Italia 2012*. Roma: Caritas Italiana. Disponibile al link:

Casolaro, L. & Fabrizi, C. (2018). House prices in local markets in Italy: dynamics, levels and the role of urban agglomerations. *Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia Eurosystem*, n. 456.

Casolaro, L. and Fabrizi, C. (2018). House prices in local markets in Italy: dynamics, levels and the role of urban agglomerations. Roma: Banca d'Italia.

Celata, F. (2024). *Iperturismo, affitti brevi, politiche ed economie urbane: riflessioni su Roma*.

Cellamare, C. (2020) *Abitare le periferie*. Roma: Bordeaux Edizioni.

Censis (2024). *Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese*. Roma: Censis. Disponibile al link:

Clark, W. A. V. & Lomax, N. (2004). The Dynamics of Changing Preferences in Housing Choice. *Urban Studies*, 41(9), pp. 1779–1794.

Codice del Turismo (D.Lgs. 79/2011).

Commissione europea (2024). *Affordable Housing Initiative (AHI)*. Bruxelles: Commissione europea.

Commissione europea (2024). *Decisione sul portafoglio Energia e Politiche Abitative*, dicembre 2024. Bruxelles: Commissione europea.

Commissione europea (2024). *Lettera di missione a Dan Jørgensen*, 17 settembre 2024. Bruxelles: Commissione europea.

Commissione europea (2025). *Housing Advisory Board – Mandato operativo*, 30 giugno 2025. Bruxelles: Commissione europea.

Commissione europea (2025). Housing Task Force – Documento istitutivo, 1 febbraio 2025. Bruxelles: Commissione europea.

Commissione europea e Banca europea per gli investimenti (BEI) (2025). Joint Action Plan for Affordable Housing, marzo 2025. Bruxelles/Lussemburgo: Commissione europea e BEI.

Decreto Crescita (2019), art. 13-quater.

Diamond, R. (2018). What Does Economic Evidence Tell Us About the Effects of Rent Control? *Journal of Housing Economics*, 40, pp. 1–27.

Dire (2025). Speciale Camera Territori. Roma, AVS: “Da Bastogi parta cambio di passo per periferie”, 12 settembre. Disponibile su: <https://www.dire.it/12-09-2025/1179825-speciale-camera-territori-roma-avs-da-bastogi-parta-cambio-di-passo-periferie>

European Investment Bank (2023). Housing investment in Estonia. Lussemburgo: BEI.

Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press.

Fanpage (2025). Incendio a Bastogi, le associazioni iniziano i lavori: “In 14 mesi il Comune non ha fatto nulla”, 12 maggio. Disponibile su: <https://www.fanpage.it/roma/incendio-a-bastogi-le-associazioni-iniziano-i-lavori-in-14-mesi-il-comune-non-ha-fatto-nulla>

Federalberghi (2022). Osservatorio sugli affitti brevi. Roma: Federalberghi.

Federalberghi (2023). Rapporto annuale sul turismo italiano. Roma: Federalberghi.

Federcasa & Nomisma (2025) Sistema dell’ERP – Patrimonio gestito (presentazione: quota alloggi sfitti per manutenzione).

Federcasa (2024) “Servono subito 250mila alloggi sociali”

Ferreri, M. (2020). ‘Community Land Trusts in London: towards a progressive politics of housing?’, *International Journal of Housing Policy*, 20(2), pp. 224–240.

Florida, R. (2017). *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Segregating Our Haves and Have-Nots, and Failing the Middle Class—and What We Can Do About It*. New York: Basic Books.

Gant, A. (2018). Holiday rentals: The new gentrification battlefield. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(5), pp. 1097–1114.

Glaeser, E. L. & Gyourko, J. (2003). The Impact of Zoning on Housing Affordability. *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 9(2), pp. 21–39.

Guttentag, D. (2015). Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector. *Current Issues in Tourism*, 18(12), pp. 1192–1217

Gyourko, J. & Rybczynski, W. (2000). The Price of Sprawl: The Case of Philadelphia. *Urban Studies*, 37(13), pp. 2289–2309.

Holm, A. (2020). ‘The Berlin rent cap: context and consequences’, *Journal of Housing and the Built Environment*, 35(2), pp. 543–562.

Housing Europe (2024). *Annual Report on Affordable Housing*. Bruxelles: Housing Europe.

Housing Europe (2025). *Aalborg East Case Study*. Bruxelles: Housing Europe.

Il manifesto (2025). Bastogi, il cantiere sociale degli abitanti in attesa del Campidoglio, 24 maggio. Disponibile su: <https://ilmanifesto.it/bastogi-il-cantiere-sociale-degli-abitanti-in-attesa-del-campidoglio>

ISMU – Iniziative e Studi sulla Multietnicità (2023). *XXIX Rapporto sulle Migrazioni 2023*. Milano: ISMU.

ISTAT (2024). *Censimento permanente 2021: caratteristiche delle abitazioni*. Roma: ISTAT, 1° agosto 2024. Disponibile al link:

ISTAT (2024). *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2021*. Roma: ISTAT.

ISTAT (2024). *Censimento permanente delle abitazioni 2021*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.

Italia, Governo (1996). *Decreto Legge 108/1996 convertito in Legge 249/1996*. Roma: Gazzetta Ufficiale.

Italia, Governo (2009). *Piano Casa*. Roma.

- Italia, Parlamento (1978). Legge 392/1978: Disciplina delle locazioni di immobili urbani. Roma: Gazzetta Ufficiale.
- Italia, Parlamento (1978). Legge 457/1978: Norme per l'edilizia residenziale. Roma: Gazzetta Ufficiale.
- Italia, Parlamento (1998). Legge 431/1998: Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo. Roma: Gazzetta Ufficiale.
- Italia, Parlamento (2013). Decreto Legge 102/2013 convertito in Legge 124/2013: Misure di sostegno alla locazione. Roma: Gazzetta Ufficiale.
- Italia, Presidenza del Consiglio (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Roma.
- Kholodilin, K.A. (2020). The German housing market during the coronavirus pandemic. DIW Discussion Papers 1890. Berlino: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Koens, K., Postma, A. & Pappas, N. (2018). Is overtourism overused? Understanding the impact of tourism in cities. *Journal of Sustainable Tourism*, 26(12), pp. 1427–1446.
- Koessl, G. (2022) The system of limited-profit housing in Austria: cost-rents, revolving funds, and economic impacts. CIRIEC Working Paper 2022/04
- La Capitale (2025). Bastogi, presentata oggi la mozione di AVS: riconoscerlo come quartiere di Roma, settembre. Disponibile su: <https://www.lacapitale.it/articolo/bastogi-presentata-oggi-la-mozione-di-avs-riconoscerlo-come-quartiere-di-roma>
- Lees, L., Slater, T. and Wyly, E. (2010). *The Gentrification Reader*. London: Routledge.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Legambiente (2023). *Rapporto sull'Ecosistema Urbano*. Roma: Legambiente.
- Lykoudis, S. & Papatheodorou, A. (2009). Housing Affordability in European Cities: An Examination of Supply-Side Factors. *Urban Studies*, 46(11), pp. 2315–2334.
- Mandell, N. & Scherer, R. (2019). *Housing and Inequality: A Multidimensional Approach*. London: Routledge.

Mapparoma (2024). Disuguaglianze e case popolari nei quartieri di Roma (#mapparoma24). Mapparoma.info.

Marasco, M. (2023). Bastogi in loop. Lo spazio della permanente temporaneità. Roma: Sapienza. Disponibile su: [https://iris.uniroma1.it/retrieve/141f4d6c-94ed-4367-9770-57d04117917b/Marasco\\_Bastogi-in-loop\\_2023.pdf](https://iris.uniroma1.it/retrieve/141f4d6c-94ed-4367-9770-57d04117917b/Marasco_Bastogi-in-loop_2023.pdf).

Marasco, M. (2024). Tra policy e agency. Uno sguardo etnografico su Bastogi come “spazio intermedio” urbano. Tracce Urbane. Disponibile su: [https://iris.uniroma1.it/retrieve/a6b0afa0-2ce5-4bf2-8752-7b86426ec294/Marasco\\_Policy-agency\\_2024.pdf](https://iris.uniroma1.it/retrieve/a6b0afa0-2ce5-4bf2-8752-7b86426ec294/Marasco_Policy-agency_2024.pdf)

Marshall, A. (1890). Principles of Economics. London: Macmillan.

Mela, A. (2006) Le città possibili. Storie, modelli, prospettive dell'urbanistica contemporanea. Roma: Carocci

Morano, P., Di Liddo, F. & Tajani, F. (2024). The house-scale effects of the COVID-19 pandemic in the Italian property market. Land, 13(1681).

Morano, P., Di Liddo, F. and Tajani, F. (2024). The House-Scale Effects of the COVID-19 Pandemic in the Italian Property Market. Land, 13(1681), pp. 1–22.

Morano, P., Di Liddo, F. and Tajani, F. (2024). ‘The House-Scale Effects of the COVID-19 Pandemic in the Italian Property Market’, Land, 13(1681), pp. 1–22.

Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.

Nonna Roma (2025). Adesso tocca a noi. Al via il cantiere sociale nella palazzina colpita dall'incendio a Bastogi, 12 maggio. Disponibile su: <https://nonnaroma.it/2025/05/12/adesso-tocca-a-noi-al-via-il-cantiere-sociale-nella-palazzina-colpita-dallincendio-a-bastogi>

OECD (2015). Housing Affordability and the Housing Market. Paris: OECD Publishing.

OECD (2023). Housing Markets and Affordability in OECD Countries. Paris: OECD Publishing.

Parlamento europeo (2024). Decisione di istituire la Commissione speciale sulla crisi degli alloggi (HOUS), 18 dicembre 2024. Strasburgo: Parlamento europeo.

Parlamento europeo (2025). Dichiarazione di apertura dei lavori della Commissione HOUS. Strasburgo: Parlamento europeo.

Peeters, P., Klijs, J. & Landré, M. (2018). *Overtourism: Causes, impacts and solutions*. Breda University of Applied Sciences.

Pontuale, D. (2017) *La città del grande Raccordo Anulare*. Roma: Gangemi Editore

Puccini, G. (2020). *Periferie e politiche urbane a Roma*. Roma: Donzelli.

Quigley, J. M. & Raphael, S. (2004). Regulation and the High Cost of Housing in California. *American Economic Review*, 94(2), pp. 323–328.

Radio Radicale (2025). *Bastogi, emergenza abitativa*, 12 settembre. Disponibile su: <https://www.radioradicale.it/scheda/768636/bastogi-emergenza-abitativa>

Regione Lazio (1999). Legge Regionale 6 agosto 1999, n. 12: Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica. Roma: BURL.

Regione Lazio (2009). Legge Regionale 21/2009: Norme in materia di edilizia residenziale sociale. Roma: BURL.

Regione Lazio (2017). Legge Regionale 18 luglio 2017, n. 7: Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio. Roma: BURL.

Regione Lazio (2025). Legge Regionale 12/2025: Norme per la cessione e l’alienazione degli alloggi ERP. Roma: Consiglio Regionale.

Roma Capitale (2016). Deliberazione n. 104/2016. Roma: Comune di Roma.

Roma Capitale (2017). Allegato A – Elenchi. Ambito “Residence ex Bastogi”. Disponibile su: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/1-ALLEGATO\\_A\\_ELENCHI\\_TER\\_ML8-1.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/1-ALLEGATO_A_ELENCHI_TER_ML8-1.pdf) (Accesso: 20 settembre 2025).

Roma Capitale (2017). Delibera di Giunta n. 129/2017. Roma: Comune di Roma.

Roma Capitale – Municipio XIII (2018). Piano Sociale – Il complesso ex Bastogi, anch'esso adibito ad assistenza alloggiativa. Disponibile su: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Piano\\_Sociale\\_Municipio\\_XIII\\_revisionato.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Piano_Sociale_Municipio_XIII_revisionato.pdf) (Accesso: 20 settembre 2025).

Roma Capitale – Municipio XIV (2019). Ordine del giorno: Ascensori fuori uso – Residence Bastogi. Disponibile su: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/consiglio\\_3\\_aprile\\_corretto.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/consiglio_3_aprile_corretto.pdf) (Accesso: 20 settembre 2025).

Roma Capitale (2023). Piano Strategico per il Diritto all'Abitare 2023–2026. Roma: Comune di Roma.

Roma Capitale (2024). Piano Sociale 2024–2026 – Presenza PUA presso il Residence ex Bastogi. Disponibile su: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO\\_SOCIALE\\_24\\_26\\_all.del.Consiglio\\_n.17\\_2024.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_SOCIALE_24_26_all.del.Consiglio_n.17_2024.pdf) (Accesso: 20 settembre 2025).

Roma Capitale (2025a). Regolamento Prot. RC/5633/2025. Roma: Comune di Roma.

Roma Capitale (2025b). Delibera Assemblea Capitolina n. 185/2025. Roma: Comune di Roma

Scanlon, K. & Whitehead, C. (2009). Housing Policy in the UK. London: Palgrave Macmillan.

Secchi, B. (2013) La città dei ricchi e la città dei poveri. Roma-Bari: Laterza

Siciliano, E. (a cura di) (2015) Pasolini e Roma. Catalogo della mostra. Cinisello Balsamo (MI): Silvana Editoriale

UN-Habitat (2016). Habitat III Issue Papers 2: Housing at the Centre. Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat (2022). The Right to Adequate Housing: A Global Imperative. Nairobi: UN-Habitat.

Unimpresa (2024). Oltre 300mila famiglie italiane senza case popolari. Unimpresa, 11 dicembre 2024. Disponibile su:

Unione Inquilini (2024). Far deperire il patrimonio pubblico e lasciare le case popolari sfitte sono crimini sociali. Unione Inquilini, 6 luglio 2024. Disponibile su:

Università di Murcia (2023). Overtourism, sostenibilità e pianificazione urbana: il caso Barcellona. *Revista Turismo*, 9(2), pp. 55–79.

UNWTO (2018). *Overtourism? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*. Madrid: World Tourism Organization.

Watt, P. (2013). *Remaking London: Decline and Regeneration in Urban Culture*. London: Routledge.

Watt, P. and Minton, A. (2016). 'London's housing crisis and its activist responses', *City*, 20(2), pp. 204–221