

UNA NUOVA QUESTIONE URBANA?

Il ritorno della questione della casa in Europa

Agostino Petrillo *

The return of the housing problem in Europe

The old and never fully resolved *Wohnungsfrage* is back in Europe. The exponential growth of house prices and rents, and the crisis of the home-ownership model put the “housing question” back on the agenda. Even there, where, as in the German-speaking countries and northern Europe, a different orientation has been chosen, focusing on renting and cooperative ownership, signs of a gigantic malaise and housing demand that remains unfulfilled are appearing, as the case of the Berlin referendum on the expropriation of large property ownership has shown. The long-forgotten issue of public housing and its role in the balanced growth of the city thus resurfaces. In the section of the review that these pages introduce, an initial exploration is attempted through four reflections on this complex web of problems.

Keywords: housing crisis, Europe, Italian situation, financialisation, gentrification, policies

Introduzione

«Cent’anni di politiche abitative nei paesi industrializzati non hanno mai eliminato l’esclusione abitativa: l’impossibilità di avere una casa decente ha accompagnato l’intera storia delle politiche».

Così Antonio Tosi apriva il suo ultimo libro, *Le case dei poveri*, e aggiungeva a questo netto exergo: «questo vale anche per le politiche abitative e sociali che pure sono state inventate per rimediare all’esclusione indotta dal mercato» (Tosi, 2017). Il discorso qui non potrebbe essere più chiaro: la questione della casa non è mai stata del tutto risolta, anche nei paesi più avanzati, e anche da chi ha introdotto politiche mirate. Lo aveva già rilevato Michael Harloe nella sua monumentale storia della casa popolare in Europa e negli Stati Uniti, *The Peoples’s Home*, individuando appunto un trend secolare di tentativi più o meno riusciti, e più o meno falliti, di mettere mano al problema, ma in sostanza mai del tutto risolutivi. D’altro canto Harloe non mancava di sottolineare anche un altro aspetto, meno evidente delle politiche per la ca-

Saggio proposto alla redazione il 7-3-2023 accettato il 29-5-2023

* Agostino Petrillo, Politecnico di Milano - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, agostino.petrillo@polimi.it.

ISSN 0392-4939 ISSN^e 1971-8403 doi: 10.3280/SUR2023-131001

sa, che ha continuato a lungo ad aleggiare intorno a tutta la questione: un ruolo strumentale svolto dall'abitazione a supporto delle diverse fasi di sviluppo della società capitalista. In particolare, anche nella fase storica di sviluppo del *social housing* di massa, l'intento era quello di migliorare sì la condizione di vita operaia, ma sempre nel quadro di un accrescimento della produttività nel modello di produzione fordista (Harloe, 1995).

È anche vero che per almeno un paio di decenni, almeno fino al 2007-2008, la questione abitativa nei suoi aspetti più acuti è parsa riguardare principalmente gruppi in difficoltà: giovani precarizzati, migranti, senza dimora, minoranze. Di colpo oggi ci accorgiamo che il re è nudo, e che le politiche della casa, anche lì dove sono state condotte seriamente, hanno lasciato aperto un problema che è sempre meno residuale e sempre più incombente. E soprattutto è divenuto un problema di massa. Non a caso si è parlato qualche anno fa di un "eterno ritorno" della questione della casa (Blanc, 2014).

Il riaccendersi della *Wohnungsfrage* di cui parlava Friedrich Engels negli anni Settanta del XIX secolo, è sotto gli occhi di tutti in Europa. Nelle grandi città dei paesi occidentali da tempo si è assistito a un ritorno della questione abitativa, poiché la speculazione, il costo degli affitti e l'impennata dei prezzi delle case hanno reso le abitazioni urbane sempre più inaccessibili. E non si tratta di un problema che interessa solo popolazioni marginali, ma che ormai colpisce fasce sempre più ampie di popolazione (Le Galès, Pierson, 2019). Le città divengono ambienti inospitali, e non solo per chi si trova all'estremità inferiore dello spettro economico. Le ricerche mostrano come sia ormai insostenibile il rapporto tra prezzi delle case e redditi medi. La crisi attuale ripropone un altro aspetto tutt'altro che secondario e storicamente mai chiarito: se il problema della casa vada risolto nelle forme della locazione o in quelle della proprietà.

1. La fine della soluzione "proprietarista"?

Così anche, se in maniera tardiva, si è ricominciato a fronte al perdurare dei problemi di accessibilità abitativa, a riproporre la questione da tempo rimossa della edilizia sociale all'ordine del giorno della politica, mentre l'era delle politiche "proprietariste", come quella italiana degli anni Novanta, mirante a trasformare gli italiani in un "popolo di proprietari di casa", si sono andate spegnendo progressivamente in Europa dopo la crisi finanziaria globale del 2008-2009.

Il rilancio su grande scala della soluzione proprietaria era cominciato con Margaret Thatcher negli Ottanta nel Regno Unito, quando il governo

presieduto dalla Iron Lady lanciò una ampia campagna di privatizzazione dello stock di patrimonio pubblico, l'*Housing act*, con lo slogan del *right to buy* che gradualmente si diffuse in tutta Europa (Jones, Murie, 2006). Bisognava fare cassa, e vi era la convinzione che il mercato avrebbe regolato in maniera efficiente l'accesso all'abitazione. Su questo orientamento incidereva anche il costo di mantenimento dell'edilizia sociale, divenuto insostenibile a fronte della crisi fiscale (Whitehead, 2012). Va anche detto che il "contagio" della scelta "proprietarista" di ispirazione anglosassone è rimasto circoscritto, e ha caratterizzato principalmente i paesi dell'Europa meridionale, mentre i paesi centro europei e nordici ne sono rimasti pressoché immuni, restando strutturalmente paesi di affitto. Svizzera, Germania, hanno tassi di proprietà dell'abitazione intorno al 45%.

L'Europa centro-occidentale è ancora la regione del mondo in cui più nettamente predomina l'affitto, e all'interno dell'Europa, i paesi di lingua tedesca sono le nazioni affittuarie per eccellenza.

L'Italia come altri paesi dell'Europa meridionale ha visto crescere progressivamente la quantità di abitazioni in proprietà attraverso una forte trasformazione dello stock di affitti privati a partire dalla Seconda Guerra Mondiale - ricordiamo che nel nostro paese all'inizio del secondo dopoguerra, nel 1951, la proprietà non arrivava al 40% - e hanno così raggiunto tassi di proprietà intorno al 75%. Nel Nord Europa, invece, dal 1945 i paesi hanno ampliato sì la proprietà privata, ma soprattutto sotto forma di cooperative di proprietà. Le socialdemocrazie nordiche hanno infatti a lungo sostenuto l'idea che i lavoratori dovessero ottenere la proprietà della casa, che avrebbe dovuto metterli al riparo dallo sfruttamento da parte dell'affitto privato. Pertanto, in questi paesi si è diffusa una forma di proprietà cooperativa, e sono stati raggiunti tassi di proprietà di poco superiori al 60%. I paesi scandinavi si sono attestati così su cifre simili al Regno Unito, intorno al 65%, mantenendo però una diversa struttura della proprietà. Infine, tutti i Paesi post-socialisti - la Germania Est è l'unica eccezione - hanno trasformato oltre il 70% e fino quasi il 100% della popolazione (come è avvenuto in Moldavia o in Romania) in proprietari di case attraverso una massiccia conversione del patrimonio abitativo statale, che ha assunto in molti casi le dimensioni di una colossale svendita a prezzi stracciati (Brouliková, Montag, 2020). Bisogna osservare a questo riguardo che l'affitto sociale con diritti permanenti tipico del sistema abitativo sovietico, caratterizzato dalla permanente carenza di alloggi e dalla bassa mobilità, già assomigliava molto a una quasi-proprietà, e ha probabilmente anticipato e facilitato la transizione verso le attuali società post-socialiste ad alta proprietà.

Troppo lungo e complesso sarebbe indagare le ragioni di queste differenze a livello europeo, e il perché l'ideologia della casa in proprietà abbia messo radici maggiormente in alcuni paesi rispetto ad altri, qui ci limitiamo ad accennare che è stata politicamente una ideologia di origine conservatrice, ma successivamente politicamente condivisa a sinistra, in quanto si riteneva la proprietà della casa rappresentasse una sorta di elemento di stabilizzazione sociale e di consolidamento del ceto medio. Anche una parte della socialdemocrazia ha finito per abbracciare l'idea che un allargamento della proprietà della casa fosse segno di progresso, magari se conciliata in una visione duale con settori consistenti di affitto pubblico. La proprietà dell'abitazione è stata incoraggiata da molti governi perché si riteneva avesse effetti positivi sia sui singoli che sulla società nel suo complesso. Si presumeva che la proprietà della casa fosse preferibile all'affitto, perché avrebbe offerto maggiore sicurezza, più libertà, vantaggi finanziari e quindi una maggiore soddisfazione abitativa (Elsinga, Hoekstra, 2005). Una posizione certo non priva di motivazioni valide, ma che non prendeva in considerazione le implicazioni pericolose e "regressive" di un simile orientamento (Record, 2021). Bisogna perciò tenere in conto che non c'è stato uno sviluppo "naturale" in direzione della proprietà della casa, ma che si è trattato di una scelta politica, così come era stata una scelta politica quella che aveva avviato la grande stagione della edilizia popolare in Europa dopo il 1945.

Anche se alcuni aspetti negativi della scelta "proprietarista" erano ben noti al movimento socialista già dall'Ottocento. Alla fine del XIX secolo, tutta una serie di gruppi sociali conservatori e progressisti - dai riformatori fondiari ai politici demografici, dai cattolici sociali ai sostenitori delle città giardino - hanno sostenuto l'ideale di pacificare la classe operaia attraverso l'accesso generalizzato alla proprietà della terra e della casa, rendendola così una componente delle società capitalistiche: ogni lavoratore un capitalista. Da "proletari" a "proprietari" sintetizzava in Italia la Democrazia Cristiana nei suoi manifesti politici postbellici (Bonomo, 2021). Basterebbe pensare alle polemiche proprio intorno alla *Wohnungsfrage*: Friedrich Engels nei suoi scritti sulla questione degli alloggi sostenne, in polemica con i difensori del modello della piccola proprietà in mano ai lavoratori, tra cui Pierre-Joseph Proudhon, che le contraddizioni prodotte nei mercati del lavoro capitalistici non potevano essere risolte semplicemente diffondendo e ampliando la proprietà della casa. A suo dire la proprietà della casa avrebbe anzi privato i lavoratori dell'opportunità di essere mobili, li avrebbe vincolati e ne avrebbe indebolito lo slancio rivoluzionario e i legami sindacali e, inoltre, il valore dell'alloggio sarebbe stato inesorabilmente destinato a ca-

lare proprio nel momento in cui il lavoratore diventava anche disoccupato (Engels, 1974). Engels aveva chiaramente intravisto in questi scritti le interconnessioni tra crisi del mercato del lavoro e crisi del mercato immobiliare, che oggi si ripropongono, anche se probabilmente la sua visione della proprietà unicamente come ancoraggio e “imborghesimento” della classe operaia era troppo *tranchant*. Sono considerazioni rimaste peraltro di una certa attualità, cambiate le cose da cambiare, come ha ben mostrato un lavoro recente che analizza le conseguenze della diffusione della casa in proprietà nel periurbano francese (Lambert, 2015). Oggi la conclusione amara del ciclo proprietario, tra speculazione finanziaria sul bene casa e nuovo disordine dei mercati immobiliari, in ogni caso obbliga nuovamente a un ripensamento della dicotomia pubblico/privato nel proporre soluzioni nuove. Anche perché, a differenza del passato, in molte realtà europee la carenza di alloggi oggi non è tanto un problema di scarsità, quanto piuttosto un problema di distribuzione, e come tale uno degli aspetti ricorrenti della offerta abitativa organizzata in forma di mercato.

2. La finanziarizzazione del mercato della casa e altri disastri

E d’altro canto tutta la vicenda della corsa alla casa in proprietà e della edilizia abitativa ha conosciuto il suo momento più estremo nei processi di finanziarizzazione che hanno predominato per oltre un decennio, fino alla brusca frenata della crisi del 2007. Per decenni, nella temperie della gestione neo-liberale della città, l’edilizia abitativa è stata dominata da attori, mercati e pratiche finanziarie (Aalbers, 2016). Il neo-liberismo ha così provveduto a risolvere in maniera netta lo storico dubbio: se la casa debba essere considerata un bene essenziale o una merce, demandando sbrigativamente le soluzioni al mercato.

Nelle economie avanzate, la politica abitativa post-fordista ha informato i governi, condizionandone le decisioni tra cui quella di ritirarsi dai programmi dal lato dell’offerta, e ha incoraggiato l’indebitamento di proprietà, la deregolamentazione e le strategie di privatizzazione. Con il neo-liberismo si è affievolita ed è progressivamente venuta meno l’idea che la produzione edilizia dovesse avere anche una componente pubblica, anche se una percentuale di edilizia pubblica è sopravvissuta a lungo, principalmente in paesi di vecchia tradizione statalista e centralista, come la Francia. Ancora nel 2007, subito prima della crisi, la Francia dedicava un 3% del suo budget di spesa annua alla costruzione di nuove case popolari. In Italia

nel medesimo anno la percentuale era ridotta a un irrisorio 0.1 %, contro il 2% che ancora rappresentava nel 1991 (European Housing Network, 2012).

Questo l'insieme di motivi per cui la crisi immobiliare-finanziaria del 2008 ha avuto un impatto fortissimo sullo spazio urbano. Si è trattato di una crisi sistemica, legata all'ascesa di un'accumulazione guidata dalla finanza, in cui l'abitazione non è più legata al bisogno di una casa, ma viene percepita come un'opportunità per l'estrazione di profitti (Fields, Uffer, 2016).

Il motore occulto e remoto della crisi sono stati gli sviluppi della economia internazionale, la crescente mobilità e centralizzazione dei capitali. L'immobiliare infatti è divenuto sempre più centrale nei processi di finanziarizzazione dell'economia, ed è stato utilizzato in termini anti-ciclici, alla stessa stregua di prodotti finanziari "puri" quali derivati e *futures* (Aalbers, 2012). I risultati della speculazione, oltre a un'ondata senza precedenti di sfratti e pignoramenti, sono stati la pressoché totale rimozione di quel diritto a un'abitazione dignitosa teorizzato esplicitamente dai grandi organismi internazionali a partire dal meeting di Habitat II a Istanbul del 1996. Ha notato icasticamente David Harvey: «L'accumulo infinito di capitale da parte delle istituzioni finanziarie è avvenuto in gran parte a spese del benessere di quelle popolazioni che le politiche sociali avrebbero dovuto servire» (Harvey, 2016: 15, trad. mia).

E in effetti non si può che concordare con la desolante panoramica planetaria offerta da un lavoro classico sulle conseguenze della finanziarizzazione del bene casa, quello di Raquel Rolnik: «la mercantilizzazione dell'edilizia abitativa - così come l'uso crescente dell'edilizia abitativa come bene integrato in un mercato finanziario globalizzato - ha minato profondamente il diritto a un alloggio adeguato in tutto il mondo». E, come si è visto, la convinzione che i mercati potessero regolare l'assegnazione degli alloggi, «unita allo sviluppo di prodotti finanziari sperimentali e "creativi", ha portato all'abbandono delle politiche pubbliche che consideravano gli alloggi come parte dei beni comuni sociali» (Rolnik, 2016: 59, trad. mia). Si è assistito, nella inerzia dei governi, alla nascita di una nuova economia politica, incentrata sull'abitazione come mezzo di accesso alla ricchezza: «la casa diventa un capitale fisso il cui valore risiede nell'aspettativa di generare più valore in futuro, a seconda delle oscillazioni dell'aumento (sempre presunto) dei prezzi degli immobili» (Rolnik, 2016: *ibid.*). Una concezione che potremmo chiamare prospettiva del valore della casa, che si è alimentata anche dei processi di rigenerazione urbana e di *gentrification*, e che ha provocato una trasformazione urbana più generale. E che non è stata certo indolore o senza conseguenze sociali e politiche: soprattutto in luoghi

dove gli effetti del crollo economico del 2008 sono stati più pesanti, come Irlanda, Spagna e Stati Uniti, i movimenti sociali, in gran parte incentrati sull'edilizia abitativa, si sono organizzati cercando di reagire e di resistere come potevano alle pressioni della finanziarizzazione sui mercati immobiliari urbani (Petrillo, 2017). Ma in realtà è stato solo *post-festum*, dopo la crisi finanziaria è emerso chiaramente che la promozione di un maggior numero di abitazioni di proprietà in molti paesi non soltanto non ha risolto il problema della casa, ma ha avuto una sorta di eterogenesi dei fini, e che la formazione e l'esplosione di bolle immobiliari ha condotto a una recessione economica e a un nuovo disordine politico, e a una riduzione piuttosto che a un ampliamento della base di proprietari di case nel contesto di una democrazia stabile. L'illusione del "tutti proprietari" è durata poco: vale la pena di ricordare che in Spagna dopo la crisi del 2008 si sono avuti 200.000 provvedimenti di sfratto, e che la catena delle espulsioni si è poi cronicizzata provocando 650.000 sfratti nel decennio 2008-2019, con conseguenze sociali e politiche particolarmente pesanti (Observatori DESC, 2020). L'aumento dei prezzi delle case ha provocato un aumento dei prestiti ipotecari, che ha fatto affluire ancora più denaro nel mercato immobiliare, facendo lievitare ulteriormente i prezzi di acquisto. Con una contemporanea politica di bassi tassi di interesse, questa spirale ha portato alla fine al crollo dei prezzi delle case, ai pignoramenti e al più grande calo dei tassi di proprietà delle case nei Paesi interessati da quando si registrano questi dati. E i Paesi in cui è scoppiata la bolla immobiliare devono oggi così fare i conti con il calo dei tassi di proprietà di una generazione più giovane che è scesa di qualche gradino nella scala degli alloggi rispetto alla posizione occupata dai propri genitori.

3. Una situazione divenuta insostenibile

Nonostante le differenze che esistono tra paese e paese, con problematiche che non sono esattamente le medesime nelle diverse città europee, c'è però un trend di fondo comune. Ce lo dicono molto bene alcuni report recenti, c'è per esempio il rapporto del 2021 della Fondazione Abbè Pierre, che mostra come in Europa negli ultimi dieci anni ci sia stato un aumento generalizzato dei prezzi degli affitti e degli immobili. Per quanto riguarda i prezzi di vendita delle case si parla di un aumento medio del 23-24%, mentre per gli affitti l'incremento è del 16%. Ma quello che fa notare il report è che se si considerano dei valori economici assoluti, la possibilità di com-

prare una casa per quello che era un ceto medio o medio basso, diciamo di lavoratori, di operai qualificati, eccetera, è radicalmente andata ridimensionando negli ultimi decenni. Negli anni d'oro del welfare europeo, nei "trenta gloriosi" che vanno dal 1945 al 1974, ci si poteva immaginare di acquistare una casa con l'equivalente di quattro/cinque annate di salario di un operaio qualificato o di un impiegato, oggi ci vogliono nei grandi centri europei anche quindici anni di salario per poter pensare di acquistare un appartamento anche modesto.

In molti Paesi, sotto la spinta della generale liberalizzazione dei mercati finanziari, il debito ipotecario delle famiglie è aumentato costantemente, sia in termini assoluti che in proporzione al prodotto interno lordo. Questo perché la casa di proprietà è acquistata principalmente da famiglie giovani e povere di denaro, per le quali le quattro mura domestiche rappresentano spesso la spesa più importante del loro ciclo di vita. Oltre alle sovvenzioni statali, per realizzare il desiderio di una casa propria è quindi necessario anche il mercato dei capitali privati. Questo vale anche per i nuclei familiari più indipendenti dal punto di vista finanziario.

Ma non si tratta di aumenti che interessano una domanda rimasta statica. In Europa un numero crescente di persone è attratto dalle città, soprattutto dalle metropoli. In tempi di mercati del lavoro frammentati e incerti e di stili di vita non standardizzati, le città non solo offrono un'ampia gamma di opportunità di lavoro, per precario che sia, ma anche una serie di servizi e infrastrutture sociali in loco. A ciò si aggiunge un forte afflusso di migranti alla ricerca di protezione e asilo, a causa di guerre, disastri ambientali e persecuzioni politiche. Tutte persone che vogliono vivere in città nella speranza di migliorare le proprie condizioni. E vorrebbero case adeguate: la domanda di alloggi sta cambiando perché stanno cambiando le funzioni svolte dalle abitazioni. L'urbanesimo dell'epoca industriale aveva separato l'unità della vita quotidiana, dividendo luogo di lavoro e luogo di residenza, lavoro e tempo libero. Ma la rigida opposizione tra produzione e riproduzione sta iniziando a dissolversi. In questo modo si confondono anche i confini spaziali e temporali tra l'abitare e il lavorare, come ha mostrato in maniera chiarissima la pandemia. Va inoltre notato che tra i molti che affollano le città, ci sono anche i turisti: in molte città europee processi di "turistificazione" hanno portato a uno sviluppo ipertrofico dell'abitare temporaneo, riducendo ulteriormente lo stock delle abitazioni disponibili per l'affitto (Salerno, 2020).

Questo è molto evidente nel mercato immobiliare, dove l'aumentata pressione della domanda viene soddisfatta da un'offerta del tutto inadegua-

ta. Negli ultimi decenni, nelle condizioni economiche e sociali che abbiamo prima descritto, le città hanno trascurato l'edilizia residenziale, soprattutto quella sociale. Non si è investito praticamente mai nella costruzione di nuovi alloggi. Lo stock di alloggi sociali si è ridotto drasticamente e continua a ridursi. Poiché il mercato immobiliare ha una bassa elasticità di adattamento, cioè reagisce ai cambiamenti con grande ritardo, si sono verificati aumenti generalizzati degli affitti, fino a raggiungere tetti estremamente elevati, e processi di espulsione verso le periferie. Si sta combattendo una "battaglia per lo spazio", soprattutto nei vecchi quartieri delle grandi città, ancora relativamente prossimi al centro (Petrillo, 2018). A rimetterci sono soprattutto i lavoratori a basso reddito, le famiglie con bambini e le persone con un background migratorio. Ma anche i gruppi a medio reddito sono colpiti da questi processi di spostamento e re-dislocazione degli abitanti. La "nuova carenza di alloggi" sta esacerbando una polarizzazione sociale delle società urbane che era già da tempo in atto, anche in Europa. In breve, la questione abitativa è diventata non solo un problema sociale, ma anche politico. È tornata a riaffacciarsi nell'agenda politica. È sempre più chiaro che la costruzione di alloggi non deve essere lasciata al solo mercato. Ma i governi sono in difficoltà. Nonostante la pressione del problema e la sua importanza politica, la costruzione di nuovi alloggi va a rilento. Se ne è parlato molto in Germania, dove nel programma elettorale dell'autunno 2021 della coalizione semaforo, che ha poi vinto le elezioni, era prevista la costruzione di 400.000 nuovi alloggi l'anno, in parte a finanziamento pubblico, in parte con *partnerships* pubblico-privato. Ma di questo programma è stata finora realizzata dal governo solo una parte minima, anche per le conseguenze economiche della guerra e per l'aumento del costo dei materiali (Hiller, Lerbs, 2022). A causa della mancanza di provvedimenti in passato, le città non dispongono di terreni edificabili adeguati. Gli ostacoli normativi sono aumentati in quasi tutti i settori, rendendo più difficile la realizzazione di nuove leggi e il processo di costruzione. I costi di costruzione aumentano a dismisura, e il settore edile è alle prese con una carenza di lavoratori qualificati. Nel Regno Unito si calcola ci sia una carenza cronica di abitazioni disponibili. I governi dovrebbero costruire intorno a 300.000 nuove abitazioni ogni anno per fare fronte alla domanda e mantenere accessibili i costi, ma la cifra è stata l'anno scorso inferiore, pur facendo riscontrare un aumento rispetto all'ultimo decennio.

La questione è resa più complessa dal fatto che le esigenze variano molto a seconda delle zone del paese, e la crisi degli alloggi si fa sentire soprattutto nelle località maggiormente attrattive sotto il profilo lavorativo, ma

una pianificazione prevalentemente centralizzata non prende in considerazione la domanda locale. Nell'ultimo periodo di qui l'idea di intervenire invece indagando il fabbisogno reale e procedendo per "zone":

Un altro problema è costituito dal fatto che a fronte dell'enorme richiesta di alloggi a prezzi accessibili, i nuovi appartamenti vengono costruiti soprattutto nel segmento del lusso ad alto prezzo. Lo mostra molto bene la situazione di Milano, divenuta sempre più critica. Ha scritto Alice Ranzini: «La possibilità di un abitare accessibile costituisce oggi uno dei temi più critici per lo sviluppo urbano di Milano, anche a causa di uno stock sempre più esiguo di patrimonio in locazione - il 29 per cento contro il 70 per cento di città come Berlino o Bruxelles, il 60 per cento di Londra o Parigi -, che rende la città uno spazio ancora esclusivo per molte figure» (Ranzini, 2022: 87). Una situazione che è ulteriormente esasperata da una spinta speculativa senza precedenti, in cui si afferma negli ultimi anni, almeno a partire dalla Expo del 2015, «una corsa all'acquisto dell'abitazione che ha prodotto da un lato spirali di impoverimento, indebitamento e frammentazione del patrimonio, sui cui premono le grandi trasformazioni e i capitali finanziari; dall'altro una premialità dei patrimoni storici e familiari come fonte primaria di accesso all'abitazione» (Ranzini, 2022: 88-89). Giovani, migranti, precari rimangono fuori dal mercato dell'abitazione e sono costretti ad andare sempre più lontano dal centro per trovare una sistemazione, mentre le periferie storiche si popolano a favore dei comuni limitrofi.

A Milano la situazione sempre più critica è frutto di una decennale mancanza di visione e di sottoutilizzo di un patrimonio ancora consistente di edilizia residenziale pubblica (Delera, Ginelli, 2022), ma anche di una colpevole rilassatezza delle amministrazioni succedutesi negli ultimi decenni. Si continua con i piani di vendita degli alloggi pubblici, così come procede la "riqualificazione" tramite distruzione e abbattimento di parti di questo patrimonio. In questo modo le spoglie della città pubblica vengono sacrificate sull'altare del mercato o ad altri tipi di offerta, proprio nel momento drammatico in cui l'edilizia residenziale pubblica potrebbe giocare un ruolo in un mercato immobiliare apparentemente impazzito, e in cui ci sarebbe invece la necessità di riconsiderarla come strumento "molto sociale" di welfare pubblico, come sosteneva inascoltato Antonio Tosi (Tosi, 2017). Altrettanto difficile la situazione a Roma, in cui piovono gli sfratti, con almeno 14.000 famiglie in attesa di alloggio a fronte a un patrimonio pubblico largamente inutilizzato, una città segnata dalla mancanza di politiche abitative adeguate ed efficaci, con il paradosso della compresenza di numerose case vuote e di altrettante famiglie senza casa (Puccini, 2016). La soluzione del problema nelle periferie della

capitale è stata spesso demandata a un *do-it-yourself* che ha incrociato una certa tolleranza da parte della politica per le pratiche informali e abusive (Cellamare, 2019). Ma certo se si considera come la politica per la casa abbia rappresentato in Italia negli ultimi decenni un ambito meno che residuale dell'intervento pubblico, in termini non solo di impegno di energie amministrative e di risorse finanziarie, ma anche come aspetto di una pianificazione più generale, una situazione così critica nei due principali centri urbani del paese non deve meravigliare.

4. Rimedi e proteste: il caso tedesco come paradigma?

Dopo una fase storica in cui in Germania il problema della casa pareva in parte risolto, nonostante le difficoltà legate alla riunificazione, e anche se rimanevano sul piatto questioni spinose ancora aperte, come quella delle soluzioni da individuare per i migranti per evitare la formazione di quartieri ghetto, e la necessità di costruire in ogni caso alloggi sociali, negli ultimi anni l'aumento degli affitti urbani ha suscitato viva preoccupazione, producendo un vasto dibattito teorico e politico. Ci sono stati interessanti interventi normativi a livello federale come la *Mietpreisbremse*, una norma regolatrice degli affitti, basata su di una comparazione dei costi degli affitti a livello locale, applicata peraltro non in tutte le città, ma solo in quelle giudicate "ad alta tensione abitativa". A Berlino, città cruciale per il mercato dell'affitto, in cui gli immobili in locazione toccano quote altissime, oltre l'80%, l'amministrazione socialdemocratica ha introdotto inoltre il famoso e discusso *Mietendeckel*, una sorta di misura di protezione degli affittuari, importante in una città in cui l'affitto, soprattutto quello giovanile, è una componente importantissima della richiesta. Nel gennaio 2020, anche a seguito di forti mobilitazioni popolari, dato che i movimenti degli inquilini sono molto combattivi in città, l'amministrazione (una coalizione rosso-verde) del Land ha introdotto una misura radicale di congelamento degli affitti, appunto il *Mietendeckel*, destinata teoricamente a durare cinque anni, fino al 2025. Il provvedimento prevedeva che i costi di manutenzione e ammodernamento non potessero gravare sugli affittuari, e che gli aumenti non potessero andare oltre un determinato massimale di euro a seconda della categoria degli alloggi. In sostanza gli aumenti non potevano superare complessivamente il 20% dell'affitto di partenza. In un primo momento la Corte Costituzionale tedesca si è spaventata di questa misura di riforma, che sembrava troppo energica, e l'ha messa tra parentesi, l'ha congelata per

qualche mese per cercare di valutare bene se non andasse contro agli interessi istituzionali. Successivamente la misura è stata accolta, e considerata lecita, ma, a distanza di oltre un anno dalla entrata in vigore, le conseguenze dell'applicazione del *Mietendeckel* sono ancora controverse: se infatti è servito a calmierare gli affitti a Berlino rispetto agli aumenti verificatisi in altre città tedesche, ha però avuto effetti collaterali negativi sul mercato degli affitti, perché molti appartamenti non sono più stati messi sul mercato (Dolls, 2021; Arlia, 2022) Ma, a testimoniare della inquietudine crescente in Germania, successivamente è esplosa anche la questione del referendum per l'espropriazione di una parte della grande proprietà immobiliare a Berlino, referendum che è stato votato ad altissima maggioranza in città e che ha mosso non poco le acque della politica. Nel paese i diritti degli inquilini sono diventati il centro di una campagna chiamata *DW und Co. Enteignen* – letteralmente, espropriare *Deutsche Wohnen* (una grande società immobiliare tedesca) e Co. - che cerca di togliere 250mila immobili dalle mani dei proprietari privati per farli diventare proprietà pubblica, garantendo prezzi più equi per gli inquilini e maggiori possibilità di comprare casa. Gli slogan degli attivisti riprendevano non solo la questione del blocco degli affitti, ma insistevano anche sulla necessità di salvaguardare il patrimonio pubblico contro gli “squali delle immobiliari”, e il referendum riguardava una raccolta di firme per l'esproprio degli alloggi di proprietà delle grandi compagnie immobiliari, tra cui quelle che hanno gonfiato il proprio parco alloggi speculando sull'ex-Est e hanno approfittato di condizioni di semi-monopolio per aumentare i prezzi, in particolare appunto *Deutsche Wohnen* e *Vonovia*. Il referendum, votato da circa il 60% dei cittadini, richiede l'esproprio per tutte le immobiliari che posseggono più di tremila appartamenti in città e che sono ritenute responsabili dei vistosi aumenti che hanno caratterizzato negli ultimi anni il mercato dell'affitto. Anche se la vicenda ha luci e ombre, come è stato bene evidenziato, ha certo introdotto nuove forme di protesta e una pratica sociale in grado di raggiungere moltissime persone (Kunkel, 2022). Certo sorprende l'esplosione del disagio abitativo in una società che potrebbe a buon diritto essere ancora descritta in termini di società relativamente benestante, e in cui in ogni caso esistono norme, sia pur complesse e burocratizzate, che tutelano gli inquilini, tra cui un meccanismo di protezione e di sostegno economico all'affitto (*Sicher-Wohnen-Hilfe*) per le famiglie considerate “povere”, con reddito complessivo sotto i 2800 euro mensili. Ma forse il caso tedesco, pur con tutte le sue peculiarità può essere rappresentativo delle tensioni che attraversano in maniera certo diversa le metropoli europee, e delle dinamiche all'opera, sia sotto il profilo

delle problematiche che sotto quello dei tentativi di soluzione, tentativi che a leggere i programmi delle politiche abitative più illuminate dovrebbero seguire due strade: da un lato, quella di costruire rapidamente nuovi appartamenti nelle regioni in cui la domanda è elevata, dall'altro, quella di sostenere le persone in difficoltà attraverso una indennità di alloggio, il cui importo dovrebbe essere regolarmente adeguato all'andamento degli affitti (Kunkel, 2022).

5. Gli articoli della sezione

Questa sezione della rivista, dopo la mia riflessione preliminare sulla situazione europea, prova a compiere alcuni carotaggi, piccole esplorazioni mirate, per il momento circoscritte al nostro paese. Si interroga sulla nuova questione della casa, riflettendo su alcuni casi e su alcuni percorsi teorici. Il caso dell'abitare difficile a Milano viene analizzato da Alfredo Alietti e Veronica Pujia, che insistono sulla crisi degli alloggi e sulla impossibilità di trovare casa per i giovani, in una città che si vorrebbe nelle sue retoriche ufficiali "attraiva" per i talenti e che, presa in una vera e propria tempesta di speculazione immobiliare, li respinge invece sempre più lontano dal centro, anche oltre le periferie tradizionali, verso i comuni dello Hinterland. Enrico Fravega e Jacopo Anderlini riflettono sulla questione della precarizzazione dell'abitare migrante, mostrando in dettaglio i processi socio-economici e culturali di "razzializzazione" dei territori, processi che presiedono alla genesi e alla perpetuazione dell'abitare informale dei migranti nelle campagne meridionali. Infine Marco Cremaschi ricostruisce il profilo teorico della riflessione di Antonio Tosi, sociologo recentemente scomparso, cui è idealmente dedicata questa sezione, e che ha dedicato buona parte della sua produzione scientifica degli ultimi decenni all'analisi dei limiti delle politiche della casa, mettendo in luce appunto l'evidenza della scarsa socialità delle politiche tradizionali. Tosi ci conferma che lungo l'intero secolo della loro storia le politiche abitative, sia pure con differenze secondo i paesi e i periodi, sono state in realtà molto poco "sociali", mostrando in realtà una tendenza a estendere le misure sociali verso l'alto, privilegiando le domande abitative "normali" e le situazioni intermedie, ed escludendo dai benefici delle politiche le popolazioni povere o marginali. Quel che si è cercato in queste pagine di mostrare, l'intreccio tra le nuove forme di marginalità socio-abitativa e le politiche neoliberali, sotto questo profilo ha solo accelerato tendenze già da tempo operanti.

Si tratta dunque di un primo e parziale approccio a una problematica che come si è cercato di mostrare in queste pagine richiederà altri, più ampi e più circostanziati strumenti di analisi, e sarà necessario riaprire quella riflessione collettiva sulla possibilità di un welfare abitativo in Europa che ancora Antonio Tosi, in uno dei suoi ultimi interventi, riteneva improcrastinabile (Tosi, 2018). Con lui vogliamo chiudere ricordando che la politica abitativa è stata finora principalmente una questione di giustizia sociale disattesa, ma in futuro la casa e le politiche a essa legate riguarderanno sempre più anche il modo in cui vogliamo, vorremo, e potremo vivere.

Riferimenti bibliografici

- Aalbers M.B. (ed.) (2012). *Subprime Cities. The Political Economy of Mortgage Markets*. Malden MA: Wiley.
- Aalbers M.B. (2016). *The Financialization of Housing. A political Economy Approach*. New York: Routledge.
- Arlia D., Dolls M., Fuest C., Gstrein D., Krolage C., Neumeier F. (2022). Entwicklungen am Berliner Immobilienmarkt ein Jahr nach dem Mietendeckel. *IFO Institut Muenchen, ifo Schnelldienst*, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 75(4): 50-55.
- Blanc M. (2014). L'éternel retour de la crise du logement. *Espaces et sociétés*, 159(4): 173-187. doi: 10.3917/esp.159.0173
- Bonomo B. (2021). *La proprietà della casa alle origini dell'Italia repubblicana: politica e legislazione, 1945-1950*. Milano: FrancoAngeli.
- Brouliková H.M., Montag J. (2020). Housing privatization in transition countries: Institutional features and outcomes. *Review of Economic Perspectives*, 20(1): 51-71. doi: 10.2478/revecp-2020-0003
- Cellamare C. (2019). *Città fai-da-te*. Roma: Donzelli.
- Delera A., Ginelli E. (a cura di) (2022). *Storie di quartieri pubblici*. Milano: Mimesis.
- Dolls M., Fuest C., Neumeier F., Stöhlker D. (2021). Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt? *IFO Institut Muenchen, ifo Schnelldienst*, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 74(3): 26-29.
- Elsinga M., Hoekstra J. (2005). Homeownership and housing satisfaction. *Journal of housing and the built environment*, 20: 401-424. doi: 10.1007/s10901-005-9023-4
- Fields D.J., Uffer S. (2016). The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin. *Urban Studies*, 53(7): 1486-1502. doi: 10.1177/004209801454370
- European Housing Network (2012). *Housing the Future. Euronet Annual Report 2011*. Brussels: Euronet.
- Fondation Abbé Pierre-FEANTSA. (2022). *6è Régard sur le mal-logement en Europe 2021*. Paris: Feantsa.
- Harloe M. (1995). *The People's Home? Social rented Housing in Europe & America*. Oxford: Blackwell.
- Harvey D. (2016). Foreword. In Rolnik R. *Urban Warfare. Housing under the Empire of Finance*. London: Verso.

- Hiller N., Lerbs O. (2022). Wie stark reagiert der deutsche Wohnungsbau auf steigende Kapitalmarktzinsen? *Wirtschaftsdienst*, 102(9): 716-723. doi: 10.1007/s10273-022-3272-7
- Engels F. (1974). *La questione delle abitazioni*. Roma: Editori Riuniti (ed. orig. 1872).
- Kohl S. (2020). Der Traum vom eigenen Heim? Eigenheimförderung in Geschichte und Gegenwart. In Depenheuer O., Hertzsch E., Voigtländer M. (eds.). *Wohn Eigentum für breite Schichten der Bevölkerung*. Heidelberg: Springer.
- Kunkel K. (2022). Was hat “Deutsche Wohnen & Co enteignen” zu dem gemacht, was es ist? *Sub/urban*, 10(1): 221-236. doi: 10.36900/suburban.v10i1.756
- Jones C., Murie A. (2006). *The Right to Buy: Analysis and Evaluation of a Housing Policy*. Oxford: Blackwell.
- Lambert A. (2015) “ *Tous propriétaires !* ”. *L'envers du décor pavillonnaire*. Paris: Seuil.
- Le Galès P., Pierson P. (2019), “Superstar Cities” & the generation of durable inequality. *Daedalus*, 148(3): 46-72. doi: 10.1162/daed_a_01750
- Murie A. (2015). The Right to Buy. History and Prospect. *History & Policy*, 11 November.
- Observatorio DESC (2020). *L'evolució dels desnonaments 2008-2019: de l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*. Barcelona: DESC.
- Petrillo A. (2017). Movimenti per la casa. Un ciclo europeo? In Cognetti F., Delera A. (a cura di). *For rent*. Milano: Mimesis.
- Petrillo A. (2018). *La periferia nuova. Disuguaglianza, spazi, città*. Milano: FrancoAngeli.
- Puccini E. (2016). *Verso una politica della casa: dall'emergenza romana ad un nuovo modello nazionale*. Roma: Ediesse editore.
- Ranzini A. (2022). Questione abitativa, periferie e povertà urbana a Milano fra ieri e oggi. In Piluso G. (a cura di). *La sfida della ricostruzione. Fra crisi della globalizzazione, capitale sociale e sviluppo dei territori*. Milano: Feltrinelli.
- Record M. (2021). Offsetting Risk in a Neoliberal Environment: The link between asset-based welfare and NIMBYis. *Journal of Risk and Financial Management*, 14(11): 547. doi: 10.3390/jrfm14110547
- Rolnik R. (2016). *Urban Warfare. Housing under the Empire of Finance*. London: Verso.
- Salerno G.M. (2020). *Per una critica dell'economia turistica. Venezia tra museificazione e mercificazione*. Macerata: Quodlibet.
- Tosi A. (2017). *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Milano: Mimesis.
- Tosi A. (2018). Alla ricerca di un welfare abitativo in Europa. *Rivista delle Politiche Sociali*, 4: 43-58.
- Whitehead C.M.E. (2012). The Neo-Liberal Legacy to Housing Research. In Clapham D., Clark W., Gibb K. (eds.). *The Sage Handbook of Housing Studies*. London: Sage.