



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M. FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

"Quali Politiche per Contrastare la Crisi Abitativa"

RELATORE: Professor Greco Luciano

LAUREANDO: Tartari Paolo

MATRICOLA N. 2042545

ANNO ACCADEMICO 2024-2025

Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.

Firma (signature) 

INDICE

INTRODUZIONE.....	Pag.4
PARTE PRIMA	
Definizione di Crisi Abitativa.....	Pag. 5
Cause e Conseguenze della Crisi Abitativa.....	Pag. 6
Situazione Italiana.....	Pag. 9
L’Impatto della Crisi Abitativa sulle Nuove Generazioni.....	Pag. 13
PARTE SECONDA	
Normativa Internazionale e Italiana in Materia di Accesso alla casa.....	Pag. 14
Il Piano INA-Casa Italia.....	Pag. 18
Modello di Singapore.....	Pag. 20
Politiche abitative in aiuto alle nuove generazioni.....	Pag. 21
Housing First.....	Pag. 22
CONCLUSIONI.....	Pag. 26
BIBLIOGRAFIA & SITOGRAFIA.....	Pag.28

INTRODUZIONE

La casa in quanto tale, rappresenta la risposta all'esigenza universale di soddisfare il bisogno primario di rifugio essendo, da sempre, considerata sinonimo di sicurezza e indipendenza. L'esempio di tale assunto si è manifestato in modo lampante durante l'emergenza sanitaria Covid-19, quando la propria abitazione era deputata il luogo più sicuro per sfuggire il contagio. La dimensione economica di un'abitazione costituisce un tassello importante della ricchezza individuale nonché un indice di stabilità finanziaria, anche se necessita di interventi e spese che vanno a gravare sul bilancio personale di chi ne usufruisce nelle varie modalità. Sarebbe però limitativo ridurre il tutto solo a questo aspetto; la "questione casa" infatti ha notevoli implicazioni sul piano politico, sociale, psicologico e culturale che incidono nella vita di ciascun individuo, sia quotidianamente che nel medio e lungo periodo.

E' chiaro quindi, che quando si parla di disagio abitativo, non ci si riferisce ad una problematica di poco conto, bensì di una delle sfide più impegnative e urgenti della società moderna. Proprio mentre questo elaborato viene steso infatti è altamente probabile, se non certo, che qualche individuo in Italia, in Europa o nel resto del mondo stia patendo gli effetti della crisi abitativa ed è altrettanto probabile che qualcun altro si stia occupando di cercare soluzioni idonee a scongiurare tale disagio.

Questa ricerca si propone di esplorare il fenomeno della crisi abitativa, analizzandone le cause, le implicazioni sociali ed economiche e le dinamiche che ne influenzano l'evoluzione. Attraverso l'esame delle strategie adottate a livello nazionale e internazionale, verranno valutate le soluzioni messe in atto per affrontare questa emergenza, considerando il loro impatto e l'efficacia nel garantire un accesso equo e sostenibile alla casa. Particolare attenzione sarà dedicata all'interazione tra intervento pubblico mediante manovre o normative e dinamiche di mercato, con l'obiettivo di delineare un quadro di riferimento utile per lo sviluppo di risposte efficaci e durature.

PARTE PRIMA

Definizione di Crisi Abitativa

Prima di analizzare le strategie e gli strumenti adottati per ovviare a questa emergenza, è fondamentale comprenderne le cause, identificare le sue manifestazioni nei diversi contesti socio-economici e le conseguenze che essa produce sulla nostra società. Solo attraverso uno sguardo complessivo, che consideri sia le dinamiche di mercato, sia il ruolo delle istituzioni, è possibile individuare risposte efficaci e sostenibili. Questo approccio consente inoltre, non solo di valutare l'efficacia delle politiche esistenti, ma anche di comprendere quali siano le reali necessità da affrontare e come intervenire in modo mirato.

Molteplici definizioni descrivono il fenomeno della crisi abitativa sotto diversi aspetti, ma ciascuna di quelle analizzate nel corso delle ricerche svolte per la stesura di questo elaborato presenta un unico denominatore: il disagio.

Tra quelle reperite, una delle descrizioni più significative è contenuta nell'articolo 1 del Regolamento per l'accesso, la valutazione e l'assegnazione temporanea degli alloggi destinati all'emergenza abitativa approvato con deliberazione n. 75 del 30/12/2019 dal Consiglio Comunale di Pontedera (PI) secondo il quale *“L'emergenza abitativa è una condizione di grave disagio, derivante da una situazione contingibile ed urgente, tale da mettere a rischio la disponibilità di un posto dove dormire e ripararsi, per una singola persona o un nucleo familiare”*.

La ricerca ed il mantenimento di un alloggio, dove poter soddisfare i propri bisogni primari quali il riparo, il riposo, l'igiene personale, la possibilità di alimentarsi, la ricerca di stabilità ecc. quando non è supportata dai mezzi economici necessari per accedervi o da un'offerta estremamente limitata, normalmente genera disagio sia fisico che psicologico.

E pur con le dovute differenze che possono emergere a livello locale, il fenomeno descritto si presenta a livello globale.

Per descriverne la portata si riportano i dati agghiaccianti di due stime di recente elaborazione:

- nel mondo vi sono circa 330 milioni di nuclei famigliari (approssimativamente pari a un miliardo di persone) che non sono poste nelle condizioni di trovare un alloggio dignitoso o economicamente accessibile¹;

¹ “A blueprint for addressing the global affordable housing challenge-McKinsey & Company” (2014)

- nel 2011 l'OMS stimava che solo in Europa le inadeguate condizioni abitative legate a vari fattori all'ambiente domestico come per esempio freddo, inquinamento o scarse condizioni igieniche sono stati responsabili di oltre 100.000 decessi ogni anno².

Cause e Conseguenze della Crisi Abitativa

Per comprendere meglio i motivi che sono alla base di questa crisi bisogna fare un passo indietro.

Nel corso della storia, l'abitazione ha subito un'evoluzione significativa, passando da bene comune, a bene merce regolato dalle leggi di mercato.

Già con il fenomeno delle “*enclosure*” in Inghilterra tra il XV e il XVIII secolo, le terre comuni vennero progressivamente privatizzate, escludendo le classi più povere dall'accesso alla terra e costringendole a spostarsi nelle città in cerca di lavoro. Questo processo, che venne in seguito esportato globalmente mediante il colonialismo, ebbe una grande accelerazione con la Rivoluzione Industriale, quando la crescente urbanizzazione portò ad un'espansione caotica dei centri urbani e a una forte domanda di alloggi, spesso in condizioni precarie e sovraffollate³.

L'abitazione divenne così un bene sempre più ricercato e conteso, con conseguenti speculazioni edilizie e una crescente dipendenza dai grandi proprietari e costruttori.

Nel secondo dopoguerra, il boom economico trasformò radicalmente il settore immobiliare: la ricostruzione e l'espansione delle città favorirono un'imponente crescita dell'industria edilizia. Tuttavia, a causa del progressivo arretramento dell'intervento pubblico e della finanziarizzazione del mercato immobiliare, la casa perse sempre più la sua funzione sociale per diventare essenzialmente “bene merce”; in tal modo si alimentarono le disuguaglianze, mentre il settore immobiliare acquisì un'importanza sempre crescente in quasi tutte le economie mondiali, ponendo così le basi per l'attuale crisi abitativa.

Le parole contenute nel saggio del 1974 “La produzione dello spazio” del sociologo francese Henri Lefebvre secondo cui “*Lo spazio è diventato un prodotto, un bene di consumo che viene scambiato e venduto, soggetto alle leggi della rendita e della speculazione*” risultano quantomai profetiche e attuali nonostante siano ormai passati più di cinquant'anni da quando sono state scritte.

Arrivando ad oggi, la progressiva riduzione dell'intervento statale nella costruzione e gestione degli alloggi pubblici ha lasciato spazio alla logica di mercato, favorendo la speculazione e la

² OMS (2011). Environmental burden of disease associated with inadequate housing. A method guide to the quantification of health effects of selected housing risks in the WHO European Region. Copenhagen, Ufficio Regionale per l'Europa dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità)

³ “In difesa della casa; Politica della crisi abitativa” - David Madden & Peter Marcuse, edizione italiana 2020”;

finanziarizzazione della casa. L'abolizione di molte politiche di edilizia sociale, insieme alla privatizzazione di ampi patrimoni immobiliari pubblici e la crescente simbiosi tra settore immobiliare e finanza, ha reso l'abitazione sempre più un bene di investimento, spesso condizionato da mutui e tassi d'interesse, piuttosto che un diritto fondamentale garantito.

Questo sistema, assieme alla continua crescita della popolazione e dell'urbanizzazione, ha favorito la creazione di un importante divario tra la domanda di disponibilità di alloggi rispetto alla sua offerta, con quest'ultima nettamente inferiore rispetto alla prima. I dati forniti dal Parlamento Europeo (10/2024) indicano come nella UE tra il 2015 e il 2023 i prezzi medi delle abitazioni siano cresciuti del 48% facendo registrare un divario sostanziale tra le spese medie e il potere d'acquisto medio⁴. Questo aumento dei prezzi indica, tra le altre cose, una domanda crescente che l'offerta non è più in grado di soddisfare adeguatamente. Tale squilibrio può inoltre indurre le persone che non detengono un immobile di proprietà ad accettare compromessi pur di accedere ad un'abitazione, finendo per accontentarsi a vivere in condizioni precarie in ambienti angusti, ai limiti della salubrità, in cattivo stato di manutenzione e in zone periferiche o degradate dove regna la criminalità.

La sempre più frequente precarietà dei rapporti di lavoro e la stagnazione degli stipendi medi incidono nettamente sui redditi di una buona fetta della popolazione a cui, per mancanza di stabilità economica, è di fatto impedito o comunque gravemente ostacolato, l'accesso al mercato immobiliare, sia per quanto concerne l'acquisto, che la locazione.

Negli Stati Uniti per esempio, secondo uno studio condotto nel 2015 dall'ente Joint Center for Housing Studies, tra il 2001 e il 2014, i costi reali degli affitti sono aumentati del 7%, mentre nello stesso periodo il reddito reale delle famiglie è diminuito del 9%⁵.

Nonostante la crescente gravità della situazione a causa dei numerosi problemi evidenziati, la maggior parte delle nazioni non ha implementato politiche abitative adeguate al fine di contrastare efficacemente l'emergenza. In molti contesti, le misure adottate risultano frammentarie, insufficienti o incentrate prevalentemente sul mercato privato.

Spesso, la mancanza di un'azione pubblica incisiva deriva da un approccio che prevede una progressiva riduzione del ruolo dello stato nella pianificazione urbana e nell'edilizia sociale, delegando la questione abitativa alle dinamiche del libero mercato. Ciò ha portato a speculazioni immobiliari (spesso dannose per l'economia globale come avvenuto con la crisi dei subprime del 2008), all'aumento vertiginoso dei prezzi e ad una sorta di ghettizzazione delle fasce più vulnerabili. Inoltre, la scarsa volontà politica di destinare risorse significative al settore abitativo, ha ostacolato la creazione di strategie a lungo termine per garantire alloggi accessibili. In alcuni casi,

⁴ Sito ufficiale del Parlamento Europeo, <https://www.europarl.europa.eu/portal/it>

⁵ Joint Center for Housing Studies, "America's Rental Housing: Expanding Options for Diverse and Growing Demand" (2015)

persino le politiche di edilizia sociale sono state smantellate o sottoposte a privatizzazioni, aggravando ulteriormente il problema. La combinazione di questi fattori ha generato, in un buon numero di paesi, un contesto in cui la crisi abitativa persiste e si aggrava, senza un intervento strutturale capace di invertirne la tendenza.

È importante sottolineare che quanto esposto in questo paragrafo non pretende di offrire un quadro esaustivo delle cause e delle conseguenze della crisi abitativa, ma piuttosto una panoramica generale utile a comprendere le principali dinamiche in gioco.

La complessità del fenomeno, infatti, richiederebbe una trattazione ancora più approfondita, capace di tenere conto delle specificità locali, delle interazioni con i vari fattori economici e sociali coinvolti e dell'evoluzione delle politiche abitative nel tempo. Questa sintesi costituisce comunque un punto di riferimento necessario per affrontare in maniera più consapevole il tema centrale dell'elaborato, ovvero le possibili soluzioni per contrastare il disagio abitativo.

Situazione Italiana

In Italia, l'utilizzo del termine "crisi" è parecchio inflazionato. C'è chi lo usa per descrivere la situazione economica della nazione, chi lo riferisce alla situazione politica o chi lo cita in relazione allo stato della propria squadra di calcio del cuore.

Molti però sembrano non considerare una crisi silenziosa e altamente disagiata come quella abitativa, che risulta essere una delle tematiche sociali in realtà più importanti e urgenti.

Numerose fonti consultate per la stesura di questo elaborato evidenziano univocamente che tra le cause principali della crisi abitativa in Italia vi sono l'aumento dei prezzi medi legati ad un'abitazione e la progressiva riduzione dell'intervento statale. Effettivamente, negli ultimi anni, il mercato immobiliare italiano ha registrato un incremento significativo dei prezzi delle abitazioni, sia in vendita che in locazione.

Buona parte della situazione attuale parte dal secondo dopoguerra quando l'Italia dovette affrontare un'imponente crisi abitativa dovuta alla devastazione bellica e al rapido incremento della popolazione urbana. Per far fronte a questa emergenza, lo Stato avviò una serie di interventi volti a garantire un alloggio dignitoso alle fasce più deboli della popolazione. Tra questi, un ruolo centrale fu svolto dall'edilizia residenziale pubblica, con la costruzione di quartieri popolari su larga scala grazie all'intervento di enti come l'INA-Casa di cui si tratterà più approfonditamente in seguito.

Passati circa cinquant'anni, ecco il punto di svolta che fece prendere al nostro Paese la direzione opposta rispetto a quella di partenza: la Riforma del Titolo V della Costituzione.

Elaborata nel 2001, sancì il decentramento amministrativo, attribuendo alle regioni la competenza in materia di politiche abitative. Questo cambiamento determinò una frammentazione degli interventi e delle strategie, con differenze significative tra le varie aree del Paese in termini di edilizia sociale, sostegno all'affitto e pianificazione urbana. Il ruolo centrale che lo Stato aveva avuto nei decenni precedenti si ridusse progressivamente, lasciando spazio a una maggiore autonomia locale nella gestione dell'emergenza abitativa, ma anche a una maggiore disomogeneità nelle risposte al problema. Grazie a questa strategia, si è potuta osservare una caduta degli investimenti pubblici nell'edilizia popolare a causa dei limiti dei vincoli di bilancio delle amministrazioni locali. Arrivando ad oggi la situazione in materia di interventi statali non è cambiata: nell'ultimo decennio la spesa pubblica in abitazioni (secondo la classificazione COFOG-Categoria 06 Abitazioni e Servizi Comunitari) è rimasta costante e su livelli irrisori, con valori attorno allo 0,02 % del Pil anni per quanto riguarda gli investimenti nell'edilizia; con un variazione

positiva registrata solamente negli anni di attuazione del così detto “Superbonus” sancito con l'articolo 119 del decreto legge n. 34 del 2020⁶.

Per meglio comprendere l'attuale situazione italiana è decisamente opportuno fare riferimento alla “Relazione sullo stato di attuazione del PNRR” della Corte dei Conti stilata nel dicembre 2024, di cui si riportano tutti i dati citati in questo paragrafo⁷.

In Italia, per questioni culturali, economiche e per scelta, nel disegno delle politiche abitative, è stata privilegiata la proprietà delle case di abitazione da parte delle famiglie, che resta la situazione più diffusa ancora oggi.

Secondo i dati Eurostat, nel 2023 il 75% delle famiglie risultava proprietaria della casa di abitazione, con ben 10 punti percentuali in più rispetto alla media dell'area euro (65%).

La diffusione della proprietà, così come la locazione però, non sono uniformi sia a livello di fasce sociali che di realtà territoriali.

Ad esempio la quota di famiglie che vivono in affitto, pari al 19,4% a livello nazionale secondo le rilevazioni di Istat, risulta più elevata nel Nord-Ovest e nei Comuni più grandi.

La domanda di abitazioni da affittare è peraltro guidata dalle crescenti esigenze di mobilità di parte della popolazione (ad es. per esigenze di studio o per lavoro) e si incrocia con un'offerta spesso inadeguata.

Al riguardo, secondo il Censimento Istat del 2021 su quasi 35,3 milioni di abitazioni ne risultavano occupate 25,7 milioni, pari al 73% del totale. Di queste, la maggioranza risultava di proprietà, pari a 19,4 milioni, mentre le abitazioni in affitto o concesse con altro titolo (come comodato d'uso gratuito, prestazioni di servizio, etc.) erano pari a 5,9 milioni. La distribuzione delle abitazioni in affitto e di quelle non occupate, però, non è omogenea sul territorio. La maggioranza delle abitazioni che risultano affittate si trova nelle città e nelle zone più popolate (2 milioni di abitazioni sui 4,3 milioni totali), seguite da sobborghi e piccole città, riflettendo una distribuzione della domanda che si concentra nelle zone a maggior grado di urbanizzazione, dove sono molto più frequenti anche le opportunità di lavoro e di studio. Nei territori scarsamente popolati è più diffusa la proprietà, rispetto a quanto avvenga nelle zone più urbanizzate mentre l'affitto è molto meno frequente.

Per quanto riguarda invece le abitazioni non occupate (e quindi potenzialmente disponibili per essere locate) è stata rilevata una maggior concentrazione nelle zone meno popolate: il 38% delle case non occupate si trova difatti in Comuni classificati come rurali, mentre solo il 18% (meno di 1,8 milioni di abitazioni) si trova nelle città e nei Comuni più densamente popolati.

⁶ “Relazione sullo stato di attuazione del PNRR”, pag.123 - Corte dei Conti, 12/2024

⁷ “Relazione sullo stato di attuazione del PNRR”, da pagina 115 a pagina 131- Corte dei Conti, 12/2024

Normalizzando con la popolazione residente, si ricava un indicatore di offerta potenziale di abitazione pro capite. Se a livello nazionale risultano libere 0,45 abitazioni per residente, tale indicatore scende a 0,08 abitazioni nei Comuni a maggior grado di urbanizzazione, mentre risulta superiore a 0,6 nelle zone più scarsamente popolate. In altre parole, l'offerta potenziale di abitazioni è maggiore dove il fabbisogno è inferiore.

Una parte delle abitazioni non occupate è da ricondurre alle locazioni stagionali o alle seconde case, ma una parte è dovuta anche allo spopolamento, come si osserva in particolare nelle aree interne, o comunque ad una minore domanda, come accade nei Comuni più piccoli.

La scarsità di immobili disponibili per la locazione nelle aree urbane e nei centri ad alta densità abitativa rappresenta un problema crescente. Quando l'offerta di alloggi in affitto è limitata e inferiore alla domanda, i canoni richiesti salgono notevolmente, e si riducono le opzioni per chi cerca una casa. Tale squilibrio può spingere molte persone, soprattutto chi ha vincoli di bilancio più stringenti, a vivere in condizioni precarie, accettando abitazioni sovraffollate, maltenute o situate in aree marginali e distanti da luogo di lavoro. La difficoltà nel trovare un alloggio adeguato a prezzi accessibili amplifica il disagio abitativo, rendendo sempre più difficile per le famiglie e gli individui soddisfare il bisogno fondamentale di una casa sicura e dignitosa.

In realtà l'aumento dei prezzi può essere inteso come un fattore che alimenta il disagio se lo si intende come un ostacolo che si frappone tra un nucleo familiare e l'accesso ad un'abitazione dignitosa; ma allo stesso tempo l'incremento dei costi è una conseguenza data dalla disuguaglianza di domanda e offerta, dalla speculazione immobiliare, da un progressivo processo di gentrificazione oltre che dall'aumento del turismo di massa non efficacemente regolamentato, che ha finito col sottrarre un numero significativo di immobili dal mercato delle locazioni a lungo termine.

Da quanto finora esposto è possibile identificare alcuni indicatori del disagio abitativo attuale nel nostro paese.

Il primo è dato dall'incidenza del canone per l'abitazione sul reddito disponibile delle famiglie. Come evidenziano i dati dell'indagine sulle condizioni di vita EUSILC di Eurostat, nel 2023 in Italia in media le famiglie indicavano una quota del canone per l'abitazione sul reddito disponibile pari al 20,4%, media ponderata considerando il totale delle famiglie, con punte del 32,3% del reddito disponibile per le persone che vivono da sole e del 28,2% per i nuclei monogenitoriali.

Il peso dell'onere dell'affitto grava maggiormente sulle famiglie indigenti, incidendo sul reddito disponibile delle stesse nella misura del 30%; questa percentuale sale progressivamente al 38,7% per le famiglie monogenitoriali e al 53% per i single.

Un secondo indicatore di disagio è rappresentato dalle condizioni abitative. Come è emerso in particolare durante la pandemia, le case in Italia sono spesso piccole e sovraffollate. Sempre

prendendo i dati Eurostat nel 2023 in Italia la percentuale di persone che viveva in una abitazione sovraffollata era pari al 25,4% popolazione contro la media dell'area euro era del 13,6%.

Infine, altri indicatori di difficoltà provengono dai dati sugli sfratti: dei quasi 42mila provvedimenti di sfratto emessi nel 2022, l'80% erano dovuti a morosità.

L'Impatto della Crisi Abitativa sulle Nuove Generazioni

Una delle fasce più colpite dalla crisi è quella dei giovani, che si trova ad affrontare sfide significative nel mercato immobiliare. Rispetto alla popolazione generale, i giovani tra i 20 e i 29 anni risultano maggiormente orientati verso la locazione, una tendenza che emerge con particolare evidenza nelle aree urbane, dove il prezzo degli immobili è più elevato e la possibilità di costruire nuovi alloggi o densificare le aree residenziali risulta limitata (OCSE 2021)⁸.

L'elevata presenza di giovani nel mercato degli affitti è riconducibile sia ad aspetti economici, come l'incapacità di accumulare risparmi sufficienti per versare un acconto necessario all'acquisto di una casa o per ottenere un mutuo, sia a scelte consapevoli legate alla maggiore flessibilità che la locazione offre rispetto alla proprietà. Infatti, l'affitto consente ai giovani di adattarsi più facilmente a cambiamenti lavorativi e personali, senza i vincoli finanziari e logistici associati all'acquisto di un'abitazione.

Tuttavia, nonostante questa tendenza alla locazione, in molti paesi dell'OCSE la maggior parte dei giovani tra i 20 e i 29 anni continua a vivere con i propri genitori, un fenomeno che negli ultimi anni ha registrato un aumento significativo a causa della combinazione di salari stagnanti, precarietà lavorativa e costi abitativi in costante crescita⁹. Un altro aspetto preoccupante è la crescente incidenza della povertà abitativa tra i giovani. Sempre secondo i dati OCSE, in alcuni paesi si registra una quota significativa, e in alcuni casi crescente, di giovani adulti senza dimora: nel 2016, circa il 30% delle persone senza fissa dimora in Australia apparteneva a questa fascia di età; la stessa percentuale è stata rilevata nei Paesi Bassi nel 2018, in Danimarca nel 2019 e in Costa Rica nel 2020 (OCSE, 2021)¹⁰.

⁸ OECD. (2021). Affordable Housing Database - OECD. Retrieved from <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

⁹ OECD. (2021). The Updated OECD Youth Action Plan: Building Blocks for Future Action. Paris: OECD. Retrieved 11 16, 2021

¹⁰ OECD. (2020). Social housing: A key part of past and future housing policy. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. Retrieved 04 15, 2021, from <http://oe.cd/social-housing-2020>

All'interno dell'Unione Europea, il problema dell'accesso all'abitazione si manifesta anche attraverso il fenomeno del sovraffollamento, che colpisce in modo particolare la popolazione giovane. Secondo Eurostat, nel 2019 il 26% dei giovani viveva in condizioni di sovraffollamento, rispetto al 17% della popolazione generale (Eurostat, 2020)¹¹. Questa situazione evidenzia come l'attuale crisi abitativa non solo limiti l'indipendenza economica e sociale delle giovani generazioni, ma contribuisca anche a creare disparità di opportunità, influenzando il loro benessere e la loro possibilità di costruire un futuro stabile.

Chi per esempio vive a Padova o comunque la frequenta per motivi di studio o lavoro, potrebbe aver assistito a scene di protesta proprio legate alla crisi degli alloggi¹². In particolare chi è studente fuori sede, a causa della crescita esponenziale della domanda di abitazioni in affitto, fatica a trovare un alloggio che abbia un costo equo rispetto alle caratteristiche dell'abitazione. Secondo l'esperienza dell'autore dell'elaborato, è corretto affermare che è difficile individuare uno studente fuori sede che non abbia avuto difficoltà notevoli nel trovare una casa con canone di locazione "economico" che non fosse però collocata in zone distanti dai poli universitari oppure sovraffollata o addirittura con carenze anche gravi a livello di struttura.

¹¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/children-youth/database>

¹² https://corrieredelveneto.corriere.it/notizie/padova/cronaca/23_maggio_11/padova-arriva-la-protesta-delle-tende-universita-poche-case-e-affitti-troppo-cari-bb03b278-ef50-11ed-bc16-10c6b5df0328.shtml

SECONDA PARTE

L'espressione "politica abitativa" implica uno sforzo governativo nel garantire un diritto sacrosanto quale quello dell'abitare e al contempo significa che lo Stato si impegna nel cercare una o più soluzioni al problema della crisi degli alloggi. La storia ci offre una vasta gamma di esempi di politiche abitative; le quali differiscono l'un l'altra per un'altrettanta vasta gamma di fattori. Ognuna di queste politiche ha in comune due elementi: l'efficacia che essa ha avuto e il prezzo che ciascun cittadino ha dovuto pagare per sostenerla.

In questa sezione si è deciso di passare in rassegna modelli di politiche abitative adottate in diversi contesti nazionali supportati dalle legislazioni (internazionali e italiana), ciascuno selezionato da chi si è occupato della stesura di questo elaborato per via della significatività e per l'impatto che tale ogni modello ha esercitato, esercita ed eserciterà nel bene e nel male.

Normativa Internazionale e Italiana in Materia di Accesso alla casa

L'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo del 1948, 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'abitazione*", mentre nel Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966, l'abitazione è considerata un elemento fondamentale per una vita dignitosa (art. 11).

Ma è solo nel 1991 che si comincia a parlare di diritto alla casa in senso autonomo, quando il Comitato sui Diritti Economici Sociali e Culturali dell'ONU ha definito il c.d. "*housing right*" e ne ha descritto i 7 elementi fondamentali (poi ribaditi nel 2009 dal rapporto dell'Alto Commissariato per i Diritti umani) che vengono di seguito riportati:

1. Garanzia di godimento (Legal Security of Tenure), inclusa protezione in caso di sfratti, vessazioni e minacce;
2. Possibilità di accesso a servizi, materiali, agevolazioni ed infrastrutture (Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructures) nel senso che chi ha l'abitazione dovrebbe avere anche accesso alle risorse naturali necessarie per i bisogni fondamentali (acqua, luce, gas, rifiuti...);

3. Accessibilità economica (Affordability) ovvero che il costo della casa deve permettere a chiunque di poter sostenere le spese fondamentali (cibo, vestiti, istruzione, salute...);
4. Abitabilità (Habitability) secondo cui il luogo dove si vive deve garantire sicurezza fisica, essere di dimensioni minime, stabile e sicuro per la salute;
5. Facilità di accesso (Accessibility) in base al quale il luogo in cui si vive deve essere accessibile a tutti, con particolare riguardo alle fasce deboli (anziani, bambini, disabili ecc.);
6. Collocazione (Location) ossia la possibilità di ottenere una nuova abitazione a seguito della perdita della precedente il più vicino possibile alla comunità di origine;
7. Adeguatezza culturale (Cultural Adequacy) per il quale nel costruire abitazioni, scegliere i materiali e politiche gestionali si dovrebbe cercare di garantire l'espressione della dimensione culturale degli abitanti.

Tuttavia, non essendo previsti obblighi vincolanti in capo ai singoli Stati, i principi contenuti nelle fonti sopracitate spesso rimangono dei meri "obiettivi programmatici".

La Carta Sociale Europea (trattato del Consiglio di Europa del 1961 ma ratificato in Italia solo nel 1999) ha introdotto qualche obbligo più stringente in capo ai singoli Paesi al fine di garantire un effettivo diritto all'abitazione (art. 31).

Come detto (si veda pag. 9), in Italia le politiche abitative sono state storicamente impostate favorendo soprattutto la proprietà delle abitazioni anche per ampie fasce di popolazione, in particolare mediante incentivi fiscali, ma anche i condoni edilizi.

Partendo dalla Costituzione, l'articolo 47 recita testualmente «*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*».

Con la già citata (si veda pag. 9) riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza nell'ambito delle politiche abitative è stata trasferita dallo Stato alle Regioni, le quali hanno il compito di programmare e coordinare gli interventi sul territorio, di legiferare circa i procedimenti di assegnazione e riguardo alle modalità di determinazione dei canoni, all'interno dei principi e degli standard minimi fissati dallo Stato.

Sempre nell'ottica del decentramento, ai Comuni, invece, è assegnata la programmazione territoriale, con il compito di identificare nei piani di zona le aree che oggetto di intervento, sulla base degli incrementi di fabbisogno abitativo.

L'obiettivo di queste politiche è creare uno stock di abitazioni a canone calmierato, in buone condizioni di manutenzione, che consenta una riduzione della pressione abitativa, contenendo così i

livelli dei canoni in generale (e quindi l'incidenza degli stessi sui redditi, soprattutto delle famiglie meno abbienti) e contribuendo a ridurre il disagio abitativo.

Tale obiettivo però è stato perseguito quasi esclusivamente dal punto di vista fiscale attraverso una serie di norme agevolative, previste soprattutto a favore dei proprietari degli immobili destinati a civile abitazione, volte ad incentivare le locazioni a prezzi calmierati. Questa soluzione consente da un lato di aumentare il numero di persone che possono accedere ad un'abitazione e dall'altro di ridurre o quantomeno contenere il fenomeno degli "affitti in nero".

Punto di svolta in questo senso è sicuramente costituito dalla Legge n. 431/1998, disciplinante le locazioni degli immobili ad uso abitativo, la quale ha previsto, in alternativa ai canonici contratti quadriennali, la possibilità di stipulare contratti di locazione, con i quali le parti definiscono le condizioni contrattuali sulla base di appositi accordi promossi da ciascun comune dell'area interessata fra le organizzazioni maggiormente rappresentative dei proprietari/locatori e quelle dei conduttori (art. 2 comma 3).

Per incentivare questi accordi, i comuni possono deliberare, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, aliquote IMU più favorevoli per i proprietari che concedono in locazione a titolo di abitazione principale immobili con canone concordato e calmierato. Oltre a rientrare nei parametri previsti in detti accordi territoriali, questi contratti di locazione non possono avere durata inferiore ai tre anni, prorogabili di altri due; in modo da garantire un periodo di stabilità abitativa adeguato.

Il successivo art. 8 della L. n. 431/98 prevede ulteriori riduzioni dell'imponibile IRPEF a favore dei proprietari che optino per contratti di locazione a canone agevolato di cui all'art. 2 comma 3 della medesima legge, aventi ad oggetto immobili collocati nei comuni ad alta densità abitativa identificati con D.L. n. 551 del 30/12/1988 (ovvero i comuni di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia, nonché quelli confinanti con gli stessi e gli altri comuni capoluogo di provincia).

L'art. 3 del D.lgs. n. 23/2011, ha introdotto la possibilità di optare, in alternativa al regime ordinario la tassazione dei redditi derivanti dalla locazione degli immobili abitativi, per la cosiddetta "cedolare secca". Si tratta di un regime che prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva oltre che dell'Irpef e relative addizionali, anche delle imposte di registro e di bollo inerenti il contratto di locazione. L'opzione esercitata dal locatore comporta che i canoni percepiti in base ai contratti agevolati non tengano conto degli aggiornamenti ISTAT, ma in compenso rimangono esclusi dal reddito complessivo (non rilevando così ai fini della progressività delle aliquote IRPEF) in quanto assoggettati ad imposta sostitutiva;

in altre parole, l'imposta sostitutiva viene calcolata applicando alla base imponibile data dal canone annuo percepito, l'aliquota del 21% per i contratti a canone libero o del 10% per i contratti di

locazione a canone concordato (o concertato) sulla base degli accordi territoriali di cui ai citati articoli 2, comma 3 e art. 8 della legge n. 431/1998, relativi ad immobili residenziali situati nei comuni con carenze di disponibilità o ad alta tensione abitativa (Istruzioni alla compilazione del modello Unico Persone fisiche 2024 pag. 32).

Come si vede le norme citate, nonostante siano state concepite per cercare di risolvere almeno parzialmente le emergenze abitative presenti nel nostro Paese, sono perlopiù rivolte a favore dei proprietari/locatori.

Tuttavia recentemente sono state introdotte diverse forme di agevolazioni fiscali anche a favore di chi cerca casa, ossia degli inquilini.

Come riportato nelle istruzioni alla compilazione del modello 730/2024 sono state rispettivamente previste:

- una detrazione variabile in ragione del reddito a favore degli inquilini di alloggi adibiti ad abitazione principale con contratti a canone libero
- una detrazione variabile in ragione del reddito, comunque più alta di quella descritta al punto precedente per gli inquilini di alloggi adibiti ad abitazione principale locati con contratti in regime agevolato
- una detrazione del 20% del canone di locazione pagato fino ad un massimo di € 2.000,00 spettante ai giovani di età compresa tra i 20 e i 31 anni per l'abitazione destinata a propria residenza;
- una detrazione variabile in ragione del reddito a favore dei lavoratori dipendenti che trasferiscono la propria residenza fuori regione per motivi di lavoro;
- una detrazione del 19% nel limite di € 2.633,00 per i canoni di locazione pagati in base a contratti stipulati ai sensi della legge n. 431/1998 da studenti iscritti presso una università situata in un Comune distante almeno 100 chilometri da quello di residenza.

Come si vede si tratta prevalentemente di misure fiscali volte a incentivare le locazioni agevolate e incrementare così lo stock di abitazioni occupate.

Occorre infine citare la Legge del 24 luglio 2024 n. 105 di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 69 del 29.05.2024 (c.d. Decreto Salva casa), recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica finalizzate a fornire un riscontro immediato e concreto al crescente fabbisogno abitativo, supportando, al contempo, gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo del suolo.

Le misure previste sono volte a:

- semplificare le disposizioni in materia di edilizia e urbanistica, anche al fine di far fronte al crescente fabbisogno abitativo, supportando allo stesso tempo gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo del suolo;

- rilanciare il mercato della compravendita immobiliare, anche nell’ottica di stimolare un andamento positivo dei valori dei beni immobili;
- consentire il recupero e la rigenerazione edilizia, anche mediante la regolarizzazione delle c.d. lievi difformità edilizie, al fine di salvaguardare l’interesse pubblico alla celere circolazione dei beni.

In particolare, si tratta di misure specifiche che mirano a rimuovere quegli ostacoli, che determinano lo stallo delle compravendite a causa di irregolarità formali.

Piano INA-Casa Italia

Tra i grandi progetti di edilizia popolare del Secondo Dopoguerra, si ricorda soprattutto il “Piano INA-Casa” o “Piano Fanfani”. Nel 1949, il Parlamento italiano approvò il progetto di legge “Provvedimenti per incrementare l’occupazione operaia” (Legge 28 febbraio 1949, n. 43), agevolando la costruzione di case per lavoratori, con il quale si sarebbe dato avvio a un piano per la realizzazione di alloggi economici, noto come piano INA-Casa. Il piano ebbe una duplice funzione: oltre a quella già citata di fornire abitazioni, l’intento era anche quello di stimolare il settore dell’edilizia; ispirandosi forse alle dottrine keynesiane. Settore che contribuì alla ripresa economica nazionale dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale.¹³ Grazie a questo programma furono edificati interi quartieri di alloggi economici, specialmente per la classe operaia. Una frase celebre diventata poi il motto che simboleggia l’ideologia alla base del Piano INA fu pronunciata dall’ex sindaco di Firenze La Pira (1904-1977) che durante l’inaugurazione pubblica del quartiere Isolotto nel capoluogo Toscano esclamò: “*Non case ma città*”¹⁴.

Dal punto di vista economico questa manovra ebbe effetti concreti. Favorì la crescita del PIL nazionale grazie all’aumento considerevole della domanda di risorse fondamentali per l’enorme numero di progetti edili intrapresi; senza poi escludere tutto il flusso di denaro circolato anche per servizi e per la manodopera. Nel primo sette anni del Piano INA-Casa, quindi dal 1949 al 1956, furono attivati circa 20.000 cantieri, generando complessivamente 102 milioni di giornate

¹³ “Il piano Fanfani INA-Casa: una risposta ancora attuale -Atti del convegno” (Firenze, Auditorium del Consiglio Regionale, 16 gennaio 2009) – Omar Ottonelli

¹⁴ <https://www.comunitaisolotto.org/wp-content/uploads/2021/09/non-case-ma-citta.pdf>

lavorative, equivalenti all'impiego di 40.000 lavoratori all'anno¹⁵. La riduzione della disoccupazione vista l'ingente quantità di forza lavoro necessaria a svolgere la mole di lavoro richiesta fu quindi un'altra conseguenza positiva di questa manovra. Si stima che nell'intero arco di vita del progetto, furono costruiti circa 350 000 edifici¹⁶. Oltretutto il piano INA-Casa si rivelò altamente sostenibile per le casse italiane dato che fu finanziato non unicamente dai fondi statali, ma anche da datori di lavoro e dai lavoratori stessi, permettendo così di ridurre l'impatto diretto sul debito pubblico¹⁷. La legge istitutiva del Piano prevedeva infatti che i lavoratori contribuissero con una trattenuta sul salario, mentre i datori di lavoro dovettero versare una quota proporzionale per ogni dipendente; alleggerendo di fatto lo sforzo economico dello Stato.

Nonostante un apparente successo, questa manovra ha suscitato polemiche negli anni. Molti dei quartieri costruiti nell'ambito del Piano INA-Casa sorsero ai margini delle città, spesso in aree periferiche poco servite dai servizi essenziali. Questa collocazione contribuì a creare insediamenti isolati sia dal punto di vista urbanistico che sociale, limitando l'integrazione dei residenti e, in certi casi, aumentandone il senso di alienazione. Nonostante l'intento fosse quello di realizzare unità abitative capaci di mediare tra città e campagna, la realtà fu spesso caratterizzata da una scarsa connessione con le aree centrali e una carenza di infrastrutture adeguate. A ricevere critiche fu anche il metodo di finanziamento del Piano. Fu infatti vista da alcuni giornali, tra cui "l'Unità", come una sottrazione indebita di risorse ai lavoratori in un periodo di difficoltà economiche, viste le trattenute salariali. Nonostante tutto ciò, il Piano INA-Casa viene ricordato come una delle principali iniziative di edilizia pubblica italiana dal Dopoguerra.

¹⁵ L'INA casa. Il cantiere e la costruzione, Sergio Poretti 2019 (pagina 2)

¹⁶ L'INA casa. Il cantiere e la costruzione, Sergio Poretti 2019 (pagina 3)

¹⁷ Gli anni cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina-Casa, Rubbettino, Roma, 2002.

Modello di Singapore

Il modello adottato dall'isola di Singapore, come verrà chiarito più avanti nel corso del paragrafo, è uno dei sistemi di contrasto alla crisi abitativa più di successo a livello globale, concentrato principalmente sulla creazione di un sistema di edilizia pubblica efficiente e accessibile; non poteva non essere menzionato all'interno di questa rassegna di politiche anti-crisi abitativa. Questo modello, sviluppato e gestito dalla Housing & Development Board (HDB) del governo di Singapore), ha trasformato radicalmente il panorama abitativo della città-stato, garantendo a una vasta maggioranza della popolazione l'accesso a case di qualità a prezzi sostenibili.

Alla fine degli anni '50, la carenza di alloggi rappresentava un problema sociale importante per Singapore; con una popolazione mediamente giovane ed in costante crescita. Nel 1960, il governo di Singapore istituì la HDB, organismo tecnico-amministrativo responsabile della progettazione, dello sviluppo, dell'assegnazione e della manutenzione dei complessi residenziali da destinare alle famiglie singaporiane, contestualmente all'edificazione di edifici scolastici e sanitari¹⁸.

Il programma di costruzione fu pragmatico: già nel 1977 il 51% della popolazione di Singapore era ospitata nei nuovi grattacieli (che furono una scelta necessaria data la scarsità di terreni edificabili sull'isola); nel 1989, erano stati costruiti altri 600.000 appartamenti e praticamente l'intera popolazione era stata trasferita nei nuovi alloggi¹⁹. Gli appartamenti HDB sono stati venduti ai cittadini di Singapore con contratti di locazione di 99 anni ad un prezzo calmierato, offrendo così una soluzione abitativa stabile e a lungo termine²⁰. Questo modello ha permesso a molti cittadini di diventare proprietari della propria casa, promuovendo un senso di appartenenza e stabilità sociale. Ad oggi, oltre l'80% della popolazione risiede in appartamenti costruiti sotto l'HDB; la maggior parte di questi, circa il 90%, sono di proprietà degli occupanti, indicando un più che elevato tasso di proprietà della casa tra i cittadini²¹. A Singapore, gli appartamenti HDB sono concessi con leasing di 99 anni, un modello che garantisce accesso alla casa senza compromettere il controllo statale sul territorio. Questo sistema favorisce il ricambio generazionale nell'accesso alla proprietà e consente al governo di finanziare nuovi sviluppi urbani.

Sul piano macroeconomico, il leasing evita la concentrazione della ricchezza immobiliare, stabilizza il mercato e assicura entrate costanti per lo Stato. Tuttavia, con l'avvicinarsi della scadenza, il valore degli immobili cala, creando incertezza per i proprietari. Nonostante questa

¹⁸ C. A. Trocki, *Singapore Wealth, power and the culture of control*, p.127

¹⁹ D.K. Mauzy, R.S. Milne, *Singapore Politics Under the People's Action Party*, p.93

²⁰ <https://www.gov.sg/explainers/do-i-really-own-my-hdb-flat>

²¹ <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/homepage>

criticità, il sistema ha permesso a Singapore di gestire la crescita urbana in modo sostenibile ed evitare speculazioni.

E' bene ricordare che Singapore è una città-stato per cui è parzialmente incorretto comparare questi dati con quelli di nazioni molto più densamente popolate ma il piano per contrastare la crisi abitativa gestito dall'Housing & Development Board è sicuramente un esempio meritevole da cercare di emulare perché il passaggio dagli insediamenti informali e sovraffollati ad appartamenti moderni e ben progettati ha significativamente elevato la qualità della vita dei residenti.

Politiche abitative in aiuto alle nuove generazioni

Le difficoltà di accesso alla casa per i giovani rappresentano una sfida crescente in molti Paesi, con il costo degli affitti e degli immobili in continuo aumento e con salari spesso insufficienti a garantire un ingresso autonomo nel mercato abitativo. In risposta a questa crisi, alcune città hanno sviluppato strategie mirate a facilitare l'accesso alla casa per le nuove generazioni, combinando misure economiche, sociali e infrastrutturali.

Un esempio innovativo proviene dalla città di Victoria, in Canada, dove l'amministrazione ha istituito un fondo per progetti giovanili, delegando ai giovani stessi il potere decisionale su quali iniziative finanziare²². Questo meccanismo non solo introduce i giovani alla gestione del bilancio pubblico, ma garantisce anche che le loro esigenze siano prese in considerazione nella pianificazione urbana. Tra le iniziative finanziate con questo sistema, si evidenziano:

- Il sostegno all'edilizia popolare per giovani e studenti grazie al fondo stanziato che ha permesso di sviluppare alloggi a prezzi calmierati per giovani lavoratori e studenti a rischio di esclusione dal mercato abitativo.
- Degli incentivi alla mobilità sostenibile mediante investimenti in piste ciclabili e trasporti pubblici a basso costo per ridurre i costi di spostamento e migliorare la qualità della vita urbana.
- Numerosi progetti ambientali legati all'housing con politiche di sviluppo abitativo sostenibile per ridurre l'impronta ecologica degli edifici²³.

²² OECD. (2021, July). What have countries done to support young people in the COVID-19 crisis? Retrieved from <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-have-countries-done-to-support-young-people-in-the-covid-19-crisis-ac9f056c/>

²³ <https://www.victoria.ca/city-government/news/grant-funding-awarded-five-projects-supporting-youth-african-descent>

Un altro modello significativo si trova a Rennes, in Francia, città in cui oltre il 50% della popolazione ha all'incirca 31 anni²⁴. Per supportare i numerosi giovani cittadini nel passaggio all'indipendenza abitativa, l'amministrazione ha introdotto misure di assistenza d'emergenza per facilitare l'accesso alla casa e ai servizi sociali, con particolare attenzione ai soggetti più vulnerabili. Il piano prevede anche agevolazioni economiche come il sostegno al reddito grazie ad aiuti finanziari temporanei per giovani lavoratori precari o studenti con difficoltà economiche, tariffe ridotte per il trasporto pubblico facilitando la mobilità per raggiungere sedi di lavoro o campus universitari e affitti calmierati in abitazioni per le quali studenti fuorisede e giovani lavoratori hanno diritto di riserva (OSCE, 2021)²⁵. Queste misure hanno contribuito a ridurre la percentuale di giovani senza fissa dimora e a migliorare la qualità della vita urbana.

E' bene sottolineare che comunque i modelli di queste due città sono fortemente dipendenti dai finanziamenti pubblici, e il crescente numero di giovani in difficoltà rischia di superare la capacità delle misure attuate. Inoltre, sebbene i piani abbiano mitigato l'emergenza degli alloggi nel breve periodo, essi non affrontano le cause strutturali della crisi abitativa. Tuttavia questi sistemi mostrano come l'intervento pubblico, se ben strutturato, possa facilitare l'inserimento abitativo dei giovani, combinando politiche di sostegno economico, edilizia sociale e servizi integrati.

Housing First

Il modello "Housing First" rappresenta un approccio innovativo nella lotta contro la crisi abitativa e l'emarginazione sociale.

Nato negli Stati Uniti negli anni '90, questo modello ha trovato terreno fertile in diverse nazioni; prima fra tutte la Finlandia dove è stato implementato con notevole successo. Analizzare l'origine di Housing First e le sue implicazioni macroeconomiche, offre una panoramica completa su come politiche abitative mirate possano influenzare positivamente l'economia e il tessuto sociale di una nazione. A differenza di tutte le altre strategie contro l'emergenza degli alloggi, Housing First è un programma che mira alla distribuzione delle abitazioni in base alle necessità anziché seguendo le

²⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/children-youth/database>

²⁵ OECD. (2021). The Updated OECD Youth Action Plan: Building Blocks for Future Action. Paris: OECD. Retrieved 11 16, 2021

logiche di mercato, cercando di fornire un luogo dove abitare stabile e senza particolari condizioni alla categoria degli homeless.

Il concetto di alla base di Housing First è stato sviluppato nei primi anni '90 a New York dal Dr. Sam Tsemberis, fondatore dell'organizzazione non profit "Pathways to Housing". In un celebre articolo pubblicato nel 2000, Tsemberis e Ronda Eisenberg (una collega ricercatrice del Dr. Tsemberis) hanno presentato i risultati di uno studio condotto tra il 1993 e il 1997 sull'efficacia di un programma di housing supportato della durata di cinque anni, rivolto a 242 individui con gravi disturbi psichiatrici e dipendenze a New York. Durante questo periodo, Pathways to Housing ha offerto un accesso immediato ad appartamenti indipendenti distribuiti in varie aree della città per persone che vivevano in condizioni di senzatetto. Il programma ha registrato un tasso di mantenimento dell'alloggio dell'88%, dimostrando l'efficacia dell'approccio "Housing First" rispetto ai metodi tradizionali²⁶.

Nel 2007, Pathways to Housing disponeva di un budget operativo annuale di 15 milioni di dollari, finanziato attraverso sovvenzioni provenienti da enti governativi a livello municipale, statale e federale, oltre che da donazioni individuali, contributi di fondazioni e supporto da parte di aziende²⁷.

Nel 2012, il programma aveva già garantito un alloggio stabile a oltre 3.000 persone, mantenendo un tasso di permanenza nell'abitazione compreso tra l'85% e il 90% dal 2002²⁸. Questi risultati hanno consolidato l'efficacia del modello Housing First, dimostrando come l'accesso diretto alla casa, senza precondizioni rigide, possa rappresentare una soluzione duratura per contrastare la condizione di senzatetto tra le persone più vulnerabili come quelle affette da disturbi psichiatrici o con una dipendenza da sostanze stupefacenti.

Nel 2008, la Finlandia ha adottato ufficialmente la politica "Housing First" con l'obiettivo di far scomparire, nel lungo termine, la figura del senzatetto tramite l'offerta di un accesso immediato ad una abitazione stabile senza condizioni di qualche genere²⁹. Lo scopo era quello di reintegrare nella società tutti gli homeless presenti nella nazione finlandese, dato che potenzialmente rappresentano un'opportunità di crescita economica concreta. Se è correttamente messo in pratica, questo modello porta infatti ad un aumento della forza lavoro attiva, contribuendo positivamente al PIL nazionale e

²⁶ Tsemberis, S; Eisenberg, RF (April 2000). "Pathways to housing: supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities". *Psychiatric Services*

²⁷ Pathways to Housing 2007 Annual Report

²⁸ Pathways to Housing 2012 Annual Report

²⁹ The Canadian Press, "Finland's Successful Approach to Ending Homelessness Catches Eye of Quebec City," *Global News*, January 28, 2024, <https://globalnews.ca/news/10198145/quebec-finland-successful-approach-homelessness-model/#:~:text=There%20were%2018%2C000%20people%20experiencing,492%20spent%20the%20night%20outside>

riducendo, nel lungo termine, la dipendenza dai sussidi statali. Anche il settore edilizio, visto lo stimolo, può trarne vantaggi.

Questa strategia, basata sul già citato diritto fondamentale all'abitazione (si veda pag. 12), è stata realizzata attraverso la collaborazione serrata tra lo Stato, le città, i comuni e organizzazioni non governative locali. Il programma è rivolto principalmente a individui che hanno vissuto in condizione di senzatetto per oltre un anno o che hanno sperimentato episodi ricorrenti di mancanza di fissa dimora negli ultimi tre anni. La politica pone particolare attenzione alle persone attualmente costrette a vivere per strada, in rifugi temporanei o in ostelli. Inoltre, il programma si concentra anche su categorie a rischio di perdere la propria abitazione, come i giovani, le persone in fase di riabilitazione e gli ex detenuti che, una volta rilasciati, si trovano senza una sistemazione stabile³⁰.

Le persone idonee al programma ricevono un contratto di locazione standard, con gli stessi diritti e doveri di qualsiasi altro inquilino. I beneficiari sono tenuti a pagare l'affitto e le spese di gestione dell'abitazione. Tuttavia, chi si trova in difficoltà economica può accedere ai servizi di supporto forniti dalle istituzioni finlandesi, come l'Istituto di previdenza sociale, che offre sussidi per la disoccupazione, l'assistenza domiciliare e gli assegni familiari. Inoltre, se l'affitto risulta ancora insostenibile, gli inquilini possono richiedere un contributo abitativo supplementare su base mensile. All'interno degli edifici residenziali operano assistenti sociali, i quali forniscono un supporto costante nella gestione delle richieste di sussidi e delle altre problematiche finanziarie, garantendo così un accompagnamento personalizzato per favorire la stabilità abitativa³¹.

Tra il 2008 e il 2019, il governo finlandese ha investito oltre 270 milioni di euro (circa 293 milioni di dollari) per sostenere il programma Housing First. I costi sono stati ripartiti tra il governo centrale e i comuni, che hanno collaborato per garantire l'attuazione delle politiche abitative³². Inoltre, un'importante fonte di finanziamento per l'acquisto di appartamenti sul mercato privato proviene dalla lotteria nazionale finlandese, che contribuisce a coprire parte delle spese necessarie per l'integrazione abitativa delle persone senza dimora.

Il risultato è stato al di sopra di ogni aspettativa: tra il 2008 e il 2022, il numero totale di persone che hanno sperimentato la condizione di assenza di una dimora per un lungo periodo in Finlandia è diminuita del 68%³³. Le ricerche hanno dimostrato inoltre che, in media, l'80% delle persone senza

³⁰ Kirsi Juhila, Suvi Raitakari, and Johanna Ranta, "Housing First: Combatting Long-Term Homelessness in Finland," in Caroline de la Porte and others (eds), "Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges", 2022

³¹ The Atlas of cities, "Housing First policy in Finland provides long-term housing & stability to homeless populations", <https://the-atlas.com/projects/finland-housing-first-homelessness>

³²
³³ Evan Foley, "Finland's Housing First Policy," *Connecticut General Assembly: Office of Legislative Research*, June 7, 2023. <https://www.cga.ct.gov/2023/rpt/pdf/2023-R-0109.pdf>

un'abitazione ha avuto accesso ad una casa grazie al programma Housing First³⁴, confermando l'efficacia del modello nel fornire soluzioni stabili e durature per contrastare l'emergenza abitativa.

Visto il successo di questo modello, anche altri paesi si sono mossi per metterlo in pratica; Italia inclusa. Nel 2014 la regione Emilia Romagna ha avviato la sperimentazione del modello Housing First attraverso iniziative formative, di accompagnamento e valutazione delle esperienze territoriali, attraverso il progetto “Progettare Housing First - Metodi e strumenti per la progettazione di interventi innovativi per le persone che vivono in condizione di grave marginalità”; con più di cinquanta organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora nel settore pubblico e privato che hanno deciso di applicare il modello come innovazione dei propri servizi³⁵.

³⁴ Vedere la nota numero 33

³⁵ Sito ufficiale della regione Emilia Romagna, <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/poverta/senza-dimora/housing-first>

CONCLUSIONI

La crisi abitativa rappresenta una delle sfide più importanti del nostro tempo, con effetti che si riflettono non solo sulla qualità della vita dei cittadini, ma anche sulla stabilità economica e sociale delle nazioni. L'analisi delle politiche adottate in diversi contesti ha permesso di individuare approcci efficaci che potrebbero essere fonte di ispirazione per i governi che intendano affrontare il problema con interventi strutturali e lungimiranti.

Tra i modelli analizzati, il Piano INA-Casa ha dimostrato come una forte iniziativa statale possa dare una risposta concreta alla necessità di alloggi a prezzi accessibili, sostenendo l'occupazione nel settore edilizio e garantendo soluzioni abitative a lungo termine. Un'iniziativa simile necessita di rimanere però stabile nel tempo: affinché non si trasformi in un progetto isolato, occorre accompagnarlo con politiche fiscali e regolatorie adeguate.

Il modello di Singapore offre un esempio di come una strategia statale possa favorire l'accesso alla casa attraverso il controllo del mercato e incentivi mirati. Il successo di questa politica è legato a una gestione centralizzata e ad un forte investimento pubblico, che garantiscono un equilibrio tra domanda e offerta.; sebbene la sua applicabilità in contesti diversi dipende dalla presenza di un'adeguata disponibilità di risorse per permettere ai governi di svolgere un buon operato. Se la strategia di Singapore viene adattata ad altre realtà oltre che implementata con iniziative legate alle zone rurali, può essere una potenziale manovra vincente.

Le iniziative adottate a Victoria e Rennes evidenziano invece l'importanza di politiche abitative mirate ai giovani, una categoria particolarmente colpita dalla crisi abitativa. L'inclusione dei giovani nei processi decisionali e la predisposizione di aiuti economici e servizi di supporto per l'accesso alla casa sono strumenti essenziali per garantire opportunità e stabilità a lungo termine. Questi modelli dimostrano che interventi mirati possono favorire la mobilità sociale e l'inserimento lavorativo delle nuove generazioni, aspetti cruciali per la crescita economica e per la coesione sociale.

L'esperienza della Finlandia con l'Housing First mostra l'efficacia di un approccio che considera la casa come un diritto fondamentale, anziché come un bene esclusivamente legato alle dinamiche di mercato. Il modello finlandese ha ottenuto risultati significativi nella riduzione della povertà abitativa, dimostrando come la stabilità abitativa sia un prerequisito per l'integrazione sociale e lavorativa. Ciononostante, la sua implementazione richiede ingenti investimenti iniziali e una solida

rete di servizi di assistenza, aspetti che devono essere considerati in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo.

Un aspetto da considerare nel contesto italiano è una maggiore adozione di affitti calmierati per studenti e lavoratori fuori sede. La mancanza, in certi contesti, di soluzioni abitative a prezzi accessibili per queste categorie non solo rappresenta un ostacolo alla mobilità studentesca e lavorativa, ma limita anche lo sviluppo economico e culturale delle città. Misure come sgravi fiscali per i proprietari che affittano a prezzi concordati e l'incremento del patrimonio abitativo pubblico possono contribuire a rendere più equo il mercato degli affitti. In tal senso, il sistema di detrazione fiscale italiano per gli affitti rappresenta uno strumento importante per alleviare il peso economico delle locazioni, specialmente per le fasce di popolazione con redditi medio-bassi. Tuttavia, tale misura dovrebbe essere ampliata e combinata con ulteriori incentivi per garantire un accesso ancora più equo alla casa

Parallelamente, è cruciale investire in progetti edilizi di ampia portata per aumentare l'offerta di abitazioni. L'edilizia residenziale pubblica non solo risponde a una necessità sociale, ma funge anche da volano per l'economia, generando occupazione e stimolando la crescita del settore delle costruzioni. Per evitare speculazioni e inefficienze tuttavia, è necessario che tali progetti siano accompagnati da una gestione trasparente e da una pianificazione urbanistica sostenibile.

In conclusione, la crisi abitativa richiede un approccio integrato che combini le migliori pratiche emerse dall'analisi dei modelli adottati a livello internazionale. Gli interventi dovrebbero basarsi su un equilibrio tra regolazione del mercato, investimenti pubblici e misure di sostegno per le categorie più vulnerabili. Solo attraverso una strategia coordinata e orientata al lungo periodo sarà possibile garantire un accesso equo alla casa e favorire una crescita economica sostenibile e inclusiva.

L'obiettivo finale della lotta all'emergenza abitativa deve essere ispirarsi, secondo chi ha steso questo elaborato, ad un'affermazione tratta dall'Housing Act statunitense del 1949 che recita: *“Il benessere generale, la sicurezza della nazione e gli standard di salute e di vita della sua popolazione richiedono una realizzazione di case e un connesso sviluppo delle comunità sufficienti a porre rimedio alla grave carenza di alloggi, ... , e la realizzazione al più presto possibile dell'obiettivo di una casa dignitosa e di un ambiente di vita adeguato per ogni famiglia...”*³⁶.

³⁶ Committee on Banking and Currency, United States Senate, Housing Act of 1949, Washington DC

BIBLIOGRAFIA & SITOGRAFIA

- “In difesa della casa; Politica della crisi abitativa” - David Madden & Peter Marcuse, edizione italiana 2020”;
- “Relazione sullo stato di attualizzazione del PNRR- Corte dei Conti, 12/2024”;
- “A blueprint for addressing the global affordable housing challenge-McKinsey & Company” (2014);
- OMS (2011). Environmental burden of disease associated with inadequate housing. A method guide to the quantification of health effects of selected housing risks in the WHO European Region. Copenhagen, Ufficio Regionale per l’Europa dell’OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità);
- “La produzione dello spazio” – Henri Lefebvre, 1974;
- Joint Center for Housing Studies, “America’s Rental Housing: Expanding Options for Diverse and Growing Demand” (2015);
- “Il piano Fanfani INA-Casa: una risposta ancora attuale -Atti del convegno” (Firenze, Auditorium del Consiglio Regionale, 16 gennaio 2009) – Omar Ottonelli;
- L’INA casa. Il cantiere e la costruzione, Sergio Poretti 2019 (pagina 2 e pagina 3)
- Gli anni cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina-Casa, Rubbettino, Roma, 2002.
- C. A. Trocki, Singapore Wealth, power and the culture of control, p.127
- D.K. Mauzy, R.S. Milne, Singapore Politics Under the People’s Action Party, p.93
- Tsemberis, S; Eisenberg, RF (April 2000). "Pathways to housing: supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities". *Psychiatric Services*.
- Pathways to Housing 2007 Annual Report
- Pathways to Housing 2012 Annual Report
- . Kirsi Juhila, Suvi Raitakari, and Johanna Ranta, “Housing First: Combatting Long-Term Homelessness in Finland,” in Caroline de la Porte and others (eds), “Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges”, 2022
- The Atlas of cities, “Housing First policy in Finland provides long-term housing & stability to homeless populations”, <https://the-atlas.com/projects/finland-housing-first-homelessness>.
- Evan Foley, “Finland’s Housing First Policy,” *Connecticut General Assembly: Office of Legislative Research*, June 7, 2023. <https://www.cga.ct.gov/2023/rpt/pdf/2023-R-0109.pdf>.

- Sito ufficiale della regione Emilia Romagna, <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/poverta/senza-dimora/housing-first>
- <https://www.victoria.ca/city-government/news/grant-funding-awarded-five-projects-supporting-youth-african-descent>
- OECD. (2021). The Updated OECD Youth Action Plan: Building Blocks for Future Action. Paris: OECD. Retrieved 11 16, 2021
- OECD. (2021, July). What have countries done to support young people in the COVID-19 crisis? Retrieved from <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-have-countries-done-to-support-young-people-in-the-covid-19-crisis-ac9f056c/>
- OECD. (2021). Affordable Housing Database - OECD. Retrieved from <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>
- OECD. (2020). Social housing: A key part of past and future housing policy. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. Retrieved 04 15, 2021, from <http://oe.cd/social-housing-2020>
- <https://ec.europa.eu/eurostat/web/children-youth/database>
- Committee on Banking and Currency, United States Senate, Housing Act of 1949, Washington DC
- Sito ufficiale del Parlamento Europeo (europarl.europa.eu);
- <https://www.comunitaisolotto.org/wp-content/uploads/2021/09/non-case-ma-citta.pdf>,
- <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/homepage>
- <https://www.gov.sg/explainers/do-i-really-own-my-hdb-flat>
- The Canadian Press, “Finland’s Successful Approach to Ending Homelessness Catches Eye of Quebec City,” *Global News*, January 28, 2024, <https://globalnews.ca/news/10198145/quebec-finland-successful-approach-homelessness-model/#:~:text=There%20were%2018%2C000%20people%20experiencing,492%20spent%20the%20night%20outside>

Numero di parole usate: 8669

Alla mia famiglia,
Alla mia Vitti,
Ai miei fratelli