

# C Case vuote e abbandonate: prospettive di valorizzazione e riuso

di Igor Costarelli<sup>1</sup>

Questo contributo esplora il tema delle abitazioni inutilizzate da una prospettiva italiana. La distinzione concettuale tra abitazioni vuote e abitazioni abbandonate, di proprietà pubblica o privata, viene utilizzata per inquadrare l'origine e lo sviluppo di questo fenomeno in contesti urbani e rurali. L'inutilizzo delle case può essere dovuto a diverse dinamiche che riguardano le disuguaglianze territoriali, l'emigrazione e lo spopolamento delle aree rurali, la presenza di seconde case in località turistiche e strategie di investimento *buy-to-rent* anche in prospettiva di trasferimento intergenerazionale della ricchezza abitativa. Riflettendo sullo stato di conservazione delle abitazioni, sull'esposizione ai rischi di calamità naturali e di altre problematiche legate alle condizioni abitative, come la povertà energetica, questo contributo mette in evidenza il ruolo chiave che il recupero delle abitazioni inutilizzate può svolgere nel percorso verso la transizione ecologica, nelle agende di sviluppo territoriale delle aree rurali marginali, nonché nell'affrontare la carenza di alloggi sociali ed accessibili nelle aree urbane ad alta densità abitativa. Infine, viene presentato come caso di studio un innovativo programma di sviluppo territoriale integrato a partire dalla riabilitazione di abitazioni abbandonate in ambito rurale (progetto case a un euro).

*This article explores the topic of unused dwellings from an Italian perspective. A conceptual distinction between empty and abandoned dwellings, publicly or privately owned, is used to frame the origin and development of this phenomenon in both urban and rural settings. Unused dwellings result from different dynamics which mainly relate to an uneven territorial development, out-migration from shrinking rural areas, housing investments for leisure purpose (second homes in touristic sites), buy-to-rent strategies, and intergenerational transfer (familistic welfare). By discussing the state of maintenance of dwellings, exposure to natural disaster risks and other issues linked to housing conditions, such as energy poverty, this article highlights the key role the renovation of unused dwellings can play in the pathway towards ecological transition, in the local development agenda of marginal rural areas as well as in addressing the lack of social and affordable housing in high-density urban areas. Finally, an innovative program of integrated territorial development through the rehabilitation of abandoned dwellings in rural areas (one euro houses program) is presented as a case study.*

- 1 Igor Costarelli. PhD in Studi Urbani, è assegnista di ricerca e docente a contratto presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università Milano Bicocca. Precedentemente è stato visiting scholar presso il Dipartimento di Urbanistica della Delft University of Technology e il LAB'URBA dell'Université Paris-Est Créteil. I suoi principali interessi di ricerca riguardano i sistemi di edilizia sociale e di gestione abitativa, politiche di mix sociale, segregazione residenziale e rigenerazione urbana.

## 1. Definizione e sviluppi

In Italia il patrimonio abitativo conta 24.135.177 abitazioni. Concentrato maggiormente in alcune regioni come Lombardia, Piemonte, Veneto, Lazio, Campania, Sicilia, Emilia-Romagna, esso è costituito per l'80% da case in proprietà e per il 20% in affitto (Istat 2011). Gran parte delle abitazioni è posseduta da persone fisiche e una quota minore da altre figure giuridiche quali cooperative edilizie, imprese, stato ed enti locali. La fase di massima espansione edilizia ha avuto luogo fra il 1945 e il 1970 in coincidenza con la ricostruzione postbellica che contribuì al rilancio economico-produttivo del paese. In quella fase lo sviluppo edilizio riguardò principalmente il *core* delle città, in particolare dei grandi centri industriali come Milano o Torino, mentre dagli anni Settanta l'espansione edilizia si concentrò nel *ring* metropolitano dando luogo a nuove forme di diffusione residenziale a carattere sub-urbano (Mugnano 2017, Vicari Haddock 2013). Al censimento del 2011, la provincia di Roma registrò un incremento di 800 mila abitazioni rispetto al 1971, +370 mila la provincia di Milano e + 300 mila la provincia di Torino.

Inoltre, dagli anni Settanta l'Italia si trasforma in una società di proprietari di casa: la quota di famiglie che risiedono in un alloggio di proprietà passa dal 50,8% nel 1971 ad oltre il 70% nel 2011. La maggiore propensione all'acquisto di casa, facilitata da condizioni vantaggiose per accedere al credito, tassi di occupazione relativamente alti e stabilità del reddito, non riguardò solo l'abitazione principale. Gli italiani acquistavano seconde case per uso turistico, per investimento (*buy-to-let*) anche nell'ottica di trasferire un giorno la proprietà ai propri figli sopperendo alle carenze strutturali di un welfare abitativo pubblico che andava progressivamente indebolendosi.

Il patrimonio residenziale in Italia include situazioni abitative molto diverse: appartamenti in città, abitazioni indipendenti e semi-indipendenti in aree suburbane, case uni e bifamiliari nei distretti industriali integrate a spazi di lavoro, case nei borghi antichi, complessi isolati in aree rurali, case vacanze in località turistiche. Questa eterogeneità riguarda anche il valore economico degli immobili a sua volta legato alle strategie insediative che cambiano in funzione dei processi di sviluppo economico creando divari fra territori attrattivi e altri soggetti a progressivo abbandono, spopolamento e sottoutilizzo del patrimonio esistente (Zanfi *et al.* 2021). Non tutto il patrimonio abitativo è infatti occupato da persone che vi abitano stabilmente. Tra il 1971 e l'1981,

la percentuale di abitazioni non occupate da persone residenti è passata dal 12,2% al 20,4% mantenendosi piuttosto stabile nei decenni successivi (21,1% nel 1991, 20,7% nel 2001) per aumentare nel 2011 (22,7%, corrispondente a circa 7 072 556 abitazioni) (dati di censimento).

Osservando le variazioni a livello locale possiamo notare che fra il 1971 e il 2011, questa percentuale è rimasta complessivamente stabile – e su livelli più bassi rispetto al dato nazionale – nei centri urbani come Milano (tra il 5 e 6%), Torino (tra 6 e 8%), Roma (9% circa), Napoli (dal 7 al 4%) mentre è aumentata notevolmente in altre aree del paese come le province di Sondrio, L'Aquila, Crotone, Agrigento, Olbia-Tempio dove la percentuale di abitazioni non occupate da residenti è passata dal 15-20% nel 1971 al 40-50% nel 2011. Con il termine case vuote (*empty dwelling*) facciamo riferimento a unità abitative in stato di conservazione e manutenzione accettabile dove non si verifica alcuna attività al suo interno per un periodo più o meno lungo di tempo. Questa definizione comprende tuttavia diverse casistiche: dall'alloggio temporaneamente non occupato (es. seconde case in aree costiere, montane, rurali o altri luoghi di villeggiatura), agli alloggi permanentemente vuoti o invenduti, ad alloggi che risultano vuoti ma che in realtà sono affittati senza regolare contratto di locazione (Gentili e Hoekstra 2019).

Non tutto il patrimonio residenziale esistente – vuoto o abitato – versa nelle condizioni strutturali tali da garantirne l'utilizzo ai fini abitativi. Case e edifici hanno un proprio ciclo di vita che inizia con l'acquisizione del terreno e la progettazione, prosegue con la costruzione, la manutenzione, la ristrutturazione e può terminare con la demolizione o l'abbandono. Con il termine case abbandonate (*abandoned dwelling*) ci riferiamo alle unità abitative inadatte ad ospitare alcuna funzione a causa di limiti o carenze strutturali dell'immobile. Case vuote (*empty dwelling*) e case abbandonate (*abandoned dwelling*) rappresentano due sottoinsiemi della categoria case inutilizzate (*unused dwelling*) e si distinguono principalmente per lo stato di conservazione e d'uso dell'immobile. A ciò si aggiungono due ulteriori dimensioni rilevanti per descrivere il fenomeno: la titolarità del diritto di proprietà delle abitazioni (pubblica o privata) e la localizzazione (urbano o rurale) (Moroni *et al.* 2020)

Nel caso italiano, fattori *push* e *pull* hanno creato una geografia di aree soggette a dinamiche di abbandono e spopolamento e di altre a forte attrazione di capitale economico e umano. Le case inutilizzate sono solitamente concentrate in aree rurali e poco attrattive dal punto di vista economico-produttivo e del

mercato del lavoro e dunque a bassa domanda residenziale. Il riferimento è alle aree interne, «cioè quelle porzioni di territorio lontane dai poli in cui si concentrano sviluppo e servizi», in tal senso definite marginali (Carrosio 2019: 640). Esse rappresentano il 60% del territorio italiano, sono abitate dal 20% della popolazione e sono ricche di risorse naturali sebbene siano soggette a spopolamento, invecchiamento, bassi tassi di occupazione, redditi medi più bassi soprattutto nei Comuni più interni (periferici e ultraperiferici) (*Ibid.*). Inoltre, l'abbandono delle case si manifesta spesso con un ritardo temporale di una o due generazioni. È il tempo che può trascorrere tra la migrazione dei figli, che lasciano casa dei genitori nelle aree rurali e interne per trasferirsi in città, e la scomparsa dei genitori a cui non segue un ritorno dei figli (Gentili e Hoekstra 2019). Nelle aree a forte attrazione residenziale, come può essere Milano, si verifica invece una dinamica opposta, cioè la carenza di offerta abitativa per rispondere all'aumento della domanda che spesso proviene da giovani che faticano ad inserirsi nel mercato residenziale ed esercitare il diritto alla città. Nelle aree urbane a forte pressione abitativa la presenza di case inutilizzate, lasciate vuote per motivi speculativi, per scelte dei proprietari o per inefficienza gestionale (come spesso accade nell'edilizia residenziale pubblica) sposta il fuoco della questione su un piano di giustizia sociale dal momento che l'alto tasso di *vacancy* contribuisce ad esasperare disagio abitativo, povertà ed esclusione sociale.

Il tema del riuso del patrimonio abitativo inutilizzato sembra oggi godere di una certa attenzione nel più ampio quadro di alcune politiche urbane e territoriali (come il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, Rinascita Urbana, Strategia Nazionale per le Aree Interne) che mirano alla valorizzazione e rigenerazione di aree periferiche a diverse scale (urbana, metropolitana, regionale, nazionale). Particolare attenzione meritano anche le politiche fiscali, come le numerose normative per le detrazioni su ristrutturazioni edilizie e per il risparmio energetico, per riqualificare case ed edifici e le politiche abitative che sollecitano i proprietari di abitazioni vuote a darle in locazione utilizzando la formula del canone concordato.

## 2. Caratteristiche architettoniche e stato di conservazione

Dal punto di vista architettonico e urbanistico, la gran parte del patrimonio abitativo italiano del Novecento è stato costruito seguendo i criteri del moder-

nismo, privilegiando la funzionalità degli edifici e oggettivando la funzione dell'abitare. La forma dei grandi complessi di edilizia residenziale del secondo dopoguerra ben rappresenta questo modello architettonico che viene abbandonato dagli anni Settanta e Ottanta per lasciare spazio ad una forma architettonica più attenta al gusto e alle preferenze individuali, alla personalizzazione del desiderio abitativo, riflettendo una crescente concezione della casa come bene di consumo. L'aumento della mobilità residenziale e della migrazione selettiva dai quartieri di edilizia residenziale verso aree residenziali più moderne ha contribuito al processo di declino dei quartieri (*neighbourhood decline*) di cui la presenza di alloggi vuoti e abbandonati costituisce un tratto caratterizzante. Alloggi e altri spazi inutilizzati del quartiere assumono spesso usi impropri, perché non curati o mal gestiti, creando le condizioni per la diffusione di comportamenti devianti e criminali, aumentando la percezione di insicurezza, disordine, stigmatizzazione degli abitanti (Wassenberg 2018).

Nei contesti rurali e meno densamente urbanizzati il patrimonio residenziale costruito ha assolto contemporaneamente più funzioni oltre a quella abitativa, per esempio quella lavorativa. Si pensi alle case cantoniere, soluzione abitativa e luogo di lavoro del cantoniere addetto alla manutenzione di un tratto di strada (il cantone). Nate con l'obiettivo di prestare assistenza e soccorso ai viaggiatori in transito in aree poco popolate, le case cantoniere erano strutture semplici, costituite da un corpo centrale ad un piano rialzato e copertura, affiancato da due locali più bassi, camera comune e spazi per il ricovero. Erano inoltre caratterizzate dalla tipica tinteggiatura degli esterni in colore rosso pompeiano. Le 1.365 case cantoniere censite nel 1938, per un totale di 2.341 alloggi, sono oggi quasi totalmente abbandonate. Al fine di recuperare e valorizzare quello che rappresenta un vero e proprio patrimonio culturale e architettonico, oltre che residenziale, nel 2015 è stato siglato un accordo di collaborazione tra ANAS, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Agenzia del demanio. La riqualificazione di questi immobili pubblici, totalmente o parzialmente inutilizzati o inutilizzabili, permetterebbe di innescare processi di sviluppo territoriale attraverso modelli di imprenditoria giovanile improntati alla sostenibilità ambientale e al turismo (Contu 2019).

I temi della sostenibilità ambientale, dell'uso efficiente delle risorse naturali e del contrasto al consumo di suolo giocano un ruolo centrale nel dibattito sullo stato d'uso e di conservazione del patrimonio residenziale inutilizzato.

Edifici e capannoni occupano infatti un terzo del suolo consumato. La superficie impermeabilizzata in città come Napoli o Milano supera il 60% della superficie comunale. Nelle aree costiere, per esempio la città lineare adriatica, la pressione edilizia legata alla costruzione delle seconde case – spesso abusive – è una delle maggiori cause di fragilità del territorio (Legambiente 2014).

In un paese ad alto rischio sismico come l'Italia, lo stato di conservazione degli edifici rappresenta un fattore particolarmente rilevante. Si stimano quasi 11 milioni di abitazioni e 758.150 edifici non residenziali (di cui la gran parte non utilizzati) localizzati in zone ad elevato rischio sismico, soprattutto in Campania, Sicilia, Calabria, Lazio ma anche Marche, Abruzzo, Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia. Lo stato di conservazione degli edifici, descritto in termini di presenza/assenza di servizi essenziali all'interno delle abitazioni, è un indicatore della qualità abitativa delle famiglie. La frequenza di famiglie che riportano problemi strutturali e cattive condizioni nel proprio alloggio è generalmente inferiore nelle regioni del Nord rispetto al Centro, al Sud e alle Isole. Continua ad esserci una situazione di grave criticità abitativa e disuguaglianza regionale rispetto alla presenza di servizi essenziali quali poter disporre regolarmente di acqua (solo 3 famiglie ogni 100 al Nord contro quasi 11 al Centro, circa 19 al Sud e addirittura 26 nelle Isole). Se in alcune regioni del Nord, come Trentino Alto-Adige e Friuli-Venezia Giulia, tale problema è pressoché assente in altre è ancora diffuso. È il caso, per esempio, di Calabria (quasi 40 famiglie ogni cento) e Sicilia (29 famiglie ogni cento) (dati Istat).

Dei 12.187.698 edifici residenziali presenti in Italia il 17% è classificato in stato di conservazione pessimo o mediocre (Istat 2011) con alcune variazioni territoriali fra Sud (21%) e Isole (24%) rispetto a Centro (13%), Nord est (12%) e Nord ovest (14%). Dai dati si osserva inoltre che l'80% degli edifici residenziali in stato di conservazione mediocre e pessimo è stato costruito rispettivamente prima del 1980 e prima del 1960 (tab. 1).

Epoca di costruzione	Totale edifici in stato mediocre (v.a.)	(%)	Totale edifici in stato pessimo (v.a.)	(%)
1918 e precedente	441 737	23,94	74 561	36,54
1919-1945	348 766	18,87	53 159	26,05
1946-1960	375 174	20,30	36 389	17,83
1961-1970	320 106	17,32	20 126	10
1971-1980	221 145	11,96	11 533	5,65
1981-1990	104 265	5,64	5 422	2,65
1991-2000	25 896	1,40	1 743	0,85
2001-2005	6 718	0,36	542	0,26
2006 e successive	3 960	0,21	566	0,27
<i>Totale</i>	<i>1 847 767</i>	<i>100</i>	<i>204 041</i>	<i>100</i>

*Tabella 1. Edifici residenziali in Italia in stato di conservazione pessimo e mediocre per epoca di costruzione (Elaborazione dell'autore su dati Istat 2011)*

In passato, soprattutto durante il boom edilizio, si è prestata poca attenzione agli aspetti legati alla qualità dell'edificio in termini di efficienza energetica, isolamento termico o acustico. Oltre il 90% del patrimonio venne costruito prima del 1991, data in cui entrò in vigore la prima legge sul risparmio energetico (l. 10/1991) (Magnani *et al.* 2020). Date queste premesse, la riqualificazione energetica degli edifici, specialmente quelli in stato di conservazione peggiore, rappresenta un capitolo importante delle politiche abitative per la transizione ecologica. Dal 1998 ad oggi sono state emesse numerose normative per incentivare la ristrutturazione edilizia, l'adozione di misure antisismiche e risparmio energetico tramite detrazioni fiscali con aliquote variabili in base al tipo di intervento. Si calcola che dal 2007 al 2016 l'importo speso per interventi di ristrutturazione edilizia sia pari a quasi 116 miliardi di euro per 27 milioni di interventi (21 milioni dei quali realizzati fra il 2012 e il 2016) equivalenti a detrazioni per oltre 5 miliardi di euro. Nel 2016, il maggior numero di immobili sui quali sono stati effettuati interventi di ristrutturazione ha un valore di mercato stimato tra i 40 mila e 190 mila euro (Mef – Agenzia delle Entrate 2019).

### 3. Funzioni sociali e trasformazioni

Nel contesto dei profondi divari socio-territoriali e di crisi dell'accesso all'abitazione che caratterizzano il Paese, la presenza di case inutilizzate, vuote o abbandonate, assume una connotazione particolarmente rilevante per le dinamiche di sviluppo futuro. Sebbene la presenza di case inutilizzate rappresenti entro certi limiti una caratteristica strutturale dei sistemi abitativi, necessaria al normale funzionamento dei mercati immobiliari, al turnover e alla mobilità residenziale dei gruppi sociali (Gentili e Hoekstra 2019), negli ultimi anni è cresciuta la tendenza ad utilizzare il patrimonio abitativo vuoto per usi diversi rispetto al passato.

Molti proprietari che dispongono di alloggi inutilizzati hanno preferito destinare questo patrimonio per la locazione a breve termine anche ad uso turistico, cui diffusione è stata facilitata dalle piattaforme digitali. Questo tipo di locazione, più sicura e remunerativa rispetto alle tradizionali formule d'affitto a medio-lungo termine, contribuisce a ridurre l'offerta abitativa per residenti di lungo periodo, alterando il funzionamento del mercato con effetti escludenti e limitativi del diritto alla città soprattutto per le fasce medio-basse della popolazione.

L'impatto delle piattaforme digitali è stato notevole in quanto ha contribuito a ridefinire significato e potenzialità d'uso delle case vuote. Questa *disruptive innovation* (Guttentag 2015) ha anche alimentato nuove strategie di investimento nel settore immobiliare (*buy to short term rent*). Tuttavia, nel mercato immobiliare non sono presenti unicamente grandi proprietari con fini speculativi ma anche piccoli e medi proprietari portatori di diverse motivazioni e interessi per (non) affittare ed è pertanto necessaria una disamina più attenta per descrivere una realtà molto articolata. Fra le ragioni per cui alcuni proprietari preferiscono non affittare il proprio patrimonio vi è anche l'incertezza, specialmente in tempi di crisi economica, legata alla solvibilità dei futuri inquilini (Brunetti e Torricelli 2017).

Se da un lato vi sono immobili totalmente o parzialmente inutilizzati, dall'altra vi è oggi in Italia un numero crescente di persone che vive una condizione di vulnerabilità o esclusione abitativa. 51.000 persone vivono in rifugi di fortuna, sui marciapiedi, nelle stazioni e sotto i portici delle città (Caritas 2020). Esclusione e vulnerabilità riguardano anche chi vive in alloggi con standard abitativi inadeguati, i giovani che faticano a intraprendere percorsi di auto-



nomia abitativa per i costi eccessivi dell'alloggio e carriere lavorative incerte, e quanti riescono a trovare abitazioni accessibili in quartieri sempre più distanti dai nodi produttivi e residenziali a causa dei processi di gentrificazione.

Di fronte ad una domanda abitativa complessa e in mutamento, le tradizioni politiche abitative pubbliche faticano da sole a trovare una risposta. Sono circa 650.000 le domande per la "casa popolare" invase destinate ad essere assorbite dal settore dell'affitto privato che di fatto svolge oggi anche una funzione sociale sostituendosi all'affitto sociale. Tuttavia, questo crea dei problemi di sostenibilità dei costi di locazione in un mercato ormai liberalizzato oltre vent'anni fa (l. 431/1998). Dei 4,3 milioni di famiglie che vivono in regime di locazione quasi 3 milioni pagano un canone di locazione superiore al 30% delle loro entrate (Caritas 2020).

Un altro indicatore della crescente insicurezza abitativa è rappresentato dagli sfratti. Il numero di procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo emessi in Italia nel 2019 è 48.543 di cui 42.326 (87%) per morosità (o altra causa diversa dalla necessità del locatore o fine locazione) (Ministero dell'Interno). Tra il 2014 e 2019 sono stati emessi 320.000 provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili, dei quali circa 283.000 per morosità (Caritas 2020).

Per contrastare il crescente disagio abitativo sembra esserci una rinnovata attenzione delle politiche, prevalentemente a livello regionale e comunale, verso misure che incentivano l'uso del patrimonio abitativo vuoto. In diversi contesti, metropolitani e non, stanno nascendo delle agenzie sociali per la locazione, gestite da enti pubblici o soggetti no-profit, con l'obiettivo di promuovere l'uso del canone concordato come strumento per calmierare l'offerta di affitti. Queste agenzie offrono supporto e orientamento sulle modalità di stipula del contratto e sui benefici possibili. Si tratta di una vera e propria forma di intermediazione fra proprietari e affittuari che in alcuni contesti, come quello lombardo (si veda D.G.R. 1032/2013 e D.G.R. 2207/2014) fa leva su incentivi, tra cui un fondo per proteggere dal rischio di insolvenza, per spingere i proprietari di alloggi vuoti ad affittarli a canone concordato a famiglie a rischio sfratto. Misure simili a quelle applicate dalle agenzie sociali per la locazione si possono riscontrare in altri contesti mediterranei, come la Spagna, che condividono con l'Italia alte percentuali di case vuote e un settore della locazione sociale molto debole (Pareja-Eastaway e Sánchez-Martínez 2017).

Per quanto riguarda il fenomeno delle case vuote e abbandonate di proprietà pubblica, dei comuni o degli enti per l'edilizia residenziale pubblica (ERP), la

questione si pone su un piano diverso dal contesto privato in quanto indicherebbe un uso poco efficiente di risorse che potrebbero essere meglio impiegate per il bene comune (Moroni *et al.* 2020). Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, che in Italia conta circa 800 mila abitazioni e risale ai primi anni del Novecento, sconta in alcuni casi problemi legati alla malagestione che, complice anche il sottofinanziamento statale e il disimpegno politico, è finito per concentrare situazioni di estremo disagio, abusivismo che impattano anche sulla qualità della vita e sulle relazioni fra condomini. Nelle regioni del Centro e Sud si sono registrati fino al 10% degli alloggi ERP occupati abusivamente (Federcasa 2015)

Una delle strategie a cui spesso si fa ricorso per gestire la questione degli alloggi pubblici vuoti o inutilizzabili è quella dell'alienazione del patrimonio. In altre circostanze sono state avviate sperimentazioni per concedere l'autogestione e/o il recupero degli immobili da parte degli stessi inquilini con o senza un loro impegno diretto in termini di risorse economiche. In altri casi ancora, alloggi che necessitano piccoli o grandi interventi di ristrutturazione al fine di poter essere utilizzati sono stati concessi in gestione ad enti del terzo settore, come le cooperative d'abitazione, che hanno valorizzato e rimesso in circolazione questo patrimonio assegnandolo a categorie sociali bisognose, spesso anche nell'ambito di progetti innovativi di inclusione sociale ed abitativa.

Secondo quanto risulta dai dati comunicati al Mef (2017) dalle amministrazioni che si occupano di edilizia residenziale, il patrimonio di proprietà dell'azienda per l'edilizia residenziale di Milano censito nel 2017 conta 38.348 abitazioni di cui 32.585 utilizzate (85%) e 5.763 inutilizzate (15%). Di queste l'80% è in ristrutturazione mentre il 20% rimane inutilizzato.

Immobili vecchi e in cattivo stato di conservazione sono anche meno efficienti dal punto di vista energetico. Il maggior consumo energetico per riscaldare o raffrescare gli ambienti interni può incidere notevolmente sui bilanci di famiglie già fragili economicamente creando condizioni diffuse di povertà energetica.

#### **4. Un caso di studio: il progetto case a 1 euro**

Circa il 70% dei comuni italiani conta meno di 5 mila abitanti. Si tratta di circa 5.600 piccoli centri a rischio spopolamento e abbandono a causa della

migrazione della popolazione verso le città, degli effetti dei disastri naturali oppure per la mancanza di infrastrutture e servizi adeguati (Benedini 2018). Eppure, questi centri sono presidi di grande valore naturalistico, culturale, architettonico e paesaggistico, si pensi ad esempio ai borghi. Contrastare lo spopolamento riattivando le risorse di questi territori rappresenta un orizzonte strategico molto importante per le politiche di sviluppo territoriale. Il progetto *case a 1 euro* (<https://casea1euro.it/>) costituisce una possibile leva per valorizzare il patrimonio residenziale sottoutilizzato o inutilizzato destinandolo a fini abitativi e/o turistico-ricettivi secondo un'ottica di sostenibilità dei luoghi.

Il progetto delle case a 1 euro si rivolge ai proprietari di case private in disuso disponibili a cedere l'immobile all'amministrazione comunale aderente al progetto che a sua volta lo venderà ad un prezzo simbolico di 1 euro. Il futuro acquirente deve garantire la ristrutturazione dell'immobile entro un periodo stabilito dal comune, di solito da 1 a 3 anni dall'acquisto. In questo modo il proprietario può liberarsi di un immobile vecchio e in stato avanzato di degrado, spesso anche pericoloso per l'incolumità e oneroso per le tasse sugli immobili dovute. I comuni, facendosi da garante fra proprietario privato e i soggetti che si prendono l'onere di ristrutturare, possono creare i presupposti favorevoli per riabilitare il patrimonio abitativo abbandonato, attirare nuove popolazioni e attività economiche valorizzando il turismo in aree di particolare pregio paesaggistico.

La possibilità di usufruire di agevolazioni per ristrutturazioni edilizie ed energetiche, come discusso nei paragrafi precedenti, è applicabile anche a questo tipo di ristrutturazione rendendo l'opportunità vantaggiosa per l'acquirente e complessivamente positiva per la sostenibilità in quanto si incentiva il recupero di edifici preesistenti senza consumare altro suolo.

I comuni che hanno aderito al progetto case a 1 euro sono concentrati soprattutto nel Sud e nelle Isole (Calabria, Sicilia, Sardegna). Ogni comune emana apposito bando che contiene finalità dell'intervento, la descrizione degli immobili in vendita (completa di fotografie, visure catastali, ubicazione, epoca di costruzione, superficie, valore dei fabbricati), la tipologia di soggetti ammessi a partecipare al bando e quelli attuatori dell'intervento (ad es. privati, società di gestione immobiliare, imprese turistiche), le modalità e i criteri di selezione degli assegnatari e le condizioni da rispettare.

Un caso particolarmente interessante è quello del comune di Ollolai in Sardegna. Situato nella Barbagia, un'area montuosa della provincia di Nuoro,

Ollolai conta poco più di 1.200 abitanti. Il comune ha aderito al progetto case a 1 euro mettendo in vendita alcune abitazioni del centro storico inutilizzate e da ristrutturare con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento, incentivare l'insediamento di nuove popolazioni (dal ritorno degli emigrati alle giovani coppie di Ollolai), stimolare il settore edile e attrarre turismo. Il progetto è stato accompagnato da una strategia di marketing territoriale accurata e originale, ne è testimone il fatto che il piccolo borgo è diventato il set di un reality show olandese, Ollolanda, che ha contribuito a far conoscere il luogo oltre i confini nazionali veicolando un'immagine di località accogliente, ricca di cultura, dallo stile di vita unico. Il comune ha così ricevuto numerose domande di adesione al progetto dall'Italia e dall'estero (Rovelli 2021).

Cogliendo l'eredità del successo del progetto case a 1 euro, nel 2020 è stato avviato un nuovo programma di sviluppo territoriale nel quadro del Programma Integrato di Riordino Urbano (P.I.R.U.) promosso dal Comune di Ollolai e finanziato dalla Regione Autonoma della Sardegna per 4.439.700 euro. Per la gestione del programma è coinvolta una rete di soggetti privati, locali e non, formata da Avanzi, Caire, Sardarch, A|Cube, e costituita da architetti, ingegneri, urbanisti ed esperti in progettazione partecipata e gestione di comunità. Il progetto *Ollolai.Capitale* promuove la rigenerazione degli spazi urbani, dal centro storico ai luoghi di socialità, della cultura, della salute e del tempo libero, intervenendo sul tessuto connettivo della comunità. Accanto a misure per la riabilitazione delle case si sviluppano azioni immateriali come attività di ascolto e consultazioni pubbliche, laboratori di co-progettazione, di co-working di comunità, *community hub*, corsi di formazione sulla gestione sociale dell'abitare. L'idea di investire sia sulle infrastrutture materiali, a partire dalla riqualificazione delle unità abitative, sia sulle infrastrutture sociali per la comunità locale riflette una visione integrata di sviluppo e riattivazione sociale e territoriale che ambisce ad essere un modello da replicare in altri contesti dove si vogliono avviare strategie di marketing territoriale per la promozione dei luoghi.

## 5. Conclusioni

Il patrimonio abitativo vuoto e abbandonato può rappresentare una risorsa per rispondere ad alcune sfide attuali e future. Le oltre sette milioni di abitazioni

vuote possono essere mobilitate per sviluppare soluzioni in grado di assicurare l'accesso alla casa ad una parte più ampia della popolazione esclusa dal welfare abitativo. Allo stesso modo, intervenire migliorando l'efficienza energetica del patrimonio abitativo più obsoleto – costruito ormai oltre 40 anni fa – può migliorare il benessere degli abitanti e contrastare la povertà energetica. Case vuote e abbandonate costituiscono infrastrutture abitative potenzialmente importanti per l'agenda di sviluppo nelle aree rurali e marginali del paese. Al fine di progettare usi più virtuosi di questo patrimonio è tuttavia necessario conoscerlo meglio. I dati oggi disponibili, infatti, non consentono sempre di distinguere chiaramente tutte le caratteristiche del patrimonio inutilizzato, presupposto essenziale per elaborare progetti e politiche efficaci.

Le modalità di intervento per valorizzare il patrimonio inutilizzato dovranno prestare particolare attenzione alla localizzazione (urbano – rurale) e alla titolarità del diritto di proprietà (pubblica o privata) poiché da queste dipendono tanto la definizione del problema quanto l'inquadramento delle risposte a tali problemi (Moroni *et al.* 2020). Nei contesti urbani, specialmente quelli dove la tensione abitativa è maggiore, il riuso del patrimonio inutilizzato può essere orientato alla riduzione delle disuguaglianze abitative e sociali anche attraverso una rinnovata attenzione agli spazi inutilizzati diffusi nei quartieri che possono trasformarsi in luoghi del welfare di comunità.

In ambito rurale, o in altre aree meno densamente abitate, occorrerà riabilitare il patrimonio inutilizzato e costruire un'offerta articolata di servizi e opportunità per rendere questo patrimonio vivibile dopo averlo recuperato. Progetti integrati di sviluppo turistico, culturale e di promozione del territorio, come osservato nel caso del Comune di Ollolai, possono dare un impulso all'economia locale. Nuove opportunità si aprono anche grazie alle nuove forme di telelavoro, alla ricerca di nuovi stili di vita fuori città indotti dalla pandemia e ad alcune recenti tendenze che vedono molti giovani ritornare nelle zone rurali per lavorare nel settore dell'agricoltura. Al fine di regolare questi processi e iniziative – che possono naturalmente avere degli effetti indesiderati o inattesi sulla comunità locale – sarà particolarmente importante il ruolo di regia dell'attore pubblico anche nell'ipotesi di estendere o replicare tali modelli di intervento su larga scala.

## Bibliografia

- Benedini D. (2018), “Censimento di un’Italia che scompare”, <http://planetb.it/borghi-abbandonati-censimento-di-unitalia-che-sta-scomparendo/>.
- Brunetti M. e Torricelli C. (2017), “Second homes in Italy: every household’s dream or (un)profitable investments?”, *Housing Studies*, 32(2), pp. 168-185.
- Caritas (2020), “Casa, bene comune. Il diritto all’abitare nel contesto europeo. Dossier con dati e testimonianze”, Numero 60, Novembre 2020, [https://www.caritas.it/materiali/europa/ddt60\\_europa2020.pdf](https://www.caritas.it/materiali/europa/ddt60_europa2020.pdf).
- Carrosio G. (2019), “Italia sostenibile: riconnettere le aree interne”, *Aggiornamenti Sociali*, ottobre 2019, pp. 640-650.
- Contu S. (2019), “Le case rosse. Case cantoniere: biografia di un patrimonio culturale minore”, in Boi L., Cannas A. e Vargiu L. (a cura di), *Abitare. Approcci interdisciplinari e nuove prospettive*. Cagliari, UNICA press, pp. 83-98.
- Federercasa (2015), *L’edilizia Residenziale Pubblica. Elemento Centrale della Risposta al Disagio Abitativo*, Roma, Federercasa.
- Gentili M. e Hoekstra J. (2019), “Houses without people and people without houses: a cultural and institutional exploration of an Italian paradox”, *Housing Studies*, 34(3), pp. 425-447.
- Guttentag D. (2015), “Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector”, *Current Issues in Tourism*, 18(12), pp. 1192-1217.
- Istat (2011), 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni.
- Legambiente (2014), “Basta case vuote di carta”, [https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier\\_stopconsumodisuolo\\_maggio2014.pdf](https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_stopconsumodisuolo_maggio2014.pdf).
- Magnani N., Carrosio G. e Osti G. (2020), “Energy retrofitting of urban buildings: A sociospatial analysis of three mid-sized Italian cities”, *Energy Policy*, 139, 111341.
- Mef – Agenzia delle Entrate (2019), “Gli immobili in Italia. Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare”, Roma, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/gli-immobili-in-italia-2019>
- Mef (2017), “Elenco dei beni immobili dichiarati dalle Amministrazioni Pubbliche al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell’Economia e delle Finanze per l’anno 2017”, [http://www.dt.mef.gov.it/attivita\\_istituzionali/patrimonio\\_pubblico/censimento\\_immobili\\_pubblici/open\\_data\\_immobili/dati\\_immobili\\_2017.html](http://www.dt.mef.gov.it/attivita_istituzionali/patrimonio_pubblico/censimento_immobili_pubblici/open_data_immobili/dati_immobili_2017.html).
- Moroni S., De Franco A. e Bellè B. M. (2020), “Unused private and public buildings: Re-discussing merely empty and truly abandoned situations, with particular reference to the case of Italy and the city of Milan”, *Journal of Urban Affairs*, 42(8), pp. 1299-1320.

- Mugnano S. (2017), *Non solo housing: qualità dell'abitare in Italia nel nuovo millennio*, Milano, FrancoAngeli.
- Pareja-Eastaway M. e Sanchez-Martinez T. (2017), "Social housing in Spain: what role does the private rented market play?", *Journal of Housing and the Built Environment*, 32, pp. 377-395.
- Rovelli M. (2021) "Ollolai, smart working in Sardegna: il piccolo paesino diventa meta dei lavoratori di Londra e New York", *Corriere della Sera*, 1 marzo, [https://www.corriere.it/tecnologia/21\\_marzo\\_01/ollolai-smart-working-sardegna-piccolo-paesino-diventa-meta-lavoratori-londra-new-york-0adc49ce-7a6c-11eb-bfba-4b97c-2207ce7.shtml](https://www.corriere.it/tecnologia/21_marzo_01/ollolai-smart-working-sardegna-piccolo-paesino-diventa-meta-lavoratori-londra-new-york-0adc49ce-7a6c-11eb-bfba-4b97c-2207ce7.shtml).
- Vicari Haddock S. (a cura di) (2013), *Questioni urbane*, Bologna, Il Mulino.
- Wassenberg F. (2018), "Beyond an Ugly Appearance: Understanding the Physical Design and Built Environment of Large Housing Estates", in Baldwin Hess D., Tammaru, T. e van Ham M. (a cura di), *Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*, Springer Open, pp. 35-56.
- Zanfi F., Daglio L., Perrone A. e Rusci S. (2021), "Bonus edilizi: diversificazione e integrazione con politiche urbane e territoriali", in Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina, G. e Zanfi F. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Bologna, Il Mulino, pp. 149-161.