

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
Alisée 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

Per un reale miglioramento prospettico delle condizioni di accessibilità della casa è necessaria una visione di policy metropolitana che guardi alla regione urbana allargata. È necessario capacitare soggetti istituzionali e politici in grado di promuovere un'azione pubblica per la governance della questione abitativa su scala sovracomunale

MILANO PER CHI? SE LA CITTÀ ATTRATTIVA È SEMPRE MENO ABBORDABILE

Massimo Bricocoli e Marco Peverini

Come si misura l'accessibilità della casa in una città come Milano? Come cambia l'accesso alla casa in una metropoli in continua trasformazione? Quali territori risultano ancora accessibili per chi ha redditi o salari ordinari, e con quali condizioni? Quali sono state e sono oggi le principali politiche che influiscono sull'accesso alla casa, e come si relazionano al tema delle disuguaglianze e alla possibilità di partecipare alle opportunità sociali ed economiche delle agglomerazioni urbane?

Le analisi, i dati e le ricerche in profondità dell'**Osservatorio Casa Accessibile (Oca)** si rivolgono esplicitamente intorno a queste domande, a cavallo tra disuguaglianze sociali e abitative, politiche urbane e pianificazione metropolitana. OCA ha sede presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani - DASTU del Politecnico di Milano, è alimentato da chi scrive insieme a Lorenzo

Caresana ed è stato concepito e promosso in partnership con Ccl - Consorzio Cooperative Lavoratori di Milano e Libera Unione Mutualistica che ne sono finanziatori. Oca è un *follow up* di una tesi di dottorato sostenuta da Ccl e condotta nel programma di *Urban Planning, Design and Policy* del DASTU - i cui esiti sono pubblicati nel volume *Promoting rental housing affordability in European cities* (2023, Springer). L'Osservatorio è nato dall'esigenza di contribuire al dibattito pubblico e scientifico sull'accesso alla casa attraverso la elaborazione e disseminazione di dati pubblici e riferimenti che, su base scientifica e indipendente, possano consentire di comprendere e monitorare le dinamiche del mercato abitativo e di supportare decisioni e politiche pubbliche. Dal 2022 Oca analizza l'evoluzione di redditi e salari, prezzi immobiliari, mobilità e condizioni di vita nella città a Milano e nella sua regione urbana. La crisi dell'abbordabilità della casa - nostra traduzione in italiano del lemma inglese *housing affordability* - è un fenomeno che tocca grandi città così come piccoli centri che risultano variamente attrattivi, per dinamiche del mercato del lavoro o peculiarità e vocazione turistica. In questi contesti, e Milano è un caso emblematico, le retribuzioni medie - sia nel pubblico sia nel privato - non sono più sufficienti a garantire l'accesso a un'abitazione adeguata. I dati raccolti, analizzati e rappresentati da OCA, sono pubblicati in report annuali, direttamente accessibili sul sito dell'osservatorio (www.oca.milano.it). Un primo volume - *Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile* (2024, Letteraventidue) - sviluppa le analisi e articola riflessioni nella direzione di indirizzi di *policy*.

A Milano, tra il 2015 e il 2023, i prezzi delle case sono cresciuti del 58%, mentre i salari medi sono aumentati solo del 9% per gli operai e del 15% per gli impiegati. Questo squilibrio crea una dinamica in cui la possibilità di abitare a Milano è sempre più legata al possesso pregresso di risorse patrimoniali o al sostegno familiare. In assenza di politiche pubbliche incisive nella promozione di un mercato alternativo con un'offerta di edilizia sociale e a supporto di una redistribuzione della rendita generata dall'attrattività di Milano, fasce sempre più ampie della popolazione - non solo i più fragili, ma ormai anche il ceto medio - vengono spinte fuori dalla città. Il rischio è che Milano diventi una città che assorbe ingenti risorse dal reddito da lavoro ma non restituisce condizioni di vita sostenibili. Le dinamiche del mercato hanno

portato a una situazione che sembra mettere in crisi intere categorie lavorative, su cui peraltro l'economia urbana fa profondamente affidamento.

Un esempio emblematico che si può fare è quello della categoria lavorativa di infermiere nella sanità pubblica la cui retribuzione - stabilita tramite contratto collettivo nazionale - è uniforme, non negoziabile e molto vicina al livello medio della qualifica di operaio. A Milano questa è una condizione che non permette di accedere a un'abitazione decente in assenza di ulteriore apporto reddituale o patrimoniale: da un lato, unire due stipendi è una condizione per accedere e mantenere un'abitazione minima; dall'altro, molti lavoratori in cerca di un alloggio sono di recente migrazione e non hanno ancora formato un nucleo familiare e la condivisione con estranei diventa in molti casi una soluzione forzata. D'altra parte, una separazione può provocare per i componenti di una coppia una profonda crisi abitativa (come peraltro succede sempre più spesso). Il possesso di una disponibilità patrimoniale o di un aiuto parentale diventa la condizione (praticamente necessaria) per accedere al mercato del lavoro come nucleo monofamiliare (e nel 2024 la percentuale di single sul totale dei nuclei familiari a Milano ha raggiunto il 57%). In definitiva, ciò ci fa pensare che Milano si stia allontanando dall'essere una città per lavoratori. È un'affermazione che suona come paradossale per la città che vanta di essere la capitale economica del Paese, la meta di coloro che ambiscono a una qualificazione di eccellenza, a una carriera professionale di rilievo o anche, più semplicemente, a un posto di lavoro. Paradossale soprattutto in un Paese in cui la disoccupazione giovanile raggiunge in alcune regioni dimensioni allarmanti e per una città che da quei territori drena intensamente le migliori competenze e risorse giovanili, a partire dalla formazione universitaria.

UNA CITTÀ CHE DÀ LAVORO MA NON DÀ ABBASTANZA PER VIVERE

I dati restituiscono la realtà di una città in cui per molti, soprattutto per i nuovi arrivati e per i profili reddituali medio bassi, il reddito da lavoro non è più sufficiente a garantire una vita quantomeno dignitosa, non è garanzia di emancipazione, di vita

autonoma e di una qualità della vita proporzionata alle energie spese. La condizione lavorativa non è più sufficiente per abitare la città. La proprietà immobiliare (di chi già ha, oppure eredita) oppure l'aiuto finanziario (generalmente parentale) diventano condizioni quasi necessarie per poter abitare e, dunque, per poter lavorare. Possibili conseguenze inattese di elevati costi abitativi, come abbiamo ipotizzato, sono: l'allargamento della fascia della povertà dovuta ai costi abitativi (non è solo la povertà a precludere l'accesso a una abitazione adeguata, ma è la necessità di accedere a una abitazione ad alto costo che allarga i ranghi della povertà); la progressiva espulsione di individui e nuclei a reddito basso e bassissimo dal perimetro comunale verso i comuni dell'hinterland - o, anche, la mancata immigrazione di individui e nuclei a basso reddito, con il risultato per la città di "sgravarsi" di una quota di cittadini fragili e percettori di misure di sostegno. Si tratta di una prospettiva, quella metropolitana, su cui abbiamo dunque deciso di puntare riflettori della ricerca e delle attività successive di Oca.

In questo contesto, vivere "fuori Milano" sembra una delle poche opzioni praticabili per molti, ma comporta costi e sacrifici. Dal 2024, la ricerca di Oca, per capire questo fenomeno, ha esteso l'analisi ad un'area intorno a Milano di circa 60 km di lato, che comprende circa 300 comuni in sette province. Nell'analizzare le condizioni di accessibilità nella regione urbana estesa, una lettura del fuori Milano offre alcuni dati per rappresentare la realtà di un territorio abitato in modo rilevante e interessato da una forte componente di pendolarismo su Milano. Il quadro è molto variegato: esistono comuni con redditi medi elevati (come Basiglio o Cusago) e altri, come Baranzate o Rozzano, dove i redditi sono assai più bassi, con implicazioni di non poco conto anche sulle politiche locali e un notevole aggravio sulle politiche sociali in particolare.

A fronte della crescente difficoltà di accesso alla casa a Milano anche per i suoi stessi lavoratori e cittadini, il fuori Milano sembra effettivamente offrire condizioni abitative più accessibili, perlomeno per livelli reddituali medi ma a costo di sacrifici economici e personali dovuti, tra le altre cose, alla necessità di pendolarismo connesse alla dislocazione. Per livelli reddituali inferiori, intorno ai 1.500 € lordi al mese (corrispondenti al livello salariale della cate-

goria degli 'operai' tradizionalmente considerati fuori dal rischio di povertà, le condizioni di accessibilità sono critiche in quasi tutti i comuni considerati fuori Milano. In generale, i comuni dove la casa è più accessibile sono quelli più distanti dalla città e meno serviti dal trasporto pubblico. Lì si trovano case a prezzi più bassi, ma vivere lontano comporta la necessità di contabilizzare i costi aggiuntivi a quelli abitativi in senso stretto: l'incidenza combinata di affitto, trasporti e tempo di viaggio può superare il 50-60% del salario netto. Insieme al costo economico, è da considerare il peso di un pendolarismo estenuante e dell'esclusione dai servizi, per cui si rimane frequentemente dipendenti dalla città centrale.

Alcune aree fuori Milano risultano ancor meno accessibili di alcuni quartieri cittadini. In queste condizioni, abitare fuori Milano non è una scelta, ma una necessità che genera nuove forme di vulnerabilità. Si tratta di uno scenario che si era già dato nel momento della massiccia suburbanizzazione avviata negli anni Settanta ma - assumiamo - di proporzioni nettamente inferiori e con condizioni radicalmente mutate, oltre che su un territorio già massicciamente urbanizzato e congestionato.

Inoltre, una progressiva migrazione fuori Milano insiste su contesti in cui le condizioni di accessibilità per gli abitanti locali sono già critiche in molti comuni - specialmente quelli della cintura e del Nord Est milanese - e chi migra da Milano produce un aggravio delle condizioni locali.

SERVE UNA VISIONE SOVRACOMUNALE

Nel report Oca 2025, *Abitare fuori Milano. L'accessibilità della casa tra città attrattiva e regione urbana*, l'analisi insiste sulla necessità di una visione di *policy* metropolitana alla scala ampia della regione urbana. La vera condizione di prospettiva per un miglioramento delle condizioni di accessibilità è, in questo senso, l'emergere di soggetti istituzionali e politici in grado di promuovere un'azione pubblica per la governance della questione abitativa su scala sovracomunale. Dal punto di vista conoscitivo, è risultato fondamentale approfondire e dare evidenza alle condizioni contestuali, promuovendo l'elaborazione di studi di

casi emblematici, individuati attraverso l'interlocuzione aperta con le amministrazioni locali e rispetto ai quali preme elaborare rappresentazioni sintetiche in grado di restituire temi e questioni rilevanti per alimentare e qualificare il dibattito e, auspicabilmente, il disegno di progetti e politiche.

Quattro i temi e i contesti emblematici del "fuori Milano" che sono stati analizzati e restituiti nel report 2026 "**Milano inside out: abbordabilità della casa e dinamiche di trasformazione nella regione urbana**": la regolazione dei canoni nell'Ambito del Rhodense, il ruolo degli Ambiti dei piani di zona con riferimento al Cinesellese, la relazione tra immigrazione straniera e offerta abitativa alle porte di Milano a Baranzate e la sperimentazione di un'offerta abitativa a supporto del reclutamento dei lavoratori da parte di Trenord a Trezzano. È emersa una consapevolezza condivisa: molte di queste realtà stanno affrontando una pressione abitativa crescente, legata alla migrazione in arrivo da Milano, ma in assenza di strumenti finanziari e di un quadro di governo alla scala sovracomunale. Questo genera competizione per l'offerta di case in affitto, aumento dei prezzi, carichi aggiuntivi sui servizi locali. Emerge con evidenza, la necessità di politiche metropolitane integrate che comprendano casa, mobilità e servizi. La qualità del trasporto pubblico, ad esempio, è fondamentale per garantire condizioni minime di qualità alla vita quotidiana dei pendolari e cambia radicalmente varcando il confine comunale di Milano. D'altra parte, interventi infrastrutturali come il prolungamento delle linee metropolitane possono avere effetti fortemente ambivalenti: da un lato migliorano l'accessibilità, dall'altro rischiano di innescare dinamiche speculative nei territori raggiunti e richiedono interventi a compensazione. Una politica sovracomunale che doti le amministrazioni di strumenti per monitorare, regolare e accompagnare questi processi è fondamentale al fine di garantire una tenuta del sistema e condizioni di abbordabilità e qualità della vita estese al territorio metropolitano di riferimento.

GLI AUTORI

Pietro Battaglini Dipartimento interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Politecnico di Torino

Emanuele Belotti, Dipartimento di Lettere, Filosofia, Comunicazione, Università degli Studi di Bergamo

Massimo Bricocoli, Dipartimento di Architettura e Studi urbani, Politecnico di Milano

Marzia Bona, Istituto per lo sviluppo regionale, Eurac Research

Alice Buoli, Dipartimento di Architettura e Studi urbani, Politecnico di Milano

Filippo Celata, Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza, Sapienza Università di Roma

Giuseppe Chiellino, Il Sole 24 Ore

Raffaella Coletti, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie - Consiglio Nazionale delle Ricerche

Giorgio De Ambrogio, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Sapienza Università di Roma

Francesca De Chiara, Monithon Europe

Andrea Filippetti, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie - Consiglio Nazionale delle Ricerche

Sara Fiordaliso, Nonna Roma. Banco del mutuo soccorso

Anna Iafisco, Eurocities

Ingrid Kofler, Facoltà di Design e Arti, Libera Università di Bolzano

Ezio Micelli, Dipartimento di Culture del Progetto, Università IUAV di Venezia e Housing Advisory Board della Commissione europea

Teresa Palmieri, Facoltà di Design e Arti, Libera Università di Bolzano

Marco Peverini, Dipartimento di Architettura e Studi urbani,
Politecnico di Milano

Alice Pittini, Housing Europe

Chiara Sciascia, Istituto per la Ricerca Sociale (IRS); Nonna Roma

Alisée Consuelo Sciuto, Nonna Roma.



ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI
FEDERALI E SULLE AUTONOMIE
"Massimo Severo Giannini"

L'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" è stato costituito con la denominazione "Istituto di Studi sulle Regioni" nel 1971, l'anno successivo alla prima elezione dei Consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario.

Dal 2001, a seguito della riorganizzazione del Cnr, l'Istituto ha assunto l'attuale denominazione, che ne amplia l'impegno sui versanti del federalismo e delle autonomie territoriali, richiamando, nello stesso tempo, il nome del suo illustre fondatore.

Il CNR Issirfa svolge attività di ricerca multidisciplinare con specifiche competenze nel diritto costituzionale, pubblico, amministrativo, regionale e degli enti locali, agrario, e nelle scienze politiche, sociali, economico-finanziarie e geografiche.

Inoltre collabora con Università, Centri di ricerca italiani e stranieri, Istituzioni pubbliche europee, statali, regionali e delle autonomie locali. In particolare, con la Commissione europea, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, le Assemblee parlamentari, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

L'Istituto ha una Biblioteca unica sul piano nazionale poiché raccoglie un patrimonio di grande valore nel campo del regionalismo e del federalismo. Più in particolare, per i profili di rilevanza regionale, copre le aree disciplinari del diritto costituzionale, diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto regionale, diritto dell'Unione europea, scienze politiche, sanità, finanza ed economia e geografia.

È membro dello IACFS, la principale associazione internazionale che raccoglie i più importanti Centri e Istituti di ricerca che in tutto il mondo si occupano delle questioni rilevanti per i sistemi politici ispirati al decentramento istituzionale o con caratteristiche federali.

Nel 2011, ha fondato e pubblica con cadenza quadrimestrale la Rivista *on-line* "Italian Papers on Federalism" (www.ipof.it). La Rivista ha per oggetto le tematiche del regionalismo, del federalismo, delle autonomie locali e dei processi d'integrazione europea e sovranazionale.

La casa non è più soltanto un tetto o una questione amministrativa: è il punto in cui si incontrano lavoro, mobilità, energia, servizi, fragilità sociali e nuove aspirazioni di vita. Realizzato nell'ambito del progetto *Cohesion Shapes The Future* finanziato dalla Commissione Europea, il volume guarda al tema dell'abitare come a un viaggio nelle trasformazioni dell'Europa contemporanea. Attraverso voci multidisciplinari – studiosi, amministratori, attivisti, esperti di politiche urbane – il libro racconta come la crisi abitativa sia diventata una lente con cui leggere le disuguaglianze e, allo stesso tempo, un terreno fertile per immaginare soluzioni innovative. L'Unione europea, pur senza una competenza diretta, entra sempre più nel cuore dell'abitare: lo fa con le politiche climatiche, con i fondi per la coesione, con la regolazione delle piattaforme e con l'attenzione crescente all'edilizia accessibile. Il volume segue questi fili, ne mostra le tensioni e le opportunità, e attraversa città e territori – da Milano a Roma, fino alle aree di confine – dove la domanda di casa diventa domanda di futuro. Il quadro che ne risulta intreccia politiche, economie e vite quotidiane. Ne emerge la necessità di ripensare l'abitare come una delle sfide decisive per costruire città più giuste e un'Europa coesa.

La presente pubblicazione è stata realizzata con il sostegno finanziario dell'Unione europea.
Il suo contenuto è esclusiva responsabilità degli autori e non riflette necessariamente le opinioni dell'Unione europea

