

Ripensare l'abitare nelle città

L'housing nelle politiche europee

A cura di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti



A cura di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti
Coordinamento redazionale: Giuseppe Chiellino
Ha collaborato alla revisione: Elisabetta Parente

Autori:

Pietro Battaglini
Emanuele Belotti
Massimo Bricocoli
Marzia Bona
Alice Buoli
Filippo Celata
Giuseppe Chiellino
Raffaella Coletti
Giorgio De Ambrogio
Francesca De Chiara
Andrea Filippetti
Sara Fiordaliso
Anna Iafisco
Ingrid Kofler
Ezio Micelli
Teresa Palmieri
Marco Peverini
Alice Pittini
Chiara Sciascia
Alis e Consuelo Sciuto

Illustrazione di copertina: Laura Cattaneo
Grafica e impaginazione: Lucia Carenini

Isbn: 9.791.257.470.654

Tutti i contenuti (testi, immagini, grafica, layout ecc.) presenti in questo volume appartengono ai rispettivi proprietari

I contenuti riportati in questo volume sono redatti con la massima cura/diligenza, e sottoposti a un accurato controllo. Il Sole 24 ORE, tuttavia, declina ogni responsabilit , diretta e indiretta, nei confronti degli utenti e in generale di qualsiasi terzo, per eventuali imprecisioni, errori, omissioni, danni (diretti, indiretti, conseguenti, punibili e sanzionabili) derivanti dai suddetti contenuti.

Copyright   2026 Il Sole 24 ORE - Tutti i diritti riservati.

  proibita la riproduzione, anche parziale, in ogni forma o mezzo, senza espresso permesso scritto

INDICE

1. Introduzione - Politica europea di coesione e abitare	4
di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti	
2. Un piano europeo per la casa	14
di Ezio Micelli	
3. Le politiche abitative nella Ue tra competenze limitate e nuove forme d'intervento	19
di Anna Iafisco	
4. I fondi europei per il piano casa del governo Meloni	26
di Giuseppe Chiellino	
5. L'edilizia sociale e pubblica come risposta al fabbisogno di alloggi: una prospettiva europea	33
di Alice Pittini	
6. La governance multilivello delle locazioni turistiche e il ruolo delle politiche europee	41
di Filippo Celata	
7. Oltre l'emergenza: una agenda per la casa in affitto in Italia	49
di Emanuele Belotti	
8. Le possibilità dell'abitare: pratiche dal basso verso la giustizia abitativa	57
di Teresa Palmieri e Marzia Bona	
9. Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile	64
di Massimo Bricocoli e Marco Peverini	
10. La questione abitativa a Roma: politiche cittadine, attori sociali e prospettive	70
di Sara Fiordaliso, Chiara Sciascia e Alisée Consuelo Sciuto	
11. Housing & borderscapes. Dinamiche dell'abitare transfrontaliero	77
di Alice Buoli e Ingrid Kofler	
12. Per una politica dell'abitare antispeculativo. Capitali pazienti e usi del suolo nell'esperienza francese degli OFS-BRS	86
di Giorgio De Ambrogio e Pietro Battaglini	
13. Infrastrutture sociali e diritto all'abitare: CAV, scuole e rigenerazione urbana	93
di Francesca De Chiara	
Gli autori	101

LA GOVERNANCE MULTILIVELLO DELLE LOCAZIONI TURISTICHE E IL RUOLO DELLE POLITICHE EUROPEE

Le piattaforme per gli affitti brevi hanno cambiato non solo il mercato del turismo ma anche la vita nelle città, con conseguenze sul settore immobiliare, in particolare quello delle locazioni. Di fronte alla gentrificazione senza sostituzione e ad un'economia che non produce ricchezza, è tempo di aprire un dibattito serio sui reali costi e benefici di un settore che condiziona l'intero assetto sociale

Filippo Celata

Locazioni o affitti brevi: tutti ne parlano. Perfino il commissario europeo Dan Jørgensen, il primo a ricevere una delega esplicita sul tema dell'*housing*, in occasione dell'avvio di un piano - lo *European Affordable Housing Plan* - che ha orizzonti ben più ampi, ha preannunciato uno specifico intervento sul tema.

Il motivo di tante preoccupazioni sono in primo luogo i numeri. Nella mappa alla pagina seguente compaiono gli annunci sui principali siti di prenotazione nelle città metropolitane italiane. Annunci che, secondo lo studio dal quale è estratta la mappa, sono cresciuti del 53% in soli tre anni e in tutta Italia erano nel 2024 754.000: gli affitti a breve termine riguardano uno stock che è pari al 17% degli affitti a lungo termine, con punte che vanno dal 35% di Milano al 60% di Firenze.

La pratica si è poi negli ultimi anni notevolmente diffusa anche in località minori, dove i suoi effetti in termini di sottrazione di abitazioni all'uso dei residenti possono essere anche peggiori.

Alloggi in affitto a breve termine sulle principali piattaforme online



Fonte: Chiodelli e Beltramo, 2025, [Chi gestisce davvero il mercato Airbnb? Gli affitti brevi in Italia dal 2017 al 2024](#), Politecnico di Torino p. 36

Il fenomeno è cresciuto enormemente anche grazie all'assenza di una regolamentazione specifica, la quale - come vedremo - investe tutti i livelli di governo, dalle città che sono più esposte fino all'Unione europea. Furono in particolare le Regioni, alle quali spetta la disciplina delle attività ricettive, a reagire al successo di piattaforme quali Airbnb semplicemente aggiungendo tale forma di ospitalità - l'affitto a breve termine senza ulteriori servizi - tra quelle già previste, senza imporre particolari standard o limiti, se non blandi obblighi di comunicazione, che hanno poi condotto agli odierni codici identificativi regionali e nazionali. L'obiettivo era assecondare la crescita dei flussi, ma l'effetto è stato anche una sostanziale ricomposizione dell'offerta e perfino la crisi di molti alberghi di più bassa categoria. Alcune Regioni, per questo - in particolare Toscana ed Emilia Romagna - hanno solo molto recentemente modificato le proprie normative e invitato esplicitamente i Comuni a introdurre misure restrittive. A livello nazionale si è invece quasi esclusivamente intervenuti sul regime fiscale, che rimane in ogni caso agevolato e ha implicazioni soltanto indirette su quello che è il vero problema: come il fenomeno abbia contribuito ad una già drammatica crisi abitativa.

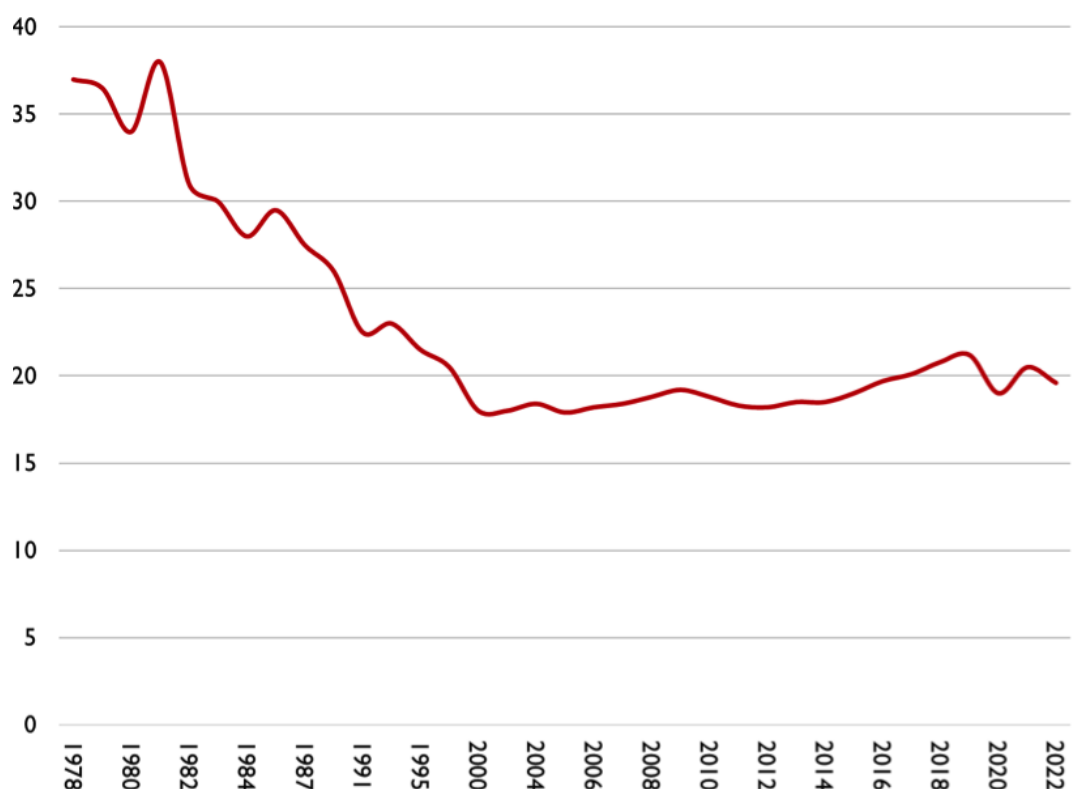
LOCAZIONI BREVI, CRISI ABITATIVA ED ECONOMIA DELLA RENDITA

Un numero ormai enorme di analisi e ricerche ha dimostrato in maniera incontrovertibile come la diffusione delle locazioni brevi abbia impattato molto significativamente, in primo luogo, sulla disponibilità di alloggi in locazione per i residenti. Tale offerta è in Paesi come l'Italia già residuale e ai suoi minimi storici, proprio quando per la prima volta dopo decenni è tornato a crescere il numero di coloro che si rivolgono al mercato degli affitti, e si è ampliata la relativa base sociale.

Le stesse ricerche mostrano poi come il fenomeno abbia contribuito in misura rilevante all'aumento del costo della casa e soprattutto dei canoni di locazione. L'affitto ai turisti ha infatti una redditività maggiore rispetto all'affitto ai residenti, oltre ad essere percepito dai proprietari come più sicuro rispetto ai rischi di morosità degli inquilini o di altro tipo. È rilevante notare

come l'impatto in termini di aumento dei canoni in alcune città, ad esempio Firenze, sia inferiore al centro rispetto ai quartieri più periferici, dove inevitabilmente si riversa una maggiore domanda di abitazioni in locazione. L'offerta di alloggi in affitto, d'altronde, storicamente e tutt'ora si concentra proprio nei quartieri centrali, prevalendo nelle zone più esterne l'abitazione di proprietà.

Famiglie in affitto in Italia, 1978-2022 (%)



Fonte: elaborazione su dati Istat

Nei quartieri più attrattivi si determinano in questo modo pervasivi processi di gentrificazione, ancora più diretti e veloci di quelli tradizionali, non comportando i tipici fenomeni di sostituzione di popolazione a basso reddito con famiglie più abbienti, ma di cosiddetta "gentrificazione senza sostituzione".

Questi quartieri subiscono quindi dinamiche di spopolamento e invecchiamento paragonabili a quelle che si osservano nelle località interne o montane, mentre si aggravano complessivamente le disuguaglianze e i processi di polarizzazione sociospaziale, ovvero la crescente distanza in termini di capacità di reddito tra centro e periferia osservabile negli ultimi anni in quasi tutte le città europee.

Il turismo inoltre, da sempre, comporta un più generale e significativo aumento del costo della vita, essendo i visitatori caratterizzati in media da capacità di spesa maggiori rispetto ai residenti. Esso contribuisce quindi non solo all'aumento del costo della casa, ma in generale alla crisi di *affordability* che rappresenta una chiave di lettura cruciale per comprendere appieno le problematiche socioeconomiche e le disuguaglianze contemporanee.

Il turismo attiva d'altro lato una notevole domanda di lavoro, che è tuttavia prevalentemente poco qualificato, con salari medio-bassi e spesso precario. Il turismo trainato dalle locazioni brevi produce, in questo quadro, un'economia e un'occupazione ancora meno qualificate e qualificanti. Esso impatta poi più direttamente sul costo della vita e della casa, finendo per espellere gli stessi lavoratori di cui ha bisogno. Non è un caso se le difficoltà che le imprese manifestano nel trovare lavoratori si riscontrano in misura particolare nel settore turistico e nei luoghi turistici.

Ne risulta pertanto un'economia che produce ricchezza, la quale tuttavia piuttosto che produrre valore alimenta prevalentemente l'estrazione di varie forme di rendita - da quella di cui godono i proprietari di immobili a quella trattenuta dalle piattaforme di prenotazione. Tale economia non può che acuire ulteriormente, e in tutti i sensi, le disuguaglianze, 'spiazzando' investimenti e specializzazioni più qualificanti, e comportando oltre una certa soglia perfino una riduzione del valore aggiunto pro-capite - soglia che secondo la Banca d'Italia in ben 16 province italiane era già stata raggiunta nel 1997.

COME SI REGOLAMENTANO LE LOCAZIONI BREVI

Tali evidenze hanno indotto moltissime città a introdurre regolamentazioni e restrizioni. Il tema è ampiamente discusso anche

in diverse città italiane, le quali tuttavia in Europa si distinguono per non avere ad oggi adottato quasi alcuna restrizione, con la sola eccezione di quelle in vigore dal 2023 nel centro storico di Firenze.

La regolamentazione del fenomeno può avvalersi di due principali approcci, sebbene in alcune città questi si sovrappongano. Da un lato è possibile agire attraverso strumenti sostanzialmente urbanistici per impedire un'ulteriore espansione delle locazioni brevi (o in casi molto rari vietarle del tutto) nei quartieri maggiormente colpiti. I casi più discussi in Europa sono Barcellona e Berlino. D'altro lato, l'obiettivo può essere ricondurre il fenomeno alla sua natura di attività condotta in maniera occasionale e non imprenditoriale, consentendo l'affitto ai turisti per un numero limitato di giorni l'anno, imponendo o auspicando che per il resto le abitazioni siano utilizzate da residenti. È il caso di Amsterdam, dove tale limite è di 30 giorni l'anno, o Parigi, Copenaghen, Vienna e di nuovo Berlino, dove il limite è tra 90 e 120 giorni - tutte città nelle quali sussiste anche l'obbligo di residenza del proprietario o gestore presso l'abitazione in affitto ai turisti.

Città italiane quali Firenze, Bologna, Roma e Napoli stanno tentando di perseguire la prima strada, dal momento che la seconda richiederebbe una modifica delle norme che regolano le locazioni, di competenza del governo nazionale. Un'ampia giurisprudenza ha d'altro lato definitivamente chiarito che la materia non attiene solo alla disciplina delle locazioni, ma si "pone al crocevia" - come ha stabilito la Corte Costituzionale - con le materie dell'urbanistica e del turismo, rientrando quindi nelle competenze delle Regioni e, a cascata, dei Comuni in questi ambiti.

Le precondizioni sono in primo luogo l'identificazione di una specifica destinazione d'uso degli alloggi ad uso ricettivo, che è altrimenti indistinguibile dalla destinazione a uso abitativo, come hanno inteso fare Firenze, Bologna e Roma. In secondo luogo è necessaria una norma regionale che abiliti esplicitamente i Comuni a intervenire con misure restrittive, come le nuove norme introdotte a fine 2024 in Toscana e più recentemente in Emilia-Romagna, e che in alcune regioni già sussistono.

IL RUOLO DELLE POLITICHE EUROPEE

Che cosa c'entra l'Unione europea? Il nodo europeo è emerso già da diversi anni, in virtù delle competenze dell'Ue sulla regolazione delle attività economiche e in particolare dei servizi digitali, incluse le piattaforme online di prenotazione quali Airbnb e Booking. Il problema che molte città hanno manifestato è la difficoltà di garantire l'effettiva applicazione delle restrizioni introdotte, dal momento che le piattaforme di intermediazione non sono ritenute direttamente responsabili né chiamate alla condivisione con le autorità delle informazioni necessarie a identificare illeciti e irregolarità. Un primo regolamento europeo sul tema (Regolamento Ue 2024/1028) è stato quindi adottato nel 2024 e diverrà operativo a maggio del 2026. Oltre a prevedere l'obbligatorietà del codice identificativo - come detto già previsto in molte Regioni e più recentemente a livello nazionale - il regolamento impone alle piattaforme la condivisione di alcuni dati, sebbene relativi solo all'unità immobiliare e al numero di registrazione.

L'Ue non ha, d'altro lato, competenze specifiche in tema di locazioni così come di governo urbano. Il Regolamento del 2024 così come presumibilmente l'ulteriore iniziativa sul tema citata all'inizio, che vedrà la luce verso la fine del 2026, non potrà che limitarsi a un atto di indirizzo nei confronti dei livelli di governo inferiori oltre che - come è stato prefigurato - rendere la legislazione europea maggiormente favorevole all'introduzione di restrizioni di diverso tipo.

E cosa c'entrano, infine, le politiche di coesione? Se il turismo è emerso negli ultimi anni come uno dei principali fattori di trasformazione dell'economia e del territorio, ciò è dovuto in primo luogo all'aumento dei flussi, e in secondo luogo al cambiamento delle modalità di fruizione turistica e di ospitalità, che lo hanno portato a confliggere più direttamente con altre funzioni, in primo luogo abitative. È indubbio, d'altro lato, che ciò sia anche l'esito di politiche attive che, negli ultimi anni, hanno riconosciuto al turismo una notevole centralità nelle strategie di sviluppo regionale e di transizione postindustriale: strategie comunicative e promozionali, adeguamenti infrastrutturali e funzionali, sussidi diretti alle imprese turistiche. Non è possibile

in questa sede un'analisi dettagliata del ruolo che anche i fondi europei hanno avuto e hanno nel promuovere direttamente o indirettamente lo sviluppo turistico. Basti pensare che il binomio "turismo e cultura" è uno degli assi portanti della prima delle sei missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, insieme a - un po' paradossalmente - l'innovazione e la competitività. Sarebbe il momento di scegliere quali di queste strade intraprendere.

Se quindi le locazioni brevi hanno rappresentato una sorta di goccia che ha fatto traboccare il vaso, un'opzione è addossare ad esse tutte le colpe e continuare per il resto a promuovere il turismo in tutte le altre forme. L'altra opzione è un dibattito serio sugli effettivi benefici e i costi di un comparto, certo importante e indispensabile, ma che non può caratterizzare così pesantemente un'economia avanzata come l'Italia.