



**Politecnico  
di Torino**

Politecnico di Torino

Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale

A.a. 2024/2025

Sessione di Laurea Luglio 2025

**Pratiche sociali urbane per il diritto alla città durante la crisi  
dell'economia globalizzata:**

**Dalle azioni di strada alla legiferazione popolare per la casa**

Relatrice:

Cristiana Rossignolo

Corelatore:

Enrico Pulitani

Candidato:

Emanuele Avidano



*Ai miei nonni*



# Indice

INTRODUZIONE	1
Capitolo 1. Riferimenti per la politica urbana: il diritto alla città	
1.1. La prima idea di diritto alla città: il contesto di formazione	
1.1.1. Gli anni del miracolo economico e della crisi urbana in Occidente	5
1.1.2. L'esaurirsi del fordismo e il movimento del Sessantotto	6
1.1.3. L'espansionismo diseguale delle città: l'esempio degli Stati Uniti di Jane Jacobs	9
1.2. L'urbano secondo Henri Lefebvre	
1.2.1. Verso il predominio mondiale dell'urbanizzazione	14
1.2.2. L'industrializzazione come impedimento per una società urbana	16
1.2.3. Le prospettive di un'urbanistica ideologica, tra strategia e pratica urbana	19
1.2.4. Il diritto alla città come mezzo per compiere la società urbana	20
Capitolo 2. Ricerca di un significato globale per il diritto alla città: le dichiarazioni della <i>World Charter for the Right to the City</i> e della <i>New Urban Agenda</i>	
2.1. Movimenti sociali urbani e istituzioni dalla crisi del fordismo alla globalizzazione	23
2.2. <i>World Charter for the Right to the City</i> : il diritto alla città come somma di diritti fondamentali	25
2.3. <i>New Urban Agenda</i> : il diritto alla città per un capitalismo sostenibile	31
Capitolo 3. Attuazione del diritto alla città dopo la crisi finanziaria globale del 2008: il nodo della casa	
3.1. La casa: una risorsa finanziaria o un diritto fondamentale?	
3.1.1. Alla base del diritto alla città: l'accesso ai beni fondamentali	39
3.1.2. L'accesso all'abitazione tra Diritto pubblico e Diritto privato	41
3.1.3. La finanziarizzazione delle politiche abitative in Occidente	42
3.2. Le cause immobiliari della crisi finanziaria globale	
3.2.1. L'affermazione del modello della casa di proprietà: confronto tra Europa e Stati Uniti	45
3.2.2. La crescita incontrollata del mercato dei mutui <i>subprime</i>	46
3.3. L'appropriazione dello spazio come risposta sociale alla crisi: il movimento <i>Occupy</i>	48
3.4. Dalla disobbedienza civile alla partecipazione politica attiva: la PAH spagnola	
3.4.1. Il sistema abitativo dalla fine del franchismo allo scoppio della bolla immobiliare	51

3.4.2. La crisi in Spagna: l'emergenza sfratti e il movimento 15M	53
3.4.3. Le prime campagne della PAH: le azioni di strada per bloccare gli sfratti	56
3.4.4. Il primo tentativo di una legge popolare nazionale sulle ipoteche: la ILP <i>Hipotecaria</i>	58
3.4.5. Dalla PAH alle coalizioni civiche per le elezioni comunali: il progetto neomunicipalista	59
3.4.6. L'affermazione dell'iniziativa legislativa popolare in Catalogna: dalla Legge 24/2015 alla Legge 1/2022	61

#### Capitolo 4. La questione abitativa come terreno di co-costruzione per le istituzioni e i movimenti sociali urbani, a partire dal contesto amministrativo dei Paesi del Sud Europa

4.1. Caratteristiche dei sistemi abitativi "mediterranei": un confronto tra Spagna e Italia	
4.1.1. La cultura della casa di proprietà e il suo ruolo negli investimenti immobiliari	67
4.1.2. Il rapporto tra un sistema di <i>welfare</i> familistico e il mercato dei mutui	68
4.1.3. Il settore degli affitti privati a seguito della liberalizzazione	70
4.2. Il fenomeno delle case vuote come questione endemica dei Paesi del Sud Europa	
4.2.1. Le definizioni di casa vuota	71
4.2.2. Il "paradosso mediterraneo" nell'economia del mercato immobiliare	72
4.3. Dinamiche dei prezzi immobiliari in Italia dopo la crisi finanziaria globale	75
4.4. L'uso sociale degli alloggi vuoti: la delibera di iniziativa popolare "Vuoti a rendere" a Torino	
4.4.1. La situazione del sistema abitativo torinese	77
4.4.2. I presupposti giuridici della delibera: dalla Costituzione italiana alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo	81
4.4.3. Le proposte operative, sul solco della Legge 24/2015 della Catalogna	82
4.4.4. La campagna per la promozione della delibera	84
4.5. Le misure di "Vuoti a rendere" in altri contesti municipali	
4.5.1. Bologna: censimento dei vuoti abitativi	88
4.5.2. Amsterdam: sanzioni economiche	90
4.5.3. Roma: requisizioni	91

CONCLUSIONI	92
Riferimenti bibliografici	97
Riferimenti legislativi	103
Sitografia	103

## INTRODUZIONE

L'epoca contemporanea si caratterizza per un'espansione della dimensione urbana senza precedenti nella storia. Ormai superato definitivamente quel dominio che la realtà rurale poteva ancora esercitare sulle città prima della rivoluzione industriale, l'urbanizzazione, come prospettato dal filosofo francese Henri Lefebvre, pare destinata ad allargare i propri spazi di influenza su tutta la superficie del mondo, arrivando ad interagire con qualsiasi tipo di *habitat*. Si è così portati ad interrogarsi sul peso che la realtà urbana ha assunto oggi sulla vita quotidiana dei cittadini, su come le pratiche sociali si intreccino in uno spazio complesso come quello urbano. Dalla fine della Seconda guerra mondiale, un alternarsi di crescite e contrazioni economiche non ha realmente messo in discussione, soprattutto in Occidente, le logiche produttiviste e il perseguimento di una razionalità di mercato che hanno continuato a condizionare le politiche governative e si sono ripercosse anche sui rapporti sociali. In questo frangente, facendo riferimento al "pensiero urbano" dello stesso Lefebvre, risulta utile rievocare l'idea originaria di "diritto alla città" (che egli propose alla fine degli anni Sessanta del XX° secolo) così da usarla come strumento di lettura delle dinamiche politiche, sociali ed economiche che oggi caratterizzano la realtà urbana. L'ipotesi di partenza che percorre questo elaborato è che il diritto alla città così come presentato a suo tempo da Lefebvre, cioè non come diritto stabilito dalla giurisprudenza ma come necessità collettiva, possa ancora essere attuale come prospettiva politica capace di interpretare e superare le criticità urbane del nostro tempo, e anzi acquisisce più forza proprio in questo nostro tempo.

Oggi i temi d'attualità sono cambiati rispetto a quando Lefebvre scrisse i suoi saggi di sociologia urbana, tuttavia alcune questioni in particolare, come la crisi climatica e le difficoltà connesse agli approvvigionamenti energetici, sono rimaste e perdurando nel tempo hanno assunto dimensioni maggiori. Ad ogni modo le politiche delle istituzioni, a partire dal livello internazionale, sono tuttora mosse da un economicismo di fondo che generalmente finisce col mettere in secondo piano i bisogni sociali e ambientali, motivo per cui troppo spesso si sono create ingiustizie e disuguaglianze diventate via via più gravi tra regioni del mondo diverse, ma anche all'interno della popolazione di uno stesso Paese. Le disparità di risorse e servizi possono essere osservate a livello geografico tra regioni di uno stesso Stato (pensando all'Italia si può considerare la questione meridionale), tra contesti rurali e contesti urbani, così come tra un quartiere e un altro di una stessa città. Proprio le città sono i luoghi in cui avvengono i maggiori processi decisionali che coinvolgono poi i territori circostanti, in particolare a livello di organizzazione spaziale.

In questo contesto, aspetti come l'appropriazione dello spazio e la partecipazione alla vita pubblica, che Lefebvre pone alla base del diritto alla città, possono ancora essere degli elementi di partenza da cui elaborare dei metodi per la costruzione di una realtà urbana diversa da quella odierna, più politicamente democratica, socialmente inclusiva e sostenibile a livello ambientale. D'altra parte, anche le disuguaglianze eccessive che gli apparati istituzionali (dal livello internazionale a quello locale) hanno permesso nei decenni passati sono state, per reazione, lo stimolo che ha portato la società civile a ricercare in modo autonomo delle soluzioni alternative e radicali ai problemi urbani. A partire dalle proposte per il tema dell'abitazione (da considerare in quanto espressione di un diritto essenziale per il raggiungimento del diritto alla città), si tratta di soluzioni che fanno appello ai diritti umani e sociali, al pari delle dichiarazioni delle Nazioni Unite e di quelle delle organizzazioni non governative che hanno trattato il diritto alla città, ma al contempo esse mettono in discussione le strutture ideologiche essenzialmente capitaliste che inquadrano la maggior parte degli atti e dei programmi istituzionali. In questo contesto è quindi utile porre attenzione alle iniziative di quei movimenti sociali urbani che, in base ai temi del loro impegno, ancora ricercano un accesso democratico alle risorse materiali, si

impegnano per contrastare gli accumuli di ricchezza e in generale qualsiasi tipo di politica che metta l'interesse dei capitali e il diritto di proprietà al di sopra dei diritti sociali. Si tratta di forme di organizzazione politica e sociale che già ottennero molta rilevanza in un frangente storico come il Sessantotto; in seguito, ogni movimento a modo proprio ha assunto caratteri e modalità operative anche diverse rispetto all'origine, pur non prescindendo da un continuo impegno per consapevolizzare i cittadini circa i propri diritti e le proprie responsabilità civiche. Anche per questo, essi possono essere determinanti nelle vicende politiche che interessano un ambiente urbano, anche a livello di decisioni urbanistiche.

In questa ricerca verranno considerate le istanze dei movimenti sociali urbani per il diritto alla città a partire da un livello globale, che può essere rappresentato dal *World Social Forum*, una piattaforma nata negli anni della globalizzazione in opposizione al paradigma economico allora dominante, e formata da alleanze internazionali di gruppi e organizzazioni sociali di diverso tipo. A livello nazionale e locale, si vedrà invece come la crisi finanziaria globale del 2008 abbia segnato una nuova fase per i movimenti: l'apertura, soprattutto in Occidente, di una grave recessione economica pagata in particolare dai ceti più disagiati ha messo in evidenza le contraddizioni di un'economia globalizzata dipendente dalle transazioni finanziarie. Il risentimento sociale verso l'ambiente politico e finanziario ha assunto, negli anni immediatamente successivi allo scoppio della crisi, le forme della protesta di strada: un particolare rilievo mediatico è infatti stato dato alle occupazioni delle piazze così come a quelle dei centri amministrativi e finanziari, quando persone in gran numero si sono impegnate nel sollecitare i governi e in generale le amministrazioni pubbliche a cambiare i propri criteri di programmazione economica, a portare la cura dei bisogni sociali in cima alle priorità politiche, soprattutto per offrire risposte a quelle fasce di popolazione che decenni di ricette neoliberiste avevano relegato ai margini della società. Queste dimostrazioni hanno anche fornito l'occasione per raccogliere, in seno alla società civile, le conoscenze e le competenze necessarie al fine di elaborare delle proposte di riforma legislativa che, una volta indirizzate alle istituzioni, hanno potuto aprire dei canali di confronto diretto tra la base della cittadinanza e la classe amministrativa, ridando così anche un certo peso all'aspetto della partecipazione attiva alla vita pubblica.

Nell'elaborato verranno trattati alcuni esempi di queste iniziative di legiferazione popolare, in particolare per quanto riguarda contesti nazionali occidentali caratterizzati da bassi livelli di *welfare*, come quelli del Sud Europa, dove le amministrazioni locali sono penalizzate da una carente assistenza finanziaria da parte dei livelli di governo più alti e da un decentramento poco organizzato delle responsabilità amministrative. Qui il protagonismo dei movimenti sociali già in passato aveva dimostrato la sua utilità nel garantire livelli essenziali di assistenza alle fasce della popolazione più disagiate. I Paesi di cui si parla sono del resto tra quelli maggiormente colpiti dalla crisi finanziaria del 2008 e dalla conseguente crisi del debito sovrano europeo. Nello specifico, gli argomenti delle proposte di legge considerate vertono sulla tutela del diritto all'abitazione, da intendersi sia come riaffermazione di un bisogno fondamentale in anni di forti dissesti economici e sociali, sia come parte di un più ampio e complesso diritto alla città. Nel caso spagnolo trattato, le iniziative legislative dell'organizzazione nazionale *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*, rivolte al Parlamento nazionale e a quello della Comunità autonoma della Catalogna, hanno cercato di offrire risposte all'emergenza degli sfratti dovuta al fallimento di un mercato dei mutui che si era espanso in modo sconsiderato. L'instabilità e l'insicurezza del sistema abitativo è un tema si inserisce all'interno di un più ampio modello di *welfare state* tipico di questi Paesi, in quanto basato su molti caratteri comuni: dalla ridotta spesa pubblica al grande risparmio privato, dalla proprietà come fondamento dei rapporti sociali, si può vedere come sul mercato immobiliare tutto ciò si sia tradotto in una distorsione della legge dell'offerta causata in gran parte da un vasto quanto eccessivo patrimonio di abitazioni vuote e non destinate ad alcun utilizzo alternativo. In Italia, dove il problema sta assumendo dimensioni rilevanti, la campagna Vuoti a rendere per la promozione di una delibera popolare sta

cercando di porre luce sui vuoti urbani, pubblici e privati, della Città di Torino, al fine di richiedere al Comune l'adozione di misure per restituire questo tipo di immobili all'uso della collettività, facendo leva sulla funzione sociale della proprietà prevista anche dalla Costituzione italiana.

L'obiettivo dell'elaborato è quello di mostrare come questo tipo di progettualità dal basso, nate da un contesto di forte sfiducia verso le istituzioni, possano invece rappresentare per queste ultime un'occasione per sopperire alle proprie carenze nell'offerta di servizi e quindi nella tutela dei diritti dei cittadini. In tal caso occorre che le varie forme di organizzazione civica che operano a livello municipale siano supportate dalle istituzioni locali nel loro impegno per il rafforzamento della coesione sociale presso le comunità (comunità che nelle grandi città possono stringersi alla scala di quartiere, ma possono toccare anche scale più ampie a seconda delle circostanze), così come è necessaria una regolamentazione dei rapporti tra i gruppi sociali e le amministrazioni pubbliche che punti ad aumentare il ruolo e le possibilità dei primi: la semplice consultazione della cittadinanza per quanto riguarda azioni e progetti che vanno a incidere sullo spazio urbano (cosa che peraltro avviene già oggi in molte città europee), deve quindi essere progressivamente superata in favore di un reale processo di co-costruzione delle politiche urbane. In questo senso, il diritto alla città così come concettualizzato da Lefebvre, è stato qui usato come un quadro teorico di riferimento per valutare in che modo i movimenti, le associazioni e i gruppi presentati nei casi proposti abbiano operato o stiano operando in questa direzione.

Riguardo all'ordine e alla suddivisione dei contenuti, l'elaborato è stato strutturato in quattro capitoli.

Il Capitolo 1 presenta l'idea del diritto alla città in rapporto al periodo in cui essa venne introdotta per la prima volta da Henri Lefebvre nel dibattito intellettuale, ovvero la fine degli anni Sessanta del Novecento: si tratta del culmine di una lunga fase storica di espansione economica, industriale e anche urbanistica finita con l'essere segnata da profonde contraddizioni che si protrassero nei decenni a seguire portando inesorabili cambiamenti presso le società del mondo, motivo per cui si cerca di mostrare come proprio in quegli anni il diritto alla città divenne per la politica, e in particolar modo per la politica urbana, un concetto necessario, elaborato successivamente anche da altri autori. Per far questo si considera il cammino del "fenomeno urbano" che Lefebvre traccia nel testo "La rivoluzione urbana", ponendo particolare attenzione alla transizione dalla fase dell'industrializzazione a quella non ancora compiuta dell'urbanizzazione nel contesto della città neocapitalista: in questo quadro si rimarca il ruolo che il diritto alla città può assumere nel superare le criticità delle logiche del produttivismo industriale e portare verso quella società urbana basata sulla cura dei bisogni sociali e ambientali che Lefebvre vede come orizzonte dell'urbanizzazione.

Il Capitolo 2 tratta di come il diritto alla città abbia assunto una rilevanza sempre maggiore grazie ai movimenti sociali urbani che l'hanno fatto proprio durante gli anni in cui si è affermata la globalizzazione: da allora è emerso come principio guida in dichiarazioni e programmi di portata mondiale, redatti sia dalle organizzazioni sovranazionali dei movimenti sociali che dalle agenzie e istituzioni internazionali che gravitano intorno all'ONU. Anche in considerazione dei rapporti che intercorrono tra queste realtà tra loro eterogenee, si vuole mostrare come al diritto alla città siano stati attribuiti significati diversi a seconda delle finalità politiche dei documenti in cui esso è stato inserito in qualità di principio guida. In particolare, vengono evidenziati i modi in cui è stato rapportato ai diritti umani fondamentali e alle politiche sociali pubbliche che servono a garantirli. Per illustrare questi aspetti, verranno considerati a titolo di esempio alcuni passi della *World Charter for the Right to the City*, documento realizzato nel contesto della piattaforma civile e informale del *World Social Forum*, e la *New Urban Agenda* adottata dalla Conferenza *Habitat III* delle Nazioni Unite nel 2016.

Il Capitolo 3 ricerca delle possibili applicazioni pratiche del diritto alla città nei movimenti di protesta della società civile nati dopo la crisi finanziaria globale del 2008, l'evento che ha segnato un primo vero

declino del modello economico della globalizzazione. Partendo dal legame che Lefebvre pone tra il diritto alla città e la politica dello spazio, ci si focalizza sulle questioni della proprietà e dell'accesso in riferimento al tema della casa: oltre al fatto che la crisi del 2008 nasce negli Stati Uniti come una crisi immobiliare, la casa in quanto bene e diritto fondamentale può dare risalto ai rapporti tra organizzazione spaziale e disuguaglianze sociali di cui ogni politica spaziale deve tenere conto. I casi trattati riguardanti le iniziative delle forze sociali partono dalle dimostrazioni di strada per il rispetto dei diritti sociali (movimento *Occupy*, movimento 15M) per arrivare a forme di rivendicazione più complessa che hanno unito le azioni di protesta con il confronto diretto con le istituzioni, attraverso l'elaborazione di proposte di legiferazione popolare che hanno comunque segnato una rottura con le politiche abitative di tendenza presso gli ambienti di governo: a tal proposito, viene considerata la vicenda della *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*, attiva in Spagna dal 2009, come esempio di autorganizzazione cittadina per la fornitura di servizi di *welfare* in un contesto come quello dei Paesi del Sud Europa in cui il settore pubblico presenta delle storiche carenze strutturali.

Il Capitolo 4, riallacciandosi ai temi del diritto all'abitazione e della legiferazione popolare, presenta un altro esempio di iniziativa legislativa dal basso in corso in Italia, a Torino: attraverso di essa viene introdotta la prospettiva dell'uso sociale delle abitazioni mantenute vuote dalla grande proprietà immobiliare. Ponendo quella dei vuoti urbani come una caratteristica che è tipica dei sistemi abitativi sud-europei (e in quanto tale continua ad alimentare la crisi immobiliare in questi Paesi), si vogliono mostrare le potenzialità che l'iniziativa in questione, Vuoti a rendere, può avere nel ridefinire i rapporti tra proprietà e funzione sociale delle abitazioni, nella prospettiva di un modello abitativo "europeo" maggiormente uniformato e capace di superare le disparità sociali ed economiche dei diversi Paesi, anche in considerazione dei principi che formano il diritto alla città.

## Capitolo 1

### Riferimenti per la politica urbana: il diritto alla città

#### 1.1 La prima idea di diritto alla città: il contesto di formazione

##### 1.1.1 *Gli anni del miracolo economico e della crisi urbana in Occidente*

Si può ipotizzare che il diritto alla città, in quanto diritto universale, aveva motivo di esistere almeno da quando sono comparsi i primi insediamenti che, per struttura e dimensione, potevano essere definiti come "città". Tuttavia esso venne espresso con la presente dicitura in un preciso frangente storico, quello della fine degli anni Sessanta del XX° secolo, quando iniziò a concludersi il periodo di prosperità di maggiore portata e diffusione a livello globale, un periodo che seguì agli sforzi della ricostruzione post-seconda guerra mondiale, e che portò vantaggi economici e sociali ad un gran numero di categorie, ma si lasciò dietro anche numerose contraddizioni, e soprattutto trasformò lo spazio, in particolar modo quello urbano, come mai era avvenuto prima di allora.

Negli anni Sessanta le proteste dei movimenti sociali che caratterizzarono gli Stati Uniti e l'Europa per l'intero decennio ebbero come oggetto la guerra del Vietnam, l'imperialismo politico-economico esercitato dall'Occidente sul resto del mondo, ma anche le condizioni di vita interne agli stessi Paesi in cui le proteste ebbero luogo: tali condizioni riguardavano in particolar modo le città, cioè l'ambiente urbano modernizzato che aveva distrutto specifiche qualità della realtà cittadina occidentale, provocando alienazione ed esclusione sociale. In questo contesto Henri Lefebvre, filosofo e professore di sociologia dell'*Université Paris Nanterre*, pubblicò nel 1967 il saggio *Le droit à la ville*, che introdusse l'omonima idea di "diritto alla città". La pubblicazione precedette di pochi mesi le rivolte del Maggio francese che ebbero luogo a Parigi nel 1968 e segnarono quello che è considerato l'apice dei subbugli sociali del decennio. La formulazione originale di questo concetto, che negli anni successivi ebbe modo di essere ripreso, analizzato e integrato di nuovi significati più e più volte, di certo si basava innanzitutto su un'investigazione, da parte di Lefebvre, del fenomeno dell'urbanizzazione in Francia durante gli anni Sessanta, quando le migrazioni massicce dalle aree rurali verso le città portarono a cambiamenti nelle forme, nelle funzioni e nelle strutture dello spazio senza precedenti, per dimensioni e rapidità. Si trattava di uno sviluppo strettamente connesso ad un'economia industriale di stampo fordista, da cui traeva sostentamento, nonché regolato, sul versante pubblico, da un forte *welfare state* che sopperiva alle sue esigenze. I nuovi piani urbani poi, oltre a regolare l'espansione di paesi e città attraverso la progettazione di quartieri periferici formalmente omogenei, pretendevano anche di ristrutturare i nuclei già esistenti, seguendo le tesi funzionaliste del Movimento moderno che al tempo prevalevano tra chi si occupava di gestione dello spazio (Schmid, 2012).

Queste trasformazioni non avvennero solo a livello morfologico, ma comportarono naturalmente dei risvolti sociali, che furono più forti nelle maggiori città: la costruzione di quartieri esclusivamente di edilizia popolare o di sobborghi anonimi per la classe media ai margini delle aree urbane, separando la funzione residenziale dalle altre destinazioni d'uso, contribuirono ad emarginare ed alienare ampie porzioni della cittadinanza, mentre, dall'altro lato, i vecchi centri vennero in parte lasciati a loro stessi e in parte ridotti a luoghi di scambio commerciale, e quindi in parte demoliti per dare spazio a nuovi grandi complessi e infrastrutture, oppure resi vetrine per le merci per quanto riguarda le loro parti più caratteristiche. Per esempio, per quanto riguarda Parigi, la città di Lefebvre, si può pensare al progetto non realizzato della superstrada lungo la *rive gauche* o alla demolizione dei padiglioni di Les Halles compiuta per far posto alle strutture di un quartiere completamente diverso e disegnato *ex novo*

(Harvey, 2013): entrambe le operazioni urbanistiche fanno riferimento al piano regolatore “Delouvrier”, approvato due anni prima la pubblicazione di *Le droit à la ville* e incentrato sullo sviluppo di un impianto di trasporto radiocentrico con arterie ad alta percorrenza.

Le negatività di una pianificazione imposta dall’alto, volta a organizzare la società in modo razionale ed efficientista, arrivarono così a condizionare anche la realtà della vita quotidiana, omogeneizzando luoghi, costumi e abitudini e rendendo monotoni i processi lavorativi. Già nel 1957, Guy Debord (1989), nel manifesto dell’Internazionale Situazionista, movimento parigino che lo stesso Lefebvre seguiva con attenzione, scriveva: “Viviamo una crisi fondamentale della storia, in cui ogni anno viene reso più evidente il problema della dominazione razionale delle nuove forze produttive, così come quello della formulazione di una civilizzazione alla scala mondiale” (p. III, traduzione propria). In quella che i situazionisti chiamano “crisi della modernità”, si può riscontrare una più specifica “crisi della città”. È proprio da questa crisi che i movimenti citati sopra hanno avuto ragione di formarsi e di sviluppare le proprie rivendicazioni.

### **1.1.2 L’esaurirsi del fordismo e il movimento del Sessantotto**

Christian Schmid (2012), nel suo articolo scritto per il saggio collettivo *Cities for people, not for profit*<sup>1</sup>, afferma che la crisi della città era già stata riconosciuta e concettualizzata da gran parte di coloro che si occupavano di critica urbana ancor prima dello sfociare delle proteste, che interessarono in particolar modo la seconda metà degli anni Sessanta: per esempio, a parte il manifesto dei situazionisti circolato in Francia, negli Stati Uniti ebbe grande diffusione il volume che Jane Jacobs pubblicò già nel 1961, *The Death and Life of Great American Cities* (nelle edizioni italiane: *Vita e morte delle grandi città: Saggio sulle metropoli americane*). Sempre in *Cities for people, not for profit*, Margit Mayer (2012), da parte sua, non parla espressamente di crisi della città, quanto di “crisi del fordismo” (p. 65): bisogna infatti considerare che il fordismo può essere inteso non solo come un modello di produzione industriale, ma anche come un paradigma sociale che coinvolge le popolazioni di interi Paesi, in cui viene accettato che alla produzione di massa si affianchino politiche statali di sostegno al consumo di massa, come l’organizzazione della domanda da parte della sfera pubblica, sul solco della teoria generale di John Keynes. In questa saldatura di interessi tra capitale e Stato, che in Occidente si consolidò nei primi decenni successivi alla seconda guerra mondiale, e di cui comunque non si può negare la produzione di benessere economico diffuso anche alla classe proletaria, si può invece dire che a mancare di giusta considerazione siano stati la società e i suoi bisogni, che non potevano essere sintetizzati con il consumo di beni materiali. Per questo tutte le proteste successive andarono a contestare, in quanto loro finalità comune, “le norme culturali dell’istituzione del consumo collettivo, il loro prezzo, la loro qualità, e le limitate opportunità di partecipare alla loro progettazione” (Mayer, 2012, p. 66, traduzione propria). Oltre a chiedere di riformare le modalità di consumo collettivo, i movimenti pretesero maggiore controllo sulla sfera della riproduzione sociale, cioè su tutte le attività di cura rivolte non solo agli individui, ma a tutto l’ecosistema urbano, che deve essere ben mantenuto per far funzionare la società: ecco perché secondo Mayer tali movimenti costituiscono una sfida alla cosiddetta “città keynesiana”, dove gran parte della riproduzione sociale era presa in carico direttamente dallo Stato.

Ad ogni modo bisogna specificare che coloro che alimentarono le proteste, pur condividendo la stessa visione critica della città, e quindi pur potendo convergere su possibili soluzioni comuni, non

---

<sup>1</sup> *Cities for people, not for profit*, pubblicato nel 2012, è una raccolta di contributi, successivamente rielaborati dai rispettivi autori, presentati all’omonima conferenza internazionale che si tenne nel novembre 2008 al Centro per gli Studi Metropolitani di Berlino, sul tema del rapporto tra la teoria critica urbana e i movimenti di lotta allora in corso.

componevano un gruppo omogeneo, ma provenivano invece da contesti sociali e culturali diversi, e in partenza non portavano le stesse rivendicazioni. Per spiegare meglio la realtà di questi movimenti, Peter Marcuse (2012), co-autore insieme a Schmid e Mayer, parte da una delle diverse definizioni che Lefebvre originariamente diede al diritto alla città: “il diritto alla città si annuncia come appello, come esigenza. Con ripieghi sorprendenti, - la nostalgia, il turismo, il ritorno verso il centro della città tradizionale, l’appello delle centralità esistenti o nuovamente elaborate, - questo diritto lentamente si fa strada.” (Lefebvre, 1970, p. 134). Ponendo particolare attenzione alle parole “appello” ed “esigenza” (che spesso viene tradotta come “grido”), Marcuse, come altri, ritiene che esse vadano a riferirsi a due categorie sociali distinte e siano state scelte per indicare la volontà di raggiungere due ottenimenti diversi: l’appello, o richiesta, veniva da coloro che erano già, anche solo in parte, integrati nel sistema di regolazione urbano, un sistema che si è potuto definire “fordista-keynesiano”, e di cui condividevano i benefici materiali pur avvertendo una costrizione delle proprie potenzialità “creative”, un’oppressione gravante sulle relazioni sociali, e in generale un’insoddisfazione riguardante le proprie aspirazioni di vita; il grido era invece di coloro che erano privi di alcune delle più immediate necessità, sia a livello di bisogni materiali che di diritti legali, e quindi i senza tetto, gli affamati, i carcerati, i perseguitati per motivi di genere, religione o razza. I primi vengono definiti come “alienati”, i secondi come “bisognosi” o “oppressi”. Nell’elencare quelle che considera le maggiori crisi del ventesimo secolo, Marcuse afferma che la crisi del 1968, assieme forse solo alla crisi del 1990-1991 riguardante la dissoluzione del blocco sovietico, fu l’unica in cui sia il grido degli oppressi che l’appello, o aspirazione, degli alienati emersero entrambi in modo preponderante, senza riuscire tuttavia a diventare complementari e quindi fondersi assieme. Dello stesso avviso è Mayer (2012), che pur riconoscendo l’eccezionale portata politica e culturale di quella che in Occidente fu la mobilitazione culminante degli anni Sessanta, ovvero il movimento del Sessantotto, ritiene che essa non sia stato in grado di unire la forza dei giovani attivisti con quella dei discriminati o esclusi dai benefici del modello fordista.

Secondo Marcuse (2012), una delle ragioni di questo fallimento può essere in parte ravvisata nel fatto che, all’epoca delle proteste, il sistema capitalista internazionale e gli Stati occidentali che vi aderivano erano ancora forti, non erano ancora stati colpiti in modo manifesto da una crisi economica globale, cosa che invece sarebbe avvenuta già solo nel decennio successivo. Soprattutto il loro significato culturale era profondamente radicato e trovava ancora un riscontro positivo nella maggior parte della società, poiché, come è già stato detto, mai prima della fase dell’esplosione economica-industriale, che seguì gli anni della ricostruzione post-bellica, la distribuzione di ricchezza aveva riguardato un così ampio ventaglio di strati sociali, e soprattutto i più bassi. Del resto si è parlato di produzione e consumo di massa: se l’economia keynesiana predicava investimenti pubblici per stimolare il consumo e riassorbire la sovrapproduzione generale che alla fine degli anni Venti negli Stati Uniti aveva causato la Grande Depressione (poi diffusasi nel resto del mondo), allo stesso tempo, come dichiarato anche da colui che fu governatore della *Federal Reserve* statunitense tra il 1934 e il 1948, Marriner Eccles, “il consumo di massa richiede una distribuzione della ricchezza che fornisca agli uomini il potere d’acquisto” (Eccles & Hyman, citati in Skidelsky, 2013, p. 157). Proprio per questo il *welfare state*, che attraverso incentivi pubblici si prodiga a distribuire ricchezza ai soggetti con un bisogno reale di consumo, cioè ai cittadini più poveri, è in realtà perfettamente funzionale alle logiche del sistema capitalista: cercando di contrastare l’accumulo della ricchezza prodotta nelle mani di pochi regola infatti il mercato, dal momento che più una società diviene ricca, meno sono le opportunità di investimento, e quindi di circolazione del capitale, nonché di offrire occupazione lavorativa. Keynes poi, a differenza di Karl Marx, non credeva che i cicli economici fossero una realtà inevitabile, e pensava che potenziare la politica di investimenti pubblici per assorbire il *surplus* di risparmio privato avrebbe condotto, proprio verso gli anni Sessanta, ad un periodo di “abbondanza del capitale”, in cui le consuete forme di investimento non sarebbero state più sufficienti ad impiegare la ricchezza prodotta, motivo per cui lo Stato avrebbe dovuto

pensare ad incoraggiare il consumo aumentando il tempo libero e le vacanze per i lavoratori (Skidelsky, 2013).

David Harvey (2013), geografo britannico che si è diffusamente occupato del pensiero di Lefebvre, dissente dal fatto che nel 1968 gli Stati capitalisti potessero rimanere più o meno intoccati dai movimenti di protesta in quanto traevano ancora forza dal loro paradigma economico: egli ritiene che in quell'anno la crisi finanziaria, poi resasi manifesta a livello globale nei primi anni Settanta, fosse già in atto, in particolare nelle grandi città statunitensi ed europee, ed ebbe un ruolo importante nell'accompagnare le rivolte sociali. Harvey infatti reputa che le crisi finanziarie globali siano generalmente precedute dalle crisi dei processi di urbanizzazione, quindi dei mercati immobiliari, e così la crisi che iniziò a concretizzarsi alla fine degli anni Sessanta fu innescata anche dal fallimento di molti tra gli istituti di credito che avevano sostenuto il *boom* edilizio nei decenni precedenti. Come secondo le previsioni di Keynes, la domanda di investimenti si era saturata già a metà decennio, ma il sistema capitalista nei Paesi occidentali aveva iniziato invece a perdere di stabilità, e le ragioni erano varie: l'immobilizzazione di ingenti capitali in investimenti a lungo termine su sistemi di produzione in serie, che non rispondevano ai mutamenti del mercato dei consumi, la rigidità del mercato del lavoro, la diminuzione delle possibilità di spesa per gli Stati, che avevano quindi iniziato a stampare più moneta generando però inflazione (Harvey, 1993). Oltre a questo, negli Stati Uniti, alla cui economia erano legate quelle degli altri Paesi occidentali, la spesa pubblica era aumentata in modo spropositato negli ultimi anni a causa della guerra del Vietnam, il cui impegno bellico continuava a risucchiare risorse a discapito delle iniziative d'investimento sociale contenute nel programma *Great Society* che l'allora presidente Lyndon Johnson aveva lanciato nel 1964: ciò aveva portato a ridurre pericolosamente la riserva aurea dello Stato americano, a cui il valore del dollaro era al tempo legato<sup>2</sup>. Il prosciugarsi della riserva impediva l'emissione di nuovi dollari per fronteggiare il crescente indebitamento nazionale, e questo portò, il 15 agosto 1971, alla dichiarazione della fine della convertibilità del dollaro in oro da parte di Richard Nixon, successore di Johnson (Masini, 2017). La data ha un'importanza simbolica perché sancisce, almeno in Occidente, la fine dell'economia di mercato regolata dal *welfare state* in favore di un nuovo turbo-capitalismo finanziario: i dollari continuarono ad essere la valuta di riferimento per gli scambi internazionali, ma ora per gli Stati Uniti era possibile stamparne molti di più e questo diede avvio alle speculazioni su scala globale, a cominciare dal fatto che i Paesi dell'OPEC<sup>3</sup> decisero da subito di aumentare i prezzi del greggio, portando allo *shock* petrolifero dell'autunno 1973 (Castaldi, 2021). Va precisato poi che questa scelta aveva anche una motivazione politica, in quanto ritorsione contro gli Stati occidentali sostenitori di Israele che, nella guerra dello *Yom Kippur* avvenuta nell'ottobre di quell'anno, aveva sconfitto l'Egitto e la Siria, appoggiati invece dall'OPEC: per questo, dopo l'aumento dei prezzi, si ebbe anche un blocco delle esportazioni verso gli Stati Uniti e diversi Paesi europei.

---

<sup>2</sup> Gli Accordi di Bretton Woods, firmati nel luglio 1944 da tutti i Paesi alleati contro il Patto tripartito, istituirono il nuovo sistema monetario internazionale, basato sul principio di stabilità costituito dai cambi fissi tra le monete e dal ruolo centrale del dollaro, in cui tutte le valute dovevano poter essere convertibili, agganciandosi così alle sue variazioni di valore. Il dollaro a sua volta era convertibile in oro secondo un tasso prestabilito (35 dollari all'oncia), e il suo valore dipendeva dalle quantità d'oro della riserva aurea statunitense, motivo per cui si parla di "sistema aureo". L'esito degli accordi derivò in gran parte dal confronto tra le proposte di Harry White, delegato degli Stati Uniti, e di John Keynes, delegato del Regno Unito. Si veda: Masini, F. (2017). Accordi di Bretton Woods. In *Dizionario dell'Integrazione Europea 1950-2017*. <https://www.dizie.eu/dizionario/accordi-di-bretton-woods/>

<sup>3</sup> L'*Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) si costituì come organizzazione intergovernativa nel 1961 su iniziativa di alcuni Paesi in via di sviluppo per i quali il petrolio rappresentava la prima fonte di reddito: l'intento era quello di realizzare un cartello economico che fosse in grado di coordinare le quote di produzione e vendita di petrolio, condizionandone l'offerta sui mercati energetici internazionali, così da contrastare il predominio economico delle grandi compagnie petrolifere occidentali.

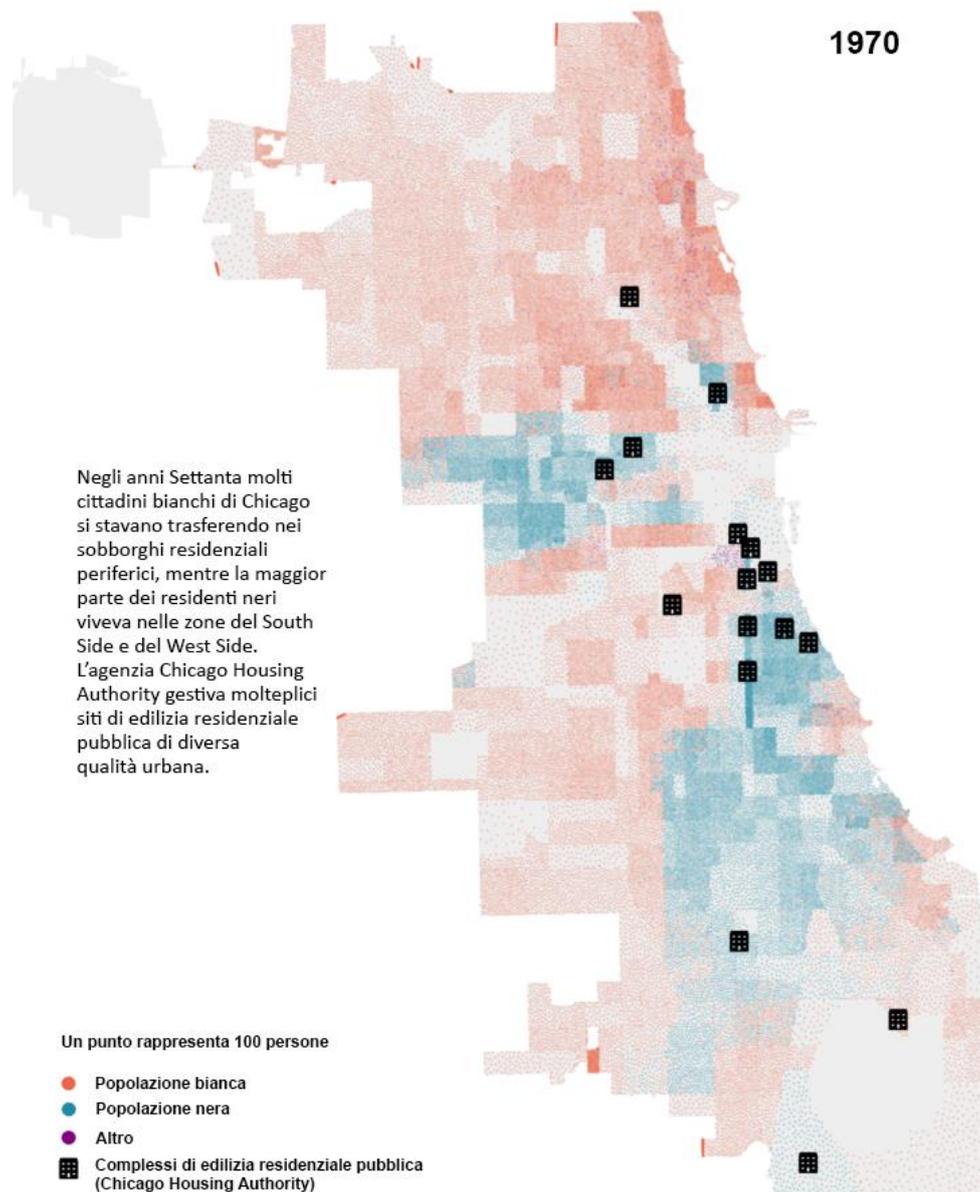
Se nel 1968 gli effetti della crisi finanziaria potevano non essere evidenti alle popolazioni, i drastici provvedimenti del 1971 indicano quantomeno che tre anni dopo essi preoccupavano seriamente i grandi decisori mondiali, mentre nel 1973 erano ormai completamente manifesti, tanto da arrivare a incidere nella quotidianità dei cittadini di tutto il mondo: per fronteggiare la carenza di petrolio infatti gli Stati furono costretti a politiche di risparmio energetico, e per la prima volta fu imposta una riduzione dei consumi, mentre i prezzi dei beni aumentavano alimentando una fase di inflazione che era iniziata già prima della fine del sistema aureo. Secondo Harvey tuttavia non si possono limitare le cause della recessione del 1973 al solo aumento del prezzo del petrolio: un crollo del mercato immobiliare globale aveva preceduto di oltre sei mesi la decisione finanziario-politica dei Paesi dell'OPEC, motivo per cui quando quest'ultima venne resa effettiva la recessione in realtà era già in atto da tempo. Del resto va considerato che "quanto maggiore è l'incidenza dei mercati immobiliari sul Pil, tanto più importante diventa il rapporto tra il finanziamento e l'investimento nell'edilizia quale fonte potenziale di crisi su larga scala" (Harvey, 2013, p. 54).

### **1.1.3 L'espansionismo diseguale delle città: l'esempio degli Stati Uniti di Jane Jacobs**

Questo porta a chiedersi se quella del 1968 fosse innanzitutto una crisi di tipo "urbano". Ci si può interrogare sul fatto che gli effetti della crisi finanziaria globale fossero allora già evidenti o meno ai più, ma se i movimenti di protesta che erano guidati dai giovani e dagli studenti della classe media ebbero comunque la partecipazione attiva di coloro che soffrivano di carenze materiali (quelli che Marcuse indica come "bisognosi"), è chiaro che un disagio anche di tipo economico, e non solo sociale e culturale, era diffusamente avvertito. Negli Stati Uniti un'esclusione di parte della società dalla prosperità fordista era evidenziata quantomeno dalle sue ragioni razziali: i nuovi quartieri residenziali a bassa densità abitativa, responsabili dello *sprawl* delle città di medie e grandi dimensioni, rimasero infatti economicamente inaccessibili alle comunità afroamericane, che negli Stati del sud continuavano a vivere in sobborghi talvolta fatiscenti e comunque separati dal resto dei centri abitati, a causa della segregazione razziale ancora effettiva, mentre nelle città industriali del nord erano rimaste ad abitare i vecchi centri ormai abbandonati da molti tra commercianti, impiegati e operai bianchi, il cui aumentato potere d'acquisto aveva permesso loro di trasferirsi nelle case monofamiliari con giardino dei quartieri di recente costruzione. Quindi la distribuzione della ricchezza sull'intera popolazione, auspicata da Keynes, negli Stati Uniti non aveva riguardato innanzitutto le minoranze etniche, per le quali ottenere le condizioni lavorative a cui potevano auspicare la generalità dei cittadini, soprattutto per quanto riguarda i salari, era molto più difficile se non di fatto impossibile. È da notare come il *boom* immobiliare negli anni della prosperità economica, anziché appianare, aumentò queste disparità di condizioni, la cui causa può essere ravvisata perciò nella discriminazione più o meno evidente manifestata da chi, all'interno dei circuiti economici, esercitava una posizione di potere. Spesso queste prese di posizione erano anche economicamente dannose per gli stessi impresari edili e proprietari di terreni: Jane Jacobs (1969) ne offre un riscontro in *Vita e morte delle grandi città*, nel capitolo sugli *slums* urbani:

"A Chicago esistono quartieri a uno o due isolati di distanza dalla zona a parco che costeggia il lago, lontani da insediamenti di gruppi di minoranza, ricchi di verde, tranquilli da far accapponare la pelle, con edifici ben costruiti e perfino pretenziosi, nei quali l'abbandono si manifesta, letteralmente, nei cartelli esposti dappertutto: «Affittasi», «Appartamento libero», «Camere per ospiti di passaggio e permanenti», «Si affittano camere», «Camere mobiliate», «Camere non ammobiliate», «Appartamenti da affittare». Questo in una città dove gli abitanti di colore pagano fitti altissimi per abitare in locali terribilmente sovraffollati. Quegli edifici stentano a trovare occupanti in quanto vengono venduti o affittati solo a bianchi e questi, avendo possibilità di scelta molto più ampie, non ci tengono ad abitarvi" (p. 256).

Non è un caso che gli afroamericani dei ghetti metropolitani del nord, ovvero lavoratori precari urbani maggiormente politicizzati e più disillusi nel raggiungimento di una convivenza pacifica coi bianchi, diedero vita a vere e proprie rivolte urbane ancora prima del Sessantotto, riconoscendosi in movimenti identitari, come la *Nation of Islam* e l'Organizzazione per l'unità afro-americana di Malcolm X, se non marxisti e rivoluzionari come il *Black Panther Party*, ma che comunque rifiutavano l'integrazione dei neri nella società dei bianchi così come era allora (Lajolo, 2018).



Carta 1. Segregazione razziale a Chicago nel 1970. Fonte: South Side Weekly, 2022.

Basandosi anche su questo esempio, quello su cui interessa porre maggiore attenzione è l'*habitat* in cui queste rivolte sono avvenute: i decenni della ricostruzione, in cui il mercato immobiliare assunse un peso

mai sperimentato all'interno delle economie nazionali, non sono infatti, da un punto di vista urbanistico, solo quelli della "suburbanizzazione", ma anche della messa in discussione delle vecchie centralità urbane. La costruzione di nuovi quartieri in periferia, dove offrire migliori benefici economici alle famiglie della media e piccola borghesia, ebbe come effetto uno svuotamento significativo dei centri urbani, che in diversi casi furono privati di una base economica sostenibile (Harvey, 2013). Si è detto che le tendenze prevalenti potrebbero essere sintetizzate in queste due: la riqualificazione per scopi commerciali o di attrazione turistica, oppure lo spopolamento, lo sprofondamento nel degrado urbano e l'emarginazione delle comunità di residenti che non potevano permettersi di lasciare quei luoghi. I centri storici delle città, in particolare di quelle più estese, sono in realtà definibili in modo arbitrario, in quanto raramente sono realtà omogenee, e in genere sono il risultato dell'accorpamento di quartieri molto diversi per aspetto architettonico, età di formazione, popolazione e attività che vi hanno luogo, e ciò è condizionato soprattutto da quanto la città è antica e da quanto è stata economicamente influente sulle varie scale, pertanto le due tendenze potevano anche coesistere in uno stesso centro, all'interno di aree anche vicine. In *Il diritto alla città*, Lefebvre, che scriveva nel 1967, parla di metropoli quali New York e Parigi come le immagini della città ideale odierna, la "Nuova Atene" (p. 137), per il fatto che i centri delle loro città rispecchiavano il modello di centro della città neocapitalista (con "capitalismo" infatti Lefebvre intende il capitalismo industriale del XVIII° e XIX° secolo), dato dalla sovrapposizione tra un centro decisionale e politico, comprendente i maggiori canali di informazione e i luoghi per la formazione culturale e scientifica, e un centro di consumo commerciale. Egli ritiene questa nuova forma di centro della città come prerogativa di una minoranza di cittadini, quelli che egli chiama i "nuovi padroni", possessori e fruitori dei luoghi sociali. Il centro non è necessariamente una loro proprietà, ma essi lo controllano programmando lo spazio così come la quotidianità degli altri cittadini, dal luogo di residenza alle possibilità lavorative; e così Lefebvre (1970) aggiunge:

"La massa, premuta da molteplici costrizioni, alloggia spontaneamente nelle città satelliti, nei sobborghi programmati, nei ghetti più o meno residenziali, la massa non ha per sé che lo spazio misurato con cura, il tempo le sfugge. Essa conduce la propria vita quotidiana costretta (forse senza nemmeno saperlo) dalle esigenze della concentrazione dei poteri" (p. 138).

In questo quadro una delle criticità maggiori risiede appunto nell'accettare un modello di governo della città, e quindi di vita urbana, estremamente razionalizzato, organizzato e programmato, oltretutto nella scarsità ideologica dei pianificatori e degli attori economici, ma anche degli stessi cittadini. Questa incapacità di immaginare al di là della realtà che si stava allora andando a costruire nelle varie parti del mondo, Lefebvre la definisce come un attaccamento al realismo, da parte delle classi dirigenti così come delle masse: essa poteva assumere i caratteri del razionalismo in architettura, oppure dell'utilitarismo in economia, e di certo la ricerca della massimizzazione del profitto da parte dei capitalisti non fu secondaria nel determinare la fine di questo periodo di crescita. Anche la pianificazione urbana ne risentiva: Harvey (1993), in *La crisi della modernità*, cita l'opera dell'architetto statunitense Charles Jencks, *Il linguaggio dell'architettura post-moderna*, per dire che il mercato è ormai il principale strumento di comunicazione nella nostra società, ed è inevitabile che ai suoi dettami si orientino l'architettura e il disegno urbano, anche se ciò finisce col favorire i ricchi e i consumi privati anziché i poveri e i bisogni pubblici. Per quanto riguarda gli anni Sessanta, Mayer (2012) parla di una "zonizzazione fordista" (p. 65), in riferimento al paradigma economico allora dominante: se la creazione di sobborghi residenziali per lavoratori a reddito medio o medio-basso poteva essere vista come una forma di assistenzialismo, il rischio era quello di creare parti di città distinte sulla base del potere d'acquisto di chi vi abitava e di chi le usava, ovvero di riunire destinazioni per così dire "adeguate" alla rendita territoriale, e di scivolare in questo modo verso una "zonizzazione prodotta dal mercato", come la definisce Harvey (1993, p. 102).

Partendo da qui e tornando sui ghetti urbani, si può capire in parte il perché del persistere delle loro condizioni degradate in un periodo di prosperità: le dinamiche appena descritte infatti, oltre a rafforzare la distinzione sociale anche a livello spaziale, non coinvolgevano affatto i più poveri, i lavoratori a basso reddito, i disoccupati e i nullatenenti, i quali anche volendo non disponevano dei mezzi per abbandonare il quartiere in cui si erano ritrovati ad abitare, mentre le amministrazioni municipali, le imprese edili e le banche pronte a elargire mutui promuovevano soluzioni di vita migliori in luoghi vergini al di fuori della città consolidata. Si può allora riprendere il libro di Jane Jacobs: lei identifica quello degli *slums* (cioè dei quartieri urbani più poveri, spesso ad alta densità abitativa, con costruzioni malsane e servizi gravemente carenti) come un problema endemico delle grandi città, quasi impossibile da estirpare (almeno a livello di iniziativa pubblica) e che può espandersi continuamente. Le amministrazioni possono agire spendendo fondi per azioni di miglioramento mirate o quantomeno per mantenere le condizioni allo stato attuale, arginando la regressione sempre in atto; in alternativa possono adottare provvedimenti più drastici scegliendo di demolire questi quartieri dopo aver mandato via i loro abitanti, e costruire nuovi "complessi edilizi che dovrebbero produrre maggiori gettiti fiscali o richiamare nella zona ceti più trattabili e meno bisognosi d'interventi pubblici" (Jacobs, 1969, p. 253).

Secondo Jacobs, ambedue gli approcci sono paternalistici e non tengono conto del potenziale rigenerativo degli abitanti, né delle loro aspirazioni e dei loro interessi. Inoltre se, come ritiene lei, la causa più diretta della formazione degli *slums* è l'eccessiva mobilità della sua popolazione residente, che aspira ad andarsene non appena il minimo miglioramento delle proprie condizioni economiche gli permette di farlo, un risanamento di queste zone urbane dovrebbe al contrario implicare che una parte notevole dei suoi abitanti continui a risiedervi, e che i suoi esercenti continuino a svolgervi le proprie attività, impegnandosi nell'attuare lì i propri programmi di vita. Jacobs stessa attribuisce all'idea di autorisanamento (in quanto spontanea iniziativa della cittadinanza) una valenza solo teorica: alcuni casi ne hanno infatti dimostrato l'efficacia, ma sono stati più numerosi i casi in cui queste progettualità dal basso, anche a prescindere dai risultati, sono state scoraggiate o impedito dalle istituzioni, che talvolta hanno preferito interferire facendosi direttamente carico della situazione, in altre parole distruggendo ampie parti, se non la totalità, degli *slums* in questione, sostituendoli con nuove costruzioni più salubri. Un procedimento, questo, che però non è avvenuto nei casi in cui gli effetti positivi dell'autorisanamento sono stati più rapidi e hanno potuto attirare in tempi relativamente brevi nuovi cittadini benestanti, così come è successo per il quartiere della stessa Jacobs nel Greenwich Village di New York. Cacciare gli abitanti da uno *slum* al fine di risanarlo non può essere una soluzione: essi non potranno far altro che trasferirsi in un altro *slum* aumentandone la densità abitativa e quindi le condizioni di disagio, oppure andare a mendicare in un quartiere al di fuori della loro portata economica. Anche costruire complessi residenziali da zero in un luogo che era già stato edificato per poi essere raso al suolo e privato del suo sostrato sociale può essere un'operazione rischiosa: rifacendosi al precedente esempio di Jacobs sui quartieri di Chicago in riva al lago, non è automatico che la sola presenza di case nuove e mai utilizzate attiri inquilini; il fallimento di un intervento edilizio può dipendere da numerose variabili anche difficili da prevedere, ma per Jacobs un fattore che di certo determina negatività è la mancanza di diversità, che sia sociale, culturale, architettonica o di usi degli edifici e delle infrastrutture. I quartieri residenziali pianificati, a partire dai progetti di Ebenezer Howard per le città-giardino, hanno da sempre dovuto fronteggiare questo problema.

Il quadro che appare in queste scelte delle amministrazioni municipali statunitensi sembra essere quello di una mancanza di sensibilità verso la società, come se lo stato di salute di un nucleo abitato dipendesse quasi solo dal livello di manutenzione degli edifici, delle strade e degli impianti urbani, nonché dalla rendita dei terreni, mentre chi ci abita viene valutato solo sulla base dei flussi di denaro che riesce a portare con sé. Se, come sembra apparire dagli esempi di Jacobs, una progettualità viene giudicata sulla base di quanti cittadini con redditi opportuni riesce ad attirare, viene da chiedersi se per i municipi la

risoluzione dei problemi della povertà e dell'emarginazione sociale fosse importante quanto la preoccupazione di aumentare la redditività dei suoli. Quantomeno, pare che le due questioni non godessero dello stesso grado di priorità. Harvey (1993), nel dar conto delle polemiche sviluppate nel libro di Jacobs, parla così degli approcci urbanistici dominanti:

“I problemi delle minoranze e dei diseredati o dei diversi elementi controculturali che così tanto affascinavano Jane Jacobs vengono ignorati a meno che non si riesca a ideare un sistema di pianificazione comunitario democratico e ugualitario che soddisfi i bisogni di ricchi e poveri. Ciò presuppone, tuttavia, una serie di comunità unite e compatte in un sistema di pianificazione comunitario democratico e ugualitario che soddisfi i bisogni di ricchi e poveri” (p. 101).

L'impressione finale è che il paradigma fordista-keynesiano, consolidatosi nella maggior parte dei Paesi a capitalismo avanzato come unica soluzione plausibile alle macro-criticità portate dalla Grande Depressione, e rimasto in piedi fino alla fine degli anni Sessanta, abbia giocato un ruolo fondamentale nell'arginare la disoccupazione quando essa, soprattutto negli Stati Uniti, era un problema di massa che rischiava di trascinare a picco le economie nazionali. Quando poi la situazione generale è migliorata sensibilmente una volta superata la fase di ricostruzione post-seconda guerra mondiale, i cittadini al di sotto della soglia di povertà sono diminuiti ad un livello accettabile, mentre l'ampia maggioranza delle popolazioni dei diversi Paesi ha potuto migliorare la propria condizione economica. Tuttavia, a questo punto, gli emarginati sociali sono passati dal costituire una preoccupazione su scala nazionale all'essere un peso morto, o un fastidio, per le amministrazioni municipali, cioè per il livello istituzionale a loro stessi più prossimo. Da un lato, dunque, si sono potuti ancora trovare programmi statali di assistenzialismo molto ambiziosi: il presidente Johnson, inaugurando la stagione del programma complessivo *Great Society* di cui si è accennato prima, si spinse ad affermare che il sistema statunitense aveva i mezzi per liberare tutti dalla miseria (Grande, 2017), ma indipendentemente dalle promesse è pur vero che questo tipo di investimenti occupò grande parte delle spese pubbliche nazionali ancora per tutti gli anni Sessanta. Dall'altro lato, invece, ci sono state politiche locali e municipali, la cui percezione era maggiore per la cittadinanza, impegnate a concedere ampi spazi di manovra alle pratiche di mercato volte allo sfruttamento delle rendite, che fossero fondiarie o di altro tipo. Murray Bookchin, filosofo statunitense e teorico del municipalismo libertario, ha elogiato Jacobs ritenendo che i suoi contributi letterari siano riusciti a riportare all'attenzione comune una verità da tempo dimenticata, ovvero che il benessere economico delle persone dipende prima di tutto dalle città, e non dagli Stati-nazione. In particolare, egli cita il saggio che la scrittrice e attivista pubblicò nel 1984, *Cities and Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, per affermare che la natura di entità politiche e militari propria degli Stati non presuppone necessariamente che essi “siano anche le entità basilari e salienti della vita economica, o che siano particolarmente utili per indagare i misteri della struttura economica, le ragioni per l'ascesa e il declino della ricchezza” (Jacobs, citata in Bookchin, 2023, p. 310).

Da qui si arriva a porre luce sull'importanza centrale dell'entità “città” all'interno dell'intero discorso. I movimenti di protesta degli anni Sessanta dunque potevano avere ragioni diverse per il loro agire, ragioni in genere non contrastanti però a volte poco connesse tra loro, ma questi schieramenti eterogenei ebbero tutti lo stesso teatro di ambientazione, ovvero l'“urbano”, che non può, in base a quello che è stato detto, essere relegato alla funzione di una scenografia immobile, ma è invece un ecosistema attivo, in grado di interagire con la sua comunità vivente, cioè i cittadini, per i quali pone problemi e permette soluzioni. Una crisi finanziaria globale come quella del 1968 ovviamente non avrebbe potuto spiegare da sola i disordini avvenuti in quell'anno cruciale se, per ipotesi, non avesse già fatto calare i suoi effetti gravosi sulla società: nelle città però, come si è visto, l'aggravamento di disuguaglianze tra zone urbane e tra quartieri, così come una distribuzione non più equa di risorse e servizi tra gli abitanti e tra gli esercenti erano problemi che andavano avanti già da tempo, ben prima del 1968, cioè ancora quando le

prospettive economiche apparivano buone. Allo stesso modo, il diffuso sentimento di alienazione e di costrizione sociale e culturale avvertito dalla classe media avrebbe potuto non evolversi così come invece ha fatto se il mercato, operando anche nel quadro delle istituzioni del governo urbano, non avesse puntato su modelli di vita omologati, dalle case monofamiliari allineate nei suburbi periferici agli elettrodomestici venduti in serie: tali modelli si esprimevano all'interno delle città, o se si esprimevano al di fuori erano comunque legati ai circuiti dell'economia urbana che convergevano verso quelli che Lefebvre ha chiamato centri decisionali e di consumo. Se, come dice Harvey (2013) "le radici urbane del movimento del Sessantotto restano però un tema molto trascurato nelle rielaborazioni successive dell'evento" (p. 11), è pur vero che esse sono quelle direttamente connesse al contesto ambientale in cui queste attività di protesta sono avvenute, e non possono che aver generato delle forti motivazioni, forse meno evidenti rispetto a quelle legate a fenomeni più clamorosi come la guerra del Vietnam, le discriminazioni razziali e sociali o il controllo politico e morale esercitato dagli Stati sulle attività della gioventù, ma comunque delle motivazioni che sono il risultato di un percorso lungo e profondo, e in tal senso l'uso del termine "radici" appare piuttosto appropriato.

## **1.2 L'urbano secondo Henri Lefebvre**

### **1.2.1 Verso il predominio mondiale dell'urbanizzazione**

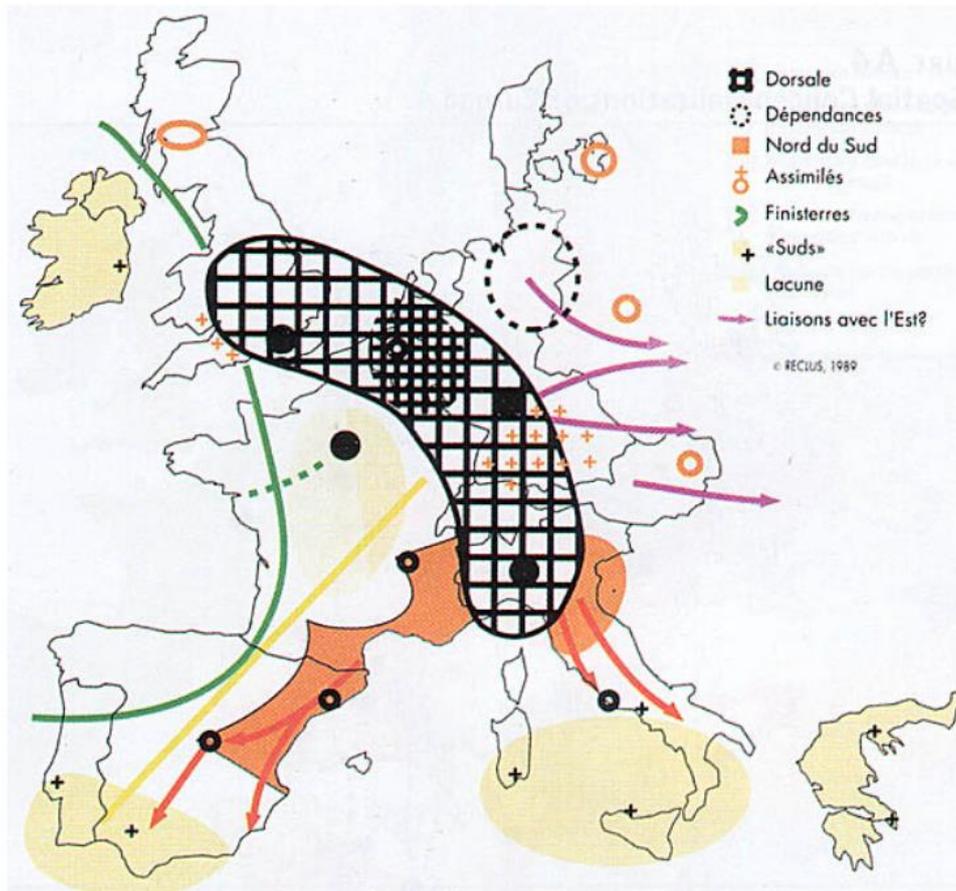
Si è parlato della "città" come fosse una realtà ontologica: nel primo capitolo del volume *La rivoluzione urbana* Henri Lefebvre (1973) indaga i processi di formazione della città nei suoi vari stadi evolutivi lungo il corso della storia, illustrando quello che chiama il cammino del fenomeno urbano, dando al termine "urbano" il ruolo di significante dell'urbanizzazione. Questo cammino si svolge lungo un asse spazio-temporale che parte da una condizione primitiva di assenza di urbanizzazione (Bookchin, 2023, la fa risalire a prima del Neolitico, quando individua delle comunità umane ancora essenzialmente pacifiche e dedite soprattutto alla caccia e alla raccolta di piante selvatiche, anziché all'agricoltura) e arriverà, in un futuro prossimo, ad una completa urbanizzazione dello spazio e della società. Finché questo percorso non sarà concluso l'urbano, a suo dire, resterà una prospettiva e non un oggetto reale. Quando Lefebvre pubblicò questo libro, nel 1970, riteneva che il processo dell'urbanizzazione fosse arrivato ad attraversare una zona critica, prodotta dagli effetti a lungo termine della rivoluzione industriale iniziata nel XVIII° secolo.

La modifica dei rapporti di produzione nelle città per il moltiplicarsi delle industrie, sovrapposta alla crescita degli scambi commerciali, aveva infatti formulato una nuova struttura economica e sociale delle città, e inoltre ne aveva tramutato la forma fisica, portando ad una loro estensione smisurata e ad un profondo cambiamento dei rapporti sociali dei cittadini, rapporti che per Lefebvre sono innanzitutto determinati dalle politiche spaziali. Alcune tra le caratteristiche originali della città, che l'avevano contraddistinta fin dai tempi delle prime formazioni, come l'organicità del costruito, la presenza di centralità portatrici di significati reali per la cittadinanza, un rapporto di dipendenza o parità con lo spazio rurale, erano venute meno e questo aveva innestato una lunga fase di messa in discussione del paradigma urbano, che era arrivata fino alla contemporaneità. Secondo Lefebvre il processo dell'industrializzazione era ancora dominante all'epoca in cui scriveva, ma il suo ruolo si stava ormai ridimensionando a causa del lievitare di uno dei suoi effetti indotti, ovvero l'urbanizzazione, che stava portando la problematica urbana a prevalere sui problemi di crescita industriale. Già in *Il diritto alla città*, però, egli parlava della necessità di non considerare più separatamente industrializzazione e urbanizzazione, in quanto la seconda deve essere vista come "il senso, lo scopo, la finalità" della prima

(Lefebvre, 1970, p. 141). Le città infatti, in quanto luoghi dell'accumulo e dell'amministrazione dei capitali, nonché serbatoi della mano d'opera, promettevano rapidi aumenti della produttività e finirono con l'attrarre a sé le industrie, che pure originariamente sorgevano lontano dai centri abitati, e più in prossimità, invece, delle fonti di materie prime o delle linee di trasporto. Non furono necessariamente solo le vecchie città pre-capitaliste ad offrire spazio alle fabbriche, ma anche queste ultime, in numerosi casi, fecero da innesto per la fondazione di nuove agglomerazioni urbane industriali, in certi casi anche a conurbazioni di ampiezza regionale, come quella della Ruhr in Germania. Si trattava di luoghi privi di quei caratteri urbani di cui si è detto prima, e che del resto a quell'epoca stavano andando a perdersi anche nelle città più antiche: andava dunque a definirsi una nuova fase del fenomeno urbano, non più caratterizzata dalle città politiche-commerciali di matrice medievale, ma da entità più complesse che attorno ad un nucleo centrale riunivano sobborghi periferici, zone operaie, paesi satelliti e anche *bidonvilles*. L'industria risulta così essere legata alla città, ed entrambe rappresentano due aspetti complementari e allo stesso tempo conflittuali di uno stesso processo.

Nei Paesi fortemente industrializzati l'urbanizzazione ha finito con l'estendersi su gran parte del territorio, anche al di là delle frontiere nazionali: all'interno di questo discorso, Lefebvre (1970) riprende di nuovo l'esempio della regione tedesca della Ruhr, la cui conurbazione, in modo più o meno denso, arriva a connettersi con altre conurbazioni in Belgio e nei Paesi Bassi meridionali, per poi toccare il mare e proseguire, al di là della Manica, fino al bacino delle città industriali inglesi, che gravitano attorno a Londra. Nel 1989 uno studio condotto dal geografo francese Roger Brunet e con oggetto di ricerca l'avvenire delle città europee, incluse questa stessa area nella dorsale di sviluppo economico e demografico poi chiamata comunemente "Banana blu", e che per le sue caratteristiche di conurbazione più o meno continua doveva diventare il centro del progresso delle politiche spaziali della Comunità europea (Janin Rivolin, 2022). È interessante il fatto che Brunet escludesse da questo schema geografico l'area urbana di Parigi, che invece Lefebvre considerava come esempio-tipo della città contemporanea: le motivazioni di Brunet erano di tipo macroeconomico, in quanto riteneva che la Francia e le sue conurbazioni da lungo tempo si fossero sconnesse dai processi di integrazione europea per ricreare uno stato di insularità economica, con Parigi come unico polo accentratore (Jacobs, 2014); altri studiosi tuttavia dissentirono da questa lettura, così come, più in generale, dall'aver fissato l'asse di sviluppo continentale sulla megalopoli dell'Europa centro-settentrionale e sulle sue estreme estensioni a nord-ovest e a sud, anziché aver considerato anche altre regioni urbane ad ovest oppure ad est.

Quello che più interessa è però il fatto che la grande conurbazione tedesco-fiammingo-olandese, scelta da Lefebvre come esempio estremo degli effetti dell'industrializzazione sulle città, oggi è solo un caso tra tanti, e sicuramente non tra quelli più importanti a livello mondiale, per quanto continui ad esserlo in Europa. La Ruhr infatti ha sofferto la crisi dell'industria carbonifera e siderurgica cominciata col volgere degli anni Ottanta, subendo un forte calo della domanda che portò ad una riduzione dell'offerta di lavoro, e, di conseguenza, al cessare dell'immigrazione nella regione: da 5,7 milioni di abitanti raggiunti nei primi anni Sessanta, la popolazione calò a poco più di cinque milioni nel 2010, evidenziando un progressivo spopolamento, come in realtà è avvenuto anche in altri territori industriali europei. Oggi la Ruhr ha reinventato la propria economia, tra riqualificazione ambientale delle aree produttive, turismo culturale e agricoltura urbana, e di certo le sue sorti non sono più così dipendenti dall'industria pesante come lo erano fino a pochi decenni fa, dal momento che la globalizzazione ha spostato gran parte della produzione all'estero, nell'Europa orientale, se non nei Paesi del Sud globale (Pölling et al., 2017).



Carta 2. La "Banana blu". Fonte: Reclus, 1989.

### 1.2.2 L'industrializzazione come impedimento per una società urbana

Lefebvre, in *La rivoluzione urbana*, non poneva come certo il fatto che l'industrializzazione sarebbe diventata, all'interno del più ampio fenomeno urbano, una realtà non più dominante ma dominata. Egli parla delle fasi critiche del fenomeno urbano come di "scatole nere" in cui è noto ciò che entra, si può occasionalmente scorgere ciò che ne esce e che andrà a proiettarsi nel futuro, ma non si può mai sapere ciò che avviene dentro. Quello che forse si può dire oggi, a distanza di anni, è che la caduta del modello fordista basato sul gigantismo industriale localizzato su un unico territorio non ha condotto il sistema capitalista alla ricerca di obiettivi alternativi rispetto all'iper-produzione dei beni di consumo: più semplicemente si è passati a sottoporre la produzione a nuovi modelli organizzativi, cambiando i processi intermedi per raggiungere risultati uguali. L'aver delocalizzato le fasi produttive in aree del mondo diverse, affidandole a reti di aziende terziste, ha reso più complessi i rapporti commerciali tra le imprese, ha flessibilizzato, e quindi deregolamentato, il mercato del lavoro nei Paesi occidentali, svuotando di senso le garanzie ottenute attraverso le rivendicazioni sindacali, ma in ogni caso non ha ridotto i ritmi della produzione industriale mondiale: sono invece cambiati i centri del suo impulso, che un tempo erano concentrati nei Paesi ad alto reddito e in seguito sono stati scomposti e traslati, per una considerevole parte, in quelli a medio e basso reddito. Questi cambiamenti apportati dalla globalizzazione sono diventati evidenti col volgere del nuovo millennio, già nei suoi primi anni, tanto che nel 2003 i dati del *World Development Indicators database* della Banca Mondiale proponevano un aumento produttivo dell'industria mondiale rispetto all'anno precedente pari a 580 miliardi di dollari, e così ripartito: 320 di origine cinese, 50 di origine indiana, 70 derivanti da Brasile, Indonesia e Russia,

mentre solo 112 provenivano dai Paesi a capitalismo avanzato (Deaglio, 2008). L'industrializzazione nel suo complesso, e cioè a livello mondiale, non è dunque oggi meno presente di ieri, ma i mutamenti macroeconomici hanno fatto sì che essa abdicasse alla sua funzione in quei luoghi storici in cui era originariamente sorta e su cui si era poi espansa, dall'Europa occidentale all'attuale *Rust Belt* degli Stati Uniti, per andare a riconfigurarsi altrove, finendo col gravare sui sistemi di relazioni spaziali sia nelle regioni lasciate indietro sia in quelle di nuovo approdo.

In ogni caso, per Lefebvre (1973), l'industrializzazione non è da intendersi solo nel suo significato più immediato, che è poi quello adottato qui finora, ovvero come l'espressione di un settore produttivo: essa ancor prima è un modello di pratiche sociali, che ha introdotto l'economia politica all'interno della vita quotidiana, e quindi della realtà urbana. Quando l'industrializzazione si è sovrapposta, o ha sostituito, il fenomeno rurale, si è imposto un ordine di razionalità universale che è riuscito ad estendere a tutte le attività umane il criterio della divisione manifatturiera del lavoro, ovvero la parcellizzazione dei processi produttivi e il venir meno della necessità di interazione tra operatori con mansioni diverse: questa frammentazione è andata a verificarsi anche in campo intellettuale e scientifico, con la suddivisione sempre più specifica delle discipline, e quindi nella società, andando a colpire i rapporti relazionali e la dimensione collettiva delle comunità. Lo sradicamento dai processi generali, che riguardino la lavorazione di un bene materiale o un'esperienza sociale nel suo complesso, porta la persona singola a deresponsabilizzarsi dall'esito finale delle sue azioni, ma anche dalla cura dei rapporti con i suoi simili: si arriva così a scadere nell'individualismo e ad una percezione offuscata dell'etica delle proprie azioni. Questo ordine delle cose, secondo Lefebvre, viene realizzato su scala mondiale dal capitalismo e dalla borghesia assunta come classe dominante.

Allo stesso modo la società urbana, esito finale dell'urbanizzazione, non è la conseguenza dell'espansione dell'attuale struttura economica-sociale delle città ad una scala la più ampia possibile. Se così fosse, non ci sarebbe un cambio di fase rispetto all'età dell'industrializzazione, le cui regole continuerebbero a rimanere in atto. Tale società invece può verificarsi superando i conflitti inerenti alla produzione, che l'industrializzazione ha esacerbato, fino ad arrivare a mettere in mostra le proprie contraddizioni: occorrerà dunque far diventare massimamente rilevante il carattere sociale del lavoro, ma ci si dovrà anche occupare di ricreare la natura annullata dallo sfruttamento massivo delle risorse. Questi processi, a livello più astratto, implicheranno una complessificazione generale della società, ovvero un riconoscimento e un'assunzione delle differenze che caratterizzano gli elementi che popolano l'urbano, dagli oggetti che occupano lo spazio alle attività che vanno a svolgersi nel corso del tempo: da qui la creazione di reti sovrapposte e intrecciate formate dalle relazioni tra persone, tra persone e luoghi, volte a rompere quel muro di omogeneità sistemica costruito dall'industrializzazione, e retto da logiche illusorie e rappresentazioni funzionaliste ma riduttive della realtà. Una teoria della complessificazione si fonda soprattutto sulla distinzione concettuale fra "accrescimento", inteso come aumento delle produzioni materiali, e "sviluppo", ovvero il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita della società. Secondo Marx i due processi non dovevano essere confusi ma dovevano comunque procedere insieme, nonostante ciò di prassi non avvenga, pure in un secolo come il XX°, in cui l'accrescimento ha raggiunto i suoi massimi livelli in vaste aree del mondo. Lefebvre (1973), da intellettuale comunista, riconosce un grande sforzo di sviluppo nella fase di formazione dell'Unione Sovietica, ma poi rileva che l'accrescimento industriale e agricolo è assunto al ruolo di fine a discapito dei bisogni sociali. Lo stesso a parer suo è avvenuto in Francia, sicuramente in forme diverse, ed è continuato dopo i fatti del maggio 1968. Come afferma Peter Marcuse (2012) in *Cities for people, not for profit*, citando il padre Herbert Marcuse, nel 1968 "il sistema stava ancora [...] producendo beni" (p. 28, traduzione propria); tuttavia, in collegamento anche con quanto detto prima, questo non impedì il proliferare di disagi, sia a livello sociale e culturale che a livello economico, così come non evitò la creazione di classi o gruppi di emarginati. In ogni caso, secondo Lefebvre, la complessificazione è finalizzata alla riscossa dello sviluppo

sull'accrescimento, che dovrà tornare ad essere relegato al suo ruolo di mezzo. D'altronde, il perseguimento di un accrescimento illimitato, pure insostenibile per il pianeta a livello di disponibilità di risorse naturali, andrebbe ad alimentare il fenomeno urbano, accrescendo le città e le relative sfere di influenza politica, ma sarebbe d'ostacolo alla realizzazione della società urbana, perché non porterebbe ad un distacco reale dalle logiche industriali, ma continuerebbe invece a tracciarne il solco.

L'industrializzazione aveva condotto ad una legittimazione del razionalismo, della tecnica, della borghesia come classe egemone e dell'autorità statale. Con la società urbana questi ideali assoluti diventerebbero relativi, perché ad essere rilevante sarebbe la totalità degli elementi che compongono l'urbano, dai singoli individui con le loro reti sociali ai luoghi, alle attività, alle situazioni, i quali non trarranno più la propria origine e la propria forza dall'impresa, e serviranno a superare le sue logiche monolitiche, a sé stanti e conflittuali, come la logica della merce, la logica della legge o la logica della pianificazione. Venuto meno il progetto di razionalità industriale, ogni luogo e ogni momento esisteranno solo se considerati come parti di un insieme, in collegamento con altri luoghi e altri momenti. In questo modo, in un clima di incontro e di riunione delle differenze, la forma urbana, in quanto luogo della simultaneità, ritroverebbe ad una scala diversa, e cioè quella della città espansa, dell'agglomerato urbano o della conurbazione, l'antica dimensione comunitaria che aveva caratterizzato le città pre-capitaliste. In questo si può rilevare un collegamento col pensiero urbano di Bookchin (2023): la riscoperta della comunità precedente l'ascesa della città industriale per lui è parte di un necessario processo di riappropriazione, da parte del cittadino, della propria identità e del proprio potere sulla vita quotidiana, oggi inopportuno affidato al sistema politico-economico dello Stato-nazione, che a sua volta è in parte minacciato e in parte sfruttato, e quindi amplificato, dalle grandi società multinazionali. Lo stesso Lefebvre (1973), nell'enunciare le positività delle leggi della futura società urbana, afferma:

“l'incompatibilità fra lo statale e l'urbano è radicale. Lo statalismo non può che impedire all'urbano di prendere forma. Lo stato è costretto a padroneggiare il fenomeno urbano, non per guidarlo al suo compimento, ma per ricondurlo indietro: verso le istituzioni che estendono all'intera società, attraverso lo scambio e il mercato, i tipi di organizzazione e di gestione venuti dall'impresa, le istituzioni elaborate durante l'accrescimento, con primato degli obiettivi quantitativi (quantificabili)” (p. 200).

Questo perché la logica della merce, imposta dalla razionalità industriale, può reggersi in piedi solo se si presenta come complementare ad una logica dello Stato, inteso come potere superiore che sovrasta la società. Lo Stato saprebbe gestire gli affari di tutti i suoi cittadini, saprebbe essere un parametro per le loro coscienze per via della sua portata etica, e per questi motivi viene concepito o si auto-concepisce come onnisciente e onnipotente: questa per Lefebvre (1973) è un'illusione, che egli ritiene difficile da smascherare in quanto è funzionale agli interessi e alle ambizioni dei più, dalla base della società alla ricerca di riferimenti assoluti fino ai dirigenti politici, che ancora detengono la gestione della pratica sociale. Tale pratica è però rimasta circoscritta all'interno di cornici istituzionali e ideologiche riduttrici, che impediscono la costituzione della democrazia urbana, una forma di democrazia sviluppata che si misura sulla possibilità di rivendicare e contestare piani, progetti e azioni inerenti all'urbano. La contestazione è ciò che permette la manifestazione e il confronto delle ideologie proprie ai diversi gruppi e alle diverse classi che dovrebbero esprimersi e intervenire nell'ambiente politico, mentre un loro comportamento passivo o reticente denoterebbe invece una carenza di democrazia concreta.

### **1.2.3 Le prospettive di un'urbanistica ideologica, tra strategia e pratica urbana**

La stessa urbanistica si auto-presenta come un'ideologia a sé stante, come un sistema definito, unitario e sempre valido: nella realtà dei fatti, secondo Lefebvre (1973), l'urbanistica assume una diversa caratterizzazione ideologica a seconda di chi è a proporla, a seconda che siano intellettuali umanisti fedeli ad utopie astratte, investitori economici attenti al profitto, o tecnocrati inseriti nell'apparato statale, e come tale essa rimane un'illusione al pari dello Stato. Egli aggiunge:

“Ogni gruppo politico, e soprattutto ogni apparato, si giustifica mediante un'ideologia ch'esso elabora e mantiene: nazionalismo e patriottismo, economicismo o razionalismo di stato, filosofismo, umanesimo liberale (classico). Cosa che, fra gli altri inconvenienti, ha per risultato di mascherare qualche problema essenziale: quelli della società urbana e della mutazione (trasformazione o rivoluzione, se è il caso). Insieme utilizzate e inadatte, queste ideologie provengono dal periodo anteriore, cioè quello del razionalismo industriale, così come la suddivisione dei lavori intellettuali in quella cornice” (p. 154).

Un'“urbanistica ideologica”, come la chiama Lefebvre, non sarebbe di per sé un problema se fosse in grado di definire una strategia urbana che permetta l'esercizio di una critica radicale sulle decisioni delle istituzioni in campo urbano, e quindi sull'urbanistica stessa, che costituisca una scienza del fenomeno urbano e che porti la problematica urbana su di un piano prioritario all'interno della vita politica. Perché ciò sia possibile non si può prescindere dal rapportarsi con la pratica urbana, cosa che invece l'urbanistica generalmente non fa, scavalcandola con proprie rappresentazioni dello spazio, della vita sociale e delle dinamiche dei gruppi. Per Lefebvre gli urbanisti spesso non sanno a quali logiche rispondono queste loro rappresentazioni, in quanto non hanno una reale consapevolezza del funzionamento delle dinamiche produttive: nella sua visione, tali logiche finiscono infatti sempre col servire la logica della merce, che nell'età contemporanea è arrivata a toccare non più solo gli oggetti prodotti o costruiti, ma anche il loro contenitore, cioè lo spazio. Lo spazio è ciò che riesce a dare nuovi slanci al capitalismo industriale in stato d'affanno: esso può riversare nella speculazione immobiliare, nella realizzazione di grandi opere e nella compravendita di terreni le proprie speranze di profitto quando esse vengono deluse dalla produzione dei beni classici di consumo. In un altro suo volume, *Spazio e politica*, parlando della centralità del mercato immobiliare nell'economia capitalista Lefebvre (1976) rimarca il fatto che: “Questo settore privilegiato ha forse una funzione essenziale: la lotta contro la tendenza alla caduta del profitto medio. L'edilizia (sia privata che pubblica) ha raggiunto nel passato e raggiunge ancora dei profitti superiori alla media” (p. 100). Inoltre non è più solo la terra, ma lo stesso “spazio sociale”, ovvero il luogo di riunione delle attività pratiche e sociali e delle relazioni che ne derivano tra individui e gruppi, ad essere diventato un oggetto di compravendita: il carattere sociale del lavoro produttivo emerge per l'appunto dalla produzione dello spazio, produzione a cui tutti, in un modo o nell'altro, concorrono, per quanto solo alcuni ne detengono la gestione e possono trarne un profitto economico. Gli urbanisti sono parte di questi rapporti di produzione di cui pretendono di avere il controllo e di cui invece sono solo strumenti esecutivi.

La strategia urbana deve quindi fondarsi sulla pratica urbana, ma ciò che traspare dall'urbanistica in modo più o meno evidente è solo una strategia di tipo capitalista addobbata da apparenze di positivismo, umanesimo e fiducia nella tecnica. L'urbanistica, secondo l'opinione di Lefebvre (1973), avrebbe quindi contribuito a rendere lo spazio un mezzo di formazione, realizzazione e distribuzione della sovrapproduzione dell'intera società. Considerato ciò, tale processo, se era in atto al tempo in cui egli scriveva, pare però esserlo ancora oggi, cioè, detto altrimenti, pare difficile allo stato attuale rilevare nella politica urbana contemporanea l'esercizio di una pratica concreta dello spazio, basata sul valore d'uso anziché su quello di scambio. In tal senso, nonostante i radicali cambiamenti nelle modalità di produzione industriale a livello mondiale, non c'è stato oggi un vero distacco, anche culturale ed etico,

dalla pratica industriale, intesa come attuazione di un'ideologia che non si è dissolta. Questo discorso vale in modo generale per tutte le parti del mondo, e così per tutte le città, sia del nord che del Sud globale, così come valeva già ai tempi della guerra fredda tanto per il blocco di Stati capitalisti gravitanti attorno agli Stati Uniti quanto per quello degli Stati socialisti rivolti politicamente ed economicamente all'Unione Sovietica.

La conclusione è che il produttivismo come obiettivo strategico complessivo, come fine dell'umanità, non è mai tramontato, non ha lasciato posto a nuovi paradigmi di organizzazione della società e dello spazio. Del resto va per l'appunto considerato che esso è stato in grado di unire strutture economiche e politiche diametralmente differenti, e a far piegare al suo indirizzo delle ideologie tra loro in lotta: questo denota una sua presa sulla società particolarmente forte, che anche cambiamenti esterni radicali faticeranno ad allentare. Lefebvre, al tempo in cui scrisse *La rivoluzione urbana*, prevedeva non per altro un forte aggravamento della situazione ambientale globale attorno all'anno 2000, a testimonianza del fatto che questo tipo di problematica era già molto avvertita più di cinquant'anni fa: oggi che i cambiamenti climatici sono reali, la soluzione generale proposta tanto dai poteri economici quanto dalla politica non va molto oltre l'aumento di investimenti sulla ricerca tecnologica, senza quasi mai prendere in considerazione la necessità di riformulare gli stili di vita e l'approccio ai consumi, cioè di effettuare una critica alla vita quotidiana, così come proposto da Lefebvre.

#### **1.2.4 Il diritto alla città come mezzo per compiere la società urbana**

Qui si apre lo spazio per il diritto alla città. Lo stesso Lefebvre non ne dà una definizione univoca, né una definizione che riassume tutte le altre, e a parte nel libro omonimo del 1968 appositamente dedicato riprende il concetto anche in altri testi successivi<sup>4</sup>. Su un piano molto generale, si potrebbe dire che esso è un diritto, proprio del cittadino, a controllare, e quindi a vivere in modo ottimale, il proprio spazio e il proprio tempo all'interno della realtà urbana. Più concretamente, perché ciò sia possibile, questo diritto privo di una base giuridica deve essere inteso come somma di più diritti previsti dalle costituzioni e dalle leggi statali: diritto alla qualità dell'acqua e dell'aria, all'abitazione, a servizi igienici decenti, alla mobilità, all'educazione, all'assistenza sanitaria, alla partecipazione democratica nei processi decisionali. Al contempo il diritto alla città non può ridursi ad essere scomposto in molti diritti per benefici specifici: esso ha una sua propria portata politica e morale autonoma, che lo identifica come diritto unitario in quanto, più di ogni altro diritto tra quelli appena elencati, è in grado di operare per una giustizia di tipo sociale, una giustizia che include ma al contempo eccede la giustizia individuale (Marcuse, 2012).

Al netto di tutto, l'idea di diritto alla città di Lefebvre non può prescindere dalla sua analisi del fenomeno urbano, alla quale questo diritto può agganciarsi come mezzo per la realizzazione dell'oggetto a cui l'intera analisi è rivolta, ovvero la società urbana. A questo proposito può essere ripreso un passo del contributo scritto da Marcuse per *Cities for people, not for profit*, dove egli, tentando di definire l'obiettivo del diritto alla città, arriva a parlare chiaramente della società urbana di cui Lefebvre ha trattato in *La rivoluzione urbana*:

“l'obiettivo proposto in questa discussione [...] è rivolto ad una totalità, a qualcosa di completo e a qualcosa di completamente differente dalla città e dalla società esistenti. Lefebvre e molti di coloro che erano scesi nelle strade di Parigi o che avevano occupato gli edifici della Columbia University nel 1968 potevano chiamarlo socialismo o comunismo, ma detiene vari nomi: una

---

<sup>4</sup> Si veda in particolare *Spazio e politica – Il diritto alla città II*, pubblicato da Lefebvre nel 1973 come secondo volume de *Il diritto alla città* del 1968. Oltre ad esso, si considerino *La rivoluzione urbana* (1970), *Dal rurale all'urbano* (1970), *Il marxismo e la città* (1972), *La produzione dello spazio* (1974).

società democratica, una società che supporta le lotte per la vita, la libertà, e il perseguimento della felicità, come riportato nella Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti, o per la libertà, l'uguaglianza e la fraternità, come è stato per la Rivoluzione francese, o una società giusta, o una società umana, o una società che permette il pieno sviluppo delle capacità umane, o che persegue le potenzialità degli esseri umani come specie" (p. 37, traduzione propria).

Come si è già detto, una società urbana è una società capace di valorizzare la differenza, cioè di riunire in unico spazio urbano molteplici sistemi di valori, gruppi etnici, culturali e sociali, attività e conoscenze (Schmid, 2012); è inoltre una società in grado di liberarsi dalle logiche industriali, di dare centralità alla capacità creatrice, all'opera del cittadino e ai rapporti sociali ad essa collegati anziché alla fabbricazione di prodotti generalizzati; è quindi una società che saprebbe riportare il valore d'uso in posizione predominante rispetto al valore di scambio. Politicamente questa prospettiva deve tradursi nell'autogestione, da parte dei cittadini, della vita urbana, e conseguentemente del territorio e delle attività che hanno luogo su di esso. Ciò che risulta evidente è che tutto questo non può realizzarsi in città assoggettate al sistema capitalista. Lo stesso Lefebvre (1973) poneva come inefficace un'autogestione di singole unità territoriali nel caso in cui la cittadinanza continuasse a non avere voce in capitolo sulle politiche dei mercati, in particolare di quelli immobiliari, né sulle scelte di investimento da parte dei grandi gruppi societari privati e delle amministrazioni pubbliche. Quello che infatti mancava all'epoca e continua oggi ad essere assente è un programma politico generale di riforma urbanistica, concordato tra cittadini e politici, per costruire il quale i cittadini devono dare prova di conoscenza critica della problematica urbana, mentre i politici devono riuscire ad adeguarsi per accogliere nel modo più completo possibile le proposte dal basso. Come dice Lefebvre (1970), "la sintesi appartiene al politico", con cui però non si intende l'insieme di specialisti della politica, bensì le forze sociali:

"Tocca ad esse indicare i propri bisogni sociali, piegare le istituzioni esistenti, aprire l'orizzonte e rivendicare un avvenire che sarà loro opera. [...] La vita politica, in questa prospettiva, contesterà il centro di decisione politica o lo rafforzerà. Questa opzione, per quanto concerne i partiti e gli uomini, sarà il criterio di democrazia" (p. 140).

Questi propositi certamente non appaiono di facile concretizzazione, e anche una politica di tipo contrattuale che si diffonda dalle unità territoriali verosimilmente dovrà sempre rapportarsi, se non scontrarsi, con la politica di interessi consolidati che avviene a quelle scale più grandi e meno probabili da raggiungere. Qui si riscontra il carattere utopico del pensiero di Lefebvre (1970): il perseguimento dell'utopia e lo scavalco del realismo e del razionalismo è, secondo lui, una componente importante nella costruzione di soluzioni per le problematiche presenti. Del resto, secondo Marcuse (2012), ciò che le utopie di vecchio stampo hanno in comune è la consapevolezza che un futuro desiderabile non può essere progettato e definito a priori, eccetto che nei suoi principi generali, ma dovrà invece essere formato attraverso le esperienze compiute per ottenerlo, e soprattutto attraverso le decisioni democratiche che accompagneranno questo processo di formazione.

Che simili pratiche, votate all'ottenimento di un futuro alternativo, in particolare per quanto riguarda la realtà urbana, siano oggi già messe in atto, o quantomeno si stia tentando di farlo, lo testimoniano i numerosi movimenti nati apposta per il perseguimento del diritto alla città, che in molti casi sono riusciti ad avviare esperienze di lotta e di riforma politicamente e socialmente significative, mentre già da tempo hanno saputo costituire alleanze, coordinamenti e forme di organizzazione su scala internazionale, del cui ruolo e delle cui peculiarità, così come del loro rapporto con la dimensione delle istituzioni, si tratterà nel prossimo capitolo.

## Capitolo 2

### **Ricerca di un significato globale per il diritto alla città: le dichiarazioni della *World Charter for the Right to the City* e la *New Urban Agenda***

#### **2.1 Movimenti sociali urbani e istituzioni dalla crisi del fordismo alla globalizzazione**

Fino a qui si è parlato di diritto alla città prevalentemente in rapporto al periodo in cui esso è diventato una formula di senso comune, cioè la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta: da allora, sotto queste parole, hanno cominciato a riunirsi numerosi movimenti sociali, organizzazioni della società civile e gruppi di cittadini più o meno strutturati. La caduta della società fordista ha segnato un netto cambio di regime nel sistema capitalista, non solo per quanto riguarda il commercio internazionale, ma anche per l'economia urbana, che almeno in Europa e in Nord America ha unificato i propri modelli di sviluppo così come le proprie forme di governance, ponendo di conseguenza i movimenti cittadini di opposizione davanti a situazioni tra loro molto simili, cosa che ha favorito occasioni di confronto e lo sviluppo di alleanze strategiche su larga scala (Mayer, 2012).

Secondo Margit Mayer (2012), i movimenti per il diritto alla città hanno segnato un'evoluzione nel quadro delle mobilitazioni urbane, in quanto più di altre esperienze passate si sono dimostrati capaci di unificare una molteplicità di rivendicazioni diverse, e quindi di allargare e differenziare la propria base di sostegno in modo inusitato. Essi però hanno potuto raggiungere una simile rilevanza in quanto da subito si sono contraddistinti come fenomeni di reazione a processi radicalmente impattanti per la società, dalla mercificazione dello spazio, alla valorizzazione della proprietà immobiliare come fondamento dello sviluppo urbano, fino agli effetti escludenti della globalizzazione nei confronti di imprese economiche e lavoratori singoli (Brown, 2010). L'essersi votati completamente al nuovo paradigma neoliberista ha prodotto nei Paesi a capitalismo avanzato un grave aumento degli squilibri sociali, e quindi un divario ancora maggiore tra classi disagiate e privilegiate, facendo ricadere nelle prime delle porzioni sempre più grandi della cosiddetta "classe media", che tanto era stata avvantaggiata dalle politiche keynesiane degli anni Cinquanta e Sessanta. Rispetto ad una più rapida circolazione di capitali e merci, dall'altro lato della medaglia si è visto come una distribuzione della ricchezza molto più sbilanciata in confronto al passato è stata accompagnata da una restrizione sempre più evidente dei diritti politici, economici e sociali di coloro che sono stati meno toccati dai benefici del libero mercato, tra cui non compaiono solo più i tradizionali gruppi sociali marginalizzati, ma anche "i residenti urbani relativamente benestanti la cui concezione di soddisfacente vita urbana non può più essere realizzata dall'aumento della privatizzazione dello spazio pubblico, dalla 'riqualificazione' dei quartieri o dall'assoggettamento della loro vita quotidiana ad una intensificazione della concorrenza interurbana" (Mayer, 2012, p. 63, traduzione propria). Qui ritorna quella corrispondenza di situazioni riguardanti la categoria degli oppressi e quella degli alienati presentata da Peter Marcuse (2012).

La prima ondata di mobilitazioni urbane cresciuta negli anni Settanta sul solco dei cambiamenti sociali e culturali portati dai fatti del Sessantotto assunse dal principio una connotazione chiaramente politica: oltre a lottare per l'accessibilità degli alloggi e a contestare i progetti di rinnovamento urbano, questi movimenti, ancora nella loro fase iniziale, criticavano le istituzioni del consumo collettivo, la loro impostazione ideologica, così come il limitato accesso ai processi decisionali pubblici che avrebbero dovuto normare tali istituzioni. Inoltre, per la prima volta, anche i gruppi politici di sinistra concessero maggiore rilevanza nei propri programmi alla sfera della riproduzione sociale che ha sede nei quartieri e negli spazi urbani, rispetto a quella della produzione materiale che avviene nelle fabbriche.

Negli anni Ottanta la priorità delle lotte divenne il contrasto alle nuove politiche di austerità adottate dagli Stati come soluzione alla crisi finanziaria globale. D'altra parte le amministrazioni locali, entrate in una situazione di generale difficoltà a causa della riduzione delle risorse economiche a loro disposizione e di un aumento della richiesta di spesa da parte della cittadinanza, iniziarono a cercare una cooperazione con i movimenti sociali, al fine di realizzare tramite loro nuovi programmi di rivitalizzazione urbana a costi ridotti, senza contare che per i movimenti era più facile coinvolgere l'elettorato, e in particolare le fasce più deboli, e questo permetteva di dare maggiore legittimità alle amministrazioni stesse. Il fatto che queste ultime scegliessero di ricorrere ad organizzazioni private, sia pure mosse da fini sociali e mutualistici come i movimenti urbani, per lo sviluppo e l'erogazione di servizi alla collettività, può essere visto come una conseguenza del ridimensionamento dei sistemi nazionali di *welfare* che era in atto in quel decennio. Non tutti i movimenti però accettarono la nuova situazione che si era venuta a creare, vedendo in essa una forma di cooptazione, e scelsero di rimanere su posizioni di mobilitazione attiva e di opposizione radicale allo Stato e alle sue istituzioni.

Questa prima frammentazione continuò anche negli anni Novanta, quando l'inefficacia mostrata dalle politiche neoliberiste nel ridurre la povertà si era resa evidente, così come si era diffusa la consapevolezza di una crisi ambientale di livello globale: in questo quadro, i governi locali iniziarono ad includere criteri di tipo sociale ed ecologico nella promozione della competitività economica a livello urbano, e per farlo continuarono ad avvalersi dell'alleanza con certi movimenti progressisti, di cui adottarono obiettivi e linguaggi al fine di ridefinirli secondo una prospettiva individualista e politicamente regressiva.

Con il nuovo secolo i processi di urbanizzazione sono diventati definitivamente globali, grazie all'integrazione dei vari mercati finanziari, la cui flessibilità ha permesso loro di sostenere, attraverso l'indebitamento, progetti di sviluppo urbano in tutto il mondo: dopo la crisi del settore *hi-tech* alla fine degli anni Novanta, il ramo dell'immobiliare è tornato ad essere la principale fonte di stabilizzazione economica, grazie alla sua capacità di assorbire grandi quantità di *surplus* di capitale costruendo nuovi complessi edilizi nelle città, espandendo i sobborghi e attuando operazioni di speculazione. A fronte di ciò, anche in aree del mondo dove i tassi di crescita economica non sono diminuiti, come in Europa e in Nord America, le condizioni lavorative sono generalmente peggiorate, e così le divisioni sociali e la disparità tra gli spazi urbani. Gli stessi movimenti, nella forma di organizzazioni ormai più strutturate, si sono inseriti all'interno di questo scenario socio-economico deteriorato offrendo alternative di impiego all'interno di programmi sociali per lo sviluppo delle comunità locali, delle quali in molti casi si sono fatti carico in aiuto, se non in sostituzione, delle autorità municipali, investite di sempre più gravi responsabilità e rischi dai governi nazionali, senza contare la continua riduzione dei finanziamenti statali loro destinati. Il sommarsi di queste difficoltà ha aperto la strada ad uno sviluppo urbano sempre più "aziendale", in cui l'accettazione di capitali privati da parte del settore pubblico è diventata una prassi, comportando come contropartita la commercializzazione degli spazi urbani, un aumento del loro livello di sorveglianza e l'adesione delle città stesse ad un sistema di concorrenza economica globale che favorisce lo sviluppo di certi quartieri a discapito di altri sempre più marginalizzati.

Si tratta di fattori che, anche in un contesto limitante per ogni forma di contestazione come quello della città neoliberista, non sono riusciti a mantenere la popolazione inerme e sono diventati la miccia per nuove forme di mobilitazione rivolte espressamente contro le nuove *governances* urbane sottomesse al modello della crescita incondizionata. A questa linea di proteste se ne sono accompagnate altre, da quelle contro la liberalizzazione del mercato del lavoro a quelle per la giustizia sociale e ambientale, che hanno portato alla formazione di coalizioni di lavoratori precari, disoccupati e abitanti di comunità disagiate, fino ad arrivare a nuovi tipi di movimenti di portata transnazionale, caratteristici del frangente storico dei primi anni Duemila, ovvero le organizzazioni anti-globalizzazione, che rifiutano l'idea delle

città come luoghi dove materializzare gli esiti delle attività dei mercati globali. I bersagli principali dei loro attacchi sono le società multinazionali, i fondi di investimento e le istituzioni sovranazionali a cui rimproverano la mancanza di pratiche realmente democratiche, quali per esempio il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio e la stessa Unione Europea. Gli eventi ufficiali di questi organismi, nonché altri incontri al vertice come i G7/G8, sono spesso diventati occasioni di manifestazioni di protesta nonché di contro-*summits* organizzati per essere luoghi di scambio di idee ed esperienze tra militanti, movimenti, associazioni, gruppi politici di sinistra e le rispettive formazioni di coordinamento, nonché come piattaforme per una progettazione politica comune (Harvey, 2013; Mayer, 2009).

## **2.2 World Charter for the Right to the City: il diritto alla città come somma di diritti fondamentali**

L'iniziativa più importante in tal senso è ragionevolmente il *World Social Forum* (WSF, o Forum sociale mondiale), inaugurato inizialmente come congresso alternativo al *World Economic Forum* che si tiene annualmente a Davos, in Svizzera, nel mese di gennaio. La prima riunione del WSF si è svolta nel 2001 nella città brasiliana di Porto Alegre, già resasi famosa a livello internazionale per l'adozione dello strumento amministrativo del bilancio partecipativo<sup>5</sup>, e in seguito promossa a sede centrale del *Forum*: nelle intenzioni dei suoi fondatori, il WSF doveva costituirsi come uno spazio aperto in cui attivisti dalle diverse provenienze ed esperienze potessero incontrarsi in sicurezza e discutere delle questioni ritenute più importanti per la società mondiale. I principi di base sono stati dall'inizio l'orizzontalità dei rapporti tra i partecipanti e il rispetto delle differenze. Gli stessi organizzatori, per regola, non possono esercitare un controllo sullo svolgimento delle discussioni o delle attività, in modo tale da non assumere un ruolo di guida o avanguardia politica (Caruso, 2010). Secondo l'antropologo italiano Giuseppe Caruso (2010) il successo di questo esperimento può ricondursi all'aver reso il *Forum* un incubatore della creatività sociale, culturale e politica prodotta dalla grande varietà di lotte che stavano avvenendo in tutto il mondo e che hanno potuto trovare nel WSF un luogo dove essere riconosciute e supportate. Un'altra pratica distintiva del *Forum* è quella di concludere le proprie edizioni senza la presentazione di un documento conclusivo o di un'agenda per i tempi futuri, dal momento che ciò richiederebbe l'uniformazione di tutte le organizzazioni partecipanti all'interno di un preciso programma politico o di uno *slogan* che difficilmente potrebbe contenere l'intera assemblea dei partecipanti. Ogni gruppo o le relative coalizioni possono invece usufruire del clima di libero confronto del *Forum* per elaborare misure e proposte proprie da esporre poi pubblicamente, così che altri gruppi possano scegliere se adottarle o meno (Whitaker, 2005).

---

<sup>5</sup> Il bilancio partecipativo è una pratica amministrativa che può essere adottata dalle amministrazioni comunali o comunque di tipo locale, e prevede di rendere disponibile un *budget* specifico la cui programmazione di spesa sarà definita dalle scelte della cittadinanza, la quale, supportata da rappresentanti degli enti pubblici e talvolta affiancata da categorie professionali o lavorative, avrà modo di esplicitare le sue priorità. L'esperienza più celebre di bilancio partecipativo è appunto quella di Porto Alegre, città di 1,4 milioni di abitanti e capitale dello Stato brasiliano del Rio Grande do Sul, e che per prima ha adottato questo strumento nel 1989. Si veda: Dipartimento della Funzione Pubblica (2015, 1° settembre). *Bilancio Partecipativo: Come coinvolgere i cittadini nella governance locale*. Pubblica Amministrazione di Qualità. <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/customer-satisfaction/ascolto-e-partecipazione-dellutenza/bilancio-partecipativo/>

Questo approccio nella gestione del *Forum* non esclude però la volontà di riconoscere dei valori condivisi: la costruzione di un'economia solidale al servizio dei bisogni sociali e di una società cooperativa e non più competitiva, il rifiuto delle logiche di massimizzazione dei profitti e di accumulo dei capitali, l'emancipazione delle classi sociali dominate, la tutela dei popoli autoctoni e della loro cultura, la protezione degli ecosistemi e la rinuncia al loro sfruttamento, la democratizzazione delle strutture di governo, la decentralizzazione dei poteri e la responsabilizzazione civica dei cittadini, la valorizzazione dell'opera umana rispetto al prodotto industriale e, più in generale, la difesa dei diritti umani. Chico Whitaker (2007), attivista e politico brasiliano già membro del Comitato organizzativo e del Segretariato internazionale del WSF, pur respingendo qualsiasi tipo di ideologia specifica che possa riguardare l'intero *Forum*, iscrive questo insieme di movimenti sotto l'insegna dell'"altermondialismo", uno dei termini usati per indicare l'eterogeneità di gruppi e associazioni che dalla fine degli anni Novanta si sono mobilitati in contrasto alla globalizzazione e al suo modello di sviluppo. Più nel dettaglio, in un'intervista ad *Actuel Marx* del 2007, egli afferma:

"Io vedo l'altermondialismo non come un movimento, ma come una movenza. Non si può trovare, all'interno di questa movenza, un programma politico unico, degli obiettivi unitari da raggiungere e dei militanti che compiono delle azioni organizzate. L'altermondialismo è costituito da una molteplicità di organizzazioni, molto diverse nei loro obiettivi specifici, che si oppongono ad una globalizzazione sottomessa agli interessi dei capitali e dei paesi più ricchi del mondo – così, del resto, essa si è sviluppata sin dalle sue origini, cinque secoli fa. [...] I *forum* sociali sono effettivamente sorti quando le organizzazioni che compongono l'altermondialismo hanno constatato i limiti della resistenza alla globalizzazione, assunta a Davos come pensiero unico. Esse allora hanno ritenuto che era necessario proporre delle alternative, a partire da quelle che non si sono realizzate nell'esperienza del «socialismo reale», per poi andare oltre, valutando ciò che stava accadendo nell'attualità e proponendo nuove vie d'azione. Il primo WSF ha creato uno spazio libero per questi fini, avendo adottato degli orientamenti in materia di organizzazione tali da concedere un posto a tutti, nessuno dei quali potrebbe permettersi di egemonizzare questo spazio" (p. 194, traduzione propria).

In un altro brano dell'intervista, Whitaker si riferisce alla possibilità che il *Forum* diventi un "movimento dei movimenti" come al venir meno dello spazio di confronto e di progettazione comune, oltre che al rischio di uno scontro intestino tra le varie organizzazioni nella ricerca di un orientamento politico da condividere. Inoltre aggiunge:

"Il rifiuto di dichiarazioni finali che pretendono di riunire tutti i partecipanti dei *forum* dietro a degli obiettivi comuni è la chiave di volta di questa intuizione. Tutta la costruzione crollerebbe se i *forum* cominciassero a fare dichiarazioni in quanto *forum*. Per contro, le organizzazioni partecipanti sono invitate a fare tutte le dichiarazioni che vogliono, ma nel loro proprio nome. Sarebbe ancora meglio se queste dichiarazioni non fossero retoriche, ma degli impegni per delle azioni trasformative" (p. 195, traduzione propria).

L'affermarsi di questa impostazione organizzativa comunque non ha impedito il generarsi di differenze di vedute e fratture tra le varie organizzazioni circa l'effettivo scopo del WSF: alcune infatti ritenevano necessario che lo spazio di discussione producesse degli obiettivi strategici definiti e comuni a tutti i partecipanti, non vedendo alternative per la sconfitta del capitalismo imperante che nella costituzione di un'unione politica di sinistra su scala mondiale. Altre soluzioni, a dir loro, continuerebbero a ricadere all'interno dei confini del sistema ideologico neoliberale. Ad ogni modo, già solo nel 2003, alla sua terza edizione, il WSF ha voluto riconoscere come uno dei denominatori comuni di tutte le sue componenti il diritto alla città, che di certo non è un'ideologia politica né una fonte da cui poter trarre un programma univoco, ma è un concetto complesso che per le sue caratteristiche può essere messo a confronto con

l'insieme di principi basilari del *Forum*. Per questo motivo è stato lanciato un appello a tutti i movimenti militanti del mondo perché si impegnassero per il suo perseguimento.

Sempre nel contesto del WSF si inserisce, a tal proposito, il processo di discussione e sviluppo della *World Charter for the Right to the City*, pubblicata nella sua prima versione definitiva nel 2005: la volontà comune di realizzare un documento da far recepire a livello internazionale e in grado di offrire autorevolezza e legittimità all'idea di diritto alla città è in effetti precedente alla costituzione del *Forum*, e bisogna farla risalire all'iniziativa di alcune organizzazioni che successivamente ne avrebbero fatto parte. In particolare, già nel 1992 il brasiliano Forum Nazionale della Riforma Urbana (FNRU), l'*Habitat International Coalition* (HIC) e il Fronte Continentale delle Organizzazioni Comunali (FCOC), attivo in America Latina, redassero un trattato per il raggiungimento di un'urbanizzazione democratica e sostenibile in preparazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (meglio conosciuta come *Summit della Terra*) che si tenne quell'anno a Rio de Janeiro. Nel 1995, un evento dell'UNESCO intitolato *Toward the City of Solidarity and Citizenship* inaugurò la partecipazione di questa istituzione dell'ONU al complesso di iniziative internazionali per la promozione dei diritti urbani, mentre, sempre nello stesso anno, alcune organizzazioni brasiliane della società civile promossero la *Carta per i diritti umani nella città*, documento precursore del più noto *Statuto della città*, promulgato nel 2001 dallo stesso governo del Brasile ed integrato nella Costituzione dello Stato come riconoscimento ufficiale del diritto collettivo alla città. Un'altra iniziativa di tipo istituzionale, parallela a quelle della società civile, si ebbe in Europa, nel 2000, quando i rappresentanti delle municipalità europee aderenti alla rete dell'*European Conference Cities for Human Rights* approvarono a Saint Denis, in Francia, l'*European Charter to Safeguard Human Rights in the City*, un documento che si rifà alla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite ed è volto a promuovere la cultura dei diritti umani nell'ambito urbano. Nel 2001, poi, il nuovo WSF rese disponibile il proprio apparato al tentativo di redigere una Carta dedicata al diritto alla città con la più ampia condivisione possibile, e nelle successive edizioni vennero intrapresi dei lavori per definire dei contenuti condivisi e delle strategie per la loro diffusione e promozione. Parte di questa iniziativa si riversò anche sui primi *forum* regionali e locali, come il *Forum Sociale delle Americhe*, che si riunì la prima volta a Quito, in Ecuador, nel 2004, dove venne presentata una bozza di quella che sarebbe diventata la futura *World Charter for the Right to the City*. Una prima versione definitiva del documento venne poi rilasciata l'anno dopo, in occasione del quinto WSF, tenutosi nuovamente a Porto Alegre (Mayer, 2012; Ortiz, 2010).

Da questo breve resoconto si capisce come l'impegno per il riconoscimento pubblico del diritto alla città sia provenuto dalla società civile così come da agenzie o istituzioni di carattere sovranazionale prevalentemente legate all'ONU. Ad esempio, si può considerare che la stessa HIC, una delle organizzazioni fin dall'inizio più attive nella promozione della *World Charter*, nacque nel contesto della prima conferenza delle Nazioni Unite sul tema degli insediamenti umani (la *United Nations Conference on Human Settlements*, anche conosciuta come *Habitat I*, tenutasi a Vancouver nel 1976), come controparte non governativa della Commissione delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani, anch'essa emersa dai procedimenti decisionali della conferenza (The Global Land Tool Network, n.d.). Le due dimensioni, civile e istituzionale, sono quindi difficilmente scindibili in questo processo: la prima infatti ha potuto avvalersi della seconda per dare maggiore rilevanza internazionale alla questione del diritto alla città, mentre dall'altra parte l'inserimento di alcuni movimenti sociali e delle rispettive coalizioni in un contesto istituzionale ha permesso ai governi e alle loro sovra-organizzazioni di acquisire maggiori conoscenze nella trattazione politica di temi, come quello dei diritti urbani, che le derive economiche e sociali degli ultimi decenni aveva reso urgente. La collaborazione tra le due dimensioni, o quantomeno l'avvio di linee operative parallele ma in grado di influenzarsi a vicenda, ha portato, secondo Mayer (2012), ad uno scostamento dal significato originario del diritto alla città. Prendendo l'esempio specifico della *World Charter*, quello che lei rimprovera è l'aver inserito, all'interno degli articoli del documento,

elenchi di diritti particolari la cui tutela è funzionale alle amministrazioni comunali impegnate al raggiungimento della “buona governance urbana” (p. 74), ma che nel loro insieme non colgono il senso complesso di giustizia sociale legato al diritto alla città, né la sua portata rivoluzionaria. Infatti, per Mayer, il raggiungimento di questi diritti singoli non farebbe che introdurre le classi sociali svantaggiate ed escluse all’interno delle dinamiche neoliberali che muovono la città attuale, esauendo così qualsiasi tentativo di trasformazione radicale, senza considerare, inoltre, che una società neoliberale non può trascendere da una divisione in classi poiché l’ottenimento di benefici economici da parte di alcuni deve avvenire a discapito di altri.

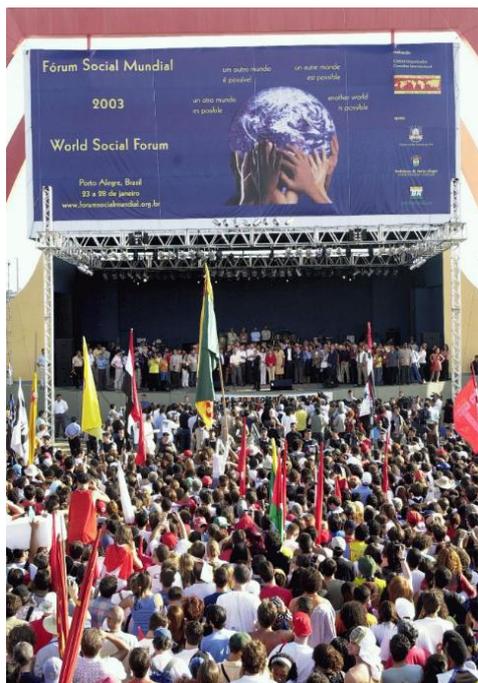


Figura 1. World Social Forum del 2003, tenutosi a Porto Alegre in Brasile. Fonte: Agência Brasil, 2003.

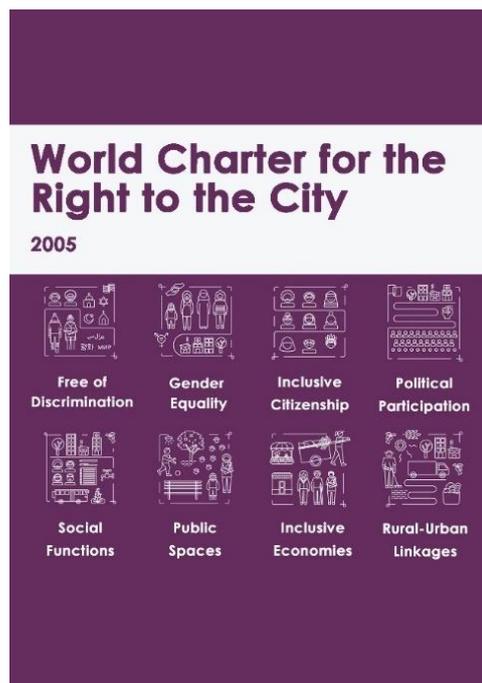


Figura 2. Edizione della World Charter for the Right to the City. Fonte: Habitat International Coalition, n.d.

Dal preambolo della *World Charter* emerge proprio come la motivazione principale che ha portato alla stesura del documento sia la lotta contro qualsiasi causa o manifestazione di esclusione, che siano esse di natura economica, sociale, territoriale, culturale, politica o psicologica (Ortiz, 2010), e quindi la garanzia di uguali diritti per tutti gli appartenenti ad una società. Al contempo, almeno in linea teorica, coloro che l’hanno redatta sembrano riconoscere la necessità di cambiare le regole di funzionamento della società attuale: l’apertura del documento infatti è una netta critica agli attuali modelli di sviluppo e alle ingiustizie economiche, sociali e spaziali, nonché ai danni ambientali da essi generati. Enrique Ortiz (2010), che è stato presidente della HIC e ha collaborato alla scrittura della Carta, afferma inoltre che il diritto alla città, come formulato dal documento, si fonda su un’articolazione integrale del tema dei diritti umani, che vengono quindi concettualizzati nella loro forma di diritti civili, politici, economici, sociali, culturali, così come si lega all’idea di democrazia in tutte le sue diverse dimensioni: rappresentativa, distributiva e partecipativa. A tal proposito egli aggiunge:

“La nostra proposta non si limita quindi a una dichiarazione dei *diritti umani nella città*, ma è concepita come uno strumento capace di promuovere e garantire il *diritto di tutte le persone alla città*, nelle molteplici dimensioni e componenti di questo diritto” (p. 116, traduzione propria).

Da queste parole pare quindi che si sia voluto considerare il diritto alla città nella sua manifestazione di “forma superiore dei diritti” (Lefebvre, 1970, p. 153), così come presentata da Henri Lefebvre, anziché come somma di diritti singoli. Più nello specifico, la *World Charter for the Right to the City* (2005) riporta, nel comma 2 dell’Articolo I, la seguente definizione di diritto alla città:

“ARTICOLO I. IL DIRITTO ALLA CITTÀ [...]

2. Il diritto alla città è definito come l'equo usufrutto delle città nel quadro dei principi di sostenibilità, democrazia, equità e giustizia sociale. È il diritto collettivo degli abitanti delle città, in particolare dei gruppi vulnerabili ed emarginati, e conferisce loro la legittimità di agire e di organizzarsi sulla base dei loro usi e costumi, con l'obiettivo di ottenere il pieno esercizio del diritto alla libera autodeterminazione e un adeguato tenore di vita” (p. 2, traduzione propria).

Il raggiungimento di un diritto come quello qui delineato potrebbe portare effettivamente ad un nuovo tipo di società, in parte tendente alla società urbana di Lefebvre (1973): plausibilmente, nella visione di Mayer (2012) e di altri studiosi allineati al suo pensiero, la differenza principale risiederebbe nella maggiore centralità data dalla Carta al raggiungimento della parità dei singoli diritti, alla realizzazione delle libertà individuali, così come al soddisfacimento dei bisogni materiali degli abitanti e delle loro comunità; conseguentemente, una simile impostazione del discorso, finirebbe con il marginalizzare, se non superare, principi importanti della trattazione di Lefebvre, come la contestazione dei centri decisionali politico-economici della città contemporanea neocapitalista e l’avvio di un’autogestione generalizzata dei territori da parte dei cittadini stessi. Questa selezione di contenuti da parte della *World Charter* emerge dalle disposizioni generali introdotte nella Parte I del documento (articoli I e II) e condiziona l’intero approccio del testo alla questione del diritto alla città. L’Articolo II, nel suo comma 1, si limita per esempio a dire:

“ARTICOLO II. PRINCIPI E FONDAMENTI STRATEGICI DEL DIRITTO ALLA CITTÀ

1. PIENO ESERCIZIO DELLA CITTADINANZA E GESTIONE DEMOCRATICA DELLA CITTÀ:

1.1. Le città dovrebbero costituire un ambiente di piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, garantendo la dignità e il benessere collettivo di tutte le persone, in condizioni di uguaglianza, equità e giustizia. Tutte le persone hanno il diritto di trovare nella città le condizioni necessarie per la loro realizzazione politica, economica, culturale, sociale ed ecologica, assumendo il dovere della solidarietà.

1.2. Tutti hanno il diritto di partecipare attraverso forme dirette e rappresentative, all'elaborazione, definizione, implementazione, nonché alla distribuzione e gestione fiscale delle politiche pubbliche e dei bilanci municipali, al fine di rafforzare la trasparenza, l'efficacia e l'autonomia delle amministrazioni pubbliche locali e delle organizzazioni popolari” (p. 3, traduzione propria).

Se nel primo punto viene ancora rievocata la definizione di diritto alla città dell’Articolo I, nel secondo l’argomentazione del tema della gestione democratica della città non presuppone un radicale ripensamento delle strutture dei governi locali, ma apre ad una loro maggiore accessibilità per la base della cittadinanza. Più nello specifico, ciò è ripreso nella Parte II (articoli III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X e XI), dal titolo *Rights relative to the Exercise of Citizenship and to Participation in the Planning, Production and Management of the City*: qui, in modo specifico nell’Articolo III, viene affermato:

### “ARTICOLO III. PIANIFICAZIONE E GESTIONE DELLA CITTÀ

1. Le città dovrebbero aprire forme e spazi istituzionalizzati per una partecipazione ampia, diretta, equa e democratica di cittadini e cittadine nei processi di pianificazione, elaborazione, approvazione, gestione e valutazione delle politiche pubbliche e dei bilanci. Dovrebbero essere messe in atto delle garanzie per il funzionamento degli organi collegiali, delle udienze, delle conferenze e delle consultazioni e dei dibattiti pubblici, nonché per permettere e riconoscere processi di iniziativa popolare nelle proposte legislative e nella pianificazione dello sviluppo urbano. [...]

3. Per salvaguardare il principio della trasparenza, le città dovrebbero organizzare le loro strutture amministrative in modo da garantire l'effettiva responsabilità dei loro funzionari nei confronti dei cittadini, nonché la responsabilità dell'amministrazione municipale nelle sue relazioni con gli altri livelli di governo e con gli organismi e le entità regionali e internazionali per i diritti umani” (p. 5, traduzione propria).

Il richiamo alle relazioni trasparenti tra i Comuni e i livelli superiori di governo rende chiaro che non vi è una reale messa in discussione riguardo al funzionamento dei rapporti di potere all'interno degli Stati, avanzata invece da Lefebvre (1973). Allo stesso modo, si auspica una democratizzazione della società innanzitutto all'interno delle istituzioni locali esistenti, più che all'esterno o in parallelo ad esse. Ciò non esclude, secondo la *World Charter*, che le amministrazioni comunali debbano incentivare una libera e indipendente iniziativa politica dei cittadini. A tal proposito, prendendo come esempio il tema della produzione sociale di *habitat* trattato nell'Articolo IV, si può leggere:

### “ARTICOLO IV. PRODUZIONE SOCIALE DELL'HABITAT

Le città dovrebbero istituire meccanismi istituzionali e sviluppare i necessari strumenti giuridici, finanziari, amministrativi, programmatici, fiscali, tecnologici e di formazione per sostenere le diverse modalità di produzione sociale di habitat e abitazioni, con particolare enfasi sui processi autogestiti, che si tratti di iniziative individuali, familiari od organizzate collettivamente” (p. 5, traduzione propria).

Nell'Articolo VIII, sulla partecipazione politica, si aggiunge al comma 2:

### “ARTICOLO VIII. PARTECIPAZIONE POLITICA [...]

2. Le città dovrebbero garantire il diritto a libere e democratiche elezioni dei rappresentanti locali, la realizzazione di plebisciti e di iniziative legislative popolari, e un equo accesso ai dibattiti pubblici e alle udienze su questioni rilevanti per la città” (p. 6, traduzione propria).

Infine l'Articolo IX, relativo all'uso politico dello spazio pubblico, riporta:

### “ARTICOLO IX. DIRITTO DI ASSOCIARSI, RIUNIRSI, MANIFESTARE E UTILIZZARE DEMOCRATICAMENTE LO SPAZIO PUBBLICO URBANO

Tutte le persone hanno il diritto di associarsi, incontrarsi e manifestare. Le città dovrebbero fornire e garantire spazi pubblici per questo scopo” (p. 6, traduzione propria).

Questi articoli non si limitano a ripetere diritti che possono essere trovati in ogni Carta costituzionale, ma esortano le città, ovvero il livello di governo più prossimo ai cittadini, a farsi parte attiva nella garanzia di tali diritti. Si può evincere che la città, o municipalità, è ritenuta dai promotori della *World Charter* l'unità fondamentale, all'interno dei sistemi politici nazionali, per la tutela e lo sviluppo della democrazia, ma anche per la promozione del civismo e la responsabilizzazione sociale dell'individuo, richiamando in

questo le tesi del municipalismo libertario di Bookchin e andando anche a concordare con Lefebvre (1973) circa il ruolo che le amministrazioni locali devono ricoprire nella realizzazione del processo della democrazia urbana, ovvero quello di accogliere le pressioni provenienti dalle forze sociali, che per prime dovranno compiere le sintesi politiche che indirizzeranno il governo della città. D'altra parte, l'idea di autogestione presentata in questa parte del documento non rispecchia quella di Lefebvre, perché si limita ad aspetti particolari della vita urbana, come la costituzione di soluzioni abitative alternative, e non della vita urbana nel suo complesso, comprese le decisioni economiche e le politiche di posizionamento delle città all'interno dei mercati sovralocali, ovvero strategie che i rappresentanti municipali devono attuare nel nome di un programma generale definito insieme alla società civile.

### **2.3. *New Urban Agenda*: il diritto alla città per un capitalismo sostenibile**

L'apporto radicale della *World Charter for the Right to the City* comunque non deve essere sottovalutato. Magali Fricaudet (2024), attivista francese già coordinatrice della rete internazionale di città *United Cities and Local Governments*<sup>6</sup>, pur riconoscendo che la dichiarazione emersa dal contesto del WSF è essenzialmente:

“un compromesso, avente finalità istituzionale di fungere da strumento di *advocacy* al fine di introdurre il diritto alla città nella legislazione internazionale, nazionale e locale, tanto come componente urbana del 'diritto allo sviluppo', quanto come mezzo per proteggere le persone dal potere arbitrario degli immobiliari” (pp. 83-84),

afferma che il documento e le sue rivendicazioni abbiano comunque ricevuto una forte opposizione governativa, resasi particolarmente evidente durante i negoziati internazionali che avrebbero portato alla stesura della *New Urban Agenda* (NUA), il piano d'azione della terza Conferenza *Habitat* dell'ONU (la *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*, o *Habitat III*), tenutasi a Quito nel 2016. Nello specifico, certi principi contenuti nella *World Charter* come la funzione sociale della città, e in particolare della proprietà privata, la superiorità dell'interesse collettivo sui diritti di proprietà individuale e sugli interessi speculativi, il dirottamento dei proventi fondiari dal settore privato a programmi sociali per il diritto all'abitazione, e inoltre il dovere dei Comuni di proteggere i propri cittadini da sfratti arbitrari o opportunistici<sup>7</sup> sono stati motivo di divisione tra i Paesi a capitalismo avanzato, quali Stati Uniti e parte degli Stati dell'Unione Europea, e alcuni Paesi dell'America Latina, come Messico, Cile ed Ecuador.

---

<sup>6</sup> La *United Cities and Local Governments* (UCLG) è una rete globale che riunisce città, governi locali, regionali e metropolitani, così come le rispettive associazioni. Come organizzazione mondiale porta avanti attività di rappresentanza e difesa dei governi locali e regionali. La UCLG è stata fondata nel 2004 e raccoglie come membri oltre mille enti locali pubblici da oltre centoventi Paesi ONU. La sede centrale si trova a Barcellona ed esistono sette divisioni dell'organizzazione per area continentale. Si veda: United Cities and Local Governments (n.d.). *About us*. Ultima consultazione 31 gennaio 2025, da: <https://uclg.org/about-us/>.

<sup>7</sup> Per quanto riguarda questi argomenti, si veda in particolare, nel testo della *World Charter for the Right to the City* del 2005, l'Articolo II e il suo comma 2, dal titolo *Social function of the city and of urban property*, e l'Articolo XIV, *Right to housing*.



Figura 3. Conferenza *Habitat III* delle Nazioni Unite, tenutasi a Quito, in Ecuador.  
Fonte: Habitat III, n.d.

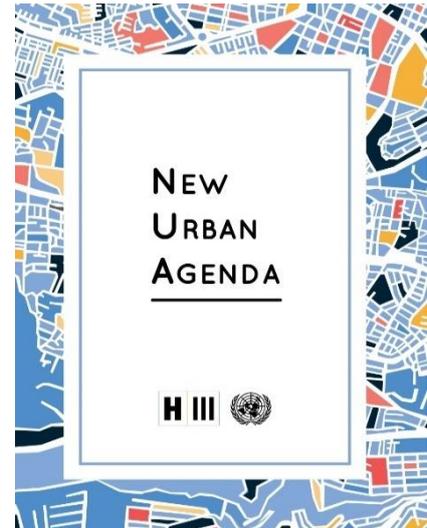


Figura 4. Copertina della *New Urban Agenda* pubblicata nel 2017. Fonte: Habitat III, n.d.

Ad ogni modo, la versione definitiva della NUA, che a differenza della *World Charter for the Right to the City* è un documento istituzionale internazionale approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha finito con l'includere la pressoché totalità di questi temi, anche se con le dovute cautele e gli opportuni compromessi. Nella prima parte del testo, ovvero la *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All* (paragrafi dall'1 al 22), per esempio si può già leggere, al paragrafo 13, la seguente dichiarazione: "13. Prevediamo città e insediamenti umani che: a) Adempiano alla loro funzione sociale, compresa la funzione sociale ed ecologica della terra" (United Nations, 2017, p. 5, traduzione propria). Più interessante è il successivo paragrafo 14, dove viene affermato:

"14. Per realizzare la nostra visione, decidiamo di adottare una *New Urban Agenda* guidata dai seguenti principi interconnessi: [...] b) Garantire economie urbane sostenibili e inclusive usufruendo dei vantaggi dell'urbanizzazione ben pianificata, inclusa l'alta produttività, la competitività e l'innovazione, promuovendo l'occupazione piena e produttiva e il lavoro dignitoso per tutti, garantendo la creazione di posti di lavoro dignitosi e un accesso equo per tutti alle risorse e opportunità economiche e produttive, nonché prevenendo la speculazione fondiaria, promuovendo la sicurezza della proprietà fondiaria e gestendo la contrazione demografica urbana, dove appropriato" (p. 7, traduzione propria)

Qui sembra che il paragrafo non sia stato scritto come risultato di una reale mediazione tra visioni opposte, ma piuttosto come l'unione di tali visioni in un unico testo: logiche come l'"alta produttività" e la "competitività", parte del fondamento ideologico del libero mercato, sono affiancate alla raccomandazione di prevenire la speculazione fondiaria, che però è una naturale conseguenza dell'applicazione di simili propositi economici; come se non bastasse, segue immediatamente l'indicazione di tutelare la proprietà fondiaria, andando così a creare in fretta un contrappeso al valore della funzione sociale della terra presentato nel paragrafo 13. Il tutto viene inserito in un quadro generale, ma anche generico, di "economie urbane sostenibili e inclusive", il quale dovrebbe tenere insieme questi principi eterogenei. L'uso di concetti non facilmente conciliabili, se non apparentemente contrastanti, rimanda alla critica di Mayer (2012) sulla "depoliticizzazione del 'diritto alla città'" (p. 75), che lei attribuisce ad una lunga fase di concertazione tra le grandi organizzazioni non governative (ONG), assurte negli anni a rappresentanti legittimate della società civile, e le agenzie ONU o, in generale, le

istituzioni internazionali portatrici degli interessi degli Stati ma anche di quelli dei maggiori attori economici privati: questo confronto e la collaborazione che ne è derivata, resisi a suo dire necessari dalle criticità sociali, spaziali ed ecologiche create dal paradigma neoliberista, non sono però stati votati alla ricerca di proposte per cambiamenti radicali negli indirizzi politici internazionali, quanto alla presentazione al mondo di un nuovo “neoliberalismo con un tocco umano” (p. 75), funzionale in primo luogo al fronte delle istituzioni.

La visione economica della NUA ritorna in modo più specifico nel paragrafo 56, contenuto nella seconda parte del documento, ovvero il *Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda* (paragrafi dal 23 al 175), in cui è scritto:

“56. Ci impegniamo ad aumentare la produttività economica, secondo i casi, fornendo alla forza lavoro l'accesso a opportunità di reddito, conoscenze, competenze e servizi educativi che contribuiscano a un'economia urbana innovativa e competitiva. Ci impegniamo anche ad aumentare la produttività economica attraverso la promozione di un'occupazione piena e produttiva e di opportunità per un lavoro e una vita dignitosi nelle città e negli insediamenti umani (p. 17, traduzione propria).

Dunque, il tipo di economia urbana che l'Agenda vuole perseguire, presentata in vari articoli precedenti come sostenibile e inclusiva (la stessa sotto-sezione di paragrafi in cui è contenuto il numero 56 è intitolata *Sustainable and inclusive urban prosperity and opportunities for all*), è qui definita anche come “innovativa e competitiva”, mentre la produttività economica viene considerata nella prospettiva di essere incrementata. I propositi trasformativi dell'Agenda non possono pertanto essere rintracciati nei modelli di produzione e di concorrenza, ma si possono trovare invece nei continui appelli alla ricostituzione di sistemi efficienti di *welfare*, o, più in sostanza, ad un forte potenziamento del settore pubblico, sia a livello statale che locale, nel processo di determinazione della qualità della vita. Secondo Joan Clos (2018), direttore esecutivo del Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (*UN-Habitat*, l'agenzia ONU promotrice della Conferenza *Habitat III*), gli esiti dell'urbanizzazione, per quanto riguarda le prosperità individuali e delle società, dipendono fortemente dalla presenza o assenza di meccanismi di redistribuzione di opportunità e risorse. Essi, a dir suo, hanno mostrato di essere nuovamente necessari dopo l'ultima grande crisi finanziaria globale, quella del 2008, da cui solo i Paesi che hanno saputo introdurre ampi programmi di investimenti pubblici per stimolare la produzione e il mercato del lavoro, in unione con nuove misure di tutela sociale, hanno saputo uscire in tempi relativamente rapidi. Come esempio, Clos ricorda il *Patient Protection and Affordable Care Act*, anche conosciuto come *Obamacare*, ovvero la legge federale statunitense del 2010 con cui il presidente Barack Obama ampliò le coperture assicurative previste dai programmi pubblici di assistenza sanitaria (programmi introdotti negli anni Sessanta dalle riforme della *Great Society* di Lyndon Johnson). Ecco perché si può dire che il programma della NUA mira ad un superamento, soprattutto a livello statale, delle politiche di austerità della spesa pubblica, le quali dalla metà degli anni Settanta hanno condizionando in peggio l'equità delle economie nazionali, esacerbando le disuguaglianze di reddito e i conflitti sociali tra i poveri, per poi essere riproposte con rinnovata intensità dopo il crollo dei mercati del 2008. Per usare le parole di Clos: “le città di successo sono le città eque, e le città eque quasi sempre richiedono non solo un competente governo locale, ma anche un efficiente *welfare state*. Insieme, essi possono provvedere a reti di sicurezza che garantiscano un migliore benessere” (p. 97, traduzione propria). Questi principi, tradotti in obiettivi, sono ben contenuti nel paragrafo 29 appartenente alla sotto-sezione *Sustainable urban development for social inclusion and ending poverty*, dove si può leggere:

“29. Ci impegniamo a rafforzare il ruolo di coordinamento dei governi nazionali, subnazionali e locali, secondo i casi, e la loro collaborazione con altri enti pubblici e organizzazioni non

governative nella fornitura di servizi sociali e di base per tutti [...]. Ci impegniamo inoltre a promuovere servizi adeguati, alloggi e opportunità di lavoro dignitoso e produttivo per persone colpite dalla crisi negli ambienti urbani e a lavorare con le comunità locali e i governi locali per individuare opportunità di coinvolgimento e di sviluppo di soluzioni locali, durature e dignitose, garantendo al contempo che gli aiuti affluiscono anche alle persone colpite e alle comunità ospitanti per prevenire una regressione del loro sviluppo” (p. 12, traduzione propria).

Sia dal discorso di Clos che dal testo del paragrafo emerge il proposito di rendere complementari i ruoli dei governi nazionali e dei governi locali. Per Clos (2018), così come secondo le concezioni della NUA, lo Stato è imprescindibile nella definizione dell’urbanizzazione, sia perché esercita la propria sovranità sui governi locali che l’urbanizzazione la gestiscono, ovvero stabilisce i poteri di tali governi ed è responsabile del loro finanziamento, sia perché sviluppa le politiche di redistribuzione relative ai servizi del *welfare* pubblico, i quali hanno un ritorno diretto sulla vita urbana. Se i governi locali non fossero supportati da un adeguato sistema nazionale di *welfare* non potrebbero, secondo il direttore di UN-Habitat, avviare investimenti strategici di lungo termine. Ovviamente questa posizione non è concorde al percorso che Lefebvre (1973) auspicava per il fenomeno urbano, che nella sua idea doveva convergere verso una società organizzata sulla collaborazione tra gli abitanti e i loro rappresentanti cittadini al di fuori delle cornici istituzionali consolidate, le quali, essendosi affermate durante l’età storica dell’industrializzazione, ripropongono a suo dire modalità organizzative e gestionali ideologicamente vicine a quelle adottate dalle imprese economiche. D’altra parte, la stessa NUA insiste molto sulla promozione del principio di sussidiarietà a favore degli enti della pubblica amministrazione sottostanti al livello statale, a condizione che tali enti siano in grado di adattare i quadri normativi nazionali per il governo del territorio ai rispettivi ambiti di competenza. L’indirizzo generale dato dall’Agenda è infatti quello della cooperazione inter-scalare tra livelli di governo, anche come metodo per meglio rispondere alle situazioni di crisi. Clos comunque evidenzia un cambio di approccio, da parte dell’ultima Conferenza Habitat, sulla questione del ruolo delle istituzioni nella *governance* dei sistemi di *welfare*, e quindi nei processi di decisione ed esecuzione delle politiche sociali urbane. Se dalle dichiarazioni finali di Habitat I (1976) e Habitat II (1996) non sono emerse particolari considerazioni sul peso politico dei governi centrali, esse hanno invece caratterizzato le risoluzioni dell’assemblea di Quito, tanto che nella sezione intitolata *Our principles and commitments*, si può leggere, al paragrafo 15:

“15. Ci impegniamo a lavorare in direzione di un cambiamento del paradigma urbano per una Nuova Agenda Urbana che: [...] b) Riconosca il ruolo guida dei governi nazionali, se del caso, nella definizione e nell’attuazione di politiche e leggi urbane inclusive ed efficaci per uno sviluppo urbano sostenibile, nonché i contributi altrettanto importanti dei governi subnazionali e locali, così come della società civile e di altri soggetti interessati, in modo trasparente e responsabile” (p. 8, traduzione propria).

Anche se ad ogni livello di governo è riconosciuta la stessa importanza politica, la funzione legislativa in materia di politiche urbane è riconosciuta in primo luogo al livello nazionale (comprensivo di governo e parlamento): il fatto che questo aspetto sia stato rimarcato non è secondario, e anzi permette di agganciare l’Agenda a quel generale percorso di nuova centralizzazione dei sistemi di *welfare* che da alcuni anni sta interessando numerosi Stati del mondo.

I cambiamenti macroeconomici degli anni Settanta avevano provocato, soprattutto nei Paesi occidentali, un passaggio verso un nuovo tipo di *welfare*, fondato sul livello locale, per perseguire i propositi di una migliore accoglienza dei bisogni dei cittadini, di un aumento della partecipazione democratica nei processi politici, e anche di un alleviamento dei costi affrontati dagli Stati centrali per la spesa pubblica, essendo questi ormai votati ad un regime di austerità. Questo processo di “territorializzazione” del *welfare*, di certo non lineare, era comunque andato avanti per tutta la restante parte del XX° secolo, e

aveva raggiunto il suo apice nei primi anni del nuovo millennio, delineando il principio di sussidiarietà non solo in senso verticale, inteso come trasferimento di competenze e responsabilità dalle istituzioni centrali a quelle più prossime alla cittadinanza, ma anche in senso orizzontale, ovvero consentendo alle autorità locali di instaurare collaborazioni con una platea la più possibile ampia di attori sociali, inclusi i movimenti urbani, come esposto all’inizio del capitolo.

Nel 2008, tuttavia, la crisi finanziaria globale e le sue gravi ripercussioni in campo sociale hanno segnato un cambio di rotta, riportando lo Stato centrale in primo piano nella gestione di molte materie politiche: per quanto riguarda il *welfare*, la ragione principale era la necessità di ridurre, a livello nazionale, la spesa sociale, per avviare una fase economica di risparmio e concentrare le risorse statali nel salvataggio degli istituti di credito e delle grandi imprese produttive e commerciali. Il risultato non è stato, ad ogni modo, una riproposizione dei vecchi sistemi di *welfare* di tipo keynesiano: infatti nella maggior parte dei Paesi che avevano permesso sistemi locali e autonomi di assistenza sociale, le strutture gestionali costruite da questi ultimi non sono state alterate, o almeno non in modo significativo, ma piuttosto si sono ritrovate sottoposte in modo più stringente ai vincoli economici provenienti dal livello centrale. Ciò che non va ignorato però è che queste dinamiche di riordinamento amministrativo sono state soprattutto guidate da logiche di efficientamento dei costi, e non dalla solidarietà territoriale, e quindi da propositi di equa redistribuzione di risorse e servizi. Si può dire infatti che la cooperazione con i soggetti privati, attivata dalle autorità pubbliche in un precedente contesto di attuazione della sussidiarietà orizzontale, ha avuto, contrariamente a certe aspettative, un peso rilevante sui bilanci delle amministrazioni locali, che si sono ritrovate a dover fornire sussidi per far funzionare le iniziative dei privati, così come a dover coprire le spese per lo sviluppo delle capacità professionali richieste da queste nuove forme decentrate e partecipate di protezione sociale.

Oggi, pertanto, il rischio è che i movimenti e le associazioni di base, a lungo coinvolte nelle politiche di *welfare* in quanto canali di connessione con la cittadinanza, possano essere scaricati dal settore pubblico, che così darebbe continuità a quel processo di concentrazione dei servizi di assistenza nelle mani di pochi enti privati di grandi dimensioni, i soli in grado di realizzare economie di scala, come le fondazioni bancarie o le maggiori organizzazioni filantropiche, in particolar modo quelle internazionali (Andreotti et al., 2022). Riguardo a tale questione, la NUA può limitarsi, come peraltro fa, ad avanzare le proprie raccomandazioni per uno sviluppo urbano sostenibile e integrato basato su sistemi effettivi di *governance* multi-livello, così come su *partnerships* eque tra enti pubblici e *stakeholders* privati di diverso tipo e peso economico<sup>8</sup>, e del resto non potrebbe essere altrimenti, dal momento che il principio di sussidiarietà e il conseguente coinvolgimento dei cittadini e della società civile nello sviluppo delle politiche locali sono diventati, a partire almeno dagli anni Ottanta, parte integrante dei modelli contemporanei di *governance* pubblica (Cano-Hila et al., 2022). La stessa *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite* del 2000, uno dei documenti internazionali di maggiore rilevanza tra quelli su cui la NUA afferma di fondarsi, asserisce, al paragrafo 20 della sezione *Sviluppo ed eliminazione della povertà*, quanto segue:

“20. Ci riserviamo [...] di sviluppare forti partenariati con il settore privato e con le organizzazioni della società civile per perseguire lo sviluppo e l'eliminazione della povertà” (Nazioni Unite, 2000, p. 3).

---

<sup>8</sup> Riguardo agli impegni e alle azioni della *New Urban Agenda* su questi argomenti, si leggano in particolare le sotto-sezioni *Building the urban governance structure: establishing a supportive framework* (paragrafi dall’85 al 92) e *Means of implementation* (paragrafi dal 126 al 160), entrambe contenute nel *Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda*.

Tuttavia sono gli Stati nazionali ad essere responsabili del trasferimento di risorse verso gli enti locali, un tipo di operazione che, come conviene la stessa Agenda, si verifica all'interno di contesti normativi e accordi strategici che devono essere decisi al livello centrale della pubblica amministrazione. Le modalità con cui le risorse statali vengono devolute pertanto incidono sull'attuazione della sussidiarietà verticale, vincolando le capacità di azione degli enti locali con conseguenti ripercussioni anche sulla sussidiarietà orizzontale, cioè sui rapporti di collaborazione con i soggetti privati. Prendendo come esempio i Paesi europei, si può dire che le misure macroeconomiche adottate dai governi centrali per fronteggiare la crisi abbiano avuto un impatto minore sui sistemi locali di *welfare* degli Stati del nord, dove forme consolidate di *governance* multi-livello hanno potuto avvalersi negli anni di una effettiva decentralizzazione finanziaria, mentre negli Stati del sud i rapporti tradizionalmente meno interattivi tra livelli istituzionali non hanno favorito quello che voleva essere un efficace trasferimento di responsabilità e risorse verso il basso, complici anche le diverse capacità finanziarie di questi Paesi rispetto a quelli dell'Europa settentrionale (Cano-Hila et al., 2022). Mettendo da parte i risultati, va comunque riconosciuto che le scelte nazionali di strutturazione del *welfare*, per quanto riguarda molti Stati, hanno assunto negli anni uno stesso indirizzo, in cui gli enti locali sono diventati il cardine dell'intero sistema, al di là delle restrizioni normative e finanziarie più o meno intense imposte dai governi nazionali a seconda della fase economica. Si è creata così una comunanza di metodo tra Paesi che ha portato l'assemblea di *Habitat III* a dar credito a questo particolare modello e ad impegnarsi, attraverso la NUA, affinché la sua attuazione porti i benefici necessari ad ogni contesto geografico. A tal proposito possono essere considerati i paragrafi 135 e 136 della sotto-sezione *Means of implementation*:

“135. Promuoveremo sistemi solidi e trasparenti per i trasferimenti finanziari dai governi nazionali ai governi subnazionali e locali, basando tali finanziamenti su esigenze, priorità, funzioni, mandati e incentivi proporzionati ai rendimenti, come opportuno, al fine di fornire loro risorse adeguate, tempestive e prevedibili, migliorandone la capacità di raccogliere entrate e gestire le spese.

136. Sosterremo lo sviluppo di modelli verticali e orizzontali di distribuzione delle risorse finanziarie per ridurre le disuguaglianze tra territori subnazionali, all'interno dei centri urbani e tra aree urbane e rurali, nonché per promuovere uno sviluppo territoriale integrato ed equilibrato. A questo proposito, sottolineiamo l'importanza di migliorare la trasparenza dei dati sulla spesa e sull'allocazione delle risorse come strumento per valutare i progressi verso l'equità e l'integrazione spaziale” (p. 34, traduzione propria).

Il paragrafo che segue si ricollega poi ad un altro dei temi di contatto tra la *New Urban Agenda* e la *World Charter for the Right to the City*, ovvero la gestione delle rendite private legate ad un bene quale la terra, di cui la stessa NUA riconosce il valore sociale:

“137. Promuoveremo le migliori pratiche per catturare e condividere l'aumento del valore di terreni e proprietà generato come risultato di processi di sviluppo urbano, di progetti infrastrutturali e di investimenti pubblici. Misure quali politiche fiscali legate agli utili potrebbero essere messe in atto, secondo i casi, per impedire un'appropriazione esclusivamente privata di tali valori, nonché la speculazione fondiaria e immobiliare. Rafforzeremo il legame tra i sistemi fiscali e la pianificazione urbana, nonché gli strumenti di gestione urbana, compresa la regolamentazione del mercato fondiario. Lavoreremo per garantire che gli sforzi volti a generare finanziamenti basati sul suolo non si traducano in un uso e in un consumo del suolo insostenibili” (p. 34, traduzione propria).

Qui l'Agenda è chiara nell'espone la sua posizione contraria ad un utilizzo del suolo per il beneficio unico dei proprietari privati, riconoscendo che l'aumento delle rendite di terreni e immobili sia in buona parte

dovuto all'iniziativa del settore pubblico, finanziato prima di tutto dalla collettività, la quale, ragionevolmente, dovrebbe godere di un ritorno per i propri sforzi economici. L'alternativa, nell'ambito di una certa città o di un certo territorio, sarebbe di nuovo una concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi soggetti, per quanto si tratti di una ricchezza generata a partire dal contributo economico iniziale di tutti gli abitanti e dei vari portatori di interessi. Andrebbe così aumentando il divario economico e sociale tra i cittadini, e progressivamente si indebolirebbe la parte più grande tra coloro che, attraverso le proprie imposte, sostengono lo Stato e in maniera diretta o indiretta anche gli enti locali. Per questo l'Agenda ritiene essere interesse primario delle amministrazioni pubbliche che i proventi troppo alti, ritenuti non proporzionati alla fascia fiscale del beneficiario, vadano tassati, così da innescare poi un meccanismo di più equa redistribuzione della ricchezza anche al livello locale. Simili misure, come riportato nel paragrafo, servirebbero anche a contrastare pratiche di speculazione fondiaria. L'impegno della NUA su quest'ultima questione può essere riscontrato nel paragrafo 111 della sotto-sezione *Planning and managing urban spatial development*:

“111. Promuoveremo lo sviluppo di regolamenti adeguati e applicabili nel settore abitativo, inclusi, se del caso, codici edilizi resilienti, norme, permessi di sviluppo, regolamenti di uso del suolo e ordinanze, e regolamenti di pianificazione, combattendo e prevenendo la speculazione, lo sfollamento, la mancanza di abitazioni e gli sgomberi forzati arbitrari e garantendo sostenibilità, qualità, accessibilità, salute, sicurezza, accessibilità, efficienza energetica e delle risorse, e resilienza. Promuoveremo anche un'analisi differenziata dell'offerta e della domanda di alloggi basata su dati disaggregati di alta qualità, tempestivi e affidabili a livello nazionale, subnazionale e locale, considerando specifiche dimensioni sociali, economiche, ambientali e culturali” (p. 28, traduzione propria).

Ciò che emerge è la volontà di stabilire una forte regolamentazione dei mercati immobiliari per evitare situazioni di squilibrio, per quanto riguarda il potere d'azione e i benefici economici, nei rapporti tra il settore pubblico e gli attori privati, così come tra le diverse categorie di privati: viene riconosciuta, infatti, la necessità di tutelare gli inquilini rispetto ai proprietari di immobili, e in particolare coloro che versano in condizioni economiche disagiate, così da garantire un diritto effettivo all'abitazione, che verrebbe invece ostacolato se non fossero posti vincoli alle possibilità di speculazione e a gestioni arbitrarie dei beni di proprietà. Come nel caso delle disparità nella distribuzione delle rendite fondiaria e immobiliari, anche nel caso del settore delle abitazioni lo Stato e le sue articolazioni risulterebbero danneggiati dagli effetti dell'eccessiva liberalizzazione dei mercati, qui tradotti nell'inaccessibilità al bene casa per numeri sempre più elevati di persone e famiglie, e quindi nella proliferazione di senzatetto per le strade delle città, un problema per il quale le amministrazioni pubbliche, indipendentemente dalle modalità con cui decideranno di gestirlo, dovranno mettere in campo le proprie risorse.

L'impressione finale, quindi, è che gli impegni e le esortazioni della NUA maggiormente improntati ad un rafforzamento dello Stato sociale siano una diretta conseguenza della situazione globale di crisi post-2008: questi impegni infatti sono parte di una propensione politica internazionale volta ad una nuova centralizzazione di responsabilità, poteri e competenze legislative verso i governi nazionali. Questa rinnovata centralità che ha interessato i livelli più alti dei vari ordinamenti statali è stata funzionale per la ricerca e l'attuazione di rimedi ai danni economici e sociali lasciati dalle derive dei mercati, tuttavia non sembra essere adeguata a mettere in discussione il ruolo di questi ultimi e il loro rapporto con i bisogni sociali. La NUA sembra soffrire di limiti simili, condizionata com'è dalla mediazione tra la tutela dei diritti umani e sociali dei più bisognosi e la garanzia delle libertà imprenditoriali. Per quanto riguarda poi il concetto vero e proprio di diritto alla città, nel testo dell'Agenda esso è citato una volta sola, al paragrafo 11 della sezione *Our shared vision*, ma, così come nella *World Charter for the Right to the City*,

l'idea elaborata da Lefebvre è anche qui ridotta agli aspetti della qualità della vita, del rispetto dei diritti fondamentali e dell'equa e sicura accessibilità alle risorse:

“11. Condividiamo una visione delle città per tutti, riferita ad un uso e ad un godimento delle città e degli insediamenti umani che siano equi, cercando di promuovere l'inclusività e di garantire che tutti gli abitanti, delle generazioni presenti e future, senza discriminazione di alcun tipo, siano in grado di abitare e produrre città e insediamenti umani giusti, sicuri, sani, accessibili, a prezzi abbordabili, resilienti e sostenibili per promuovere la prosperità e la qualità della vita per tutti. Prendiamo atto degli sforzi di alcuni governi nazionali e locali per sancire questa visione, denominata "diritto alla città", nella loro legislazione, nelle loro dichiarazioni politiche e nelle loro carte” (p. 5, traduzione propria).

Si può inoltre dire che per la NUA, molto più che per la *World Charter*, la proposta per un certo tipo di diritto alla città sia scaturita da una prospettiva prevalentemente istituzionale, e in particolar modo statalista, essendo stati i rappresentanti dei Paesi membri dell'ONU gli attori di maggiore peso durante la Conferenza *Habitat III*, così come durante il suo processo preparatorio. Si è venuto così a perdere il ruolo primario che, nella visione di Lefebvre (1970), dovrebbe essere ricoperto dalle forze sociali nella concezione e nella realizzazione del diritto alla città. Poiché le azioni della società civile organizzata dovrebbero definire un simile diritto, si potrebbe dire che esso tragga sostanza anche dal contesto geografico in cui tali società operano, cosicché risulta complesso cercare di offrire delle linee attuative valide a livello internazionale, sia che esse provengano da un *forum* di movimenti e coalizioni sociali di tutto il mondo, come il *World Social Forum*, sia che arrivino da un consesso internazionale convocato da un organismo dell'ONU quale può essere UN-*Habitat*, responsabile dell'organizzazione di *Habitat III*. A questo si aggiunge il fatto che entrambi i documenti sono innanzitutto delle dichiarazioni di principi e di intenti generali, sono lontani dall'essere dei veri programmi operativi, e soprattutto non hanno un valore vincolante: questo ha fatto sì che la stessa NUA, che pure è stata ratificata da tutti i governi rappresentati all'Assemblea Generale dell'ONU, non abbia poi trovato una sua effettiva conferma nella maggior parte degli Stati, dal momento che solo quarantuno dei centonovantaquattro Paesi membri hanno presentato la relazione di monitoraggio (*National Progress Report*) che si erano impegnati a redigere quando avevano approvato l'Agenda. Di queste quarantuno nazioni, inoltre, solo cinque sono Stati occidentali con economie a capitalismo avanzato (Finlandia, Germania, Malta, Spagna e Svezia), mentre per il resto si tratta soprattutto di Paesi in via di sviluppo (United Nations Human Settlements Programme, n.d.).

Tenendo pertanto conto delle debolezze e delle criticità che una definizione globale di diritto alla città può portarsi dietro, nel prossimo capitolo si andrà invece a vedere come alcuni movimenti sociali attivi alla scala locale abbiano cercato, tramite le proprie risorse e i propri strumenti di mobilitazione, di dare forma a questo diritto all'interno dei propri territori circoscritti, ovvero in una dimensione in cui è possibile far valere la conoscenza dei caratteri geografici e sociali dei luoghi, così come le positività delle esperienze pratiche passate, che proprio su questi caratteri sono state formate.

## Capitolo 3

### Attuazione del diritto alla città dopo la crisi finanziaria globale del 2008: il nodo della casa

#### 3.1 La casa: una risorsa finanziaria o un diritto?

##### 3.1.1 Alla base del diritto alla città: l'accesso ai beni fondamentali

Presentando il diritto alla città così come è definito nella *World Charter for the Right to the City* e nella *New Urban Agenda*, si è dato spazio ad una particolare interpretazione, ovvero quella di diritto alla città come “diritto individualmente esercitabile” (Boer & De Vries, 2009, p. 1322) all'interno delle attuali strutture della democrazia liberale, o, in altri termini, di diritto composto da più aspetti particolari che le autorità pubbliche, statali o locali, eventualmente attraverso la collaborazione con altri attori politici o *partners* economici, hanno la possibilità di offrire alla cittadinanza. Questa etichettatura del diritto alla città è stata posta da Boer e De Vries (2009) nella loro relazione scritta per la quarta edizione della *International Conference of the International Forum on Urbanism* (IFoU): in questo testo essi hanno cercato di analizzare il fenomeno dell'ampia diffusione delle idee di Henri Lefebvre nei decenni di affermazione del paradigma neoliberista, e di conseguenza le diverse vie attraverso cui queste idee si sono radicate. Alla prima interpretazione, incorporata nelle agende riformiste che hanno fatto da base per dichiarazioni e accordi istituzionali volti al perseguimento di obiettivi di giustizia sociale, se ne affianca dunque una seconda, più vicina al significato originario, cioè quella di diritto alla città come “diritto per una società urbana radicalmente differente” (p. 1322), che può realizzarsi solo attraverso una riformulazione completa dei processi di produzione delle politiche urbane, e non può abdicare al suo carattere di diritto collettivo, calato nell'insieme di relazioni che unisce i cittadini in una società. Ovviamente questa seconda interpretazione, per usare le parole di Mark Purcell, presuppone di “ripensare radicalmente le relazioni sociali del capitalismo, la struttura spaziale della città e gli assunti della democrazia liberale” (Purcell, citato in Boer & De Vries, 2009, p. 1322).

Appare chiaro che gli Stati, e le autorità pubbliche in generale, sono vincolati a rapportarsi con la prima interpretazione, a meno dell'improbabile ipotesi che siano loro stessi a voler dare avvio ad una rivoluzione delle proprie strutture e dei propri principi di funzionamento, e quindi a mettere in discussione la stessa ideologia statale che permea la società. Ad ogni modo lo Stato, come organismo delle istituzioni, non può essere considerato come un sistema isolato, cioè un sistema che non interagisce e non produce scambi con l'ambiente circostante: se una società urbana radicalmente differente non può essere formata dall'alto, degli stimoli potenti per un simile cambiamento possono invece arrivare teoricamente dal sommarsi di azioni provenienti dal basso, cioè dai cittadini impegnati nella partecipazione alla vita pubblica. Queste azioni tuttavia non nascono con il fine ultimo di rendere reale un'idea astratta, il diritto alla città, che è stata formulata da un filosofo più di cinquant'anni fa: questa idea è generatrice di una mentalità, di un modo di intendere e giudicare le situazioni che può offrire coerenza alle proprie strategie, ma le iniziative cittadine sono intraprese prima di tutto per rispondere ad esigenze concrete e particolari a cui generalmente l'autorità pubblica non vuole o non è in grado di far fronte. Per questo David Harvey (2013), che è uno dei più conosciuti studiosi di Lefebvre, afferma che:

“per spiegare le ragioni della straordinaria rinascita [...] dell'idea di un diritto alla città, non basta certo guardare all'eredità intellettuale di Lefebvre, pur in tutta la sua importanza. A essere ben più importante, infatti, è quanto sta accadendo nelle strade, tra i movimenti sociali urbani. [...] Il

fatto, per esempio, che nel Brasile degli anni novanta la strana collisione tra politiche neoliberali e democratizzazione abbia prodotto delle clausole nella costituzione del 2001 che garantiscono il diritto alla città è da attribuire al ruolo e al peso decisivo dei movimenti sociali urbani nel promuovere forme di democratizzazione, soprattutto per quanto riguarda l'edilizia pubblica. [...] E il successo di una prassi come il «bilancio partecipato», in cui semplici cittadini sono coinvolti direttamente nell'assegnazione di quote dei budget municipali attraverso un processo decisionale democratico, ha molto a che fare con le tante persone che sono alla ricerca di un qualche tipo di risposta alla violenza con cui, sin dai primi anni novanta, il capitalismo neoliberista ha progressivamente intensificato il suo assalto alla qualità della vita quotidiana. Non sorprende allora che questo modello si sia sviluppato a Porto Alegre, centro nevralgico del World Social Forum. [...] Ognuno per conto suo, dopo anni di battaglie su temi specifici (i senza fissa dimora, la gentrificazione, e le deportazioni della popolazione, la criminalizzazione dei popoli e dei diversi e così via) questi movimenti giunsero alla conclusione che la lotta per la città inglobava complessivamente il senso di tutte le loro lotte particolari. [...]. Che poi movimenti di tipo analogo si possano rintracciare anche altrove non dipende semplicemente dalla fedeltà alle idee di Lefebvre, ma dal fatto che le idee di Lefebvre, come le loro, sono nate e cresciute proprio nelle strade e nei quartieri di città sofferenti” (pp. 12-13)

Questo estratto mette in evidenza l'importanza dei temi particolari, la cui presa in carico porta allo scaturire di mobilitazioni e lotte che potenzialmente potrebbero perseguire il diritto alla città. Viene poi posta attenzione sui luoghi in cui queste mobilitazioni e lotte, e le conseguenti forme di organizzazione, trovano motivo di essere. Harvey in particolare parla di città sofferenti, e questo si collega con quanto Peter Marcuse (2012) denota a proposito della natura del diritto alla città, ovvero che si tratta di un diritto che non può essere rivendicato da tutti nella stessa misura, dal momento che esistono individui che possono vivere in condizioni privilegiate all'interno di un sistema legale che li tutela. La loro rivendicazione pertanto non verterà sulle risorse più materiali o sui diritti legali di cui già dispongono; addirittura potrebbe essere loro interesse impedire a priori la realizzazione di un diritto alla città, se questo dovesse implicare la riduzione di alcuni loro privilegi. Dall'altra parte esistono persone che vivono in stati di privazione, e per le quali un processo di formazione del diritto alla città non può che partire dall'ottenimento di quanto serve loro per poter raggiungere un livello di vita qualitativamente accettabile. La stessa *New Urban Agenda*, dopo due paragrafi introduttivi, apre il *Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda* con la sotto-sezione *Sustainable urban development for social inclusion and ending poverty*, che inizia in questo modo:

“25. Riconosciamo che l'eradicazione della povertà in tutte le sue forme e dimensioni, compresa la povertà estrema, è la più grande sfida globale e un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile. Riconosciamo inoltre che la crescente disuguaglianza e il persistere di molteplici dimensioni della povertà, compreso l'aumento del numero di abitanti dei bassifondi e degli insediamenti informali, stanno colpendo sia i Paesi sviluppati che quelli in via di sviluppo, e che l'organizzazione spaziale, l'accessibilità e la progettazione dello spazio urbano, così come le infrastrutture e la fornitura di servizi di base, insieme alle politiche di sviluppo, possono promuovere o ostacolare la coesione sociale, l'uguaglianza e l'inclusione” (United Nations, 2017, p. 11, traduzione propria).

La lotta alla povertà assume qui una dimensione fondamentale, riprendendo in questo l'impostazione degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, a cui la NUA fa riferimento, e dei quali il primo obiettivo è intitolato proprio *Sconfiggere la povertà*. L'altro aspetto da rimarcare in questo paragrafo è la connessione delle idee di povertà e disuguaglianza con l'organizzazione spaziale. Per Lefebvre (1973, 1976) la politica dello spazio esprime i rapporti sociali ed è responsabile della loro

riproduzione; questo perché lo spazio stesso è ormai un prodotto sociale, un oggetto maneggiato in maniera politica per trarne degli interessi, che oggi sono gli interessi dei promotori del capitalismo, i quali dispongono delle tecniche e delle forze produttive. Poiché sono questi soggetti a detenere il controllo dell'organizzazione del territorio, lo spazio viene necessariamente gestito in un'ottica di valore di scambio, e questo può generare disuguaglianze economiche, e quindi un accumulo di povertà generalmente circoscritto in aree determinate: per l'appunto, i bassifondi e gli insediamenti informali, che sono le manifestazioni più plastiche di questi processi. Se Lefebvre (1970) prospettava per lo spazio un'appropriazione collettiva, messa in atto con il fine di provvedere ai bisogni e alle aspirazioni di tutti, oggi si rileva che lo spazio è ancora e soprattutto un oggetto sottoposto al dominio della proprietà. Per questo, il tema dell'accessibilità democratica allo spazio, pre-condizione per l'appropriazione, deve essere centrale per un qualsiasi modello di politica urbana che voglia essere differente. Il diritto all'accessibilità, o alla fruizione, insieme al diritto all'opera, cioè all'attività di partecipazione pubblica, costituiscono per Lefebvre una base imprescindibile per il diritto alla città: a ben vedere, garantire questi primi due diritti diventa necessario per sviluppare qualsiasi discorso politico più complesso. Tuttavia, per quanto riguarda l'accessibilità, il percorso per il suo ottenimento non può che iniziare dall'assicurare alloggi stabili e decenti a tutti gli abitanti di una città, cioè dall'accessibilità all'abitazione.

### **3.1.2 L'accesso all'abitazione tra Diritto pubblico e Diritto privato**

Le case, al di là dei vincoli di proprietà a cui sono sottoposte, non possono essere estromesse dallo spazio della città. Nella tradizione giuridica occidentale la questione dell'accesso all'abitazione è riconosciuta come una necessità umana di base, e va a costituire pertanto un diritto di tipo sociale (Albanese, 2019). Tra le dimensioni della Giustizia e del Diritto, quella sociale è la più recente ed è emersa per rispondere alle crisi portate dalle profonde trasformazioni dell'industrializzazione sulle società. Le nuove pratiche sociali introdotte dall'industrializzazione avevano infatti mutato i rapporti tra gli individui e tra le classi, sulla base del dominio esercitato dal capitale sul lavoro, creando forti disparità tra le capacità economico-sociali dei cittadini: questo ha permesso ad alcuni individui di essere più agevolati nel superare quelle barriere consuete che si trovano lungo la strada per accedere alla Legge, e quindi ai diritti e ai benefici che essa offre. L'affermarsi, di fronte alla Legge, di una condizione di reale disuguaglianza tra cittadini, non tanto per cause giuridico-formali sul loro *status*, quanto proprio per motivi economico-sociali, ha reso necessario l'emergere del moderno Stato sociale o promozionale (il *welfare state*), con il fine di offrire ad ogni cittadino gli strumenti adeguati a superare questi ostacoli. Seguendo questa via, lo Stato è andato a definire i propri spazi di intervento in settori sempre più numerosi, fino ad allora lasciati all'autonomia privata: non solo il lavoro, ma anche gli scambi commerciali, i consumi, l'igiene, l'ambiente, l'istruzione, la sanità e certamente l'abitazione. La formazione di una sempre più vasta e articolata legislazione sociale ha richiesto di ingrandire enormemente gli apparati burocratici e amministrativi statali, da cui però è conseguita anche una naturale complessificazione delle procedure che il cittadino deve intraprendere per far sì che lo Stato garantisca i suoi diritti di base, ovvero i suoi diritti sociali (Cappelletti, 1994).

Inoltre, per quanto i diritti sociali evocano una dimensione collettiva, la tradizione giuridica moderna ha assunto come convenzione il far rientrare la loro regolamentazione quasi esclusivamente all'interno del dominio delle relazioni verticali tra cittadinanza e Stato, ovvero rendere tale regolamentazione una materia di Diritto pubblico, senza possibilità di operare nei rapporti giuridici orizzontali tra cittadini. Bisogna poi considerare che se l'accesso al bene, in quanto bisogno di base, è riconosciuto come un diritto sociale normato dal Diritto pubblico, l'aspetto della proprietà ricade invece nella sfera del Diritto privato, che regola le relazioni tra individui, riconosciuti a priori come attori indipendenti e razionali in condizioni di uguaglianza formale. Pertanto, come afferma il giurista italiano Luigi Mengoni (citato in

Albanese, 2019, p. 2), i bisogni umani biologici, e quindi i diritti sociali, sono considerati solo in un orizzonte sociale di povertà, di inabilità a produrre o di inabilità ad integrarsi in un gruppo o in una famiglia, cioè sono osservati solo come parte di un contesto di disuguaglianza che deve essere superato attraverso l'impegno del settore pubblico. Dall'altra parte il Diritto privato, fin da quando è diventato un sistema giuridico, è stato chiamato a regolare i rapporti di libero scambio tra soggetti che si dà per scontato essere in grado di esercitare il dominio sui propri beni. In questo senso la proprietà dei beni, più nello specifico dei beni fondamentali, diventa un elemento determinante affinché persone giuridiche vengano da subito considerate su piani diversi all'interno di uno stesso ordinamento complessivo di leggi, ovvero vadano a ricadere sotto la competenza del Diritto pubblico anziché del Diritto privato e viceversa, almeno per quanto riguarda la tradizione occidentale moderna. Riguardo al solo Diritto privato, poi, vi è un implicito presupposto secondo cui solo dopo aver ottenuto un accesso al mercato è possibile per un soggetto soddisfare le proprie esigenze di base all'interno di questo sistema (Albanese, 2019).

### **3.1.3 La finanziarizzazione del settore abitativo in Occidente**

Il Diritto moderno, e in particolare la branca del Diritto privato così come si è evoluta fino ad oggi, rivelano in effetti delle chiare radici economiciste, a cominciare dalla concezione individualistica e astratta dalla società che proprio il Diritto privato assume nei confronti degli individui intesi come soggetti giuridici. Lefebvre (1970) negli anni Sessanta denunciava l'economicismo che condizionava il governo dello Stato, celando strategie di superprofitto e supersfruttamento dei capitali, e ad esso contrapponeva un'idea di crescita che contemplasse anche e soprattutto la realizzazione dei bisogni sociali, non figuranti tra quelli presentati dal mercato. In ogni caso le leggi prodotte dalle politiche degli Stati seguirono una strada diversa, arrivando a caratterizzare i sistemi di Diritto nazionali in modalità volte a favorire, a livello giuridico, fenomeni come la globalizzazione e la liberalizzazione dei mercati. Soprattutto nei Paesi occidentali queste scelte governative ebbero degli effetti economici positivi che, sotto un certo punto di vista, permisero di superare la crisi sistemica degli anni Settanta: l'unificazione dei mercati a livello mondiale, permessa dalla riduzione degli ostacoli fiscali e normativi alla circolazione delle merci e dei capitali, la conseguente convergenza dei modelli di produzione e consumo, il ridimensionamento delle barriere naturali agli scambi e alle comunicazioni attraverso lo sviluppo tecnologico, da cui è derivato un abbassamento dei costi di trasporto e soprattutto un rilancio di esportazioni e investimenti verso l'estero, ma soprattutto la crescente finanziarizzazione dell'economia riuscirono a mantenere, e anche ad aumentare, i livelli di produzione di ricchezza in questi Stati. Negli Stati Uniti, per esempio, la ricchezza nazionale<sup>9</sup> è passata da ventisei trilioni (mille miliardi) di dollari nel 1973, anno della crisi petrolifera internazionale, a ottantatré trilioni nel 2014, ovvero è quasi triplicata nell'arco di quarant'anni, mentre la produttività del Paese è cresciuta dell'80,4% (Grande, 2017, p. 27).

Per contro, questi risultati poterono realizzarsi a costo di un pesante attacco ai sistemi di assistenza sociale: favorire un'economia dei servizi per lavoratori qualificati nei Paesi a capitalismo avanzato significò anche un progressivo smantellamento degli impianti locali dell'industria manifatturiera, ovvero un drastico calo dei posti di lavoro in questo settore un tempo centrale, per quanto anche in altri campi si assistette ad una generale riduzione dei salari, delle tutele e dei benefici per i lavoratori, nonché ad una perdita della forza contrattuale dei sindacati, che videro indebolirsi la loro capacità di rappresentanza di fronte a datori di lavoro che si stavano sempre più potenziando a livello globale. Se i governi furono responsabili della costruzione di un nuovo assetto giuridico internazionale volto a

---

<sup>9</sup> La grandezza della ricchezza nazionale viene calcolata come la differenza tra la sommatoria del valore delle risorse finanziarie di uno Stato e il suo indebitamento complessivo.

favorire le opportunità di profitto delle *corporations*<sup>10</sup> e dei grandi istituti finanziari che stavano loro dietro, allo stesso tempo essi non seppero o non vollero formare un sistema di Diritto interno che prendesse le difese dei soggetti più deboli. L'aver promosso accordi che privilegiassero il commercio mondiale al di sopra di tutti i bisogni sociali e ambientali (fattori che per Lefebvre devono essere invece determinanti per ogni politica) generò infatti nuove possibilità di sfruttamento della manodopera, indusse i Paesi in via di sviluppo a creare norme permissive sull'inquinamento per attirare le imprese occidentali e in generale creò un clima competitivo che avvolse l'intera società e il cui peso gravò innanzitutto sulle persone con meno tutele, i cui diritti (diritti sociali, ma anche umani) furono oggetto di una corsa al ribasso da parte di chi doveva garantirli (Grande, 2017).

Così come per il lavoro, anche per quanto riguarda la dimensione dell'abitare lo Stato sociale arretrò negli anni dell'affermazione del neoliberismo e della globalizzazione. Si è parlato, da un punto di vista giuridico, dell'abitazione come bene necessario e fondamentale, quindi insignito di valore sociale: ora, bisogna considerare che proprio in questo stesso periodo una simile concezione fu progressivamente decostruita, dai governi e dalle istituzioni internazionali, a favore di una diffusa azione propagandistica volta a promuovere la casa come merce o risorsa finanziaria (*asset*). Questo processo assunse grande rilevanza con l'inizio del XXI° secolo ed ebbe origine nell'opera generale, voluta dall'economia di mercato globalizzata e appoggiata dai singoli Stati, di finanziarizzazione del settore abitativo. La "finanziarizzazione", secondo la definizione di *The International Encyclopedia of Geography*, è "il dominio crescente, alle varie scale, di attori finanziari, mercati, pratiche, misure e narrazioni risultanti da una trasformazione strutturale delle economie, delle imprese (incluse le istituzioni finanziarie), degli stati e delle famiglie" (Aalbers, citato in Rolnik, 2019, p. 16, traduzione propria).

Tra il 1980 e il 2010 le attività finanziarie negoziate sul mercato (dalla compravendita di azioni e obbligazioni private all'emissione di titoli di Stato, fino agli investimenti bancari) aumentarono considerevolmente in tutti i Paesi con economie avanzate: a livello mondiale, il valore complessivo di questi *assets* crebbe in questi trent'anni del 16,2%, per quanto il PIL globale aumentò di meno del 5% (Rolnik, 2019, p. 16). Si verificò quindi una grande accumulazione di capitali, ovvero un *surplus* non proporzionato ai mercati domestici e che necessitava di essere reinvestito anche a livello internazionale: la casa, al pari di altri settori, fu trasformata in un sistema di assorbimento dei nuovi flussi di denaro. Raquel Rolnik (2019), urbanista brasiliana già relatrice speciale dell'ONU per il diritto all'abitazione tra il 2008 e il 2014, afferma che questo nuovo paradigma delle politiche della casa coinvolse quasi tutte le nazioni del pianeta a partire dalla fine degli anni Settanta, dopo che fu stato formulato presso le principali piazze finanziarie mondiali, come Wall Street a New York e la City a Londra: furono proprio i politici neoliberisti nordamericani e britannici ad attuarlo e a diffonderlo presso gli altri Paesi, con l'appoggio degli istituti finanziari multilaterali quali la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, e di certo la caduta del Muro di Berlino nel 1989, con la conseguente dissoluzione del blocco politico sovietico e l'affermazione dell'egemonia del libero mercato, rafforzò questo processo.

Gli obiettivi, da una parte, si focalizzavano sulla realizzazione di politiche governative di deregolamentazione finanziaria volte a creare dei mercati incentrati sulla casa come merce di scambio, dove includere soprattutto consumatori a basso e medio reddito che in periodi precedenti avrebbero potuto solamente rivolgersi ai programmi di edilizia residenziale pubblica o di edilizia sociale. Dall'altra parte, si richiedeva l'abolizione graduale delle componenti di base dei sistemi nazionali di *welfare*. Ciò rientrava nel disegno generale di connettere le dinamiche macroeconomiche con la quotidianità di

---

<sup>10</sup> Sempre riguardo agli Stati Uniti, nello stesso periodo 1973-2014 la crescita dei profitti dell'industria manifatturiera è passata da 55 miliardi di dollari a 440 miliardi di dollari, a fronte di un salario mediano (percepito cioè da chi sta a metà della scala salariale) per lo più stagnante. Si veda: Grande, E. (2017). *Guai ai poveri: La faccia triste dell'America*. Torino: Gruppo Abele.

individui e famiglie, ovvero di utilizzare la loro capacità di ottenere e immettere credito sul mercato (attraverso lo strumento dei mutui bancari per l'acquisto di immobili di proprietà) così da mobilitare i capitali domestici e riciclare quelli internazionali. In questo modo doveva completarsi il percorso di mercantizzazione della casa, perché non fosse più un bene sociale ma una risorsa finanziaria a capitale fisso, cioè con un lungo tempo di recupero a seguito dell'investimento, e il cui valore avrebbe dovuto risiedere nell'aspettativa della formazione di un valore economico maggiore.

Si è detto che questo modello di offerta della casa assunse una sua dimensione universale, sia perché funzionale alla globalizzazione neoliberista che coinvolse l'intero pianeta, sia perché promosso dalle istituzioni internazionali che ne vollero l'esportazione: tra esse, non solo la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, ma, secondo Harvey (2019), anche gli apparati delle Conferenze *Habitat* dell'ONU. Ad ogni modo Rolnik (2019) rileva che strategie globali di politica economica non possono non rapportarsi con le configurazioni istituzionali, sociali e anche spaziali di scala minore (nazionale, regionale o locale): dalle loro particolarità emerge l'importanza dei contesti geografici. Ogni Paese, per esempio, ha un proprio sistema di amministrazione del settore abitativo che, per l'insieme di leggi specifiche che lo definiscono, si differenzia dai sistemi di altri Stati. Tali leggi, a loro volta, derivano da una tradizione giuridica nazionale elaborata sulla base delle esperienze e delle influenze ambientali assorbite dalle società che vivono il territorio dello Stato in questione. Per riformare i sistemi istituzionali esistenti, le strategie neoliberiste devono così anche decostruire delle mentalità comuni e radicate nella storia: un simile processo non può essere immediato e non può non trovare delle forme di resistenza. Per quanto riguarda la questione abitativa, e più in generale i propositi di riprogettazione della città, questa resistenza è rappresentata dai movimenti sociali e, potenzialmente, da tutti coloro che di queste politiche sono danneggiati, perché esclusi dalle dinamiche urbane da esse avviate. Le nuove politiche sulla casa infatti ebbero un impatto diretto sulle altre strutture della città, dal momento che la riformulazione dei mercati immobiliari non poteva avvenire che attraverso nuove forme di regolazione urbanistica. Comunque Rolnik afferma che, fino ad oggi:

“l'imposizione globale del neoliberismo è stata fortemente ineguale – sia socialmente che geograficamente – e le sue forme istituzionali e le sue conseguenze socio-politiche variano in modo significativo nel mondo. In ogni contesto, molto dipende dalle specifiche interazioni tra i paesaggi normativi ereditati e i progetti di ristrutturazione orientati ai mercati emergenti” (pp. 21-22, traduzione propria).

Per esempio, nei Paesi del Sud globale le tendenze di destrutturazione dei sistemi di assistenza pubblica non ebbero un grande impatto, dal momento che, in simili contesti, tali sistemi erano per lo più inesistenti o comunque marginali e inefficaci nella risposta ai gravi bisogni sociali. Negli ex Paesi socialisti, durante i difficili anni di transizione verso un'economia di mercato, furono invece avviati dei progetti assai vasti e alquanto frenetici di privatizzazione dell'edilizia residenziale pubblica, arrivando in certi casi a prosciugare quasi del tutto l'offerta statale di alloggi, tanto che oggi, in uno Stato come l'Estonia, già parte dell'Unione Sovietica, la quota di case private tocca il 96%, superando nettamente tutti i Paesi occidentali, mentre in Cina, che formalmente è però ancora un Paese comunista, la stessa quota arriva all'80% (p. 25). Gli stessi processi di finanziarizzazione del settore abitativo imboccarono percorsi diversi, dall'associazione di sussidi governativi ai crediti finanziari per incentivare l'acquisto degli immobili agli schemi di micro-finanza, fino al più rilevante sistema dei mutui: proprio lo sviluppo del mercato finanziario dei mutui residenziali fu il meccanismo che più prese piede in Occidente, sia nei Paesi europei che negli Stati Uniti, per promuovere il nuovo modello di casa come *asset* monetizzabile, per quanto sia poi diventato, al di là dei suoi apparenti benefici economici iniziali, anche un moltiplicatore di ingiustizia sociale ed un impedimento ad un'equa distribuzione della ricchezza che si muoveva all'interno dei mercati immobiliari, arrivando infine a ritorcersi contro lo stesso processo della finanziarizzazione.

## 3.2 Le cause immobiliari della crisi finanziaria globale

### 3.2.1 L'affermazione del modello della casa di proprietà: confronto tra Europa e Stati Uniti

In Occidente il percorso rappresentato dal mercato dei mutui, già di per sé, si è evoluto fronteggiando sistemi di offerta della casa che non erano simili tra loro. Per quanto riguarda l'Europa, Raquel Rolnik (2019) identifica tre gruppi di Stati distinti sulla base del modello storico di edilizia residenziale pubblica adottato. Il primo gruppo include quei Paesi dove la produzione di edilizia pubblica o semi-pubblica fu storicamente irrilevante se non praticamente inesistente, e comprende nazioni del Sud Europa quali Grecia, Portogallo e Spagna. Il secondo, a cui appartengono invece Belgio, Germania, Irlanda e Italia, fu formato da quegli Stati dove l'edilizia pubblica rappresentò una tipologia di offerta assai minoritaria rispetto alle soluzioni provenienti dal mercato (acquisto di un immobile o pagamento di un affitto a soggetti privati), ma venne comunque inserita in un sistema di forti politiche di *welfare*, che permisero un'effettiva regolamentazione del mercato degli affitti privati così come l'elargizione di aiuti statali per pagare tali affitti. Il terzo gruppo, infine, è quello dei Paesi in cui lo *stock* di alloggi pubblici fu realmente significativo, tanto che, messi insieme, questi Stati concentravano quasi l'80% delle unità abitative che in Europa afferivano a tale modello. In quest'ultimo gruppo sono inserite un gran numero di nazioni, dai Paesi dell'Europa centrale come Austria, Paesi Bassi, Polonia e Repubblica Ceca, agli Stati scandinavi fino a Francia e Regno Unito (p. 24).

Relativamente agli Stati Uniti, dove un progetto di Stato sociale non ebbe mai un pieno sviluppo, bisogna però dire che il governo federale, a partire dal periodo della Grande Depressione negli anni Trenta, si prodigò a lungo per sostenere in prima persona il mercato della casa di proprietà e la realizzazione di edilizia privata, garantendo o assicurando, in questo senso, i mutui degli acquirenti di nuove case. Queste misure rientravano nell'ampio programma di politica economica del *New Deal*, lanciato nel 1933 dal presidente Franklin Roosevelt, e che prevedeva anche piani per la costruzione di case di proprietà pubblica da affittare a prezzi contenuti ai più bisognosi, i cui fondi però furono subito ridotti una volta passato il periodo di grande emergenza economica, lasciando che questi stabili scivolassero gradualmente in una condizione di sempre maggior degrado. Sul fronte della gestione dei prezzi degli affitti per alloggi privati l'intervento pubblico si rivelò invece sempre piuttosto limitato negli anni, lasciando grande libertà d'azione al mercato (Grande, 2017). Un confronto tra Paesi europei e Stati Uniti sul piano dell'edilizia pubblica fa emergere in verità delle profonde asimmetrie: se per i primi la costruzione di case popolari venne massimizzata durante il *boom economico* successivo alla Seconda guerra mondiale, parallelamente all'incremento dei sistemi di *welfare* centralizzati, per la nazione americana, invece, fu proprio il periodo di grande sviluppo post-bellico ad indurre l'amministrazione federale e quelle statali a stabilire che questo tipo di supporto non dovesse essere più prioritario, così che già dagli anni Cinquanta le maggiori iniziative pubbliche nel settore abitativo furono improntate a favorire le dinamiche del mercato immobiliare e il raggiungimento dell'indipendenza economica per la classe media, una condizione, questa, che doveva iniziare a realizzarsi proprio con l'ottenimento di una casa di proprietà.

In seguito, negli anni Settanta, anche in Europa le politiche di promozione dell'edilizia residenziale pubblica vennero messe in discussione a causa dell'inizio di una nuova fase di recessione. L'autocondizionamento dei processi di finanziarizzazione dell'economia, volti a generare liquidità, e delle politiche di destrutturazione del *welfare state*, di cui si è parlato nel precedente capitolo, portarono la casa di proprietà ad essere il modello abitativo maggiormente sponsorizzato in tutti i Paesi occidentali. Il ruolo del settore pubblico non arrivò necessariamente a ridursi, ma in certi casi mutò il suo fine, laddove lo Stato da fornitore di alloggi divenne facilitatore dell'espansione del mercato privato delle case, per esempio attraverso la concessione di sussidi ai cittadini per l'acquisto di immobili residenziali,

deregolamentando le legislazioni sugli affitti, offrendo incentivi o sconti fiscali alle imprese edili oppure, come negli Stati Uniti, vendendo *stocks* di alloggi pubblici ad organizzazioni private a scopo di lucro perché si facessero carico della loro gestione. Queste dinamiche permisero che nei primi anni Duemila la quota di abitazioni di proprietà superasse il 50% in tutti i Paesi OCSE, ad eccezione di Germania e Svizzera. La Spagna, da parte sua, guidava la classifica con una quota dell'83,2% (Rolnik, 2019, p. 25).

### **3.2.2 La crescita incontrollata del mercato dei mutui subprime**

Il capitale che si mosse nei canali della finanza immobiliare poté quindi, anche grazie agli espedienti della politica pubblica, alimentare la domanda, anche se non sempre venne destinato alla costruzione di nuove abitazioni. Una parte di questi capitali infatti fu impiegata in operazioni di pura speculazione finanziaria sugli alloggi già esistenti: tra gli strumenti a cui si fece ricorso, quello dei mutui *subprime* fu il più rappresentativo delle tendenze di fondo dei mercati immobiliari in quel periodo, e caratterizzò in particolar modo il contesto statunitense. Il termine "*subprime*" venne adottato proprio negli Stati Uniti per indicare un prestito immobiliare concesso a un soggetto caratterizzato da una limitata capacità di rimborsare puntualmente quanto ricevuto, ovvero lontano dal trovarsi in una condizione ideale (*prime*) per quanto riguarda la capacità di credito. Tuttavia, la garanzia ultima dell'ipoteca, da poter far valere in un mercato in costante crescita grazie all'aumento della domanda (e conseguentemente del valore dei beni immobili in vendita), unita ad una politica accomodante della *Federal Reserve*, volta a mantenere bassi i tassi di interesse sui mutui per incentivarne la richiesta, portò le banche e gli istituti di credito a non preoccuparsi del rischio legato a questo tipo di finanziamenti. A completamento del quadro, bisogna soprattutto tenere conto della creazione di soluzioni finanziarie originali usate dai creditori per scaricare i rischi e generare nuove occasioni di profitto. La cartolarizzazione, fondata sul principio della cessione dei crediti, è quel meccanismo che permette ad una banca di riunire in unico titolo più crediti di diverso tipo, per poi venderli ad un soggetto terzo (per esempio un'altra banca) al loro prezzo totale maggiorato di un interesse, così da trarne ulteriore guadagno ma soprattutto in modo da rientrare in tempi rapidi del denaro prestato. Poiché i titoli acquistati possono a loro volta essere accorpati ad altri titoli e venduti nuovamente, il loro profilo di rischio e rendimento può subire forti e rapide variazioni, rendendo difficile eseguire delle valutazioni attendibili sul loro effettivo valore.

Dagli anni Novanta comunque la vendita delle cartolarizzazioni si sviluppò sempre di più, facendo assumere ai titoli forme sempre più complesse e, di conseguenza, rendendoli sempre meno trasparenti. In effetti gran parte di questi titoli, se messi sotto verifica, non avrebbero permesso la riscossione dei crediti di cui erano composti, e ciò iniziò a diventare evidente quando, verso la metà degli anni Duemila, il valore delle case iniziò a diminuire a causa del rallentamento del mercato immobiliare: dopo che i tassi di interesse furono infatti aumentati dalla *Federal Reserve* in risposta alla ripresa economica, i mutui divennero sempre più costosi, rendendo il pagamento delle loro rate problematico in primo luogo per i debitori privi delle necessarie garanzie. In parte per questo motivo, in parte per un progressivo aumento dell'offerta, la domanda di abitazioni si ridusse a sua volta, e le banche si ritrovarono a dover vendere al ribasso, oppure a non riuscire a vendere, le case ipotecate che avevano riscosso dai mutuatari insolventi, i quali per parte loro erano rimasti invece senza un alloggio di proprietà, senza del resto avere più la possibilità di acquistarne un altro. In questo modo, a partire dalla seconda metà del 2007, i titoli cartolarizzati, che stavano rivelando il loro alto rischio, iniziarono a perdere di valore, anche se ormai erano ampiamente diffusi sul mercato: ciò causò forti perdite patrimoniali agli istituti finanziari o comunque ai soggetti privati che li possedevano, mentre una crisi di fiducia, dovuta alla scarsa chiarezza della distribuzione dei crediti nel sistema finanziario, portò le banche che avevano emesso i titoli a non riuscire più a reperire i fondi necessari per sostenere coloro che li avevano comprati e, più in generale, a non poter erogare nuovi finanziamenti a famiglie e imprese. La crisi di liquidità che fu così generata, e

che in sostanza coinvolse tutti i soggetti del sistema economico, portò così allo scoppio della bolla immobiliare: il fallimento, nel settembre del 2008, della banca d'affari statunitense *Lehman Brothers*, uno dei maggiori operatori mondiali del mercato dei titoli finanziari, fu l'evento che diede inizio alla crisi globale vera e propria, innescando una nuova fase di intensa instabilità. In generale, l'esposizione di altri partecipanti al mercato verso le banche di investimento degli Stati Uniti facilitò la diffusione internazionale della crisi, che in particolare cominciò a colpire quelle banche europee che in modo diretto o indiretto erano coinvolte nel fenomeno dei mutui *subprime*. Oltre alle ripercussioni che si ebbero sui mercati azionari, e in breve sull'intero panorama finanziario, ben presto ad essere colpita in modo drastico fu anche l'economia reale, a cominciare dal mercato del lavoro, dove si verificò una caduta sia dei redditi che dell'occupazione, mentre i consumi e gli investimenti personali dei cittadini furono necessariamente ridotti aggravando la carenza di liquidità. Infine, anche il commercio mondiale tra Paesi subì un primo e pesante arresto dall'inizio dello sviluppo della globalizzazione (Consob, n.d.).

Il *crac* immobiliare del 2008 fu certamente un evento di enorme portata che non può essere considerato come una semplice fase di uno dei cicli immobiliari che si sono ripetuti nel corso della storia del libero mercato. Dal punto di vista istituzionale, si è visto nel precedente capitolo come il peso di questi avvenimenti avesse indotto gran parte degli Stati a ridisegnare la geografia delle competenze e delle responsabilità politiche in modo maggiormente centralizzato. La *New Urban Agenda* ha riproposto questa tendenza, mentre la scelta di presentare al suo interno temi quali il valore sociale della terra e la prevenzione dalla speculazione può essere vista come una forma di consapevolezza verso le cause urbane della crisi finanziaria globale, a cui comunque non viene mai fatto esplicito riferimento. Allo stesso tempo, secondo Harvey (2013), lo scoppio della bolla non deve nemmeno essere visto come un caso isolato e accidentale, in quanto in realtà è direttamente collegato alle perturbazioni macroeconomiche che dagli anni Settanta stanno caratterizzando il mercato mondiale, cioè da quando il neoliberismo si è affermato come paradigma egemone e i processi ad esso collegati, come la finanziarizzazione, sono diventati prassi. Dal 1973, anno di svolta segnato dall'aumento sproporzionato del prezzo del greggio, le crisi finanziarie verificatesi ad una scala regionale più o meno ampia si sono susseguite a centinaia e, come già è stato detto, è opinione di Harvey che gran parte di esse sono state originate dalle criticità dei mercati immobiliari o comunque dei processi di sviluppo urbano. Egli infatti ritrova, tra i motivi di debolezza del sistema finanziario globale, la natura stessa dei moderni modelli di economia urbana.

Così come Rolnik, il geografo britannico critica i contenuti dei documenti diffusi nel corso degli ultimi decenni dalla Banca Mondiale a proposito delle politiche da adottare per il settore immobiliare. Per esempio, nel suo articolo *Le radici urbane delle crisi capitalistiche*, contenuto anche in *Città ribelli*, egli riporta alcuni stralci del *Rapporto sullo sviluppo* del 2009, denunciando come esso, a distanza di più di un anno dall'inizio dell'affossamento del mercato statunitense, ancora non si fosse discostato dalle solite linee guida la cui passata attuazione aveva favorito la crisi, come la deregolamentazione del mercato delle case, lo sviluppo di un mercato secondario dei mutui e l'espansione delle cartolarizzazioni, le quali per gli autori del documento dovevano essere affiancate da nuovi strumenti finanziari. Queste raccomandazioni sono in effetti da contestualizzare all'interno della più ampia ricetta neoliberista di riduzione del controllo e della pianificazione da parte del pubblico, tanto che, anche per quanto riguarda l'ambito urbano, il rapporto arrivava a chiedere un allentamento delle leggi urbanistiche per conformare l'uso dei terreni ai cambiamenti del mercato. Sono proprio questi principi politico-economici difesi dal rapporto che, secondo Harvey, hanno permesso lo sviluppo dei movimenti sociali urbani, i quali per lungo tempo hanno cercato di rispondere alle distribuzioni diseguali della ricchezza generata dalle trasformazioni delle città, e che ora, dopo i drastici eventi del 2008, si sono ritrovati anch'essi a dover riconsiderare le loro priorità, e quindi le modalità di lotta.

### 3.3. L'appropriazione dello spazio come risposta sociale alla crisi: il movimento *Occupy*

Gli Stati Uniti sono stati l'epicentro della crisi: le ripercussioni del fallimento del mercato immobiliare sulla società civile si sono mostrate da subito evidenti, tanto che un rapporto del 2009 del Dipartimento della Casa e dello Sviluppo urbano asseriva che già circa 3,7 milioni di mutuatari avevano avviato la procedura di pignoramento tra il 2007 e il 2008, mentre *RealtyTrac*, società privata che gestisce il maggiore mercato *online* per la compravendita di case pignorate, riportava di un aumento del 32% nel numero di pignoramenti tra l'aprile 2008 e l'aprile 2009. Inoltre, non solo coloro che stavano pagando le rate per una casa di proprietà, ma anche gli affittuari subirono pesanti contraccolpi, se si conta che negli Stati Uniti almeno il 20% delle case sottoposte ad un mutuo erano abitate da famiglie che pagavano l'affitto, e che in molti casi furono sfrattate quando i proprietari con cui avevano stipulato il contratto furono costretti a cedere l'abitazione al proprio istituto di credito (Rolnik, 2019, pp. 47-48). La scarsa regolazione del mercato degli affitti, i quali a partire dagli anni Settanta aumentarono costantemente, così come il progressivo abbandono dei programmi di edilizia residenziale pubblica, resero evidente, allo scoppio della crisi dei mutui *subprime*, come questi ultimi fossero stati il risultato di una coscienza politica statale finalizzata all'eliminazione di ogni alternativa esistente di accesso alla casa.

Risulta ovvio che i danni maggiori furono riportati da coloro che disponevano di redditi medi o bassi ed erano pertanto privi delle risorse economiche necessarie per far fronte agli stravolgimenti del mercato, in particolar modo all'aumento del tasso di interessi dei mutui, iniziato già nella metà degli anni Duemila e impennatosi nel biennio 2007-2008. Negli Stati Uniti, solo una pesante immissione di liquidità nel mercato bancario da parte della *Federal Reserve*, che si impegnò ad acquistare i titoli cartolarizzati tossici, permise di scongiurare i rischi peggiori e salvare i grandi istituti di credito (Consob, n.d.). Questa operazione di salvataggio tuttavia non aveva un riflesso diretto su coloro che nel mercato finanziario stavano ai margini, ovvero i piccoli risparmiatori che, indebitandosi per l'acquisto di un'abitazione in cui vivere, avevano permesso il funzionamento di un intero sistema di speculazione basato sulla compravendita sregolata dei loro stessi crediti. Le divisioni sociali tra una classe ristretta inserita nel complesso della finanza globale e il resto della popolazione, di cui la finanza globale si era di fatto solo servita per mettere in atto le proprie politiche, furono così percepite in modo molto diffuso a seguito dei trattamenti riparativi impari adottati dallo Stato. La conseguenza fu il sorgere di una nuova stagione di proteste, che ebbe la sua manifestazione più celebre negli eventi legati ad *Occupy Wall Street*.

Il movimento, nato con lo slogan "*We are the 99 percent*" per sottolineare la distanza dal restante 1% della popolazione statunitense a cui si attribuiva il controllo dell'economia nazionale, fu creato in modo spontaneo nel corso dell'estate del 2011, avendo come ragion d'essere la protesta contro il potere dell'*élite* finanziaria. Proprio per questo motivo gli organizzatori scelsero come luogo delle proprie iniziative l'area attorno a Wall Street, dove si trova la Borsa di New York, ovvero la più grande borsa valori al mondo per volume di scambi, facilmente etichettabile nell'immaginario collettivo come centro diffusore della crisi. L'occupazione di uno spazio fisico, in questo caso Zuccotti Park nei pressi di Wall Street, fu ispirata da quanto avvenuto nei mesi di gennaio e febbraio di quello stesso anno a Piazza Tahrīr, nevralgico sito urbano del Cairo divenuto teatro delle rivolte della popolazione egiziana contro il presidente Ḥusnī Mubārak (Volle, n.d.). L'accampamento che si andò a creare nel parco divenne quindi il principale nesso delle attività dell'assemblea generale del movimento. Oltre a costituire uno spazio per i dibattiti e le discussioni, così come per i lavori organizzativi dei vari sotto-gruppi che costituivano il movimento, il campo era anche il luogo da cui partivano le richieste che *Occupy Wall Street* indirizzava al governo federale e alla Città di New York (Barthold et al., 2018). Queste richieste mantenevano un carattere pur sempre molto generale, ed erano volte al conseguimento di nuove regole per un diverso funzionamento del sistema finanziario, e quindi all'ottenimento di tutele e risarcimenti per i cittadini; tuttavia, impostando su di esse tutto il proprio agire, il movimento seppe attuare una più concreta

appropriazione dello spazio pubblico, ovvero riuscì a creare una nuova centralità urbana per mezzo dell'impegno delle forze sociali.



Figura 5. Occupazione di Zuccotti Park, nei pressi di Wall Street, il 25 ottobre 2011.  
Fonte: *Encyclopedia Britannica*, n.d.

Ciò che Lefebvre in *Spazio e politica* denunciava a proposito dell'evoluzione del concetto di spazio nell'attuale epoca del valore di scambio, era il suo essere diventato un'entità neutra sullo sfondo di una rete di corrispondenze tra bisogni, funzioni e luoghi della quotidianità. Se localizzare in uno spazio preesistente un bisogno o una funzione non avrebbe conferito la necessaria dignità allo spazio, al contrario essa poteva presentarsi nella spazializzazione di un'attività sociale, ovvero nella creazione di uno spazio appropriato che potesse contenere tale attività. Si può dire che *Occupy Wall Street* abbia operato in questa direzione, anche per quanto riguarda la richiesta di coloro che vi hanno aderito di porre i bisogni e il benessere della società come elementi determinanti per le attività finanziarie: ciò rievoca infatti l'idea di Lefebvre, espressa nello stesso testo, secondo cui il diritto alla città significa anche "il diritto dei *citoyens-citadins* e dei gruppi che essi costituiscono (sulla base dei rapporti sociali) a essere presenti su tutte le reti, su tutti i circuiti di informazione, di comunicazione, di scambio" (1976, p. 15).

Con la formazione di nuovi campi in altre città non solo degli Stati Uniti, divenne poi chiaro come il movimento *Occupy*, non interessato da alcuna forma di *leadership* verticale e quindi da catene decisionali, conformasse le sue caratteristiche sulla base del contesto geografico in cui si trovava ad operare. Se per esempio *Occupy London* avanzò rivendicazioni simili a quelle del movimento newyorkese, in quanto si rivolgeva anch'esso contro il centro finanziario della propria città, *Occupy Oakland*, in California, si concentrò invece nella messa in atto di più tradizionali forme di sciopero, che portarono in definitiva ad un tentativo di bloccare il porto della città, rimarcando così il fatto che "il potere disciplinare della finanza è dipendente dalla circolazione delle merci fisiche" (Barthold et al., 2018, p. 13).

Per quanto notevoli furono i meriti di *Occupy* nell'attrarre numeri consistenti di persone aderenti o simpatizzanti attraverso i propri campi, sorti su spazi pubblici di comune attraversamento e subito diventati luoghi per la sperimentazione di forme di quotidianità alternative dalla forte impronta sociale, gli sgomberi compiuti dalla polizia segnarono anche la fine della fase più attiva del movimento, nonché

quella meglio documentata a livello mediatico. Per quanto riguarda il movimento originario di *Occupy Wall Street*, questa fase durò solo due mesi, dal settembre al novembre 2011, quando il sindaco Michael Bloomberg ordinò di liberare Zuccotti Park per via di supposti crescenti problemi di salute pubblica, scongiurando poi ogni successivo tentativo da parte dei manifestanti di reclamare l'area (Volle, n.d.). In generale tutte le componenti di *Occupy*, che mai avevano voluto dar vita a delle forme di organizzazioni strutturate, prediligendo invece la presa di decisioni per consenso in modalità assembleari del tutto orizzontali, faticarono a sopravvivere una volta private del proprio spazio di riferimento in cui poter essere riconoscibili. In ciò si può comprendere l'importanza della logica territoriale che permeava l'intero movimento (Barthold et al., 2018).

Una debolezza di *Occupy* può essere stata quella di aver ricreato delle micro-società svincolate dal controllo del potere finanziario, delle "zone autonome temporanee"<sup>11</sup> che tuttavia non riuscirono ad espandersi realmente oltre i confini dei propri campi, cioè non furono in grado di inserirsi in quelle dinamiche sociali e urbane che più concretamente caratterizzano la vita quotidiana dei cittadini, né di condizionarle in qualche modo. In sostanza, è probabilmente mancata la formazione di reti di solidarietà e assistenza mutualistica dal basso che si allargassero al di là degli accampamenti situati nelle piazze centrali delle città, per arrivare anche ai singoli quartieri così da ottenere un impatto anche sulla realtà urbana più profonda, essendo la realtà urbana quella dimensione in cui, secondo Lefebvre (1973, 1976), possono modificarsi i rapporti di produzione, e quindi i rapporti sociali. Queste modifiche però, nell'idea del filosofo francese, possono avvenire solo attraverso la costruzione di spazi complessi, che abbiano anche una propria valenza nell'ambito del quotidiano. *Occupy* del resto nacque inizialmente per essere un evento temporaneo, e il suo intento originario era quello di confrontarsi coi poteri politici esistenti per spingerli a intraprendere delle trasformazioni ritenute necessarie, e non di avviare esso stesso pratiche politiche alternative che riguardassero un'intera società cittadina. Negli Stati Uniti, il pregio di questo movimento rimane comunque quello di aver saputo riportare all'attenzione delle agende dei partiti temi quali la disparità dei redditi e l'accesso alla casa, ovvero questioni sociali che decenni di neoliberalismo e di destrutturazione del *welfare state* avevano abbandonato al gioco dei mercati (Volle, n.d.).

Si può tuttavia osservare come sul versante europeo altri movimenti nati da presupposti non dissimili, ovvero sorti dal basso in quanto forme di reazione spontanea ai danni sociali portati dalla crisi finanziaria globale, riuscirono ad ottenere risultati diversi. Un esempio ne è la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (PAH), che ancora oggi sta operando in un contesto nazionale, qual è quello spagnolo, che è stato tra i più duramente colpiti dallo scoppio della bolla immobiliare.

---

<sup>11</sup> Le zone autonome temporanee (TAZ, *Temporary Autonomous Zone*) sono un concetto introdotto dall'anarcosituazionista statunitense Hakim Bey: fanno riferimento a degli spazi liberati dall'attuale sistema politico-finanziario globale, resi tali dal transitare o dal permanere per un certo periodo di comunità piccole e circoscritte che sostituiscono la verticalità del potere amministrativo con reti orizzontali di rapporti. Le TAZ possono dunque essere un corteo, un *flashmob*, una casa occupata, oppure possono risultare da iniziative volte a reclamare gli spazi pubblici, come appunto la formazione degli accampamenti di *Occupy*. Si veda: Buchanan, I. (2010). TAZ. In *A Dictionary of a Critical Theory*. Oxford: Oxford University Press.

### 3.4 Dalla disobbedienza civile alla partecipazione politica attiva: la PAH spagnola

#### 3.4.1. Il sistema abitativo dalla fine del franchismo allo scoppio della bolla immobiliare

La *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (PAH) si formò a Barcellona già nel febbraio del 2009, allo scopo di offrire una risposta cittadina alle persone e alle famiglie in difficoltà col pagamento dei propri mutui oppure in procedura di pignoramento: essenzialmente nacque come “spazio di incontro, di sostegno reciproco e di fiducia, in cui tutte le persone possono aiutare ed essere aiutate” (PAH Catalanes, n.d., traduzione propria), riunendo insieme abitanti colpiti da uguali problematiche così come cittadini solidali e portatori di conoscenze e competenze professionali da mettere a disposizione. Infatti, attraverso iniziative intentate in vari campi, dalle campagne politiche e comunicative, alle azioni giudiziarie, al sostegno sociale diretto tra cittadini, fino alla promozione di mobilitazioni per le strade della città, i membri della PAH puntarono fin dall’inizio all’obiettivo principale di promuovere cambiamenti legislativi per rispondere alle violazioni dei diritti fondamentali di quelle persone che rischiavano di perdere la propria abitazione, per poi arrivare, più in generale, al raggiungimento di un effettivo diritto alla casa per tutti i cittadini. Il nucleo fondatore di Barcellona definì quindi la PAH come un “movimento cittadino basato su denuncia, azione e proposta” (PAH Catalanes, n.d., traduzione propria), i cui principi di base sono la consulenza collettiva e gratuita, un sistema di *governance* orizzontale appannaggio dell’assemblea generale aperta a tutti, una connotazione apartitica, il mutuo sostegno tra pari e la disobbedienza civile.

Per capire meglio le ragioni che hanno portato una simile organizzazione sociale a costituirsi, bisogna considerare il contesto nazionale, e in particolare la situazione del sistema abitativo spagnolo e la sua evoluzione nel corso degli ultimi decenni. Innanzitutto va ricordato che la Spagna, a differenza di altri Paesi europei, non ha mai avuto una significativa politica di edilizia residenziale pubblica o sociale, tanto che le case pubbliche o comunque appartenenti ad enti *no-profit* non hanno mai superato il 2% dell’offerta abitativa totale. La Spagna rientra infatti nel primo dei tre modelli europei di offerta abitativa definiti da Rolnik, ovvero quello caratterizzato in generale da un minor livello di *welfare*. La promozione della casa di proprietà risale ai tempi della dittatura franchista, che, oltre ai risvolti più puramente economici, vedeva in questa politica un mezzo per formare una base d’opinione conservatrice legata al valore della proprietà. Anche dopo la conclusione del periodo dittatoriale, a metà degli anni Settanta, si proseguì in questa direzione, arrivando più tardi, con il cosiddetto Decreto Boyer del 1985, a liberalizzare il mercato degli affitti attraverso l’abolizione del limite massimo dei prezzi e la limitazione della durata dei contratti a cinque anni. Inoltre nel 1991 una legge nazionale permise ad agenti privati di entrare nei mercati dei mutui, prima ristretti alle banche e ai fondi pubblici, favorendo così la diffusione di mutui *subprime*. Alla fine degli anni Novanta, poi, lo Stato concesse anche una revisione del sistema di pianificazione nazionale, decretando che tutti i suoli non urbanizzati potessero potenzialmente diventare parte di operazioni di sviluppo immobiliare, mentre nello stesso periodo una generale opera di rimodellazione dell’amministrazione pubblica (che, come si è detto nel secondo capitolo, riguardò tutti i Paesi occidentali) spostò molte materie già di competenza statale verso le autorità locali spagnole. Già la Costituzione del 1978, entrata in vigore dopo la dittatura, si pronunciava in verità a favore del decentramento urbanistico, e in effetti permise ai Comuni di assumere un ruolo decisionale, e non più solamente esecutivo, nella gestione dell’uso dei suoli: in questo senso, la presa in carico di nuove responsabilità portò anche ad un aumento delle necessità di spesa, motivo per cui gli enti locali divennero economicamente dipendenti dalle tassazioni sulle transazioni finanziarie del mercato immobiliare, che, favorite dalle politiche governative, continuavano a ripetersi numerose (Rolnik, 2019).

Anche l’entrata della Spagna nell’Eurozona, avendo permesso una stabilizzazione della moneta e un conseguente abbassamento dei tassi di interesse sui prestiti, indusse il settore immobiliare ad

incrementare in modo consistente il volume delle vendite, per mantenere gli stessi margini di profitto. Così, tra gli anni Novanta e Duemila sia il governo popolare di José Aznar che quello socialista di José Zapatero promossero dei mega-progetti urbani per permettere la realizzazione di nuove costruzioni, soprattutto residenziali, finché nel 2005 il rapporto di case per famiglia divenne il più alto al mondo, pari a 1,54 (Sebastiani et al., 2016).

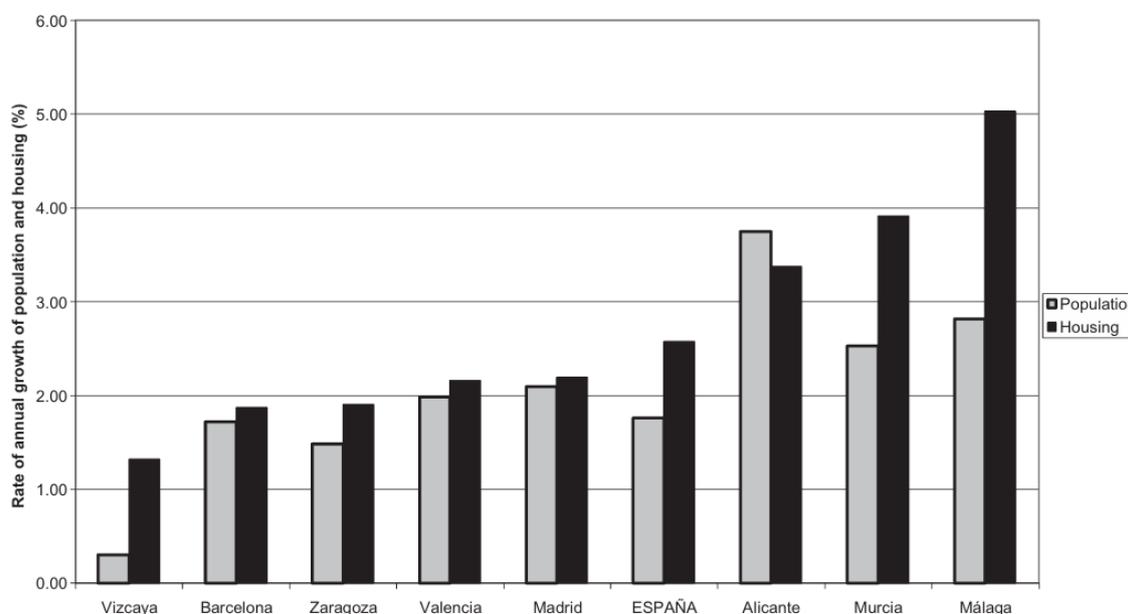


Grafico 1. Tassi di crescita annua della popolazione e del patrimonio edilizio nelle maggiori città spagnole tra il 2001 e il 2008. Fonte: García, 2010.

Con la moltiplicazione dell'offerta di case da acquistare, pure i loro prezzi aumentarono di conseguenza, andando così a gonfiare anche qui una bolla di mercato, e, al contempo, diverse città e paesi conobbero un'espansione urbana senza precedenti, caratterizzata soprattutto dalla costruzione di milioni di nuove unità residenziali. In ogni caso la facilitazione dell'accesso a mutui costosi per fasce di reddito sempre più numerose portò anche ad un indebitamento delle famiglie, tanto che tra il 1997 e il 2007, anno dello scoppio della bolla, i debiti dei nuclei familiari passarono da una media del 55% ad una del 130% del rispettivo reddito (Rolnik, 2019).

I tassi di interesse sui mutui quindi aumentarono notevolmente, anche a causa dell'alto grado di interconnessione del settore finanziario internazionale, e nello specifico per i legami che le banche spagnole ed europee intrattenevano a livello di prodotti strutturati e azioni con i grandi istituti di credito statunitensi prossimi al fallimento (Consob, n.d.). Sempre più persone si ritrovarono così nell'impossibilità di far fronte ai pagamenti per la casa, cosicché a fine 2008 il numero di inadempienti arrivò a 2,7 milioni persone. Le stesse procedure di pignoramento aumentarono in numero esorbitante, aumentando di circa quattrocentomila dal 2008 al 2013, e le vendite nel mercato immobiliare si arrestarono bruscamente, tanto che un censimento del 2011 contò tra i tre e i cinque milioni di unità residenziali vuote in Spagna, ovvero lo *stock* di edilizia non utilizzata più grande dell'Unione Europea (Rolnik, 2019). Tuttavia, secondo la legislazione spagnola, la procedura di pignoramento e la consegna dell'immobile alla banca o all'istituto di credito di riferimento non annullano il debito dell'insolvente: in caso di nuova vendita dell'immobile all'asta, egli deve infatti continuare a pagare alla banca la differenza

tra il valore originario del suo mutuo e il nuovo prezzo concordato per la vendita, per quanto in una congiuntura di crisi come quella trattata le aste molto spesso andavano a vuoto, cosicché la proprietà passava direttamente alla banca, la quale per gestire i debiti ad essa legati poteva continuare ad esigere dall'ex mutuatario la restituzione del credito un tempo concessogli (Il Tribunale Ue dichiara illegale la legge ipotecaria spagnola, 2013).

Oltre allo spropositato fenomeno dello svuotamento degli alloggi, che difficilmente avrebbero potuto essere rivenduti in tempi brevi, anche l'offerta di posti di lavoro si ridusse al minimo, come conseguenza della crisi iniziata nel settore immobiliare: in particolar modo per quanto riguarda le fasce d'età più giovani, si era calcolato che il tasso di disoccupazione dei cittadini tra i venti e i ventiquattro anni avesse superato il 40% nel 2011 (Perugorría et al., 2016). A tal proposito, l'introduzione di nuove leggi per la regolamentazione del mercato del lavoro tra il 2010 e il 2013 andarono tuttavia nella direzione della riduzione delle tutele sociali così come dei salari, con lo scopo di facilitare le assunzioni e creare maggiore flessibilità occupazionale, ma finendo al contempo con l'aumentare il precariato.

Fino al 2011, anno delle prime grandi proteste di piazza, centinaia di migliaia di famiglie avevano dunque perso la casa e undici milioni di persone erano arrivate a rischiare di cadere al di sotto della soglia di povertà. Tuttavia, in questo tipo di situazione, il governo aveva continuato ad utilizzare i fondi statali in primo luogo per predisporre misure di salvataggio rivolte alle banche responsabili del disastro finanziario, ai cui dirigenti fu garantita l'impunità, per poi avviare in seguito una rigida stagione di *austerità* economica per far fronte alla crisi nazionale: venne pertanto intrapreso un programma di drastica riduzione delle spese sociali in un momento in cui di esse vi era invece un grande bisogno, seguendo in questo le indicazioni del *memorandum* d'intesa che la Spagna aveva firmato con le istituzioni dell'Unione Europea e con il Fondo Monetario Internazionale (García Cabeza et al., 2020; Oikonomakis & Roos, 2016).

Questa serie di circostanze arrivò dunque a fornire le condizioni per un'indignazione generale che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, portò la società spagnola a dar vita a forme organizzate di protesta e rivendicazione popolare in grado di dare una nuova rilevanza ai movimenti sociali urbani.

### **3.4.2 La crisi in Spagna: l'emergenza sfratti e il movimento 15M**

La PAH quando nacque servì soprattutto a colmare i vuoti lasciati dalle politiche istituzionali messe in difficoltà dal mercato: i primi due anni di attività dell'organizzazione furono caratterizzati da mobilitazioni per contrastare le operazioni di sfratto da parte della polizia, oltre all'avvio delle formalità per un'iniziativa legislativa popolare volta a cambiare la legge sui mutui (*Ley Hipotecaria*) e introdurre delle forme di dazione in pagamento, la cosiddetta *ILP Hipotecaria* (ILP, o *Iniciativa Legislativa Popular*)<sup>12</sup> (PAH Catalanes). Ciò che tuttavia collega la PAH a un movimento come *Occupy* è il suo essere stata una delle componenti ispiratrici della più ampia mobilitazione che nella primavera-estate del 2011 ebbe luogo in Spagna e venne conosciuta come "15M".

Sull'onda delle proteste contro il potere della finanza mondiale e la subordinazione della politica all'economia, questa manifestazione popolare fortemente partecipata si rivelò all'opinione pubblica mondiale il 15 maggio 2011 (data da cui venne preso il nome), quando circa centotrentamila persone

---

<sup>12</sup> La dazione in pagamento è una modalità di estinzione di un debito che prevede che il creditore accetti dal suo debitore una prestazione diversa da quella inizialmente concordata. Nel caso dell'iniziativa legislativa della PAH, la proposta di dazione in pagamento prevedeva la possibilità di risolvere il contratto ipotecario con la restituzione della casa all'istituto di credito in cambio dell'annullamento della procedura di esecuzione ipotecaria e della cancellazione del debito del mutuatario.

furono chiamate a scendere in strada a Madrid e in altre cinquantasette città per denunciare la propria condizione di sfruttamento. L'iniziativa fu coordinata dalla piattaforma digitale *¡Democracia Real YA!*, un'organizzazione spontanea formata da più di duecento gruppi sociali spagnoli preesistenti con il fine di invocare una rivoluzione etica che ponesse il denaro al servizio dell'umanità. A seguito della giornata di marcia, a Madrid i manifestanti decisero di occupare la piazza centrale di Puerta del Sol, dove erano arrivati a convergere alla fine del percorso, dichiarando di voler agire come gli egiziani a Piazza Taḥrīr e trasformare quel luogo in un presidio permanente della cittadinanza. Poche ore dopo, a Barcellona, gli attivisti locali organizzarono l'occupazione di Plaça Catalunya. La manifestazione si trasformò così in un movimento stabile, fisicamente presente nelle città spagnole e organizzato nella forma di assemblee collettive e liberamente accessibili. (Oikonomakis & Roos, 2016). Le sue richieste vertevano su un impegno del Parlamento per una riforma del sistema elettorale, sull'avvio di una campagna generale di contrasto alla corruzione politica e sulla ricerca di soluzioni immediate ai problemi della disoccupazione e della precarietà. Nei giorni successivi vennero allestiti nella piazza occupata dei punti di discussione o d'incontro per le diverse attività, furono predisposti servizi igienici, cucine, spazi ricreativi per i bambini, una biblioteca e un'infermeria, in modo simile a quanto pochi mesi dopo venne fatto nell'accampamento di *Occupy Wall Street* a New York.



Figura 6. Occupazione di Puerta del Sol a Madrid, il 19 maggio 2011. Fonte: Il Manifesto, 2021.



Figura 7. Accampamento dei manifestanti costruito a Puerta del Sol, nel maggio 2011. Fonte: Il Post, 2011.

Secondo il *Centro de Investigaciones Sociológicas* del Ministero della Presidenza spagnolo, il movimento 15M, composto prevalentemente da persone giovani non riconducibili a partiti o sindacati, raggiunse nella sua prima fase tra il 65 e il 70% di consenso tra la popolazione spagnola. Il suo picco di partecipazione avvenne invece durante le mobilitazioni del 19 giugno, quando circa duecentocinquantamila persone manifestarono per le strade delle proprie città, richiamate anche dagli appelli che in modo coordinato circolavano sul *web*, dal momento che l'infrastruttura di *Internet* si era rivelata un mezzo fondamentale per l'organizzazione e l'espansione di questo nuovo tipo di movimenti. Le pratiche sperimentate in Spagna, infatti, si diffusero ben presto in altre parti del mondo, e in particolare nei Paesi a capitalismo avanzato, e nuovi parchi, piazze o spazi comuni continuarono ad essere occupati anche dopo lo sgombero di Puerta del Sol, avvenuto nei primi giorni di agosto (Perugorria et al., 2016).

L'insieme di movimenti che parteciparono a questo fenomeno internazionale, tra cui il variegato movimento *Occupy* di matrice statunitense, prese in seguito il nome di *Indignados* dal *pamphlet* intitolato *Indignez-vous!*, scritto nel 2010 dal partigiano francese Stéphane Hessel a proposito dell'ingiustizia radicata nella società contemporanea (Oikonomakis & Roos, 2016). Hessel, che fu anche un diplomatico e partecipò alla stesura della *Dichiarazione universale dei diritti umani dell'uomo* delle Nazioni Unite, usò il suo testo per lanciare un'esortazione al risveglio delle coscienze e ricordare i motivi per mantenere vive le lotte sociali, denunciando inoltre l'indebolimento dell'eredità politica e culturale della Resistenza francese (Hessel, 2011). Egli infatti nel suo libretto rievocò ampiamente il programma politico per la Francia liberata rilasciato dal Consiglio Nazionale della Resistenza nel 1944<sup>13</sup>, rivendicandone l'attualità: in particolare per quanto riguarda gli aspetti economici, si può vedere come

---

<sup>13</sup> Il titolo del programma è *Les Jours Heureux: le programme du Conseil National de la Résistance*. Fu pubblicato il 15 marzo 1944 dal Consiglio Nazionale della Resistenza, che dirigeva le attività della Resistenza partigiana in Francia. Il testo è diviso in due parti: il *Plan d'action immédiate*, riguardante le iniziative da intraprendere come partigiani nella prospettiva della Liberazione, e le *Mesures à appliquer pour la Libération du Territoire*, a cui si fa qui riferimento, ovvero una serie di principi politici e di indicazioni generali per riforme economiche e sociali da mettere in atto dopo la fine della guerra. La maggior parte di queste proposte orientò i dibattiti e la politica generale tra il 1944, anno della Liberazione, e il 1946, quando fu proclamata la Quarta Repubblica francese, senza mai essere realmente applicata.

questo documento prospetti “l’instaurazione di una vera democrazia economica e sociale che implichi l’estromissione dei grandi feudalismi economici e finanziari dalla direzione dell’economia”, oltre ad “un’organizzazione razionale dell’economia che garantisca la subordinazione degli interessi particolari all’interesse generale”; mentre, sul piano sociale, lo stesso programma pone come indispensabili “la garanzia del potere d’acquisto nazionale attraverso una politica finalizzata alla stabilizzazione della moneta” e soprattutto “un piano complesso di sicurezza sociale, volto ad assicurare a tutti i cittadini i mezzi di sussistenza in tutti i casi in cui non siano in grado di procurarseli attraverso il lavoro, e la cui gestione dovrà essere delegata ai rappresentanti degli interessi dello Stato” (Citoyens résistants d’hier et d’aujourd’hui, 2011, pp. 23-24, traduzione propria). Lo scritto di Hessel, che sicuramente fu pubblicato in un periodo di forte e diffusa crisi valoriale, da cui echeggiava una volontà generale di cambiamento riproposta a livello internazionale, divenne così in poco tempo un caso editoriale con vendite imponenti in tutto il mondo, ma venne accolto e diffuso soprattutto in Spagna, il che non è casuale se si considera, come riportato nel precedente paragrafo, che questo Paese si rivelò un caso estremo della finanziarizzazione del settore immobiliare, causa primaria della crisi.

### **3.4.3. Le prime campagne della PAH: le azioni di strada per bloccare gli sfratti**

La storia del movimento 15M (diventato “degli *Indignados*” a livello mondiale) testimonia come in Spagna e in molti altri Paesi lo scontento e la frustrazione della base fecero da spinta per una grande confluenza di forze sociali. Si può dire che:

“la partecipazione alla società divenne un grido di battaglia per una generazione di giovani che ebbe (e ancora oggi ha) difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro e il cui status 'autonomo' è l’eufemismo per quella che viene vista come la nuova classe sfruttata” (García Cabeza et al., 2020, p. 4, traduzione propria).

Queste risposte alla crisi da parte dei cittadini in molti casi assunsero la forma di pratiche molto creative di solidarietà orizzontale: spesso esse produssero anche delle riconfigurazioni dello spazio pubblico, per esempio attraverso l’occupazione di edifici abbandonati con il proposito di rispondere al bisogno di alloggi, ma anche per costituire dei luoghi di aggregazione dove portare avanti attività politiche e culturali a livello di quartiere, così da contrastare la situazione generale di forte esclusione sociale (García Cabeza et al., 2020).

Ciò si ricollega con l’operato della PAH e con le sue diverse iniziative di attivismo per le strade: già nel novembre 2010 la Piattaforma diede inizio alla sua famosa campagna *Stop Desahucios*, finalizzata ad impedire operazioni di sfratto attraverso azioni dirette di disobbedienza, principalmente picchettaggi davanti alle case sottoposte all’ingiunzione allo scopo di impedire l’arrivo degli ufficiali giudiziari. Molti sfratti furono così respinti, e nel luglio 2012 si contavano duecentosettanta procedure non portate a termine in tutta la Spagna (Vite ipotecate. I 159 sfratti quotidiani e la resistenza dei “colpiti dal mutuo”, 2012): in questi casi poterono essere poste delle basi per nuove contrattazioni tra gli inquilini e i proprietari. Altre azioni prevedono invece di bloccare gli accessi alle sedi delle banche ritenute responsabili, attraverso le loro politiche, dell’attuale crisi abitativa. Una seconda campagna, denominata *Obra Social PAH* venne poi lanciata nel settembre 2011 allo scopo di recuperare, attraverso la loro occupazione, le case sgomberate a seguito di un’esecuzione ipotecaria, oppure gli immobili vuoti e non utilizzati appartenenti a grandi proprietà. L’*Obra Social*, il cui nome fa riferimento ai progetti delle fondazioni benefiche di origine bancaria, si è quindi occupata autonomamente della ricollocazione di famiglie rimaste senza abitazione, e ad un anno dall’inizio della campagna, nella città di Barcellona erano già stati occupati sei blocchi di appartamenti vuoti di proprietà di alcune banche, in cui erano state fatte

trasferire trenta famiglie. Il recupero delle abitazioni vuote aveva poi l'ulteriore finalità di spingere le banche a legalizzare la situazione esistente e a concedere un affitto a un prezzo sociale (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2013a; Sebastiani et al., 2016).



Figura 8. Azione della campagna *Stop Desahucios* a Barcellona. Fonte: El País, 2025

Proprio grazie a queste lotte di strada la Piattaforma poté diventare una delle principali fonti di ispirazione per il movimento degli *Indignados*: furono inaugurate pratiche di opposizione non violenta in grado di attirare a sé una partecipazione consistente e trasversale, che raramente il sistema di potere economico urbano che si era andato a creare negli ultimi decenni si era trovato a dover fronteggiare. Un altro motivo di successo fu poi la forma di organizzazione interna che la PAH si era data, completamente democratica e incentrata su un'assemblea generale priva di figure guida. Va detto che la Spagna non era nuova a pratiche di autogestione: la tradizione politica anarchica, che le ha sempre fatte proprie, era ben radicata nella popolazione già prima della guerra civile degli anni Trenta, quando molti tra i gruppi che combatterono per la Repubblica spagnola facevano riferimento a questa ideologia. In seguito, negli anni Sessanta, durante un periodo di grande sviluppo economico, industriale ed edilizio sotto la dittatura, si strutturò a Madrid e in altre grandi città un importante movimento di associazioni di quartiere anche radicali, reso possibile da una restrittiva legge sull'associazionismo del 1964, ma che nonostante tutto seppe contraddistinguersi con campagne di opposizione ai piani statali di sviluppo urbanistico imposti dal governo centrale, e riuscì anche a creare un nuovo dibattito pubblico attorno a temi come l'accesso ai servizi, i diritti sociali e lavorativi e la lotta contro la speculazione. Anche se dopo la fine del periodo franchista molte di queste associazioni persero la loro iniziale presa sulla società, la loro forma assembleare come modello decisionale sopravvisse in altre esperienze e poté essere reintrodotta in modo naturale nella PAH e nel movimento 15M (Oikonomakis & Roos, 2016; Sebastiani, Fernández Alberdi & García Soto, 2016).



Figura 9. Assemblea pubblica della PAH a Barcellona. Fonte: El País, 2022

#### **3.4.4. Il primo tentativo di una legge popolare nazionale sulle ipoteche: la ILP Hipotecaria**

Le modalità di gestione interna adottate dalla PAH potevano contare quindi su dei precedenti già consolidati nel contesto nazionale spagnolo, ma il quadro politico, economico e sociale in cui l'organizzazione si trovava ad agire era del tutto nuovo. Come si è detto, oltre ad azioni dirette, i membri della Piattaforma cercavano anche di confrontarsi con l'ambiente istituzionale per ottenere delle riforme legislative in grado di offrire risposte immediate alla grave situazione abitativa. Il primo passo in questo senso fu l'avanzamento della già citata *ILP Hipotecaria*, che riuniva le battaglie principali animate negli anni dalla PAH e dai movimenti che l'avevano preceduta. Oltre alla dazione in pagamento, che avrebbe permesso l'azzeramento del debito con le banche per coloro che avevano già dovuto restituire la casa ipotecata, veniva proposta una moratoria degli sfratti e l'affitto a canone sociale degli appartamenti vuoti in mano ad entità finanziarie. La raccolta firme durò dal marzo 2012 al gennaio 2013, ma già nel giro di pochi mesi se ne raccolsero un milione e mezzo, quando la soglia minima per permettere la discussione parlamentare dell'iniziativa era di cinquecentomila firme. Un sondaggio aveva rivelato che l'86% della popolazione era favorevole alle rivendicazioni della Piattaforma, in particolar modo per quanto riguarda la dazione in pagamento (Russo Spena & Forti, 2016). A dare maggiore forza alla campagna fu il sopraggiungere, il 14 marzo 2013, della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la quale venne dichiarata illegale e abusiva la *Ley Hipotecaria* spagnola, in quanto violativa della Direttiva 93/13 della Comunità Economica Europea sulla protezione dei consumatori. Pronunciandosi sul caso di un cittadino spagnolo, Moḥammad 'Azīz, che aveva denunciato la banca *CatalunyaCaixa* per averlo sfrattato facendo valere un contratto ipotecario con presunte clausole abusive, la Corte arrivò a dare ragione al signor 'Azīz ricorrendo a due motivazioni principali: in primo luogo le procedure previste dalla legislazione spagnola imponevano che il processo di esecuzione immobiliare, che nella maggior parte dei casi si concludeva con uno sgombero, iniziasse prima che un tribunale potesse stabilire se ci fossero clausole abusive nel contratto redatto dall'ente creditizio; in secondo luogo, non veniva contemplata a livello giuridico la possibile disparità di informazioni tra quelle possedute dal conceditore di un'ipoteca e quelle in mano a chi dell'ipoteca faceva richiesta (Il Tribunale Ue dichiara illegale la legge ipotecaria spagnola, 2013). La sentenza riconosceva che il sistema procedurale spagnolo, attraverso le sue disposizioni, limitava sostanzialmente la possibilità per il mutuatario di opporsi alla procedura di

esecuzione ipotecaria avviato dal creditore: quest'ultimo infatti aveva il diritto, in caso di insolvenza della controparte, di quantificare immediatamente qualsiasi importo volesse reclamare, dovendo solo compilare un certificato. È stato dunque stabilito che la normativa spagnola non rispettasse il principio di effettività della direttiva europea, nella misura in cui rendeva impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del tipo di protezione che la direttiva stessa intendeva conferire ai consumatori. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea in questo modo ha potuto attribuire una prospettiva sociale alla tutela giuridica dei consumatori, e soprattutto ha definito una relazione tra i diritti fondamentali e il sistema di Diritto privato europeo, cosa non scontata, dal momento che come si è visto la trattazione dei diritti di base generalmente non influisce sui rapporti orizzontali tra soggetti privati, ma è invece usuale materia di confronto tra i singoli cittadini e lo Stato (Albanese, 2019).

Questi sviluppi tuttavia non furono sufficienti a far approvare dal Parlamento spagnolo la legge proposta dalla PAH. Il Partito Popolare, che dopo due legislature a guida socialista aveva potuto istituire nel 2011 un suo nuovo governo presieduto da Mariano Rajoy, si mostrò contrario e lavorò invece per la stesura di un'altra legge sui mutui, approvata poi il 14 maggio 2013, ovvero la Legge 1/2013. La nuova normativa, pur essendo finalizzata ad aumentare le tutele per i debitori e pur avendo sospeso in via provvisoria gli sfratti, non andò a cambiare il processo di esecuzione ipotecaria, che rimase lo stesso e non liberò i mutuatari insolventi dall'obbligo di ripagare il loro debito anche dopo aver perso la casa, né prese degli effettivi provvedimenti contro le clausole abusive dei contratti. Per questi motivi la Piattaforma decise di non poter sostenere la legge, anzi ne prese pubblicamente le distanze promuovendo un ricorso di incostituzionalità. Tale ricorso, che necessitava della firma di almeno cinquanta deputati, non raggiunse però la quota minima di adesioni per essere accettato, in quanto il Partito Socialista, al tempo la maggiore forza politica di opposizione in Parlamento, scelse di non avallarlo e di presentare invece un proprio ricorso, dimostrando così la persistenza di un divario ideologico non irrilevante tra i movimenti orizzontali della società civile e i partiti tradizionali di sinistra (Cano & Etxezarreta, 2014; Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2013b). Ad ogni modo il 17 luglio 2014, poco più di un anno dopo dall'approvazione della Legge 1/2013, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea esprime una seconda sentenza in cui nuovamente si pronunciava a favore di due cittadini spagnoli che si erano contrapposti alla propria banca a causa dei termini della procedura di sfratto contenuti nel loro contratto ipotecario. Tale caso, detto *Juan Carlos Sánchez Morcillo e María del Carmen Abril García contro Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA*, segnò l'apice della controversia tra la Corte europea e la legislazione spagnola, in particolare per quanto riguarda il sistema procedurale: venne infatti affermato che anche la Legge 1/2013 non era in grado di garantire ai consumatori la necessaria protezione legale prevista dalla Direttiva 93/13/CEE, e andava inoltre a violare il diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice, contenuto nell'Articolo 47 della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea* (Albanese, 2019; Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2014a).

#### **3.4.5. Dalla PAH alle coalizioni civiche per le elezioni comunali: il progetto neomunicipalista**

Ancora una volta il governo del Partito Popolare si ritrovò costretto a rivedere la propria politica abitativa, mentre la PAH, da quando la Corte europea era intervenuta in prima persona per far cambiare la regolamentazione sulle ipoteche, aveva riorientato le proprie priorità, focalizzandosi maggiormente sul tema dell'accesso alle forniture dei servizi basilari, come l'acqua, l'energia elettrica e il gas, per gli abitanti in arretrato con i pagamenti. Secondo Martin Portos (2016), che si è occupato di raccogliere diverse tipologie di dati quantitativi sulle proteste di strada in Spagna, questi ultimi fatti diedero avvio ad una fase discendente per quanto riguarda la partecipazione sociale nelle attività dei movimenti di protesta, tra cui la PAH: infatti, se a inizio 2012 il numero mensile di manifestanti agli eventi contro le politiche di *austerità* raggiunse il picco massimo di quattro milioni, a fine 2013 lo stesso numero si ridusse

a circa un milione di persone; a ciò si accompagna il fatto che le stesse convocazioni di piazza divennero meno frequenti. Lo stesso movimento 15M, che aveva continuato a persistere attraverso varie iniziative dopo le occupazioni delle piazze nel 2011, venne progressivamente sostituito da altre manifestazioni che portavano avanti rivendicazioni più specifiche, dirette contro i tagli ai diversi settori dello Stato sociale da parte del governo: tra queste possono essere ricordate le Maree cittadine, ognuna delle quali era portata avanti da una certa categoria professionale, come la Marea Verde, composta da professori e studenti del sistema dell'istruzione pubblica, o la Marea Bianca, a cui facevano riferimento i dipendenti del settore sanitario. La PAH da parte sua seppe mantenere il proprio ruolo di attore-guida per quel che riguarda il diritto alla casa, tuttavia la specializzazione delle proteste, che interessò anche l'ambito abitativo, così come la necessità strategica di mantenere aperte delle alleanze con organizzazioni di massa come i sindacati, portò a ridurre la portata radicale delle azioni pratiche. Le vie attraverso cui tali tattiche, come i picchettaggi e le occupazioni, avrebbero potuto contribuire ad una trasformazione sistemica della politica abitativa nazionale risultavano limitate, motivo per cui si scelse di dare sempre maggiore spazio all'opera di diplomazia con l'apparato legislativo (Portos, 2016; Sebastiani et al., 2016). Il confronto con le istituzioni sul piano delle normative permetteva infatti di indirizzare le proprie iniziative su obiettivi precisi e ragionevolmente raggiungibili in tempi ristretti, a loro modo utili per ristabilire all'interno del sistema finanziario nazionale alcune priorità di tipo sociale e per portare dei primi miglioramenti permanenti nella quotidianità delle persone disagiate.

Va inoltre aggiunto che quando la maggior parte delle strategie della Piattaforma si riversò sul fronte della produzione normativa, divenne naturale per gli organizzatori considerare l'opportunità di dar vita a dei nuovi soggetti politici da far eleggere per rappresentare le istanze del movimento direttamente all'interno delle sedi istituzionali. Nel gennaio 2014, per esempio, fu lanciato a Madrid il partito nazionale *Podemos*, che pur essendo stato fondato da personalità non direttamente legate alla PAH o a 15M, riprendeva nel suo messaggio diverse rivendicazioni e aspirazioni proprie del ciclo di mobilitazioni anti-austerità. Alcuni rappresentanti del nucleo originario della Piattaforma, ovvero la PAH di Barcellona, nello stesso periodo scelsero invece di dar vita ad una formazione politica allargata composta da esponenti dell'attivismo sociale, dell'associazionismo di quartiere e dell'accademia, con il fine di portare la società civile che negli ultimi anni si era impegnata nelle lotte per la giustizia sociale al governo del Comune. Questo esperimento, di natura essenzialmente civica e inizialmente chiamato *Guanyem Barcelona*, scelse da subito di non assumere un atteggiamento pregiudiziale contro i diversi partiti di sinistra già esistenti, e inoltre seppe comunicare in modo efficace la propria presa di coscienza circa gli stravolgimenti sociali accaduti negli ultimi anni, rimarcando come questi imponessero nuove pratiche amministrative che si discostassero dalla vecchia politica. Facendo quindi leva sull'inadeguatezza delle misure fino ad allora adottate dalle istituzioni per rispondere alle esigenze della maggioranza della popolazione, e più in generale denunciando una mancata difesa dei cittadini dagli attacchi del potere economico in una fase di forte crisi, la nuova lista riuscì a dare visibilità a delle situazioni disfunzionali che in quei mesi stavano interessando in modi diversi quasi tutto l'elettorato. In un manifesto che sembra richiamare superficialmente le idee di Lefebvre sull'autogestione cittadina e sulla politica critica delle forze sociali, i membri di *Guanyem Barcelona* affermano: "Abbiamo bisogno di rafforzare più che mai il tessuto sociale e gli spazi di autorganizzazione dei cittadini. Ma è giunto pure il momento di riappropriarsi delle istituzioni per metterle al servizio della maggioranza delle persone e del bene comune". Anche in questo testo viene dato spazio ad un elenco di singoli diritti legati a bisogni materiali, quando viene detto che: "L'accesso alla casa, all'istruzione, alla salute, al reddito di base dovrebbe essere un diritto garantito a tutti e non il privilegio di una minoranza". Al contempo si parla anche della necessità di "un nuovo contratto etico tra cittadini e rappresentanti" e di "un'autentica democrazia metropolitana che obblighi i rappresentanti a comandare obbedendo", e in questi auspici l'aderenza con la visione radicale di Lefebvre è più forte (Russo Spina & Forti, 2016).

*Guanyem Barcelona* seppe quindi porsi come un soggetto politico di grande novità: il nome stesso indicava la sua necessità di vincere le elezioni, di non limitarsi cioè alla creazione di un nuovo spazio all'interno dell'opposizione consigliare. Su questi presupposti gli organizzatori riuscirono ad attirare molto consenso nei mesi successivi alla presentazione della lista, e grazie ad un attento lavoro diplomatico e di sincera apertura verso altre sensibilità poterono formare una coalizione allargata in cui confluirono partiti catalani ecologisti e socialisti di più lungo corso, ma poco o per nulla rappresentati nel Consiglio comunale, come *Iniciativa per Catalunya Verds* e *Esquerra Unida i Alternativa*, ma anche formazioni recenti e potenzialmente rivali, in quanto nate negli stessi mesi di *Guanyem Barcelona* e con presupposti molto simili, come appunto *Podemos*. La coalizione, che assunse il nome di *Barcelona en Comú*, riuscì effettivamente a ottenere la maggioranza in Comune nelle elezioni del maggio 2015, portando Ada Colau, storica portavoce della PAH, ad essere nominata nuovo *alcalde*, cioè sindaco della città. Nella stessa tornata elettorale esperimenti simili ebbero uguale successo in altre grandi città spagnole, come Madrid, con la vittoria di *Ahora Madrid*, lista civica nata dal basso e appoggiata da *Podemos* e dai movimenti sociali, e Valencia, dove si affermò la coalizione ecologista e progressista *Compromís*, ma anche Saragozza e La Coruna (Russo Spena & Forti, 2016). Iniziò così in Spagna una stagione politica definita "neomunicipalista", che vide i Comuni delle maggiori città del Paese essere amministrati da schieramenti politici, le così dette "*plataformas ciudadanas*", che erano una diretta emanazione della società civile auto-organizzata.

#### **3.4.6. L'affermazione dell'iniziativa legislativa popolare in Catalogna: dalla Legge 24/2015 alla Legge 1/2022**

Questi ultimi sviluppi politici, da collocarsi nel biennio 2014-2015, diedero maggiore rilevanza a questioni sociali che negli anni precedenti erano state sostenute quasi solo dalle mobilitazioni dei movimenti, e tuttavia non offuscarono il ruolo di questi ultimi, per quanto la loro presa sulla cittadinanza finì inevitabilmente col ridursi. La PAH catalana continuò ad impegnarsi decisamente sull'attività di legiferazione dal basso, e se non ebbe successo a livello nazionale con la prima iniziativa popolare presentata nel 2013, riuscì invece due anni più tardi a far approvare all'unanimità dal Parlamento della Catalogna una nuova proposta di legge, chiamata *ILP Habitatge* e diventata poi la Legge 24/2015 (in catalano *Llei 24/2015*) della Comunità autonoma catalana, finalizzata a stabilire delle misure particolari per affrontare l'emergenza abitativa e la povertà energetica (*Plataforma de Afectados por la Hipoteca*, 2014b). Una strategia più ampia prevedeva di far approvare iniziative analoghe dalle assemblee delle altre comunità autonome, così da aggirare in parte la bocciatura della *ILP Hipotecaria* avvenuta nel 2013 presso il Congresso dei Deputati a Madrid. Qui sotto vengono riportati i cinque punti principali (*Les 5 de la PAH*) dell'iniziativa della PAH catalana:

Iniziativa Legislativa Popolare "*Habitatge*" per la Comunità autonoma della Catalogna

1. Meccanismi che diano una seconda possibilità economica alle famiglie sovraindebitate a causa delle spese legate all'abitazione principale. Attraverso un procedimento extragiudiziale o, se necessario, di una procedura giudiziale, dovranno essere raggiunti accordi che permettano alle famiglie di saldare il proprio debito per poter ricominciare da capo la ricerca di una soluzione abitativa. Questa regolamentazione si basa sul fatto che il Diritto dei consumatori si compone di diritti di base e, pertanto, necessita di essere sottoposto ad una speciale protezione, facendo riferimento in questo al Codice del consumo della Catalogna.

2. Prevenzione degli sfratti per famiglie sottoposte alla procedura di esecuzione ipotecaria. Viene stabilito l'obbligo per le istituzioni finanziarie di offrire proposte di locazione a canone sociale alle famiglie in situazione di vulnerabilità residenziale, qualora queste dovessero trovarsi costrette a consegnare all'istituto con cui hanno contratto il mutuo il proprio immobile a causa dell'incapacità ad assolvere il debito.
3. Affitti sociali concessi da proprietari di abitazioni a famiglie a rischio di sfratto. Quando il proprietario dell'immobile è un istituto finanziario o un soggetto che possiede un consistente numero di alloggi, quindi definito come "grande proprietario", non potrà avviare una procedura di sfratto contro una famiglia insolvente nell'affitto a meno di non offrire in prima persona un contratto di locazione a canone sociale alla famiglia in questione. Se invece si tratta di un piccolo proprietario, sarà l'amministrazione pubblica a dover offrire aiuti economici o fiscali in modo che la famiglia sottoposta allo sfratto possa continuare a vivere nella stessa casa, oppure, in alternativa, l'amministrazione dovrà garantire un'adeguata ricollocazione.
4. Creazione di un parco locativo pubblico. Viene stabilita la possibilità per l'amministrazione comunale di requisire temporaneamente quegli appartamenti vuoti di proprietà di istituzioni finanziarie o di grandi proprietari di alloggi al fine di accrescere il parco pubblico di abitazioni soggette ad affitti sociali. Questa misura è finalizzata a mobilitare lo *stock* di case vuote così da permettere nel tempo la ricollocazione di tutte quelle famiglie che sono già state sfrattate senza un'alternativa.
5. Accesso garantito alle forniture di base di acqua, elettricità e gas per la popolazione in situazione di esclusione residenziale attraverso un protocollo di garanzia che obblighi l'amministrazione comunale ad evitare il taglio delle forniture, nel caso in cui il mancato pagamento sia dovuto alla mancanza di risorse economiche, e ad assicurare l'accesso a tali forniture di base per tutta la durata della situazione di esclusione residenziale. L'amministrazione è poi tenuta a stabilire accordi con le società fornitrici in modo che distribuiscono aiuti a fondo perduto per fare fronte alla situazione emergenziale degli abitanti impossibilitati a pagare autonomamente.

(Generalitat de Catalunya, 2015; ILP habitatge, n.d.).

Si può notare come queste misure non cercassero di stabilire meccanismi per la costruzione condivisa di soluzioni con i grandi attori economici, come le banche o le società dei servizi idrici ed energetici, ma fossero invece più improntate a richiamare questi ultimi alle loro responsabilità sociali. Per la travagliata vicenda che seguì la sua approvazione, questa legge divenne il principale motivo di lotta della PAH, non solo di quella catalana, ma di tutte le divisioni regionali una volta che il proposito divenne quello di estenderla a livello nazionale. Quasi tutte le iniziative del movimento furono dunque volte al suo sostegno. Gli ostacoli però furono molti.

Già nell'aprile 2016, a meno di un anno dalla sua entrata in vigore, il governo spagnolo, sempre a guida popolare ma prossimo alla scadenza del mandato, portò la legge davanti al Tribunale Costituzionale, ottenendo la sospensione cautelare degli articoli in materia di abitazione in attesa di una sentenza che ne provasse o meno la validità, ripetendo così la stessa tattica già adottata contro altre recenti leggi regionali sull'abitare dignitoso. Gli articoli sospesi erano quelli che imponevano agli istituti finanziari di annullare la riscossione dei debiti a seguito dello sfratto dei mutuatari insolventi dalle case ipotecate, e ai grandi proprietari di concedere canoni sociali e di consegnare i loro appartamenti vuoti ai Comuni perché fossero trasformati in alloggi sociali (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2016). Consapevole del fatto che l'annullamento di queste misure avrebbe svuotato la legge del suo significato, la PAH cercò da subito di attuare delle contromosse, e riuscì in breve tempo a far firmare a tutti i partiti dell'opposizione parlamentare un accordo che avrebbe impegnato questi ultimi a ritirare il ricorso di incostituzionalità alla Legge 24/2015 qualora fossero saliti al governo del Paese dopo le elezioni generali di giugno.

Per quanto questo obiettivo fu inizialmente mancato, in quanto il Partito Popolare risultò di nuovo la forza politica più votata e poté formare un nuovo governo capeggiato sempre da Rajoy in ottobre, bisognò aspettare il giugno 2018 perché le sorti si capovolgessero e lo stesso governo venisse sfiduciato per via di un caso di tangenti che vedeva implicato il partito: un nuovo esecutivo, questa volta socialista, si insediò al suo posto e il 30 ottobre 2018, sollecitato dalla PAH, il nuovo presidente Pedro Sánchez firmò infine il ritiro del ricorso (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2018). Una volta rientrata in vigore la Legge 24/2015 nella Comunità autonoma della Catalogna, l'approvazione di una nuova norma regionale, il Decreto legge 17/2019, estese il campo della sua applicazione, introducendo nuove misure. Oltre ad ampliare la definizione di grande proprietario, designando come tale un soggetto che possiede più di quindici case e ad estendere il controllo del sistema di affitti sociali anche alla *Generalitat*, cioè al sistema amministrativo della Comunità autonoma, oltre che ai Comuni, il decreto legge apportò le seguenti novità:

Decreto legge 17/2019 della Comunità autonoma della Catalogna

- Rinnovo di sette anni delle locazioni sociali sottoscritte ai sensi della Legge 24/2015, in cui erano stabilite a tre anni.
- Protezione contro gli sfratti rivolta alle famiglie che, risiedendo in abitazioni appartenenti a grandi proprietari, hanno visto estinguersi il proprio contratto di locazione: a questi casi verranno estese le offerte obbligatorie di locazione sociale.
- Concessione di una locazione sociale di sette anni per le famiglie in esclusione residenziale che hanno continuato ad alloggiare senza titolo nella stessa casa dopo un'esecuzione ipotecaria o dopo l'avvio di una procedura di sfratto ipotecario, o che, per mancanza di alternative, hanno dovuto occupare appartamenti appartenenti a grandi proprietari intesi come persone giuridiche, a condizione che abitino la casa in questione da almeno sei mesi prima dell'approvazione del Decreto legge 17/2019 (cioè almeno dal 23 giugno 2019) e abbiano un rapporto sociale favorevole.
- Tutti i nuovi contratti di locazione sociale dovranno rispettare le scadenze della *Ley de Arrendamientos Urbanos*<sup>14</sup>, ed estenderanno i tre anni di contratto previsti dalla Legge 24/2015. Pertanto, si avranno dieci anni di durata (tre anni più sette anni) per i contratti già esistenti prima dell'approvazione del Decreto legge 17/2019, e quattordici anni (sette anni più sette anni) per quelli che saranno firmati in seguito. Nel caso di abitazioni di proprietà di persone fisiche, il periodo di protezione può arrivare fino a dieci anni (cinque anni più cinque anni).

(ILP habitatge, 2020)

Proprio i punti appena elencati, contenuti in altrettanti articoli del decreto, sono però quelli che furono annullati nel gennaio 2021 da una sentenza del Tribunale Costituzionale a seguito di un nuovo ricorso del Partito Popolare. Come verrà rilevato dagli sviluppi successivi, i vizi constatati dal Tribunale erano più di forma che di contenuto, a cominciare dal fatto che simili disposizioni fossero state inserite in un decreto legge, cioè in uno strumento adatto per casi di emergenza, piuttosto che in una legge ordinaria. Queste considerazioni, espresse nella sentenza, ancora una volta diedero motivo alla PAH di riorganizzarsi per recuperare tutte le misure originarie della sua proposta legislativa. Dopo una manifestazione di massa tenutasi a Barcellona nel febbraio 2021, nel giugno dello stesso anno è stato registrato al Parlamento della Catalogna un nuovo disegno di legge anti-sfratti che ripresentava gli stessi ampliamenti bocciati del Decreto legge 17/2019: sostenuto dai partiti indipendentisti della maggioranza, *Esquerra Republicana*

<sup>14</sup> La *Ley de Arrendamientos Urbanos* (LAU), risalente al 1994, è la legge che in Spagna stabilisce le regole per i contratti di affitto di abitazioni e locali commerciali.

de Catalunya, Candidatura d'Unitat Popular e Junts per Catalunya, dal partito d'opposizione *En Comú Podem* (evoluzione regionale di *Barcelona en Comú*) e, a seguito di una nuova riformulazione del testo, anche dal Partito Socialista, esso venne approvato nel febbraio del 2022, diventando la Legge 1/2022 della Comunità autonoma della Catalogna, e permettendo così di fatto di ritornare alla situazione precedente la sentenza, mentre ulteriori misure furono aggiunte:

Legge 1/2022 della Comunità autonoma della Catalogna

- Estensione della definizione di grande proprietario. Vengono considerate come grandi proprietari le persone giuridiche con più di dieci abitazioni, mentre le persone fisiche, per essere considerate tali, dovranno possedere come prima almeno quindici abitazioni.
- Obbligo di offrire un contratto di locazione sociale in caso di estinzione del precedente contratto a causa dell'inabilità dell'affittuario a continuare a versare le rate del canone. Il contratto di locazione sociale sarà valido per cinque anni se il grande proprietario è una persona fisica, sette anni se si tratta di una persona giuridica e dodici anni nel caso in cui sia una banca o un istituto finanziario.
- Proroga di sette anni della concessione obbligatoria delle case vuote di banche e istituti finanziari alle amministrazioni pubbliche. La misura consente così di allungare il tempo di utilizzo per scopi sociali di questo tipo di alloggi.
- Predisposizione di un registro delle persone giuridiche intese come grandi proprietari, ovvero detentrici di più di dieci abitazioni. L'esistenza di un registro è funzionale a monitorare il rispetto della legge da parte dei grandi proprietari tenuti ad offrire contratti di locazione sociale, così come a facilitare l'applicazione di eventuali sanzioni.
- Misura di promozione per evitare gli sfratti. In cambio della mancata presentazione di una procedura di sfratto, o dell'acconsentimento a ritirarla, i grandi proprietari non legati a banche o istituti finanziari potranno richiedere alla *Generalitat*, e in particolare all'*Agència de l'Habitatge de Catalunya*, che si occupi in prima persona di affittare l'immobile in cui abita la famiglia a rischio di sfratto, offrendole un contratto di locazione sociale presso l'amministrazione regionale.

(PAH Catalanes, 2022)

La storia dietro alla Legge 24/2015 e alle sue successive estensioni mostra come la scelta della PAH di perseverare sul fronte legislativo, mantenendo aperti i canali di confronto e dialogo con i partiti politici ai vari livelli amministrativi si sia dimostrata valida per ottenere dei risultati effettivi.

Sarebbe però sbagliato pensare che l'affermazione di queste norme abbia risolto il problema abitativo nel territorio: dopo l'iniziale approvazione della Legge 24/2015, in Catalogna gli sfratti non si sono fermati, e la sospensione di diversi articoli della norma non ha aiutato la situazione. Nell'ottobre 2018, quando la legge è tornata in vigore dopo il ritiro del primo ricorso di incostituzionalità, sulla Catalogna gravava una media di sessantuno sfratti giornalieri, e circa duemila famiglie si trovavano in lista d'attesa per la riassegnazione di un alloggio (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2018). Ciò ha reso più evidente la necessità di rafforzare la prima versione della legge. Non a caso uno dei principali argomenti adottati dalla Piattaforma in difesa del suo provvedimento pone luce sul fatto che il sistema del Diritto dei consumatori, su cui si regolano i rapporti economici tra soggetti privati, inevitabilmente arriva ad influire sui diritti di base, in particolare sul diritto all'abitazione, motivo per cui i rapporti economici necessitano di essere normati in modo da non intaccare la tutela dei diritti fondamentali di ogni cittadino. Come si è visto questa interpretazione è supportata, a suo modo, dal Diritto privato europeo: le stesse sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sembravano procedere verso un superamento delle valutazioni incentrate esclusivamente sulla situazione contrattuale

creditore/debitore, arrivando a introdurre considerazioni di tipo diverso sulla posizione giuridica molto più complessa di coloro che vedono minacciato il proprio rapporto con l'abitazione. In riferimento a questo, si può dire che:

“il diritto all'alloggio non riguarda solo il consumatore, la parte contraente e il debitore che subisce la procedura di sfratto, ma anche e soprattutto soggetti non considerati dal contratto come i componenti della famiglia che hanno una relazione di uso con la casa” (Albanese, 2019, p. 8, traduzione propria).

Tale osservazione si ricollega proprio con il contenuto dell'Articolo 7 della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, a cui le sentenze della Corte, e in modo più specifico la seconda, hanno fatto riferimento. In tale articolo l'abitazione, oltre che come diritto di base, viene infatti considerata come un mezzo imprescindibile per la tutela della vita familiare:

“Articolo 7

Rispetto della vita privata e della vita familiare

Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni” (Unione Europea, 2000, p.10)

Ciò detto, non bisogna dimenticare che l'impegno legislativo della PAH è stato in gran parte caratterizzato dal supporto ricevuto da una parallela opera di mobilitazione della cittadinanza per le strade: iniziative come *Stop Desahucios* e *Obra Social PAH*, che segnarono la prima fase della politica del movimento, presero l'avvio proprio a causa dei muri contro cui la Piattaforma si era andata a scontrare nel percorrere le vie negoziali con le banche e i grandi proprietari, ma anche nel citare questi ultimi in giudizio presso i tribunali oppure nel cercare di attivare le amministrazioni comunali perché agissero in difesa dei propri cittadini in difficoltà. Riscontrata la difficoltà nel far valere i propri diritti solo attraverso questi metodi, si rese necessario un piano d'azione alternativo. Proprio questo tipo di mobilitazioni permise al movimento di dimostrare una sua presenza continua negli spazi delle città, e quindi di instaurare rapporti solidi con gli abitanti. Nell'analizzare le ragioni del successo della PAH, Luca Sebastiani, Borja Íñigo Fernández Alberdi e Rocío García Soto (2016) hanno dato particolare rilievo all'impatto affettivo ed emotivo che gli attivisti della Piattaforma seppero suscitare nel resto della cittadinanza rendendo problemi personali, come potevano essere gli sfratti, delle questioni di premura collettiva: il riferimento qui è al concetto di “micropolitica”, elaborato dai filosofi francesi Deleuze e Guattari per descrivere un diverso rapporto con il potere basato su desideri e passioni di soggetti singoli e sulle relazioni personali che intercorrono tra di essi. La riproposizione costante di pratiche micropolitiche è proprio ciò che avrebbe consentito alla PAH di portare cambiamenti reali nella vita quotidiana delle persone, e inoltre di ottenere un'effettiva legittimità per il suo ruolo di rappresentante delle istanze della società presso le istituzioni.

Quello che è certo è che, così come fu per *Occupy*, l'operato complessivo della PAH riuscì decisamente a far entrare la questione abitativa nell'agenda politica delle amministrazioni di ogni grado, a prescindere dalle modalità con cui si è cercato di affrontarla. Un attore rilevante come il Partito Popolare spagnolo, che governò il Paese durante l'apice della crisi immobiliare e finanziaria, cercò per esempio di conservare il ruolo e le prerogative delle banche e degli istituti finanziari nello scacchiere dell'economia urbana, per permettere loro di mettere in campo le proprie soluzioni, perseverando così nell'idea neoliberista relativa alla necessità dell'autoregolamentazione del settore privato. Ad ogni modo il crollo economico del 2008 ha messo in luce come la cura dei bisogni sociali (e del resto anche ambientali) non può essere lasciata in mano al mercato, mentre esperienze come quella della PAH hanno dimostrato che la società civile autorganizzata, in assenza di risposte soddisfacenti da parte delle amministrazioni pubbliche, riesce a provvedere da sé alla difesa dei diritti fondamentali che pure sono contenuti nelle costituzioni e

nei trattati internazionali. Nel contesto europeo, quest'ultimo aspetto assume un particolare rilievo in quei Paesi del sud del continente, tra cui appunto la Spagna, in cui sussistono maggiori criticità dal punto di vista dello Stato sociale, sia per livello di strutturazione dei servizi che per efficienza di questi. Nel prossimo capitolo, e in riferimento alla PAH, si continuerà il discorso sull'attivismo per la legiferazione dal basso, proponendo l'esempio di una recente iniziativa legislativa popolare avviata in Italia, uno Stato che per molte caratteristiche storiche, economiche e sociali può essere accostato alla Spagna. Tale iniziativa, denominata "Vuoti a rendere" e localizzata più precisamente a Torino, nasce non a caso sul solco del Diritto catalano, e in particolare di quelle novità normative apportate dalla Legge 24/2015.

## Capitolo 4

### La questione abitativa come terreno di co-costruzione per le istituzioni e i movimenti sociali urbani, a partire dal contesto amministrativo dei Paesi del Sud Europa

#### 4.1 Caratteristiche dei sistemi abitativi “mediterranei”: un confronto tra Spagna e Italia

##### 4.1.1 *La cultura della casa di proprietà e il suo ruolo negli investimenti immobiliari*

Il fatto che in Europa la crisi finanziaria globale del 2008 abbia avuto sui Paesi mediterranei effetti più drammatici e duraturi rispetto ad altri Stati del continente è attribuibile, come già è stato detto nel secondo capitolo, anche alle peculiarità che accomunano i rispettivi sistemi nazionali di *welfare*. Si tratta di Paesi in cui lo Stato è stato storicamente carente nella garanzia di certi servizi, oppure, e questo soprattutto nei decenni più recenti della globalizzazione, si è progressivamente ritirato dalla responsabilità della loro erogazione, senza dare l'adeguata assistenza amministrativa e finanziaria agli enti locali che lo hanno sostituito. Le ragioni di queste caratteristiche sono innanzitutto di tipo culturale e istituzionale: oltre a non essere di per sé particolarmente esteso, il regime dello Stato sociale del Sud Europa si caratterizza per l'ampio spazio che il settore pubblico lascia alle reti familiari nel fornire assistenza (dall'offerta di lavoro agli aiuti economici) ai propri stessi membri, a fronte di un mercato del lavoro molto segmentato e con un settore informale relativamente vasto. Proprio in questo settore informale sono inserite molte attività lavorative a conduzione familiare. Il ruolo sociale ed economico della famiglia è inoltre ciò che permette di stabilire un collegamento tra i *welfare states* di tipo “mediterraneo” e i rispettivi sistemi abitativi.

Ritornando infatti alla questione abitativa, si è parlato nel terzo capitolo di come in Spagna l'assenza di un sistema rilevante di edilizia residenziale pubblica e di un mercato degli affitti regolato abbia fatto mancare un argine alla gigantesca opera di speculazione sui mutui per l'acquisto di case di proprietà. Proprio la casa di proprietà è il modello abitativo che in tutti questi Paesi è emerso e tuttora sussiste come soluzione assolutamente maggioritaria tra quelle offerte alla popolazione: questo perché in contesti in cui l'offerta statale di *welfare* è relativamente limitata, la proprietà di una casa non è solo un modo per soddisfare il bisogno abitativo, ma rappresenta anche una forma di sicurezza sociale. A lungo infatti il settore immobiliare è stato una fonte per investimenti sicuri, almeno fino a quando non si è legato troppo strettamente ai processi di finanziarizzazione, subendone i capovolgimenti (Gentili & Hoekstra, 2018). Henri Lefebvre (1976), come si è detto nel primo capitolo, già negli anni Settanta affermava che l'attività edilizia fosse tra le poche in grado di continuare a produrre profitti senza trovarsi seriamente invischiata nei problemi tipici dei settori industriali tradizionali, come la saturazione della produzione; al contempo, essa poteva permettersi di investire nei mezzi di produzione in modo non eccessivo rispetto alla spesa per i salari, essendo inoltre un settore con una costante ed elevata richiesta di manodopera. A ciò si può aggiungere quanto considerato da David Harvey (2013) sul fatto che l'urbanizzazione, assieme all'industria militare, è un mezzo fondamentale all'interno del sistema capitalista per assorbire le eccedenze di capitale e lavoro per poi ottenere nuovo *plusvalore*, motivo per cui anche le famiglie hanno investito nell'immobiliare i propri risparmi nella prospettiva di future monetizzazioni sul valore delle proprietà, ovvero per potersi garantire delle entrate *extra* utili soprattutto in situazioni di salari stagnanti o di pensioni non soddisfacenti. Se gli attori finanziari nel tempo hanno iniziato a guardare alla casa di proprietà come ad un *asset*, per le famiglie essa è rimasta soprattutto una

forma di sicurezza sociale, ma questo non ha impedito anche a loro di utilizzarla come mezzo per le proprie speculazioni private.

La fase di finanziarizzazione del mercato immobiliare internazionale è però anche quella che secondo Harvey si è realizzata dopo l'abbandono degli interventi statali di matrice keynesiana che dalla fine della Seconda guerra mondiale fino agli anni Settanta avevano annullato i cicli economici nell'industria delle costruzioni, impedendo il verificarsi periodico delle crisi della domanda e della produzione. Se la finanziarizzazione ha potuto promuovere un'importante espansione dei mercati, non è riuscita però a scongiurare le oscillazioni e quindi le future ricadute, ma anzi, allargando il sistema creditizio ad un numero sempre maggiore di debitori non solvibili solo per finalità speculative ha aggravato l'entità dei crolli, come si è visto nel 2008. In ogni caso nel Sud Europa questi decenni di grande pressione sul settore immobiliare si sono tradotti all'atto pratico in consistenti espansioni edilizie, che in Spagna hanno avuto la loro massima espressione. Ciò che occorre riportare però è che molte delle nuove costruzioni a uso residenziale vennero realizzate come proprietà da utilizzare per investimenti finanziari e non per rispondere ad una domanda abitativa: anche per questo motivo è andata a crearsi una discrepanza via via maggiore tra la quota effettiva di nuclei familiari che sono proprietari di case e il numero di case costruite, incidendo in tal senso sull'aumento di abitazioni vuote. Tale discrepanza è inoltre diventata più evidente dopo la crisi finanziaria, probabilmente a causa delle condizioni più difficili per la vendita di immobili ma anche per l'accesso alla proprietà, così come per via del crescente verificarsi di sfratti effettivi, in Spagna più che altrove (Gentili & Hoekstra, 2018).

#### **4.1.2 Il rapporto tra un sistema di welfare familistico e il mercato dei mutui**

Tuttavia, un elemento da non sottovalutare soprattutto in questi contesti di *welfare* a forte impronta familiare è il fatto che molte case non abitate non sono in vendita sul mercato, cioè non rimangono vuote a causa di una temporanea incompatibilità tra domanda e offerta, ma perché appartengono a famiglie che, pur possedendo già una residenza principale, si avvalgono di altre case come beni da mettere a disposizione in futuro per i propri figli e nipoti in cerca di una sistemazione autonoma. Spesso queste case vengono acquistate con un anticipo di anni rispetto all'inizio del loro effettivo utilizzo, oppure sono ereditate da parenti deceduti e mai messe in vendita sul mercato per le stesse ragioni (Gentili & Hoekstra, 2018). In generale, l'accesso alla casa di proprietà attraverso trasmissioni intergenerazionali di beni immobili o di contributi finanziari per il loro acquisto è una pratica largamente adottata nei Paesi mediterranei, dove la percentuale di soggetti diventati proprietari in questo modo supera quella degli altri Stati europei: i dati del *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*<sup>15</sup> del 2004 mostrano che, a fronte di tassi minimi inferiori al 7% di Paesi Bassi, Danimarca e Svezia, ovvero Paesi in cui il *welfare* abitativo pubblico è tra i più strutturati, Italia e Portogallo riportavano rispettivamente il 34,6% e il 31,6%. La Spagna, da parte sua, si attestava ad un più basso 23,7%, probabilmente anche per via dell'imponente numero di mutui attivati tra gli anni Novanta e gli anni Duemila, frutto di una politica di eccessiva apertura verso gli investitori privati che non è stata di pari grado negli altri due Stati. Ciò non significa che negli anni precedenti al 2008 il mercato dei mutui non sia cresciuto anche negli altri Paesi del Sud Europa, ma anzi, sommando questo cambiamento alla realizzazione e attuazione di regolamenti

---

<sup>15</sup> La *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe* (SHARE) è un'infrastruttura di ricerca per lo studio degli effetti delle politiche sanitarie, sociali, economiche e ambientali sulla vita dei cittadini europei. Il suo territorio di indagine comprende i Paesi dell'Unione Europea e Israele. Il progetto, coordinato dallo SHARE *Berlin Institute*, è stato avviato nel 2002 in risposta alla richiesta della Commissione europea di istituire, in collaborazione con gli Stati membri, degli studi longitudinali sull'invecchiamento degli individui ed è attuato nell'ambito dell'EUROPEAN STRATEGY FORUM ON RESEARCH INFRASTRUCTURES (ESFRI).

urbanistici ed edilizi più stringenti, nonché all'aumentata professionalizzazione del settore immobiliare, si può concludere che in tutta l'area mediterranea si è arrivati infine ad un sistema di produzione della proprietà domestica in generale molto più orientato alle regole di mercato, o, per dire altrimenti, si è assistito ad una "mercatizzazione" del sistema abitativo (Poggio, 2012). In ogni caso, almeno in Italia, il ricorso ai crediti ipotecari è rimasta una soluzione minoritaria per l'accesso alla proprietà, pur assumendo sempre più rilievo dalla fine degli anni Novanta: secondo la Banca d'Italia, solo il 15% dei proprietari di casa stava ripagando un'ipoteca nel 2010, ovvero nel pieno della crisi finanziaria, mentre circa un terzo delle case acquistate nel mercato immobiliare non era finanziato da un mutuo (Baldini & Poggio, 2014).

Il fatto che in Italia lo strumento del mutuo sia stato molto meno utilizzato rispetto alla Spagna spiega in parte perché la prima fase della crisi finanziaria, ovvero la crisi particolare legata ai sistemi di credito nazionali, abbia avuto qui un impatto minore e molto più circoscritto. La liberalizzazione del sistema di credito, in quanto effetto della globalizzazione, aveva effettivamente permesso alle banche italiane di raccogliere più fondi dai mercati finanziari internazionali per stanziare i propri prestiti, replicando così ciò che era già avvenuto in altri Paesi, non solo in quelli mediterranei, come la Spagna, ma anche in Irlanda e nel Regno Unito, una nazione questa con caratteristiche abitative molto diverse da quelle degli Stati del Sud Europa, ma comunque legata troppo strettamente agli istituti finanziari statunitensi (Baldini & Poggio, 2014; Harvey, 2013). Inoltre, a parte l'aumento dell'offerta dei mutui, in Italia anche le condizioni di prestito erano diventate progressivamente più favorevoli, tanto che se a metà degli anni Novanta un mutuo tipico valeva il 50% del valore della proprietà e possedeva una maturità di dieci anni, a fine decennio esso poteva coprire l'80% del valore della proprietà e durare venti o venticinque anni, se non di più. Detto questo, bisogna rilevare come tutti questi cambiamenti strutturali non abbiano soppiantato le pratiche non di mercato adottate dalle famiglie italiane, che ancora in larga parte continuarono, fino al 2008 e anche dopo, ad affidarsi ai propri risparmi per finanziare l'acquisto di una casa o la sua ristrutturazione (Poggio, 2012).

Avvalendosi delle classificazioni che Harry van der Heijden, Kees Dol e Michael Oxley hanno introdotto all'interno di un loro studio comparativo sull'impatto della crisi finanziaria internazionale<sup>16</sup>, si può dire che l'Italia appartenga alle nazioni caratterizzate da un sistema abitativo di tipo "statico". I sistemi statici sono infatti quelli che si caratterizzano per una limitata offerta di credito nel mercato ipotecario, sia per quanto riguarda la relazione tra prestito e valore della proprietà che si intende acquistare, sia a proposito del prestito rapportato al reddito del richiedente. Inoltre, essi si caratterizzano per un mercato immobiliare poco professionalizzato, ovvero lasciano ampio spazio all'iniziativa familiare per quanto riguarda le modalità da adottare per garantirsi un accesso alla proprietà. Al contrario, i sistemi cosiddetti "dinamici" fanno maggiore riferimento al mercato finanziario per l'offerta di alloggi e per il finanziamento del loro acquisto, motivo per cui il settore ipotecario è molto più sviluppato mentre la casa di proprietà è maggiormente connotata come un oggetto di investimento da scambiare, diversamente dai sistemi statici dove è considerata soprattutto come un bene duraturo: da ciò deriva una maggiore mobilità delle abitazioni, ovvero si verificano dei passaggi di proprietà molto più frequenti. Risulta poi che i sistemi dinamici, essendo più connessi con i mercati finanziari anche internazionali, sono maggiormente vulnerabili di fronte alle crisi economiche globali, nonché più soggetti alla volatilità delle bolle immobiliari (Harvey) (Baldini & Poggio, 2014).

---

<sup>16</sup> Il lavoro, *Western European housing systems and the impact of the international financial crisis*, venne presentato alla *Joint Conference of the European Network for Housing Research (ENHR) Working Group on Comparative Housing Policy and the Asia-Pacific Network of Housing Research (APNHR) Comparative Housing Research*, intitolata *Approaches and Policy Challenges in a New International Era* e tenutasi il 24 marzo 2011 alla Facoltà di Architettura dell'Università tecnica di Delft.

Sulla base di ciò, si può ritenere che la Spagna tragga le proprie caratteristiche da entrambi i sistemi, in quanto il suo mercato dei mutui è stato estremamente attivo nei quindici anni precedenti la crisi, come richiesto da un sistema dinamico, aprendosi agli investitori privati stranieri e lasciando spazio a soluzioni finanziarie sempre più articolate o spregiudicate, come i mutui *subprime*; al contempo, però, le famiglie hanno continuato ad essere degli attori primari nel quadro di uno Stato sociale carente, connesso ad un sistema abitativo poco espanso sul versante dell'offerta pubblica, mentre altri mercati, come quello degli affitti, sono rimasti limitati. Del resto anche l'Italia, pur appartenendo ancora al sistema statico, da tempo si sta muovendo verso un sistema maggiormente dinamico a causa delle trasformazioni dell'offerta abitativa subite in chiave di mercatizzazione, come conseguenza della globalizzazione (Baldini & Poggio, 2014).

#### **4.1.3 Il settore degli affitti privati a seguito della liberalizzazione**

Nonostante la distanza importante dovuta ai differenti mercati ipotecari, si è visto che i due Paesi e gli altri del Sud Europa possono essere accomunati sotto il profilo abitativo da fattori quali la cultura della casa di proprietà e gli investimenti nella proprietà concordati a livello familiare, cioè l'assistenza familiare all'accesso in luogo dell'assistenza che potrebbe essere offerta dal settore pubblico. I diversi sistemi abitativi sono poi correlati a quello del *welfare* mediterraneo anche per via di altri elementi. Come si è detto, il settore degli affitti privati costituisce un fatto di criticità: pur essendo stato liberalizzato sia in Spagna, con il Decreto Boyer del 1985, che in Italia, con la Legge 431/1998 anche conosciuta come Legge Zagatti, nella prospettiva di una sua espansione, non è riuscito comunque a stabilire un buon equilibrio tra accessibilità economica e protezione sociale per gli inquilini da una parte, e rendimenti ragionevoli per i proprietari dall'altra. Togliendo i limiti all'importo massimo riscuotibile e alla durata minima dei contratti, che in Italia per esempio erano garantiti dalla Legge dell'Equo canone del 1978, gli affitti sono conseguentemente molto aumentati, diventando meno attraenti per i potenziali inquilini. Dal punto di vista dei proprietari, si può dire che in Italia la fase di liberalizzazione non ha aumentato eccessivamente il loro potere di reclamare un immobile in caso di mancati pagamenti, lasciando così sostanziali garanzie ai locatari ma al contempo inducendo i proprietari a non affittare a persone o a famiglie a basso reddito per timore di complicanze legali (Gentili & Hoekstra, 2018). Lo stesso non si può dire della Spagna, dove, come testimoniato dai documenti diffusi dalla campagna della *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*, gli sfratti successivi alla crisi finanziaria e immobiliare sono continuati per anni a ritmi quotidiani impressionanti, tanto da causare un dramma sociale: ciò è stato reso possibile perché la legislazione spagnola, sbilanciata a favore dei locatori, permetteva questo tipo di pratiche e non garantiva la necessaria tutela ai consumatori, in questo caso ai locatari in difficoltà.

La questione degli affitti è poi direttamente collegata a quella delle migrazioni e dei cambiamenti demografici. Il Sud Europa è iniziato a diventare una meta di immigrazione da altri continenti a partire dagli anni Ottanta, raggiungendo i primi importanti picchi di arrivi all'inizio degli anni Duemila. In Italia si è passati da 1,55 milioni di immigrati regolarizzati nel 2003 a 4,57 milioni nel 2010 (Baldini & Poggio, 2014), mentre in Spagna il numero di stranieri con permesso di residenza è aumentato da circa novecentosessantamila nel 2003 a 2,68 milioni nel 2009 (Echeverria, 2010). Queste persone, non potendo nella maggior parte dei casi permettersi un investimento a lungo termine come può essere un mutuo, in quanto comprese nelle fasce di reddito più basse, si sono riversate sulla soluzione dell'affitto, andando a costituire una parte rilevante della domanda nel mercato delle locazioni private: in Italia, per esempio, le famiglie con almeno un componente straniero rappresentavano nel 2010 circa un quarto delle famiglie che affittavano la propria abitazione da un privato (Baldini & Poggio, 2014). Va poi considerato che nei Paesi mediterranei parte del mercato degli affitti è sommerso, ovvero si regge su contratti non registrati oppure su contratti che riportano dei canoni più bassi di quelli effettivamente

riscossi: si tratta di mercato nero in cui gli affittuari non hanno potere legale nei confronti dei proprietari, e in genere si rivolge proprio a quelle persone con minori disponibilità economiche nonché agli stessi immigrati, in questo caso anche ai non regolari, per quanto bisogna riconoscere che spesso anche gli immigrati regolari hanno difficoltà a trovare una sistemazione nel mercato legale così come nell'edilizia sociale a causa di discriminazioni non connesse al reddito, motivo per cui anch'essi finiscono con l'ingrandire il circuito degli affitti illegali (Baldini & Poggio, 2014; Gentili & Hoekstra, 2018). In Italia nel 2013 si contavano novecentocinquantamila abitazioni affittate senza un contratto registrato, ovvero circa il 20% del settore degli affitti privati, mentre in Spagna nel 2008 tale quota superava già il milione di abitazioni, arrivando a costituire addirittura quasi il 56% dello *stock* totale di case affittate (Bargelli & Bianchi, 2017).

## **4.2 Il fenomeno delle case vuote come questione endemica dei Paesi del Sud Europa**

### **4.2.1 Le definizioni di casa vuota**

Si è visto nei sottoparagrafi precedenti come nei Paesi mediterranei le case possano restare vuote perché costruite o acquistate come forme di investimento in una fase di forte espansione del mercato, e non per rispondere a una reale domanda abitativa: con il crollo della domanda, a seguito della crisi, questi immobili hanno infatti smesso di essere appetibili e sono rimasti privi di utilizzo. Gli investitori potevano essere società finanziarie, imprese edili ma anche famiglie che ambivano ad ulteriori fonti di reddito mettendo in affitto abitazioni di loro proprietà. Riguardo alle famiglie, che in questi contesti geografici possono rivelarsi come delle importanti fonti di *welfare* autoriferito, si è potuto osservare come molte delle case da esse acquistate o ereditate siano state lasciate vuote nell'attesa di essere consegnate ai loro membri più giovani in cerca di una sistemazione. Più frequentemente queste abitazioni vengono invece utilizzate come case per le vacanze, e quindi non sono abitate per la maggior parte dell'anno. Nel caso di persone che sono emigrate e hanno stabilito la loro residenza altrove, le case in questione possono essere le dimore d'infanzia ereditate dai genitori.

Riguardo a quest'ultima considerazione si può ricordare che, almeno in Italia, gli spostamenti interni, dalle Regioni meridionali a quelle settentrionali, ma anche più in generale dalla provincia alle grandi città, sono ricominciati in modo più intenso dagli anni Novanta, dopo essersi molto ridotti nei due decenni precedenti. Se la prima grande migrazione interna che avvenne all'inizio del dopoguerra aveva come motivo l'offerta di lavoro proveniente dalle maggiori aree industrializzate del Paese, situate principalmente nel Nord Italia, quella attuale è dovuta soprattutto alle migliori prospettive di studio e di carriera che si possono trovare nelle grandi città universitarie. Ciò che è interessante considerare sono quindi le grandi quantità di case lasciate vuote da chi si trasferisce altrove. La maggior parte di esse, come fu per la prima migrazione, rimangono abitate dai genitori o da altri parenti di coloro che si trasferiscono, o comunque non vengono vendute e rimangono in uso come seconde case o case per le vacanze. Anche gli alloggi messi sul mercato ad ogni modo trovano difficoltà nell'essere venduti, in quanto collocati in luoghi remoti, poco accessibili o più semplicemente con una bassa domanda di case, rappresentati per esempio da comunità agricole in declino o da villaggi montani, ovvero luoghi che per le loro caratteristiche possono anche costituire delle "aree interne". Emerge quindi l'importanza della dimensione geografica del fenomeno delle abitazioni vuote, ovvero della sua maggior presenza in certi luoghi anziché in altri, che siano le zone rurali in confronto con le città produttive o le Regioni depresse del Mezzogiorno in confronto con quelle del Nord e del Centro Italia (Gentili & Hoekstra, 2018).

In generale, la cultura della casa di proprietà è ciò che sottende tutti questi comportamenti economici. Sul versante dell'affitto, invece, si può dire che l'aumento dei prezzi e, almeno in Italia, la difficoltà dei proprietari a reclamare l'immobile affittato, ha creato diversi ostacoli attorno a questa soluzione abitativa: spesso dunque i locatori hanno preferito lasciare vuoti i loro alloggi, a scopo di investimento oppure per future esigenze delle proprie famiglie. Inoltre, fino ai primi anni Duemila, la tassazione sulle abitazioni vuote in Italia era piuttosto favorevole, nel senso che non era molto più elevata rispetto a quella sulle abitazioni in affitto. L'ulteriore alternativa molto praticata è stata quella degli affitti in nero, considerando che affittare un immobile senza contratti consente di fatto dei guadagni esenti da imposte, e al contempo permette di evitare quelli che sono gli oneri e gli svantaggi dal punto di vista dei proprietari (Gentili & Hoekstra, 2018).

A questo punto è importante stabilire quale estensione si vuole dare al significato di "casa vuota". Per meglio dire, si è finora parlato di case vuote nel senso di case che non essendo utilizzate in alcun modo non producono alcuna forma di rendita e, se presenti in grandi quantità (generalmente al di sopra del 5% del numero totale di alloggi di un certo mercato abitativo), deformano l'offerta e sono d'ostacolo ad un funzionamento equilibrato del mercato (Gentili & Hoekstra, 2018). In tal caso, le seconde proprietà usate occasionalmente per motivi di vacanza o lavoro, oppure occupate gratuitamente da altri inquilini sulla base di accordi di vario tipo, non dovrebbero essere considerate vuote perché continuano ad essere parte dei circuiti che muovono l'economia urbana: Viggo Nordvik e Lars Gulbrandsen (2009) fanno notare come molte di esse in passato siano state sedi di residenze principali (nel 2009, in Norvegia, esse erano il 20%), e osservano che potrebbero essere facilmente reinserite sul mercato qualora l'opzione della vendita o dell'affitto diventasse economicamente più conveniente del mantenere l'immobile disponibile all'uso del solo proprietario. Anche Joris Hoekstra e Cyrus Vakili-Zad (citati in Gentili & Hoekstra, 2018) avanzano simili considerazioni per i Paesi del Sud Europa, ma precisano che, pur essendo i proprietari indotti a comprare nuovi immobili a scopo di investimento durante le fasi di aumento dei prezzi, difficilmente arrivano poi a mettere questi immobili effettivamente in affitto, a causa delle già citate carenze regolative dei diversi sistemi di locazione: in molti casi si finisce invece con il mantenere vuote le case acquistate in attesa di un'ulteriore ascesa dei prezzi, per poi rivenderle ad un valore maggiorato. In questo modo, la riduzione dell'offerta di abitazioni disponibili in conseguenza di nuove acquisizioni può andare di pari passo con l'aumento dei prezzi, per quanto questa non sia una condizione sana per il mercato, ma piuttosto è un motivo di formazione di bolle speculative destinate poi a scoppiare. Ad ogni modo, ai fini di confronti equilibrati tra i Paesi europei, Hoekstra e Vakili-Zad concordano sul fatto che le seconde case e le case per le vacanze non debbano essere considerate nelle quote di alloggi vuoti. Si può comunque dire che la scelta di mantenere inutilizzate le abitazioni diverse da quelle di residenza sia una causa diretta dell'aumento della quota di case vuote. La causa indiretta più evidente risiede invece nel fatto che molti alloggi sono affittati dai loro proprietari senza alcun tipo di contratto, risultando così ufficialmente vuoti per le statistiche ufficiali, ma ovviamente non lo sono. Delle stime accurate sulle abitazioni vuote dovrebbero essere pertanto filtrate da questo dato, che però, essendo relativo ad una situazione illegittima, non può essere quantificato in modo certo (Gentili & Hoekstra, 2018).

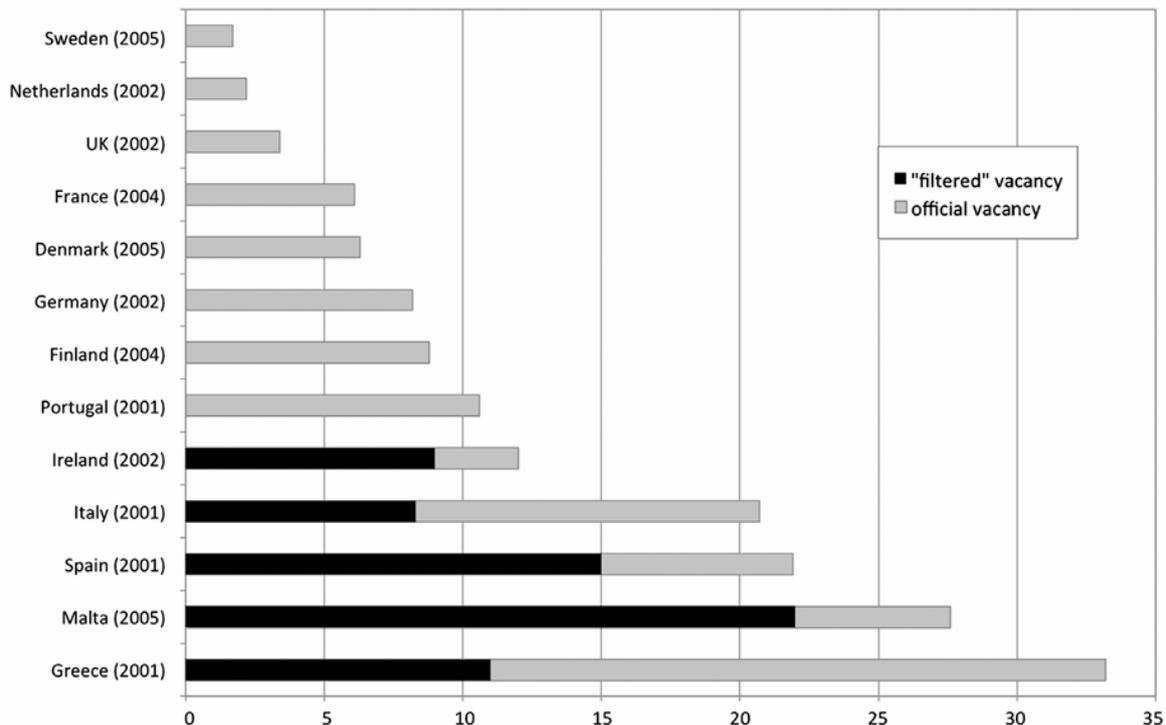


Grafico 2. Quote di case vuote in tredici Paesi europei nella prima metà degli anni Duemila. Le sezioni nere delle barre rappresentano le percentuali di seconde case e case per le vacanze: si può notare che, pur filtrando queste percentuali, le quote di Paesi come l'Italia e la Grecia rimangono ancora le maggiori. Fonte: Gentili & Hoekstra, 2018.

#### 4.2.2 Il "paradosso mediterraneo" nell'economia del mercato immobiliare

Si può dire che l'alta quota di case vuote sia un problema endemico di molti territori sud-europei: i motivi discussi in precedenza sono quelli che secondo Hoekstra e Vakili-Zad permettono di spiegare il fenomeno dalla prospettiva di un "sistema abitativo mediterraneo" relativamente omogeneo, che è espressione di un certo modello di *welfare*. I dati riportati in questo capitolo sui mercati della casa fanno riferimento soprattutto agli ultimi anni prima della crisi finanziaria perché in questo periodo è andato a palesarsi quello che Hoekstra e Vakili-Zad, nei loro studi sul settore immobiliare in Europa, hanno definito come "paradosso mediterraneo", ovvero una contraddizione dei meccanismi della domanda e dell'offerta, poiché secondo questi l'aumento di case vuote dovrebbe significare anche un aumento dell'offerta, e conseguentemente un calo dei prezzi: si è però potuto stabilire che in Paesi come la Spagna e Malta ciò non solo non si è verificato, ma anzi, pure quando la quota di abitazioni non utilizzate è rimasta costante o è cresciuta, i prezzi hanno continuato a salire di anno in anno in modo apparentemente indipendente<sup>17</sup>. In seguito, Hoekstra e Martina Gentili sono arrivati a descrivere gli stessi sviluppi anche in Italia. Qui, nel decennio 1998-2007, i prezzi sono aumentati del 68%, ovvero sono stati segnati da crescite sostenute ma comunque inferiori rispetto a quelle di altri Paesi, come la Spagna, che nello stesso periodo ha registrato un +100%, ma ancor di più l'Irlanda, dove gli aumenti sono arrivati oltre il 150%. Tuttavia è

<sup>17</sup> Gli studi di Hoekstra e Vakili-Zad a cui si fa riferimento sono due articoli pubblicati nel 2011 dai titoli *High vacancy rates and rising house prices: The Spanish paradox* e *High dwelling vacancy rate and high prices of housing in Malta a mediterranean phenomenon*, apparsi rispettivamente nel volume 102 di *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* e nel volume 24 di *Journal of Housing and the Built Environment*.

anche vero che, almeno in Italia, in questi anni non si è avuta l'esperienza di alcuna crescita economica (Gentili & Hoekstra, 2018).



Grafico 3. Relazione, relativamente a diversi Paesi europei, tra la percentuale di case vuote nella metà degli anni Novanta e lo sviluppo dei prezzi immobiliari tra il 1996 e il 2006. Nella parte destra del grafico, all'interno del cerchio rosso, si trovano tre Paesi del sud del continente (Spagna, Italia e Grecia) che, nonostante le quantità di alloggi vuoti molto più elevate, mantengono prezzi paragonabili a quelli della maggior parte degli altri Stati. Fonte: Gentili & Hoekstra, 2018.

L'aumento dei prezzi può allora essere ricondotto a fattori strutturali non di mercato, come quelli descritti prima: da quanto esposto, infatti, risulta che le caratteristiche che contribuiscono a mantenere elevato il numero di case vuote sono anche quelle che impediscono a questi immobili di essere inseriti in un mercato regolare delle compravendite o degli affitti, e ciò spiega in parte la mancata crescita dell'offerta nonostante l'elevata disponibilità di abitazioni. Tali caratteristiche sono le stesse che contribuiscono in parte a disegnare il profilo dello Stato sociale di questi Paesi, e, come detto all'inizio del capitolo, hanno un'origine maggiormente culturale e istituzionale anziché economica proprio perché sono rappresentative di una situazione che non può essere pienamente spiegata dalle normali dinamiche di mercato.

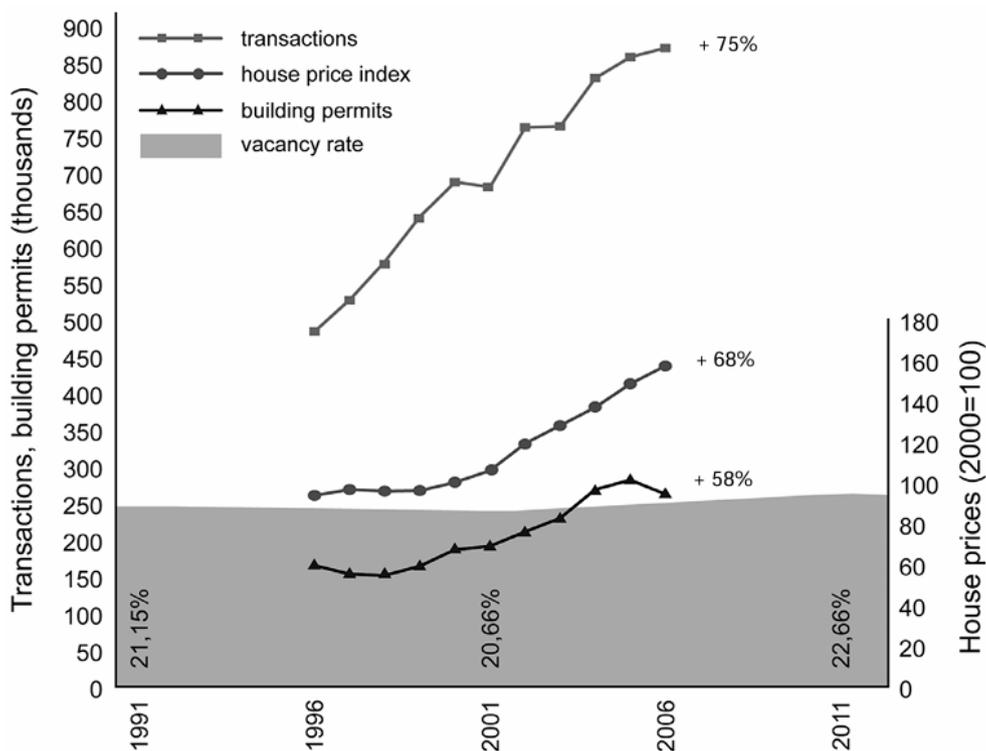


Grafico 4. Confronto tra l'andamento del numero di compravendite sul mercato immobiliare, dei prezzi di vendita delle case, dei permessi di costruzione e della percentuale di abitazioni in stato di non utilizzo in Italia. A fronte di aumenti superiori al 50% dei primi tre indici, per i quali si è considerato l'arco del decennio 1996-2006, la quota di case vuote si mantiene relativamente stabile, ma comunque non decresce. Fonte: Gentili & Hoekstra, 2018.

### 4.3 Dinamiche dei prezzi immobiliari in Italia dopo la crisi finanziaria globale

Proprio la stima delle quantità di abitazioni vuote, e al contempo la loro classificazione sulla base dei motivi per cui sono tali, si rivelano necessarie per meglio comprendere le dinamiche dei prezzi nel contesto di una città, di una regione o di un Paese. Si tratta insomma di un'operazione di analisi che dovrebbe essere una pre-condizione per ogni efficace politica pubblica riguardante il settore abitativo. In Italia, con lo scoppio della crisi economica, i prezzi di vendita sono inevitabilmente calati, e secondo l'Eurostat (2024), a differenza della Spagna e di altri Stati europei, hanno continuato a scendere nel corso di tutti gli anni Duemiladieci fino a raggiungere la quota più bassa nel 2019, ma nonostante tutto sono rimasti sempre nettamente superiori rispetto ai valori degli ultimi anni Novanta, quando si data l'inizio della fase espansiva del mercato immobiliare in questo Paese. Dopodiché, anche qui i prezzi hanno cominciato a salire, riproponendo in modo più moderato la tendenza al rialzo dell'Unione Europea, che tra il 2010 e il 2023 ha registrato infatti un aumento dei valori di vendita del 48%. Nello stesso arco di anni i prezzi d'affitto sono aumentati in tutti i Paesi dell'Unione, ad eccezione della Grecia, la cui crisi del debito sovrano fu peggiore e più duratura di quella degli altri Stati, tanto da arrivare a rischiare il *default* finanziario nel 2012. L'Italia invece non ha fatto eccezione, per quanto anche in questo caso si è registrata una crescita meno sostenuta. Il *trend* italiano dal 2019 al 2023 ha quindi rivelato un aumento sia dei valori di vendita (+9,9%) che di affitto (+4%).

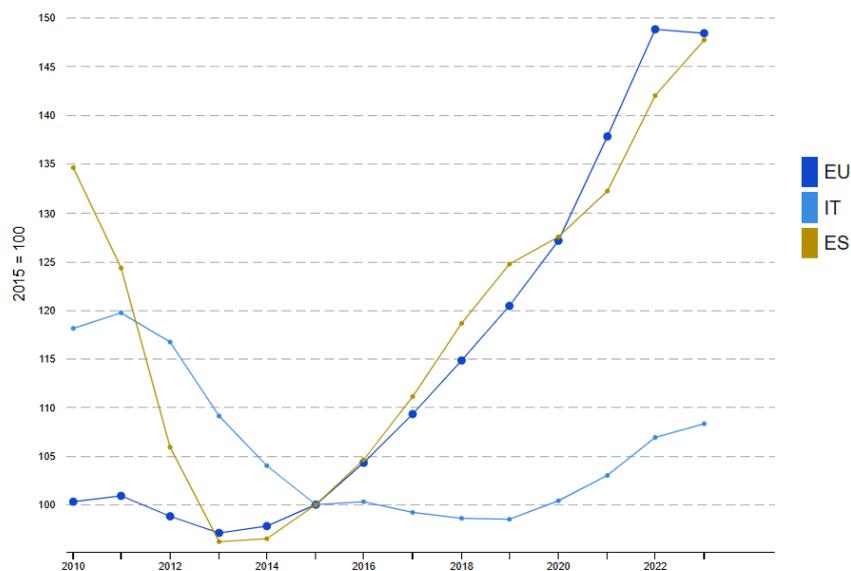


Grafico 5. Evoluzione dei prezzi di compravendita in Europa, Italia e Spagna. Al prezzo del 2015 è attribuito un valore di 100, in base al quale sono calcolati i valori degli altri anni. Fonte: Eurostat, 2024.

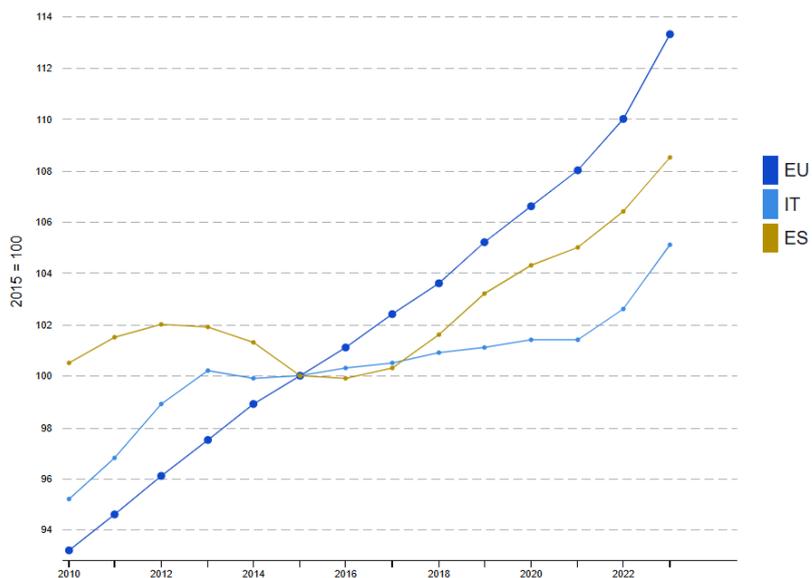


Grafico 6. Evoluzione dei prezzi di affitto in Europa, Italia e Spagna. Al prezzo del 2015 è attribuito un valore di 100, in base al quale sono calcolati i valori degli altri anni. Fonte: Eurostat, 2024.

Questi dati vanno comunque valutati sulla base della loro distribuzione geografica: uno studio della Banca d'Italia (Manzoli & Mocetti, 2016) afferma che a fronte di alcune aree urbane, e soprattutto di quelle metropolitane, che trainano il Paese lungo questa tendenza, esistono numerose altre aree non urbane dove i prezzi sono in calo anche a causa di fattori economicamente significativi come lo spopolamento, tassi di occupazione più bassi e anche redditi medi minori. Nel 2016, secondo questo studio, i sistemi locali del lavoro (definiti come l'insieme di Comuni limitrofi contenente al suo interno sia il luogo di residenza sia il luogo di lavoro della maggior parte dei residenti) di tipo urbano mostravano prezzi di vendita delle case superiori di oltre il 50% rispetto ai sistemi non urbani. Anche riguardo alle

grandi città, poi, si può vedere che i valori dei prezzi presentano differenze sostanziali. Se, secondo la piattaforma immobiliare Idealista (2025), nel dicembre 2023 il prezzo medio di vendita al metro quadrato in Italia era pari a 1840 euro, a Roma esso era assai superiore, ovvero si attestava a 3017 euro, e a Milano saliva addirittura a 4985 euro. Lo stesso può dirsi degli affitti, dove il prezzo medio italiano nella stessa mensilità era pari a 12,5 euro al metro quadrato, mentre a Roma era 14,8 euro e a Milano 22,9 euro. Si può considerare che le due città, oltre ad essere i due Comuni più popolosi d'Italia, sono anche quelli che concentrano la maggiore domanda di servizi abitativi, sia in termini di quantità di immobili sia di capacità di spesa dei residenti: è infatti proprio questa domanda che, secondo lo studio della Banca d'Italia, rappresenta la maggiore fonte di eterogeneità per la variabilità dei prezzi tra i sistemi locali del lavoro. Un discorso diverso è quello che riguarda Torino, il quarto centro urbano per numero di abitanti, dove però i prezzi di vendita e affitto al metro quadrato sono decisamente più prossimi alla media nazionale: rispettivamente 1839 euro e 10,5 euro. Allo stesso tempo, anche qui il mercato immobiliare è in ripresa, essendo le transazioni aumentate del 9% tra 2019 e 2023, con conseguente innalzamento sia dei prezzi di vendita che di locazione (Osservatorio Immobiliare Fiaip Torino, 2023). Se rispetto a Roma e a Milano, ma anche ad altri capoluoghi di Regione, Torino è una città dove per buona parte del ceto medio è ancora agevole accedere a soluzioni abitative adeguate ed economicamente sostenibili (Alviti & Chiodelli, 2023), non si può ignorare che altre questioni come l'aumento dell'inflazione, la conseguente caduta dei salari<sup>18</sup> e il crescere progressivo delle spese abitative rendano la ricerca o il mantenimento di un domicilio in generale sempre più difficoltosi: si tratta di una situazione di disagio abitativo che sta andando via via ad aggravarsi, portando Torino più vicino a quei modelli di mercato escludenti e non equi che sono propri di Roma e Milano; in ogni caso, tale situazione non può non essere correlata con una realtà ad essa preesistente, ovvero l'eccessiva quantità di edifici non utilizzati all'interno del perimetro comunale. Proprio questo tema è al centro della delibera di iniziativa popolare della campagna Vuoti a rendere che, in alcune riforme legislative relative alla gestione pubblica e privata degli alloggi vuoti, ha individuato delle risposte ai problemi di accessibilità alla casa nel contesto torinese. Il nome "Vuoti a rendere", richiamando le bottiglie restituite ai fornitori dopo il consumo del contenuto, così da permetterne il riutilizzo, indica infatti lo scopo centrale della campagna, che è quello di restituire alla città gli alloggi non utilizzati. Nel prossimo paragrafo si andrà quindi a vedere questa iniziativa più nel dettaglio.

#### **4.4 L'uso sociale degli alloggi vuoti: la delibera di iniziativa popolare "Vuoti a rendere" a Torino**

##### **4.4.1 La situazione del sistema abitativo torinese**

Torino è una città che conta, secondo l'Associazione Sindacale Piccoli Proprietari Immobiliari, o ASPPI, circa cinquantamila appartamenti vuoti in stato di non utilizzo, ma si tratta di una stima che, considerate le informazioni a disposizione, può solo essere molto approssimativa. Parallelamente, bisogna considerare che, solo nel 2023, seimila domande sono rimaste escluse dall'assegnazione di case di

---

<sup>18</sup> Il Rapporto mondiale sui salari dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha segnalato che i salari reali in Italia sono scesi di 8,7 punti rispetto a quelli del 2008. Un calo più accentuato è stato segnato dalla forte inflazione del biennio 2022-2023, ma in generale a subire la perdita maggiore del potere d'acquisto sono stati i lavoratori a basso reddito poiché sono quelli che spendono la parte più consistente del loro salario in beni e servizi di prima necessità come l'alloggio, l'energia e i beni alimentari. Si veda: Redazione Roma (2025, 24 marzo). *Salari reali in Italia inferiori del 8,7% rispetto al 2008: l'impatto dell'inflazione sui bassi redditi*. Il Sole 24 Ore. <https://www.ilsole24ore.com/art/ilo-italia-salari-reali-inferiori-87-punti-2008-bassi-redditi-penalizzati-dall-inflazione-AGQdvdID>

edilizia economica e popolare, dal momento che solitamente l'ente incaricato non fornisce più di cinquecento appartamenti all'anno (Rocci, 2023). Infatti solo le domande con punteggio più alto, indice di maggiore disagio abitativo, reddituale e sociale, vengono istruite: in media esse rappresentano il 27% del totale di quelle presentate. Le domande che alla fine riescono ad ottenere l'assegnazione sono in media il 13% (Osservatorio Condizione Abitativa, 2025).

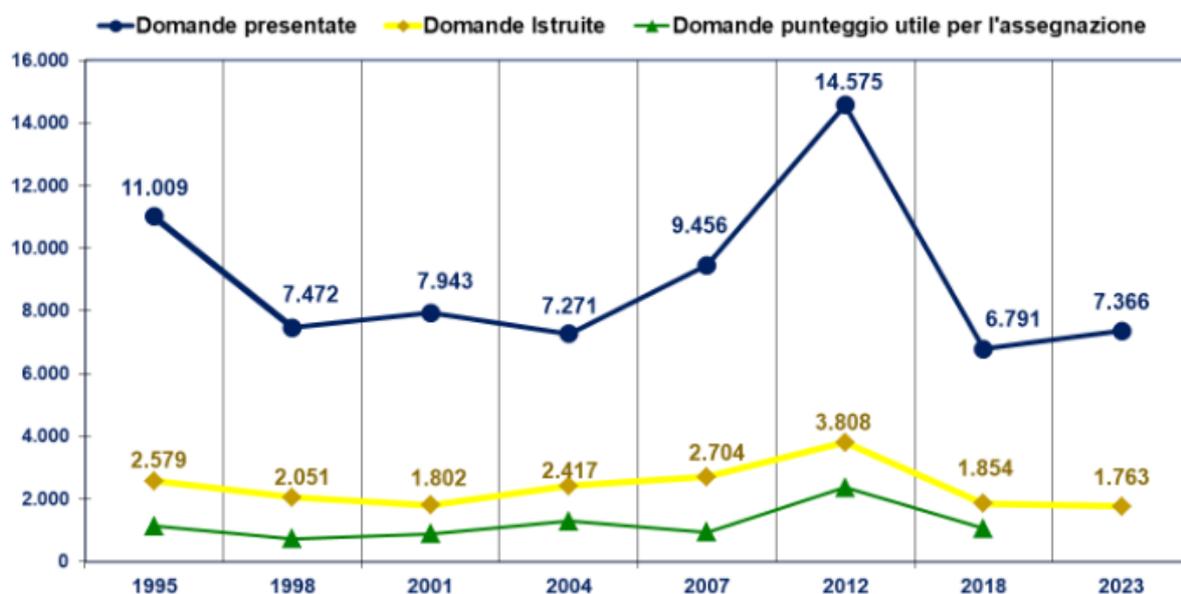


Grafico 7. Confronto tra domande presentate, domande istruite e domande definitivamente accettate per ognuno degli otto bandi generali emanati dalla Città di Torino per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale. Fonte Osservatorio Condizione Abitativa, 2025.

Al di fuori dell'offerta pubblica, si può poi riscontrare come ventimila famiglie alla ricerca di un alloggio da prendere in affitto non sono riuscite a trovare offerte adatte alle proprie risorse. La Sicet (Sindacato Inquilini Casa e Territorio, organizzazione della Cisl) ha infatti denunciato che l'aumento degli affitti e delle spese abitative, a fronte di una stazionarietà dei salari, ha portato la quota dei redditi da destinare al costo della casa molto al di sopra del 30% (Rocci, 2023). Da Idealista (2025) emerge ad esempio come il prezzo delle locazioni al metro quadrato dalla fine dal dicembre 2019 al dicembre del 2023 sia aumentato del 34%. Pertanto, alla fine del 2023 il Comune ha registrato circa tremila famiglie in una situazione di "disagio abitativo". La conseguenza più grave è certamente l'aumento degli sfratti: secondo le stime dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno, tra il 2021 e il 2023 le emissioni di provvedimenti di sfratto per fine locazione sono salite del 38% nella Città di Torino (Rondi, 2024), mentre nel 2022 il numero di provvedimenti di sfratto dovuti a morosità era arrivato a 1.317 (Comune di Torino, 2024). A ciò si aggiunge il fatto che le leggi di bilancio per gli anni 2023 e 2024 non hanno destinato finanziamenti al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e al Fondo per la morosità incolpevole. Del primo fondo, nel 2021, avevano potuto beneficiare 6.933 famiglie nella sola Città di Torino (Comune di Torino, 2024).

In un articolo sul quotidiano la Repubblica, l'assessore comunale alle politiche sociali Jacopo Rosatelli ha dichiarato: "Parlare di emergenza sarebbe fuorviante. Siamo in presenza di elementi strutturali di indebolimento del tessuto sociale", per poi aggiungere, riguardo al tema delle case vuote e non sottoposte a locazione: "Alcuni proprietari hanno paura ad affittare temendo che, in un contesto sociale

precario, gli inquilini non riescano a far fronte ai canoni d'affitto. Bisogna costruire un sistema virtuoso di fiducia e garanzia per contrastare queste paure" (Rocci, 2023). Ciò che il Comune di Torino ha provato a fare negli ultimi anni è stato richiedere ufficialmente al governo, per voce della rete di Comuni di centrosinistra guidati da Bologna, di tornare a finanziare i due fondi nazionali per gli affitti, senza però aver avuto successo, mentre a livello interno ha firmato, nel dicembre 2022, il rinnovo dell'Accordo territoriale per le locazioni a canone concordato<sup>19</sup>, nato dalla contrattazione con le associazioni di proprietari e inquilini (Rocci, 2023).

Il canone concordato, che prevede vantaggi fiscali per il locatore in cambio di un contratto con importi calmierati, negli ultimi anni è stato spesso proposto dalle amministrazioni comunali come via preferenziale per tentare di dare una risposta alla crisi abitativa che sta colpendo le grandi città italiane. Tuttavia, può essere osservato come nelle aree interessate da aumenti generali degli affitti anche le soglie massime dei canoni concordati hanno finito con l'essere innalzate dai nuovi accordi stipulati dai Comuni. In alcuni casi più estremi, come i Comuni della Brianza attorno a Milano, i vantaggi dei prezzi del canone concordato e del canone libero sono diventati pressoché sovrapponibili, così da svuotare di senso lo strumento del canone concordato, rendendolo solo più un costo crescente per lo Stato a causa dei mancati proventi fiscali. Lo stesso capoluogo lombardo si è avviato lungo questa strada, tanto che il referente locale del Siset, Mattia Gatti, ha affermato: "Così il concordato rischia di diventare uno strumento che redistribuisce la ricchezza più verso l'alto, grazie alle agevolazioni fiscali, che verso il basso" (Rondi, 2023). A tal proposito, bisogna considerare che l'introduzione del regime fiscale della cedolare secca sugli affitti<sup>20</sup> ha permesso al proprietario che accetta un affitto concordato di usufruire di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) e delle sue addizionali (per la parte derivante dal reddito dell'immobile) pari al 10% del canone di locazione annuo. Tuttavia, chi sceglie di affittare un'abitazione a canone libero può ugualmente avvalersi di una cedolare secca del 21%: la differenza rispetto all'aliquota per i contratti di locazione a canone concordato è quindi di soli 11 punti percentuali, e in alcune aree questa differenza è stata spesso superata dal tasso di aumento degli affitti. Per questo motivo, nel sollecitare una riforma sulle aliquote fiscali, Emiliano Guarneri, ex segretario nazionale di Sunia (Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari), ha voluto puntualizzare che: "le rendite cominciano a diventare davvero importanti e fortemente diseguali in base a dove si mette in locazione l'immobile: la cedolare secca al 21% è un'ingiustizia sociale" (Rondi, 2023). Il canone concordato era stato introdotto come un elemento regolatore nel percorso di riforme per la liberalizzazione del mercato delle locazioni (percorso che ebbe il suo culmine con la Legge 431/1998), tuttavia si può capire come esso si fondi su una contrattazione tra pubblico e privato che trova i suoi limiti nelle fasi in cui i prezzi sono in salita, durante le quali il privato ha dimostrato di poter indurre il pubblico ad alzare le soglie dei canoni per adeguarsi agli andamenti del mercato, potendo optare in alternativa, qualora non ritenesse più conveniente la premialità fiscale del concordato, di non rinnovare il contratto, pur secondo le modalità consentite dalla legge.

Un'altra questione che condiziona il sistema abitativo di Torino, oltre alla già citata carenza di alloggi di edilizia residenziale pubblica e alla trascuratezza di quelli in uso (a causa di decenni di politiche di disinvestimento e privatizzazione), è rappresentata dalle occupazioni senza titolo di immobili: con l'inaccessibilità per sempre più famiglie sia al mercato locativo che agli alloggi popolari, il ricorso a questa soluzione è diventato sempre più frequente, soprattutto in considerazione dell'enorme *stock* di locali in

---

<sup>19</sup> Gli Accordi territoriali sulle locazioni per i contratti di locazione a canone concordato ad uso abitativo sono stati introdotti dalla Legge 431/1998 sulla liberalizzazione degli affitti: essi devono essere stipulati dai Comuni insieme alle organizzazioni degli inquilini e a quelle dei proprietari e servono a stabilire i parametri per la definizione delle diverse tipologie di canone concordato da rendere attive nel territorio comunale.

<sup>20</sup> La cedolare secca, come nuova modalità di imposizione fiscale, è stata introdotta dal Decreto legge 23/2011.

disuso. Le più recenti risposte delle istituzioni, sia a livello nazionale che regionale, tuttavia non sembrano essere andate oltre ad una costante criminalizzazione della pratica dell'occupazione. A tal proposito, possono essere considerati i contenuti del "Piano casa Renzi-Lupi" del 2014, dei "Decreti sicurezza" del 2017 e del 2018, e della legge piemontese sull'edilizia sociale del 2024<sup>21</sup> (Comune di Torino, 2024), ovvero tutte normative che puntano a delegittimare i soggetti occupanti indipendentemente dalle loro motivazioni, avanzando nei loro confronti una sottrazione di diritti fondamentali che comincia dalla negazione all'iscrizione anagrafica, decisa già dalla legge del 2014. In Italia, infatti, dall'iscrizione anagrafica deriva:

“il diritto di voto e l'accesso a misure di *welfare* essenziali – tra cui l'iscrizione al servizio sanitario nazionale e la conseguente assegnazione di un medico di base, la piena partecipazione al sistema di istruzione e l'iscrizione ai centri per l'impiego – così come la fruizione di servizi pubblici come l'allaccio alle utenze di acqua, luce e gas, nonché l'ingresso nella graduatoria per ottenere un alloggio popolare in maniera legale” (ASGI, 2024).

La criticità sostanziale dell'approccio istituzionale sta in realtà nell'affrontare il problema delle occupazioni esclusivamente come una questione di ordine pubblico, negando però le enormi ricadute sociali.

Infine, va considerato anche il sistema delle locazioni brevi, ovvero degli alloggi affittati a turisti o comunque a persone in visita alla città per periodi di tempo limitati, e per questo sottratti al mercato delle vendite o a quello degli affitti a lungo termine. Anche se non problematica come in altre città italiane più specificamente turistiche, questa pratica si sta comunque diffondendo rapidamente anche a Torino, grazie a piattaforme *online* molto gettonate come *Airbnb*, riuscendo in verità a sfruttare un contesto di scarsa regolamentazione. Secondo i dati forniti dal Comune, gli appartamenti disponibili per gli affitti brevi nel 2023 sono stati 4.718, tanto che Torino, da sola, è arrivata a rappresentare oltre l'8% degli incassi delle Regioni del Nord-Ovest (Di Paco, 2024). Con una progressiva diminuzione dell'offerta di abitazioni e una domanda, in particolare quella per gli affitti a lungo termine, in crescita, i prezzi sono quindi destinati a salire. A mantenere viva la domanda in una città in cui sta diminuendo il numero di residenti sono in particolare gli studenti universitari fuorisede, che sono in aumento da un anno all'altro. Le zone attorno alle principali sedi universitarie, oltre al centro cittadino, sono del resto anche quelle maggiormente interessate dall'offerta di alloggi messi a disposizione su *Airbnb*. Poiché gli studenti universitari sono una categoria di affittuari favorita dai proprietari di appartamenti, in quanto la loro morosità è statisticamente più bassa rispetto a quella delle famiglie, oltre al fatto che in caso di necessità dei locatori sono soliti liberare le case in tempi assai più brevi, ne consegue una frammentazione ulteriore del mercato degli affitti (Sgambato, 2018). Queste contrapposizioni artificiose tra gruppi di inquilini, oltre a riguardare la lunghezza del periodo di domicilio e il reddito di chi viene ad abitare un alloggio, possono basarsi anche sulla provenienza: è stabilito che la differenza della lingua rende i proprietari più diffidenti a rapportarsi con affittuari stranieri, e tale discorso non vale solo per persone o famiglie di recente immigrazione, ma anche per gli studenti non italiani, i quali di norma godono di una solida disponibilità economica. Il mercato finisce così con l'assumere un qual certo carattere di "provincialismo" (Cenere et al., 2022).

---

<sup>21</sup> Le norme in questione sono, nello stesso ordine, il Decreto legge 47/2014, il Decreto legge 14/2017, il Decreto legge 113/2018 e la Legge regionale del Piemonte 2/2024.

#### **4.4.2 I presupposti giuridici della delibera: dalla Costituzione italiana alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo**

Le diverse questioni appena elencate sono quelle contenute nelle considerazioni alla base della proposta della delibera di Vuoti a rendere, con oggetto *Nuove tutele per il diritto alla casa - Censimento e restituzione alla città di alloggi in stato di non uso*. Preso atto che, nei confronti di un effettivo diritto a un'abitazione adeguata, "le strategie normative e le politiche economico-sociali italiane risultano, a ogni livello (statale, regionale, locale), ancora largamente inadeguate a garantirne la tutela e la promozione" (Comune di Torino, 2024), nonché riconosciuto un peggioramento delle carenze storiche riguardanti le politiche abitative (carenze che fanno riferimento ai sistemi mediterranei, tra i quali appunto quello italiano), questa delibera assume una sua rilevanza come strumento della società civile per riportare l'attenzione politica su una concezione delle problematiche dell'abitare basata su presupposti di fatto poco considerati dalle narrazioni più comuni. Tra questi, innanzitutto vi è la funzione sociale della proprietà privata e l'assicurazione alla sua accessibilità per ogni cittadino, previste dall'Articolo 42 della Costituzione italiana che regola l'istituto della proprietà. Vi è poi il riconoscimento del diritto all'abitazione come uno dei requisiti essenziali che caratterizzano la socialità dello Stato, in riferimento alla sentenza n. 217 del 1988 della Corte costituzionale. Sempre la Corte costituzionale, con la successiva sentenza n. 404 dello stesso anno, ha affermato il dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione: si tratta di un principio, questo, che ha portato allo sviluppo di un nuovo orientamento della giurisprudenza secondo cui un "diritto sociale all'abitazione" deve essere considerato parte anche dei diritti inviolabili dell'uomo di cui all'Articolo 2 della Costituzione. A livello internazionale, invece, possono essere citate diverse fonti di diritto che "contemplano il diritto alla casa tanto nel senso di poter accedere a soluzioni abitative adeguate ed economicamente sostenibili, quanto nel senso di mantenere la maggiore stabilità possibile nell'uso di una casa d'abitazione" (Comune di Torino, 2024). Tra quelle elencate nelle considerazioni preliminari della delibera vi è la *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, già citata nel terzo capitolo, dove si è parlato dell'Articolo 7 su *Rispetto della vita privata e familiare*: qui viene fatto invece appello all'Articolo 34 su *Sicurezza sociale e assistenza familiare*, in cui è affermato che l'Unione Europea riconosce il diritto all'assistenza abitativa al fine di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, impegnando così le istituzioni pubbliche di ogni livello sottostante ad offrire delle soluzioni. Un altro elemento riportato dalla delibera è il ruolo cruciale dell'abitazione nel quadro del diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall'Articolo 8 della *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*: il richiamo all'abitazione è stato determinato dalle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riguardanti non solo rapporti tra poteri pubblici, ma anche tra soggetti privati. Ciò è simile a quanto avvenuto con le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sui contenziosi tra i mutuatari spagnoli e le rispettive banche, di cui si è discusso sempre nel terzo capitolo: in questo caso, il riferimento era all'Articolo 7 della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, comunque relativo allo stesso argomento. La connessione tra abitazione e diritto al rispetto della vita privata e familiare è dunque ciò che permette a qualsiasi considerazione sul bene casa di andare oltre ai soli rapporti giuridici tra parti contraenti, e di estendersi anche alle relazioni d'uso con il bene in questione: sono queste relazioni che riguardano un maggior numero di soggetti, come appunto tutti i familiari che abitano un alloggio, e che in caso di contenziosi rischiano di vedersi sottratti i beni di cui fanno uso. Ciò dunque certifica l'assunzione della casa come bene e diritto fondamentale a livello europeo, sia per quanto riguarda l'Unione Europea, sia per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, a cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo fa capo.

I riferimenti che creano i presupposti della delibera di Vuoti a rendere sono dunque richiami diretti a diritti e doveri particolari contenuti in documenti normativi nazionali e internazionali, ma anche ad interpretazioni di tali diritti e doveri avallate da organi giudiziari che l'amministrazione pubblica italiana

è tenuta a rispettare. Questi richiami così puntuali al campo del diritto sono necessari in quanto la delibera ha lo scopo di portare all'elaborazione di una nuova legge comunale, ma più in generale è evidente un rifiuto della concezione capitalista della casa come merce di scambio, mentre l'attenzione sul concetto di bene fondamentale risulta necessario per rimarcare le implicazioni sociali dell'abitazione, nelle quali si trova il senso dell'intera proposta. Infine, è molto rilevante il ruolo primario attribuito dalla delibera all'amministrazione pubblica nell'azione politica: questa viene richiamata alle sue responsabilità costituzionali nei confronti dei bisogni della società, motivo per cui è esortata ad accantonare un approccio unicamente punitivo che non consideri le motivazioni di chi, per esempio occupando abusivamente un immobile, viola la legge.

#### **4.4.3 Le proposte operative, sul solco della Legge 24/2015 della Catalogna**

Va ricordato che Vuoti a rendere nasce come una campagna promossa dalla società civile in una fase storica che è solo l'ultima di un lungo periodo di de-statalizzazione dei servizi di *welfare*. Anche la PAH spagnola, come organizzazione privata a tutela dei cittadini, richiedeva innanzitutto maggiori iniziative pratiche e maggiori spese e stanziamenti di risorse alle istituzioni: ciò può testimoniare come anche la sussidiarietà orizzontale rivolta agli attori sociali non può reggersi senza un ruolo centrale e di rilievo per il settore pubblico. Si possono quindi riportare, più nel concreto, le richieste particolari che Vuoti a rendere rivolge al Comune di Torino. Dalle rilevazioni che precedono direttamente i punti della delibera, viene affermato il fine principale di proporre nuove politiche "di tutela e promozione del diritto alla casa, centrate sul contrasto all'ingiustificato stato di abbandono del patrimonio edilizio pubblico e privato, e dunque sul censimento e sulla restituzione alla città di alloggi in stato di non uso", nonché basate appunto sul principio "di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati, ivi compresa l'iniziativa diffusa della cittadinanza, nella fase di censimento sullo stato del patrimonio edilizio cittadino, di proprietà pubblica e privata" (Comune di Torino, 2024). A seguire, la delibera impegna il sindaco e la Giunta comunale sui seguenti punti:

Delibera di iniziativa popolare "Vuoti a rendere" per il Comune di Torino

- "a chiedere una "moratoria" sui piani di alienazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica;
- a effettuare senza ritardo, e comunque entro il termine di nove mesi dall'adozione della presente delibera, un censimento dello stato di utilizzo del patrimonio edilizio cittadino, di proprietà pubblica e privata, al fine di verificare la presenza di alloggi in stato di abbandono da oltre due anni;
- ad attivarsi, anche per il tramite dell'agenzia Lo.C.A.Re., presso i grandi proprietari di beni in stato di ingiustificato abbandono, diffidandoli a dare conto della situazione di fatto e di diritto del bene nonché ad avanzare, entro un termine certo e comunque non superiore a novanta giorni dalla ricezione della diffida, proposte di uso del bene;
- a rafforzare, anche mediante la destinazione di idonee risorse e personale, l'agenzia Lo.C.A.Re. al fine di far sì che gli immobili inutilizzati, anzitutto di grandi proprietari (e, in prospettiva, anche di piccoli proprietari), possano essere reimmessi sul mercato con canone concordato, con la possibilità di fornire idonee garanzie pubbliche;
- a stabilire misure fiscali, per il tramite ad esempio di maggiorazioni dell'IMU e/o della TARI, volte a penalizzare lo stato di ingiustificato inutilizzo di beni di grandi proprietari privati;
- a ricorrere all'istituto della requisizione, come regolato dall'art. 835 c.c. e dalla legislazione speciale, per far fronte a situazioni di emergenza abitativa, nei casi in cui, alla scadenza del termine assegnato dalla Città, persista, con riguardo a beni in proprietà di persone fisiche o enti qualificabili come "grandi proprietari", uno stato di ingiustificato abbandono;

- a valorizzare, quali criteri di quantificazione delle indennità per eventuali future requisizioni, fattori di ordine sociale, nonché il rilievo per cui il non uso, pur essendo parte del contenuto del diritto di proprietà, non è suscettibile, in sé e per sé, di risarcimento”

(Comune di Torino, 2024).

Il primo punto non verte direttamente sul tema delle case vuote, ma si esprime sulla privatizzazione degli alloggi pubblici considerando tale fenomeno un’aggravante della riduzione dell’offerta abitativa per le fasce economicamente più svantaggiate: poiché il mercato non può garantire un reale blocco della crescita dei prezzi e inoltre, come è stato detto, considerata la disponibilità di case popolari a Torino estremamente sottodimensionata rispetto a una domanda che è costantemente molto più alta, lo smantellamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica non è ritenuta una via praticabile.

Considerato ciò, i punti più operativi vanno invece a trattare delle nuove modalità di gestione dell’insieme di immobili, pubblici e privati, in stato di non utilizzo. La preconditione è ovviamente un censimento di questo insieme, di cui non è conosciuta l’entità: il censimento, secondo il testo della delibera, può essere effettuato “tramite la collaborazione di tutte le amministrazioni e i servizi operanti a vario titolo nel settore abitativo (comuni, agenzie territoriali per la casa, Agenzia delle entrate, conservatorie dei registri immobiliari, catasto, imprese di somministrazione e fornitura di servizi essenziali, ecc.)”. Ai vari enti sarebbe dunque richiesto di rendere disponibili i dati riguardanti le attività e i servizi di cui si occupano perché possano essere integrati in modo coerente all’obiettivo dell’indagine. Una volta completato il censimento, gli immobili su cui poi il Comune dovrebbe effettivamente intervenire sono quelli classificabili come “in stato di ingiustificato abbandono, dove per “ingiustificato”, secondo il testo della delibera, si intende uno stato di abbandono che persista da almeno due anni; inoltre, tali immobili devono appartenere a “grandi proprietari”, che si ritiene essere le persone fisiche e gli enti titolari di almeno cinque alloggi nel territorio della Città di Torino. Queste definizioni sono elaborate a partire da quelle contenute in altre misure adottate in anni recenti da Stati e amministrazioni locali diversi: un riferimento è sicuramente la Legge 24/2015 della Comunità autonoma catalana, che con i successivi ampliamenti apportati dalla Legge 1/2022 contro gli sfratti arrivò a considerare come grandi proprietari gli enti con più di dieci abitazioni e le persone fisiche che ne possiedono più di quindici.

Ad ogni modo, per quanto riguarda il confronto con i grandi proprietari, Vuoti a rendere propone di assegnare un ruolo centrale al centro servizi Lo.C.A.Re., ovvero l’Agenzia Sociale per la Locazione<sup>22</sup> del Comune di Torino, istituita al fine di favorire l’incontro della domanda e dell’offerta sul mercato privato della locazione: il suo compito è infatti quello di mettere in contatto inquilini in condizioni di emergenza abitativa e proprietari privati di alloggi sfitti, affinché i secondi mettano i propri immobili in affitto ai primi, che sono iscritti alle liste di Lo.C.A.Re., secondo condizioni di reciproco vantaggio. L’Agenzia si occupa quindi di stipulare contratti a canone concordato assistito nel quadro dell’Accordo territoriale di Torino: sulla base di tali contratti, essa fornisce un incentivo economico e una serie di garanzie a favore dei proprietari, nonché un contributo per gli inquilini (Osservatorio regionale sull’immigrazione e sul diritto d’asilo, n.d.). L’intento di Vuoti a rendere per Lo.C.A.Re. è principalmente quello di rilanciare l’attività di questo ufficio, che negli ultimi anni è andata molto a diminuire. Inoltre, il proposito di trasformare gran parte degli immobili vuoti in case affittate a canone concordato è volto a rafforzare l’effetto economico di questo strumento, in quanto un aumento notevole della platea di alloggi

---

<sup>22</sup> Le Agenzie Sociali per la Locazione (ASLO) agiscono come sportelli comunali che operano per favorire la mobilità abitativa attraverso contratti di locazione a canone concordato, per arrivare ai quali esse fanno da mediatrici tra le parti interessate. Sono state introdotte nella Regione Piemonte come forma di attuazione della Legge 431/1998.

sottoposti a concordato sul totale degli alloggi affittati può permettere un'effettiva calmierazione dei prezzi del mercato privato. Anche qui, un paragone può essere fatto con quanto istituito dalla Legge catalana n. 1/2022, che apriva ai grandi proprietari la possibilità di avvalersi del supporto dell'*Agència de l'Habitatge de Catalunya* per ottenere degli incentivi qualora decidessero di offrire dei contratti di locazione sociale a favore degli inquilini. Comunque, secondo la delibera di Vuoti a rendere, i grandi proprietari non sono obbligati a ricorrere al concordato per i loro immobili in disuso: essi possono anche optare per dei canoni liberi, e quindi adeguarsi ai prezzi di mercato, oppure ricorrere alla vendita, ma in ogni caso sono tenuti ad indicare una soluzione.

Mantenere gli alloggi censiti nel loro stato attuale sarebbe quindi una decisione sanzionabile in virtù dei costi sociali e ambientali che essa comporterebbe per la collettività cittadina. Le sanzioni proposte dalla delibera, come si è potuto leggere, vanno dall'aumento delle tasse legate all'immobile fino alla misura ultima della requisizione in caso di persistente inadempienza dei proprietari. La requisizione è un provvedimento attraverso il quale una pubblica amministrazione può privare una persona del suo diritto di proprietà o di possesso di un bene, ma a differenza dell'esproprio ha carattere eccezionale ed è adottata per gravi e urgenti necessità pubbliche. Trattandosi della requisizione di beni immobili, essa sarebbe "in uso", ovvero priverebbe una persona giuridica del suo controllo effettivo sul bene, ovvero del suo possesso, ma non toccherebbe il suo diritto di proprietà, mentre il bene verrebbe restituito una volta che l'autorità pubblica non ne avesse più necessità con il pagamento di un indennizzo. Vuoti a rendere, anche per il fatto che legge la permanenza di grandi quantità di immobili vuoti come una sottrazione di risorse ai bisogni sociali, e quindi come un danno collettivo, invita a non considerare come suscettibili di indennità i proprietari che mantengono inutilizzati i propri immobili per libera scelta, e non perché costretti dalle circostanze, o comunque in difficoltà nel trovare autonomamente una soluzione alternativa. Per questo, la delibera fa esplicito riferimento alla recente sentenza n. 33645 delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, datata 15 novembre 2022 e con argomento "risarcimento del danno per occupazione *sine titulo*": essa riconosce come fatto costitutivo del diritto al risarcimento l'impossibilità per il proprietario di esercitare il diritto di godimento sul proprio bene immobile occupato da altri, e quindi di utilizzarlo oppure di concedere il diritto di godimento ad altri dietro compenso. Tuttavia stabilisce anche che il proprietario è tenuto a presentare fatti che dimostrino che l'effettivo esercizio del proprio diritto di godimento sia andato effettivamente perso durante il periodo di occupazione del proprio immobile; pertanto viene detto che "il non uso, il quale è pure una caratteristica del contenuto del diritto [di proprietà], non è suscettibile di risarcimento" (Sentenza n. 33645 delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, citata in Comune di Torino, 2024). Anche in questo caso può essere ricordato l'antecedente della Legge 24/2015 della Catalogna, in cui la requisizione di alloggi a istituti finanziari o comunque a grandi proprietari era permessa all'amministrazione comunale al fine di creare degli insiemi più ampi di immobili da poter affittare a canone sociale alle famiglie in disagio abitativo. La successiva Legge 1/2022 estese poi la durata delle requisizioni di ulteriori sette anni.

#### **4.4.4 La campagna per la promozione della delibera**

Si può dire che delle misure sanzionatorie, così come quelle introdotte da questa delibera, siano imprescindibili affinché la politica introdotta da Vuoti a rendere venga poi effettivamente attuata dai grandi proprietari qualora dovesse essere approvata dal Consiglio comunale. È anche vero che esse sono state il maggior motivo di opposizione da parte di molti attori sociali della città. A tal proposito, può essere ripercossa brevemente la storia della campagna: l'iniziale fase di formazione della rete, avvenuta durante l'inverno 2023-2024 attraverso una serie di incontri di discussione sulla situazione abitativa torinese, ha coinvolto inizialmente circa una ventina di realtà legate all'attivismo per la casa, oltre a figure dell'università, e ha prodotto una confluenza verso le richieste poi espresse nel testo della

delibera. La stessa delibera è stata poi presentata durante la prima riunione pubblica della rete, tenutasi il 31 gennaio 2024 nella Casa del Quartiere “Cecchi Point”, e in occasione della quale è stata lanciata la raccolta firme. In questa occasione, e poi nelle settimane successive, sono avvenute nuove adesioni, tanto da rendere la rete molto più eterogenea: non più solamente associazioni, soprattutto del terzo settore, impegnate nella tutela del diritto abitativo, ma anche gruppi che portano avanti altre forme di mutualismo, oppure centri culturali e le stesse Case di Quartiere, ma comunque tutti interessati al tema abitativo. L’abitare è infatti una questione trasversale che va a condizionare molti aspetti della vita urbana e della società, e questo ha permesso anche l’adesione di formazioni o movimenti più specificamente politici e allo stesso tempo ideologicamente distanti, come alcuni partiti di centro-sinistra, dai Giovani Democratici e l’Unione Giovani di Sinistra (formazioni giovanili del Partito Democratico e di Sinistra Italiana) a Comitato Possibile Torino, per poi arrivare agli spazi sociali autogestiti, come il centro sociale autonomo Askatasuna con il suo sportello per la casa, l’occupazione abitativa Spazio Neruda e il laboratorio culturale Manituana. Va poi segnalata la presenza di sindacati come quello dei pensionati Spi (Sindacato pensionati italiani, federazione di categoria della Cgil) e quello degli studenti universitari Udu (Unione degli Universitari), oltre all’associazione studentesca Alter.Polis del Politecnico di Torino, a testimonianza di come il problema della scarsità dell’offerta di abitazioni sia sentito da categorie sociali anche molto diverse. Comunque, a differenza della PAH, Vuoti a rendere non è un movimento unitario: esso si pone come una “struttura di secondo livello” rispetto alle associazioni che lo compongono, ovvero coordina unicamente le loro attività riferite alla promozione della delibera, per quanto un suo obiettivo più ampio sia anche quello di fissare nel dibattito dell’agenda politica del Comune la questione del diritto all’abitare. Ad ogni modo, la modalità di gestione è anche in questo caso orizzontale e avviene per tramite di un’assemblea pubblica in cui sono coinvolti tutti i gruppi.



Figura 10. Locandina promozionale di Vuoti a rendere, distribuita durante la campagna per la raccolta firme. Fonte: Vuoti a rendere (n.d.).

L’attivismo dei singoli gruppi si è del resto rivelato importante nella promozione di eventi per la presentazione della campagna, durante i quali è stata illustrata la delibera e sono state raccolte le firme, mentre altre occasioni di incontro sono state create direttamente da Vuoti a rendere, che nei mercati ha allestito dei banchetti per intercettare anche quelle parti di cittadinanza più estranee alle tipiche sfere

di influenza delle associazioni che sono parte della rete. L'obiettivo è stato soprattutto quello di sensibilizzare soggetti socialmente ed economicamente più svantaggiati che spesso ignorano l'esistenza di iniziative, sia istituzionali che provenienti dalla società civile, a scopo mutualistico: in particolare si è cercato di raggiungere quella fascia grigia della popolazione troppo agiata per essere inserita nelle liste per gli alloggi popolari, ma al contempo non abbastanza per basarsi sul mercato privato delle locazioni. Altre categorie importanti a cui la campagna ha voluto indirizzarsi sono stati i residenti senza cittadinanza italiana, che lo Statuto cittadino considera titolari di diritti di partecipazione purché iscritti da almeno sei mesi nel registro della popolazione residente del Comune, e gli studenti fuorisede, i quali invece hanno potuto apporre solamente delle firme dimostrative, da non ritenersi valide, ma considerate utili dai promotori della campagna per dare visibilità alle rivendicazioni studentesche che altrimenti sono valutate dal Comune solo attraverso le istituzioni universitarie. Infine, delle ulteriori iniziative portate avanti per la sensibilizzazione della cittadinanza alla questione dei vuoti urbani sono state le passeggiate di quartiere, organizzate dagli attivisti della rete con lo scopo di portare i cittadini vicini a quei luoghi, tra cui anche i grandi stabili pubblici, che si sa essere abbandonati, evidenziando così le forti incongruenze che esistono a Torino riguardo alla gestione della proprietà immobiliari. Questa è una dichiarazione rilasciata da esponenti di Vuoti a rendere durante una passeggiata tenutasi nei quartieri Aurora e Barriera di Milano nella periferia nord della città:

“I vuoti urbani raccontano storie: un enorme stabilimento in disuso da decenni coperto da teloni per nascondere alla vista il suo stato di progressivo disfacimento, finti vuoti che nascondono situazioni abitative oltre la precarietà, un palazzotto barocco con porte e finestre murate incastrato nella tipica edilizia torinese di corso Novara. Piccoli dettagli che, messi tutti insieme, restituiscono lo stato paradossale della gestione degli immobili e la drammatica situazione dell'abitare in città” (Berton, 2024b).

Il periodo di campagna attiva per la promozione della delibera si è dunque concluso il 29 maggio 2024, quando è stata fissata la data limite per la raccolta firme: all'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico del Comune ne sono state depositate oltre tremila, superando così le millecinquecento necessarie per chiedere l'avvio della discussione della delibera in Consiglio comunale (Berton, 2024a). La valutazione positiva circa la regolarità delle firme, che ha richiesto diversi mesi, ha permesso infine in novembre l'avvio della fase di discussione della delibera in Consiglio comunale.

Attualmente la delibera è al vaglio della Seconda e della Quarta commissione consiliare permanente, cioè rispettivamente la commissione sull'Urbanistica e quella su Sanità e Servizi sociali. Con l'apertura del dibattito politico la campagna ha ottenuto una maggiore attenzione mediatica e, come si è detto, ha suscitato anche le prime prese di posizione critiche comunicate in modo ufficiale. Tra le prime, il comunicato pubblicato nella sezione locale del quotidiano La Stampa il 9 novembre e firmato dalle associazioni di proprietari APE (Associazione Proprietà Edilizia), UPPI (Unione Piccoli Proprietari Immobiliari), CONFAPPI (Confederazione Piccola Proprietà Immobiliare), ASPPI (Associazione Sindacale Piccoli Proprietari Immobiliari), APPC (Associazione Piccoli Proprietari Case), CONFABITARE e FEDERCASA. In esso le carenze del sistema abitativo vengono addossate principalmente alle politiche inefficienti del settore pubblico, e a supporto di ciò viene citata la percentuale del 10% di case popolari sfitte nella Città metropolitana di Torino, così la mancanza da diversi anni di un Piano Casa serio. Viene poi ricordato che la maggior parte delle entrate fiscali nelle casse del Comune provengono già oggi dalla proprietà immobiliare privata: proprio per questo i proprietari si aspettano maggiori interventi da parte del pubblico perché venga in generale affrontata la questione abitativa, ma anche perché, più in particolare, vengano tutelati i propri interessi. Pertanto viene contestato lo strumento delle sanzioni economiche (oltre a quello della requisizione in uso), anche in considerazione del fatto che mantenere vuoto un alloggio medio-piccolo, secondo le stime delle associazioni firmatarie, costerebbe a un

proprietario circa tremila euro annui tra IMU (Imposta municipale unica), TARI (Tassa rifiuti), spese condominiali ed eventuali utenze, motivo per cui il non uso di un immobile a loro dire non può essere dettato da una convenienza economica. Meno comprensibile da parte dei proprietari è il rifiuto della proposta di censimento, argomentata con il fatto che le stime dei dati presentate sulle case vuote non hanno un fondamento certo e divergono molto l'una dall'altra, dai circa ventiduemila alloggi secondo il Comune di Torino ai circa settantottomila secondo la Fondazione Don Mario Operti: tuttavia il censimento servirebbe proprio a ricercare un dato affidabile e aggiornato da usare poi come base per ogni futura considerazione (ASPPI Torino, 2024).

Questa obiezione è anche quella contenuta nella lettera di risposta presentata da Co.Mu.Net - Officine Corsare, una tra le prime associazioni che ha promosso Vuoti a rendere. Pur riconoscendo che la programmazione di un intervento pubblico debba coinvolgere anche le associazioni di proprietari, si imputa a queste ultime di essersi rapportate alle riforme introdotte dalla delibera partendo da una contestazione pregiudiziale. Si rimarca innanzitutto come esse non considerino il fatto che le diffide avranno luogo solo nei casi di immobili in abbandono ingiustificato da più di due anni e appartenenti a proprietari che dispongono di più di cinque alloggi nel Comune di Torino, ovvero saranno rivolte a una frazione limitata della proprietà immobiliare, proprio perché l'intenzione della campagna non è quella di lanciare un'accusa indiscriminata a tutti i proprietari privati. A tal proposito viene anche ricordato che la delibera andrebbe anche a riguardare la gestione del patrimonio pubblico: a parte la richiesta di sospendere l'alienazione degli alloggi popolari, le diffide per lo stato di abbandono ingiustificato dovranno essere rivolte anche agli enti pubblici che gestiscono dei patrimoni residenziali, in quanto si riconosce che la questione di case pubbliche non utilizzate è estremamente grave considerando la lunghezza delle liste d'attesa di coloro che ne fanno domanda. Viene poi spiegato come il ricorso alle sanzioni non sarebbe che la soluzione ultima di un percorso che parte dalla diffida e in ogni caso offre ai proprietari diverse garanzie, a cominciare dalla possibilità di affidarsi all'assistenza dell'agenzia Lo.C.A.Re. per la gestione del patrimonio immobiliare inutilizzato. Inoltre, la scelta dei proprietari di sottolineare come essi siano già oggi coloro che contribuiscono di più alla ricerca di soluzioni al problema abitativo grazie alle loro tasse viene ritenuta fuorviante, in quanto il pagamento di imposte sulle seconde case è un preciso dovere verso la collettività di chi possiede più di un immobile. A tal proposito viene anche evidenziato come la cedolare secca, con la sua percentuale fissa del 21% di ogni canone libero e del 10% di tutti i canoni concordati, agisca effettivamente come una *flat tax* sulla rendita fondiaria, finendo così con l'avvantaggiare i proprietari con i redditi più alti. Al termine della risposta si considera poi il fatto che proposte come quelle di Vuoti a rendere possano effettivamente "suonare radicali in un Paese come l'Italia, le cui politiche abitative si limitano da decenni a difendere ideologicamente gli interessi proprietari nel momento stesso in cui i bisogni abitativi sono ignorati o, peggio, criminalizzati" (Co.Mu.Net – Officine Corsare, 2024).

La predilezione per la proprietà privata è effettivamente una questione sentita in Italia, ed oltre ad essere fondante per il suo sistema abitativo nonché per il suo modello di *welfare* nazionale, essa spiega anche il fatto che il Paese è, tra gli Stati dell'Unione Europea, uno di quelli ad avere i maggiori livelli di risparmio privato. Tuttavia è anche vero che i tassi di crescita del risparmio privato sono in diminuzione da oltre un ventennio, e i dati mostrano in realtà un progressivo impoverimento (Ridolfi, 2022). Le modalità con cui Vuoti a rendere affronta la tutela e la funzione sociale della proprietà privata del resto non sono originali, ma sono invece tratte da *standard* europei già in uso per la gestione dei vuoti edilizi: esse puntano infatti a conformare le politiche abitative di Torino a strategie per la promozione del diritto alla casa che affiancano gli incentivi a principi e strumenti di responsabilizzazione della grande proprietà edilizia, pubblica e privata (Co.Mu.Net – Officine Corsare). Nel prossimo paragrafo, si andranno quindi a visionare brevemente alcuni esempi di misure contenute nella delibera di Vuoti a rendere che sono state applicate in contesti diversi dall'ambito torinese.

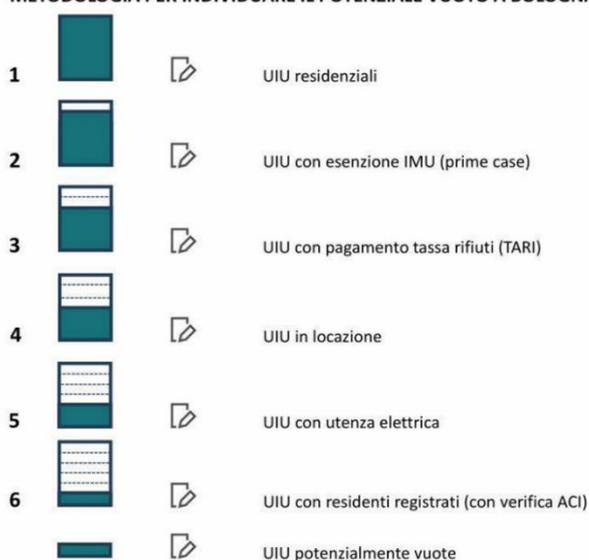
## 4.5 Le misure di “Vuoti a rendere” in altri contesti municipali

### 4.5.1 Bologna: censimento dei vuoti abitativi

Un progetto pilota per la mappatura dei vuoti abitativi può essere rappresentato dalla ricerca condotta da Fabio Manfredini e Viviana Giavarini del *Mapping and Urban Data Lab* del Politecnico di Milano per conto del Comune di Bologna. Tale ricerca ha voluto considerare come patrimonio non utilizzato, o comunque potenzialmente non utilizzato, quegli immobili che alla data del 31 dicembre 2022 non risultavano destinati ad alcun uso, né residenziale, né turistico, e nemmeno erano mantenuti come seconde case o per gli affitti brevi o temporanei, in quanto appunto privi di utenze e non occupati.

La metodologia per il conteggio di questo tipo di abitazioni si è quindi basata su un’esclusione progressiva dal Catasto dei Fabbricati di quelle categorie di Unità Immobiliari Urbane (UIU) residenziali che risultano, per varie ragioni, occupate. Sono quindi state escluse le unità con esenzione dall’IMU (in quanto si tratta di un’imposta valida per le seconde case ma non attribuibile alle prime residenze), le unità per le quali viene pagata la TARI, cioè la tassa sui rifiuti, le unità in locazione, le unità con utenza elettrica e quelle con residenti registrati verificabili presso l’ACI (Anagrafe Comunale degli Immobili).

#### METODOLOGIA PER INDIVIDUARE IL POTENZIALE VUOTO A BOLOGNA



Schema 1. Schema logico della metodologia di stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna. Fonte: Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo di Bologna, 2024.

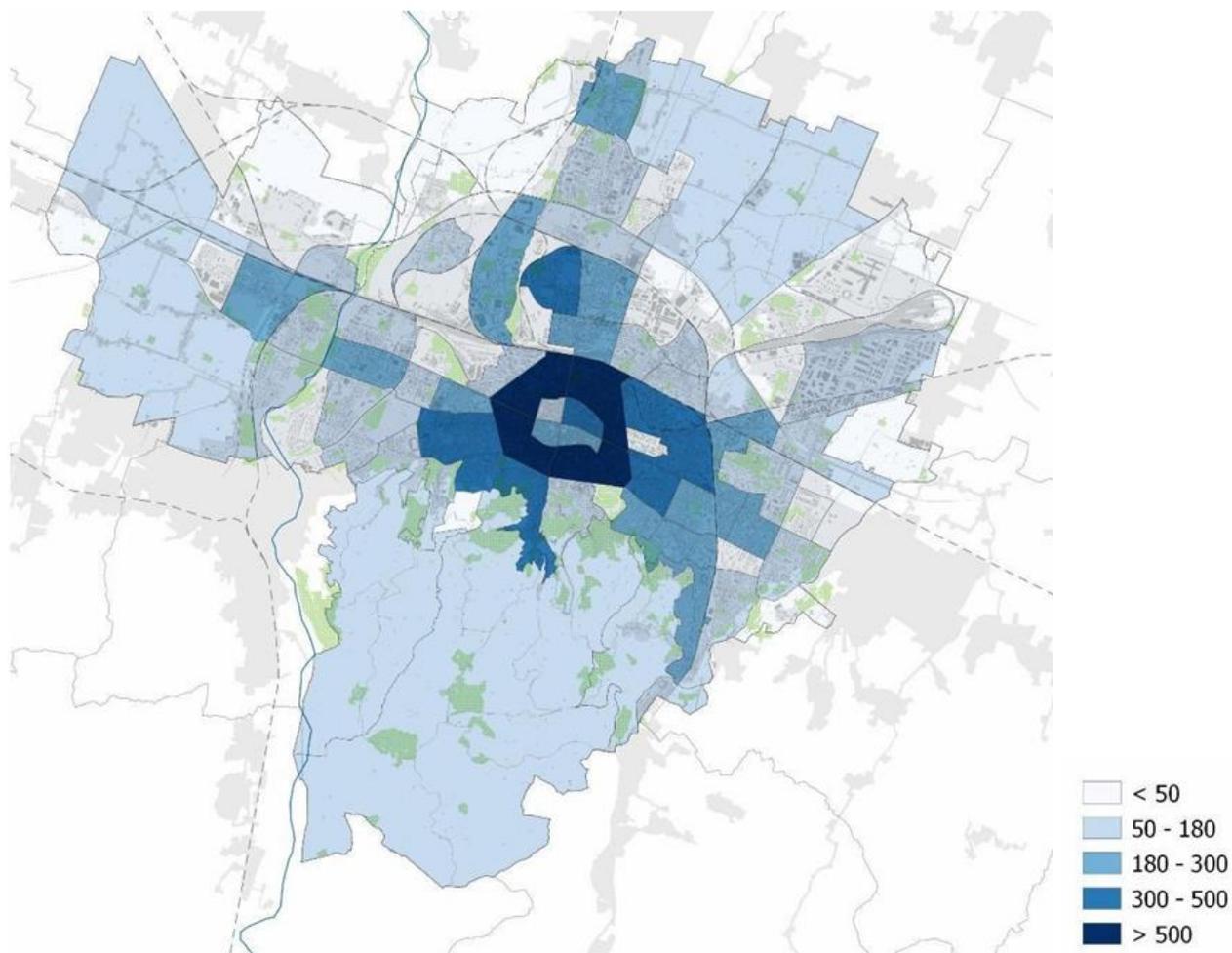
La predisposizione di una nuova banca dati dei vuoti potenziali ha richiesto anche di ricorrere alle conoscenze e agli strumenti di diverse strutture del Comune: per esempio, sulla piattaforma ACSOR (Anagrafe Comunale Soggetti, Oggetti e loro Relazioni) è stato possibile aggregare per area statistica i dati provenienti dalle banche dati catastali, della fiscalità locale, dei residenti e locatari, nonché delle utenze elettriche. Le fasi successive di estrazione dei dati hanno evidenziato la necessità di fare riferimento ad aree territoriali più fini, in modo da poter più facilmente individuare eventuali incongruenze, fino a che si è arrivati a considerare la scala dei singoli edifici. Arrivati a questo livello si sono voluti introdurre nuove variabili al fine di considerare altri criteri per la stima delle abitazioni potenzialmente vuote: sono quindi state aggiunte informazioni ricavabili dall’ACI e relative agli immobili,

agli interni occupati dai residenti, ai residenti stessi e alle utenze elettriche, così da offrire un'ulteriore verifica nei casi di incompletezza delle coordinate catastali relative alle unità residenziali. Si è così potuto costituire un campione di edifici con un numero significativo di abitazioni potenzialmente vuote: da tale campione sono stati dunque eliminati gli edifici che presentavano valori incongruenti.

Dai criteri definiti sulla base delle variabili o dalle loro combinazioni si è potuto valutare, per ogni edificio, la coerenza del dato sui vuoti: nei casi in cui si è verificata una totale congruenza tra il numero di vuoti e i valori delle variabili di controllo si è potuta stabilire una condizione di conferma dei vuoti; quando invece risulta evidente, a partire dai dati di controllo, che il numero di vuoti individuato in precedenza risulta eccessivo ci si è ritrovati in una condizione di sovrastima dei vuoti. Nel caso di incongruenze mostrate dalle variabili di controllo i vuoti non possono essere ritenuti né confermati né sovrastimati. L'estrazione dei dati per ogni criterio viene fatto sulla base di un algoritmo in cui inserire le variabili.

Gli esiti dell'indagine hanno così mostrato come a Bologna, alla conclusione del 2022, vi fossero 12.189 abitazioni in cui i vuoti sono confermati e 6.747 abitazioni con vuoti sovrastimati. L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), nel suo Censimento della Popolazione e Abitazioni del 2021, aveva contato un numero di abitazioni non occupate pari a circa ventiquattromila unità, corrispondenti a circa l'11% del totale delle abitazioni residenziali: questo perché la variabile "abitazioni non occupate" da esso considerato comprendeva quegli immobili che non sono occupati in modo permanente da persone residenti, così da allargarsi anche alle seconde case e alle abitazioni adibite ad affitti oltre a quelle effettivamente non utilizzate. Riguardo ai risultati della ricerca del Politecnico di Milano, risulta che i vuoti confermati siano il 5,3% delle UIU residenziali totali, mentre quelli sovrastimati il 2,9%. Queste stime appaiono dunque più precise e si riferiscono direttamente a quella parte di patrimonio che potrebbe essere reimmesso nella locazione così come è auspicato dal Comune.

Di tale patrimonio emerge tuttavia la sua elevata frammentazione in termini di distribuzione per edificio: circa il 55% degli edifici individuati ha una sola abitazione potenzialmente vuota, mentre gli edifici con soltanto due abitazioni potenzialmente vuote arrivano ad essere l'80%. Non vi è dunque un fenomeno di significativa concentrazione dei vuoti in interi edifici, ma anzi si può constatare una diffusione di tali vuoti come fenomeno residuo all'interno di edifici complessivamente abitati o comunque utilizzati. Ad ogni modo, una rappresentazione geografica dei vuoti in valore assoluto per area statistica evidenzia una corona ad alta densità di alloggi vuoti intorno al nucleo più antico della città e lungo alcune direttrici in direzione nord (via Ferrarese, via Arcoveggio) e est (via Cirenaica, via Mengoli, via Mezzofanti). Le aree più esterne della città sono invece caratterizzate da un numero di abitazioni vuote relativamente basso (Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo di Bologna, 2024).



Carta 3. Abitazioni potenzialmente vuote a Bologna in valori assoluti (stima limite inferiore). Fonte: Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo di Bologna, 2024.

#### 4.5.2 Amsterdam: sanzioni economiche

Oltre al Diritto catalano così come è stato riformato negli ultimi anni dall'iniziativa della *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*, un altro riferimento legislativo a cui Vuoti a rendere spesso si appella è una norma del Ministero dell'Interno olandese pensata per Amsterdam, la capitale dei Paesi Bassi dove, secondo una ricerca commissionata dal Consiglio municipale, circa quattromila appartamenti risultano oggi vuoti, mentre i prezzi degli affitti sono in crescita: in considerazione di ciò, i proprietari sono tenuti a comunicare al Municipio l'esistenza di un alloggio vuoto se esso rimane tale per più di sei mesi. Un successivo piano del Consiglio municipale risalente al settembre 2022 ha permesso alla Città di imporre su queste abitazioni degli affitti basati sul prezzo di mercato, in modo da evitare che i proprietari fissino dei canoni troppo alti scoraggiando così la domanda di una porzione sempre più ampia della popolazione: l'attesa di inquilini disposti a pagare il prezzo pieno finisce infatti con il prolungare il tempo in cui la casa è mantenuta vuota. L'obiettivo è quindi anche quello di scoraggiare la domanda di alloggi costosi così da far scendere il prezzo generale degli affitti. Anche in questo caso, i proprietari che non si atterranno alle raccomandazioni del Municipio verrebbero multati fino a ottomilasettecento euro (Koops, 2022).

#### **4.5.3 Roma: requisizioni**

Il ricorso da parte dell'amministrazione pubblica alla requisizione in uso ha un valido precedente a Roma, dove nel 2007 la sede del Municipio X, cioè della suddivisione amministrativa che racchiude diversi quartieri della zona di sud-ovest della città, tra cui quelli che compongono la Borgata di Ostia, venne occupata da numerosi cittadini in segno di protesta per la fine della proroga nazionale degli sfratti, che era stata sancita dalla Legge 9/2007 per i conduttori in situazioni di disagio abitativo, ed aveva una validità di otto mesi. Le molte famiglie che avrebbero rischiato di perdere la casa spinsero il presidente del Municipio, Sandro Medici di Rifondazione Comunista, ad accordarsi con i colleghi Susi Fantino e Andrea Catarci dei confinanti Municipi IX e XI per varare un'ordinanza volta alla requisizione di duecentoquarantaquattro appartamenti distribuiti tra i rispettivi territori di competenza. Si trattava di alloggi vuoti appartenenti a grandi proprietari privati che non ne facevano uso. L'ordinanza attribuiva alle famiglie la custodia delle case con effetto immediato e per il tempo necessario all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica. La requisizione, così come disciplinata dall'art. 835 del Codice civile, può essere applicata "quando ricorrono gravi e urgenti necessità pubbliche, militari o civili" (Regno d'Italia, 1942): in questo caso, le ripercussioni causate da una lunga serie di sfratti sono state ritenute sufficienti per parlare di emergenza sociale. I tre presidenti vennero però citati in giudizio dai proprietari per usurpazione di pubbliche funzioni: Medici era già stato accusato nel 2005 di abuso d'ufficio per un'analogha ordinanza di requisizione, ma era stato assolto, facendo così pensare alla validità di questa pratica; tuttavia nel gennaio 2008 Il Consiglio di Stato, la Corte di cassazione e, per ultimo, il Tar del Lazio hanno sentenziato che i sequestri degli immobili fatti dai presidenti dei Municipi non sono illegali ma illegittimi, dal momento che la requisizione viene riconosciuta come un potere esclusivo dei prefetti o, in seconda battuta, dei sindaci, e quindi non attribuibile ad altre tipologie di funzionari pubblici. Ad ogni modo nel luglio 2011 i tre presidenti sono stati assolti perché "il fatto non sussiste" dal Tribunale di Roma, dimostrando che, sebbene essi non avessero la competenza per ordinare la requisizione, in generale questo provvedimento può comunque essere legalmente adottato per rispondere a situazioni in cui l'impossibilità dell'accesso all'abitazione per motivi economici può causare una grave crisi sociale qualora riguardi grandi numeri di persone e famiglie. In modo più ampio, ciò conferma il diritto all'abitare nella sua natura di diritto fondamentale (Di Gianvito, 2011; Russo Spena, 2012).

## CONCLUSIONI

Nel corso dell'elaborato si è potuto vedere come il diritto alla città abbia assunto significati differenti a seconda del contesto in cui è stato impiegato. Tuttavia furono gli eventi successivi alla crisi del 2008 che minarono maggiormente la lettura adottata dalle istituzioni internazionali: le nuove criticità economiche e sociali dovute alla recessione hanno fatto emergere, anche in virtù della loro particolare gravità, il fallimento del tentativo di conciliare i diritti sociali e gli interessi dei grandi attori economici, così come previsto dai programmi di riforma urbana promossi nei consessi ufficiali. Le situazioni innescate dalla finanziarizzazione dell'economia, di cui si è parlato più nello specifico nel terzo capitolo, hanno mostrato come tali attori economici non abbiano realmente provveduto a tutelare la società dai rischi del mercato, a partire dalle banche che hanno maneggiato a scopo di profitto (ma in modo quanto mai imprudente) i crediti dei risparmiatori. Le amministrazioni pubbliche, che secondo il paradigma neoliberista dovrebbero ridurre lo Stato sociale e delegare parte delle proprie responsabilità al mercato, si sono trovate indebolite anche a livello di credibilità.

In questo quadro le forze sociali, con le loro varie organizzazioni, hanno ottenuto un certo protagonismo. Le iniziative da loro intraprese per perseguire dei cambiamenti nella realtà urbana, e quindi nell'organizzazione spaziale, potranno rimanere dei casi isolati che hanno saputo inserirsi in un sistema decisionale di tipo verticistico, oppure possono essere considerate come i primi passi di un processo più ampio: David Harvey (1993) parlava per esempio della possibilità di un sistema di pianificazione comunitario democratico e ugualitario in grado di soddisfare i bisogni di qualsiasi ceto. Una visione, questa, che certamente rientra nel quadro del diritto alla città, e presuppone l'esistenza di una serie di comunità socialmente unite e interessate al bene comune.

Qui in Italia, l'idea di costituire un ordinamento politico incentrato sulle comunità territoriali ha molti precedenti. Il Movimento Comunità, fondato nel 1947 da Adriano Olivetti, basava la sua visione politica proprio su questi presupposti: la "Comunità", come teorizzata da Olivetti, era da considerarsi come un'effettiva entità amministrativa, ma veniva vista anche come il contesto sociale in cui la persona poteva pienamente realizzarsi, praticando il lavoro e la cultura in spazi pensati e costruiti a misura d'uomo. Secondo Olivetti il territorio di una Comunità doveva coincidere con entità geografiche tradizionali, come il circondario, la diocesi, il distretto, il collegio elettorale, mentre i grandi Comuni dovevano comporsi di più Comunità riunite in consorzi, così da provvedere ai problemi di coordinamento, alle divisioni razionali di compiti e ai servizi pubblici unificati. All'interno della Comunità, poi, la vita politica veniva gestita sulla base di capillari modalità partecipative. Dal saggio-manifesto *L'ordine politico delle Comunità*, pubblicato nel 1945, si può trovare un'introduzione generale a questo concetto:

"L'idea fondamentale della nuova società è di creare un comune interesse morale e materiale fra gli uomini che svolgono la loro vita sociale ed economica in un conveniente spazio geografico determinato dalla natura o dalla storia. La Comunità è intesa a sopprimere gli evidenti contrasti e conflitti che nell'attuale organizzazione economica normalmente sorgono e si sviluppano fra l'agricoltura, le industrie e l'artigianato di una determinata zona ove gli uomini sono costretti a condurre una vita economica e sociale frazionata e priva di elementi di solidarietà. Le comunità, creando un superiore interesse concreto, tendono a comporre detti conflitti e ad affratellare gli uomini" (Olivetti, 2014).

La Comunità così intesa viene dunque presentata come l'organizzazione sociale che meglio potrebbe valorizzare i rapporti sociali tra le persone e risolvere le divergenze di natura prevalentemente economica. Non solo, ma nell'idea di Olivetti, che oltre ad essere stato uno dei maggiori industriali

italiani fu anche presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica tra il 1950 e il 1960, essa sarebbe anche l'entità che meglio potrebbe dare spazio un'urbanistica moderna, le cui realizzazioni non sarebbero possibili senza un'adeguata trasformazione politica e amministrativa (Olivetti, 2014).

Il Movimento Comunità non ebbe una grande fortuna politica, e smise di essere attivo a livello nazionale con l'inizio degli anni Sessanta. Tuttavia l'esempio vuole far comprendere come tentativi di concretizzare quadri teorici simili o paragonabili a quello di Henri Lefebvre sono avvenuti indipendentemente dalla diffusione del pensiero del filosofo francese, in tempi precedenti e anche molto successivi alla pubblicazione di *Le droit à la ville*. Il diritto alla città, anche se è stato spesso ridotto ad una semplice etichetta, è in realtà un concetto complesso che attinge da più percorsi culturali. Come Lefebvre, Olivetti predica l'autonomia delle formazioni sociali di base ed è critico verso lo Stato unitario, ma nonostante ciò, come riporta Salvatore Settis (2013) nella prefazione di un libretto informativo scritto dallo stesso Olivetti e intitolato *Il cammino della Comunità*, si può notare come "nelle parole di Adriano Olivetti leggiamo, a più di mezzo secolo di distanza, una forte sintonia non solo con l'odierna, attualissima tensione verso il bene comune, ma anche con i principi della Costituzione repubblicana" (p. 19). Per avvalorare il suo ragionamento, Settis fa riferimento agli articoli della Costituzione sui principi fondamentali: concetti come i "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" dell'Articolo 2 e "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" dell'Articolo 3 in effetti si inseriscono molto bene negli indirizzi ideologici delle Comunità. Interessante è anche l'accostamento con i "beni comuni": Settis ricorda l'Articolo 43, in cui è trattato l'esproprio ed è stabilita la possibilità di trasferire alle "comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale"; l'Articolo 45, anch'esso citato, parla invece di come la Repubblica riconosca la "funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata" (Repubblica italiana, 1947). Oltre al fatto che anche questi principi possono essere traslati nell'ordinamento delle Comunità, in questi articoli può essere riscontrato, secondo Settis, "un modello di vita associata incardinato sul bene comune (come valore), sulla proprietà e sull'amministrazione collettiva dei beni comuni" (p. 20).

In Italia i beni comuni sono una categoria che non è ancora parte del Codice civile, ma in quanto nozione giuridica sono stati introdotti dallo schema di legge delega elaborato da una Commissione parlamentare presieduta dal professor Stefano Rodotà: la Commissione, incaricata nel 2007 dal Ministero della Giustizia di riformare il titolo del Codice dedicato ai beni, e in particolare alla tassonomia dei beni pubblici, non riuscì a rendere legge la propria proposta, ma nel testo prodotto arricchiva la tassonomia di una nuova classificazione, quella dei beni comuni appunto (Albanese & Michelazzo, 2020). I beni comuni sono stati quindi definiti come le

"cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. [...] Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque" (Proposta di articolato 14 giugno 2007, citato in Albanese & Michelazzo, 2020, p. 31).

I beni comuni hanno a che fare anzitutto con la concreta articolazione dei modi d'uso e di accesso ai beni: se un bene viene riconosciuto come "comune" è perché corrisponde ad una comunità che proprio nell'uso pubblico di quel bene e nell'accesso aperto ad esso si riconosce come tale.

Sulla base della definizione giuridica della Commissione Rodotà, le città hanno iniziato ad adottare negli anni successivi dei regolamenti comunali per normare la gestione dei beni comuni presenti sul proprio territorio, ovvero i beni comuni urbani. Il primo regolamento, datato 2014, è stato quello del Comune di Bologna, che a partire dal principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale ha introdotto l'idea della gestione collaborativa, fondata sul patto di collaborazione tra cittadini attivi e pubblica amministrazione: le due parti, all'interno di un accordo, identificano un bene comune urbano, che sia un'area verde o un immobile in disuso, e stabiliscono insieme un programma di cura, gestione e rigenerazione per restituirlo all'uso collettivo. Il patto di collaborazione per i beni comuni è stato introdotto anche nel Comune di Torino, che si è dotato nel 2016 di un proprio regolamento come strategia per rigenerare le aree periferiche della città attraverso processi di inclusione sociale finalizzati alla lotta alla povertà (Albanese & Michelazzo, 2020). Questi processi sono stati fondati sulla richiesta della partecipazione attiva dei cittadini. Si tratta dunque di sperimentazioni di pratiche amministrative che fanno pensare a una giusta direzione per il miglioramento dei rapporti tra società civile e amministrazione pubblica locale in materia di capacità decisionali.

Anche le iniziative dei movimenti sociali urbani italiani, che possono occuparsi della cura di beni specifici o, come per i casi proposti, della promozione di tutele sociali connesse alla vita urbana, possono contribuire a questo percorso. Lo strumento della legiferazione popolare, seppure non è adatto da solo a cambiare l'ordinamento della società, è comunque utile a rafforzare un sentimento di comunità tra i cittadini: per arrivare all'elaborazione di una legge che sia condivisa da una certa parte delle forze sociali è infatti necessario che esse si stringano anche emotivamente attorno a un tema di cui è collettivamente avvertita la rilevanza politica. Per la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* ciò è potuto avvenire facilmente: le sue proposte di legge nascevano infatti da un contesto di palese crisi abitativa dovuta all'enorme quantità di sfratti che aveva interessato tutto lo Stato. La creazione di comunità informali di mutuo aiuto tra la cittadinanza ha preso piede parallelamente alle mobilitazioni di piazza che hanno preceduto la preparazione della prima proposta di legge, la *ILP Hipotecaria* presentata nel 2013 al Parlamento spagnolo.

Per Vuoti a rendere la situazione è stata diversa. Anche a Torino e in altre grandi città segnate dal problema dei vuoti abitativi (come ad esempio Bologna, dove un censimento è già stato fatto) esiste un'emergenza legata alla casa a causa della quale, soprattutto nelle grandi città, l'accesso a questo bene viene progressivamente limitato. In Italia, come si è visto, gli sfratti hanno effettivamente subito un grave aumento negli ultimi anni, ma hanno colpito prima di tutto i ceti più bassi, all'interno dei quali figurano molte famiglie di origine straniera. In Spagna ad essere colpita era stata invece, in larga misura, anche la classe media, composta da coloro che avevano potuto accedere ad un mutuo. Proprio il collasso del sistema dei mutui era stato ciò che aveva esacerbato la crisi fino a livelli difficilmente sostenibili, che in altri Paesi non erano stati raggiunti. In Italia questa situazione era stata evitata proprio grazie alle micro-reti di supporto a estensione familiare che hanno permesso l'accumulo di un grande risparmio privato. A Torino, in particolare, è probabile che una rilevante parte della classe media oggi si rispecchi nelle posizioni dei piccoli proprietari, che pur non essendo toccati dalle misure della delibera di Vuoti a rendere a meno di non possedere più di cinque alloggi inutilizzati, hanno sentito il bisogno di mobilitarsi per tramite delle loro associazioni al fine di diffondere un comunicato di denuncia contro l'iniziativa popolare. Questo può in parte spiegare perché le firme raccolte, che pure hanno doppiato la soglia minima richiesta di millecinquecento, non siano riuscite ad arrivare a numeri maggiori in una città che conta più di ottocentocinquanta mila abitanti. Infatti va anche considerato che la campagna, che pure nella sua fase iniziale si è molto spesa sulla comunicazione, non sia riuscita a coinvolgere in modo rilevante delle persone che non fossero riconducibili al mondo dell'associazionismo, del terzo settore o dell'accademia, ovvero cittadini comuni potenzialmente in grado di allargare la campagna al di fuori delle sfere sociali in cui essa era nata.

Recentemente il Partito Democratico, che guida la maggioranza nel Consiglio comunale e pure si mostrato aperto alle proposte di Vuoti a rendere (la sua formazione giovanile partecipa anche al coordinamento della campagna), ha presentato da parte sua una proposta di deliberazione alternativa, chiamata *Piano per l’Abitare per lo Sviluppo della Città di Torino*, in cui ripropone il tema del censimento e la riforma dell’agenzia Lo.C.A.Re., ma esclude il ricorso alle requisizioni (Comune di Torino, 2025).

Anche se la delibera di Vuoti a rendere ha riscontrato forti opposizioni in Consiglio, e in particolare dall’opposizione di destra, tuttavia essa ha dato luce ad una situazione critica, quella della scarsità di abitazioni accessibili, che è stata riconosciuta da tutti i gruppi politici. Il problema quindi rimane sulle soluzioni da adottare: dato il peso del Partito democratico nell’assemblea municipale, è probabile che quelle misure che esso ha recepito da Vuoti e ha introdotto nel suo *Piano per l’Abitare* saranno approvate e incluse nella legislazione torinese. In questo va riconosciuto il merito al coordinamento della campagna di aver cercato di coinvolgere fin da subito gli esponenti della politica cittadina, perché si riunissero con gli abitanti e i gruppi della società civile: diversi membri dei partiti di maggioranza, come Sinistra ecologista, ma anche di opposizione, come il Movimento 5 Stelle, hanno potuto seguire da vicino il percorso della campagna, partecipando a molteplici incontri a cui erano stati invitati e dove hanno potuto ascoltare in prima persona le istanze sollevate dai partecipanti circa le politiche pubbliche per l’abitare, per arrivare poi a dichiararsi compatibili con le proposte avanzate. Dall’altra parte, rimane il fatto che elementi di novità della delibera come le multe e le requisizioni per il permanere dello stato di ingiustificato abbandono degli alloggi (ovvero tutta la parte sanzionatoria della delibera) hanno invece molte meno possibilità di passare.

Il nodo al centro delle difficoltà riscontrate da questa iniziativa può essere rappresentato dalla cultura della proprietà privata che è propria dei Paesi sud-europei, dove un immobile o un terreno di proprietà sono esaltati in quanto reale garanzia di sicurezza sociale da far valere in contesti in cui il sistema di *welfare state* è debole. Tuttavia, anche facendo appello alle sentenze con cui la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha criticato la legislazione spagnola, si può capire come la difesa (e quindi la promozione) senza condizioni della proprietà privata possa incidere negativamente sui corretti rapporti che devono intercorrere tra soggetti giuridici privati, andando così a scontrarsi con quei diritti fondamentali che sono riconosciuti proprio a livello europeo (nella fattispecie dalla *Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea*, ma, come si è visto, anche dalla *Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo*), tra cui spiccano i diritti relativi al rispetto della vita privata e familiare. Inoltre, neanche l’ottenimento della proprietà su un bene immobile può costituire una garanzia di stabilità economica permanente quando le crisi finanziarie si accompagnano anche a crisi del mercato del lavoro che vanno a colpire i redditi dei piccoli proprietari. Se l’Italia, per esempio, ha retto abbastanza bene la crisi del credito, è stata poi investita dalla conseguente recessione e dalla crisi del debito sovrano europeo (Baldini & Poggio, 2014). Proprio la gravità di queste situazioni rende necessario riconsiderare l’istituto della proprietà in relazione ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui, come si è visto, si parla anche nella Costituzione italiana, all’Articolo 2. L’istituzione giuridica dei beni comuni, per esempio, insiste su questi doveri, ma essi sono anche i principi sulla base dei quali bisognerebbe valutare le opportune restrizioni alla legittimità dei comportamenti di mercato. Il Diritto privato europeo, anche solo per il fatto di attribuire un primato alla tutela dei consumatori, ha dimostrato una sua efficienza in questo senso, attraverso le sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione Europea. Si può infatti riconoscere che, rispetto a molti ordinamenti giuridici nazionali, la visione europea sulla proprietà privata “ha consentito un significativo ampliamento della nozione di proprietà in virtù del conseguente ampliamento dei diritti inviolabili dell’Uomo” (Dhimgini, 2013). I diritti umani, e in particolare i diritti sociali, sono anche a fondamento delle proposte di legiferazione popolare considerate: in questo quadro, esse potrebbero effettivamente contribuire a un processo di europeizzazione, inteso come “mutuo adattamento dei contesti istituzionali interessati dall’integrazione europea” (Janin Rivolin,

2022). Poiché si tratta di iniziative che partono dalla partecipazione popolare, che può solo essere rafforzata dall'esistenza di comunità socialmente coese, esse rappresentano un modo per influenzare dal basso la valutazione europea atta a creare nuove disposizioni di *governance*.

A livello locale, invece, la legiferazione popolare può, nel quadro del trasferimento di poteri dalle istituzioni pubbliche alla società civile, concretizzare il principio di co-costruzione, per il quale, in un quadro istituzionale definito dai decisori politici, è possibile attuare una costruzione condivisa di azioni e progetti di trasformazione urbana. In Francia, per esempio, l'introduzione nel 2014 dell'istituto dei *Conseils citoyens* per i quartieri identificati come più disagiati è stata una scelta orientata in questa direzione: riunendo in un'unica assemblea ufficiale rappresentanti politici e tecnici delle amministrazioni locali con associazioni civili e delegati dei residenti, si è cercato di stimolare e sostenere le iniziative di innovazione sociale dei cittadini, oltre a creare un tramite più diretto con le istituzioni municipali e statali. Questo esperimento ha riscontrato diversi limiti, dalla limitatezza dei *budget* al fatto che il controllo delle istituzioni si è dimostrato troppo invasivo, ma ha anche permesso che le istanze della cittadinanza potessero essere discusse direttamente in sedi ufficiali senza ricorrere a procedure intermedie come le raccolte firme (Janin Rivolin, 2022). Anche se non si può dire che i *Conseils citoyens* vadano verso un sistema di gestione autonomo dei quartieri che sia direttamente in mano alla società, essi possono comunque rappresentare un passo in avanti per ottenere un'amministrazione urbana più aperta e maggiormente collaborativa. Ciò che è importante è che le parti coinvolte abbiano un ruolo il più possibile paritario.

L'auspicio conclusivo quindi è che il ricorso alle pratiche sociali trattate, dalle forme di sostegno reciproco alle iniziative per la legiferazione popolare, possa continuare e rafforzarsi proprio in quanto costituisce un metodo di responsabilizzazione civica della società, ma anche perché rappresenta un modo di ampliare, soprattutto nel campo del governo del territorio, il potere decisionale dei cittadini relativamente al contesto geografico che essi vivono, dando loro voce su questioni che le amministrazioni locali e nazionali, spesso limitate da complessi ma anche controproducenti equilibri politici, non riescono ad affrontare secondo una visione strategica che sia volta soprattutto al bene comune.

Anche su questa base, riguardo all'esperienza della promozione della legge di Vuoti a rendere, che non si è ancora conclusa, è bene che la sua eredità in fatto di costruzione di alleanze tra gruppi sociali e condivisione di conoscenze giuridiche e amministrative non venga dispersa, indipendentemente dagli esiti della delibera presso il Consiglio comunale di Torino. Proprio negli ultimi mesi la campagna ha ottenuto molta attenzione nel contesto del nuovo *Social Forum* dell'Abitare italiano, che si è già riunito in diverse città dopo essere stato inaugurato nell'aprile 2024 a Bologna. Anche attraverso questa piattaforma, che per il largo insieme di soggetti sociali e figure tecniche che riunisce ha le potenzialità di elaborare programmi di politiche pubbliche concretamente condizionati dai cambiamenti sociali, il progetto di Vuoti a rendere può essere conservato e replicato in altre città, e dare avvio a nuove sperimentazioni di legge adattati alle diverse caratteristiche locali. A Torino, da dove l'esperienza è partita, il legame tra le associazioni partecipanti dovrebbe continuare a stringersi, presupponendo anche un coinvolgimento della platea di cittadini non organizzati: una possibilità per continuare il percorso, anche in un'ottica comunitaria, potrà quindi essere quella di costituire dei coordinamenti della società civile alla scala di quartiere che si occupino dei temi dell'abitare in modo più ampio (e quindi di tutti i temi sociali che con essi sono coinvolti), dando così l'occasione di formare dei sistemi interni di mutualità (sul modello della PAH), oltre che di produzione democratica e autonoma di indirizzi politici per la città.

## Riferimenti bibliografici

Albanese, R. A. (2019). Within the Public-Private Divide: Right to Housing and Consumer Law in Recent European Private Law Trends. *Global Jurist*, 19 (2). <https://doi.org/10.1515/gj-2017-0040>

Albanese, R. A., & Michelazzo, E. (2020). *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*. Torino: Celid.

Alviti, E. & Chiodelli, F. (2023). Torino non è una città solo per ricchi: Il mercato immobiliare (post-) pandemico a Torino e nella sua corona metropolitana. *Quaderni Future Urban Legacy lab*, 12. <https://full.polito.it/reader/12-torino-non-e-una-citta-solo-per-ricchi/>

Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2022). The transformation of local welfare systems in European cities. In Kazepov, Y., Barberis, E., Cucca, R., & Mocca, E. (A cura di), *Handbook on Urban Social Policies: International Perspectives in Multilevel Governance and Local Welfare* (pp. 101-115). Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar.

ASGI (2024, 19 giugno). *Appello per il diritto alla residenza: abrogare l'art. 5 del decreto Renzi-Lupi*. <https://www.asgi.it/antidiscriminazione/diritto-alla-residenza-abrogare-art-5-renzi-lupi/>

ASPPI Torino (2024, 11 novembre). *Comunicato stampa - Quando la proprietà privata è chiamata a risolvere l'emergenza abitativa: vuoti a rendere o vuoti a prendere?* [https://aspioncloud.it/news\\_locali/asppi-torino-comunicato-stampa-quando-la-proprietari-privata-e-chiamata-a-risolvere-lemergenza-abitativa-vuoti-a-rendere-o-vuoti-a-prendere/](https://aspioncloud.it/news_locali/asppi-torino-comunicato-stampa-quando-la-proprietari-privata-e-chiamata-a-risolvere-lemergenza-abitativa-vuoti-a-rendere-o-vuoti-a-prendere/)

Baldini, M. & Poggio, T. (2014). The Italian housing system and the global financial crisis. *J Hous and the Built Environ*, 29, 317–334.

Bargelli, E. & Bianchi, R. (2017). Black Market and Residential Tenancy Contracts in Housing in Southern Europe: New Trends in Private Law Measures. *Comparative Law Review*, 8 (1). <https://comparativelawreview.giurisprudenza.unipg.it/index.php/comparative/article/view/110>

Barthold, C., Dunne, S., & Harvie, D. (2018). Resisting financialisation with Deleuze and Guattari: The case of Occupy Wall Street. *Critical Perspectives on Accounting*, 52, 4-16.

Berton, M. (2024a, 6 novembre). *Diritto alla casa, dai cittadini un'idea per restituire alla collettività migliaia di immobili vuoti a Torino*. Torino Oggi. <https://www.torinoggi.it/2024/11/06/leggi-notizia/argomenti/attualita-8/articolo/diritto-alla-casa-dai-cittadini-unidea-per-restituire-alla-collettivita-migliaia-di-immobili-vuot.html>

Berton, M. (2024b, 10 novembre). *Le passeggiate per segnalare gli immobili vuoti da restituire alla collettività ad Aurora e Barriera di Milano*. Torino Oggi. <https://www.torinoggi.it/2024/11/10/leggi-notizia/argomenti/attualita-8/articolo/le-passeggiate-per-segnalare-gli-immobili-vuoti-da-restituire-alla-collettivita-ad-aurora-e-barrier.html>

Boer, R. W. J., & De Vries, J. (2009) The Right to the City as a Tool for Urban Social Movements: The Case of Barceloneta. Lavoro presentato alla Quarta Conferenza internazionale dell'International Forum on Urbanism, Amsterdam/Delft, Paesi Bassi.

Bookchin, M. (2023). *Dall'urbanizzazione alle città*. Milano: Elèuthera.

Brown, A. (2010, ottobre). *The Right to the City: from Paris 1968 to Rio 2010*. Lavoro presentato all'XIª Conferenza di Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South, Bruxelles, Belgio.

- Buchanan, I. (2010). TAZ. In *A Dictionary of a Critical Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Cano, G., & Etxezarreta, A. (2014). La crisis de los desahucios en España: Respuestas institucionales y ciudadanas. *Revista de Economía Crítica*, 17, 44-57.
- Cano-Hila, A. B., Pradel-Miquel, M., & García, M. (2022). Citizenship practices and co-production of local social policies in Southern Europe. In Kazepov, Y., Barberis, E., Cucca, R., & Mocca, E. (A cura di), *Handbook on Urban Social Policies: International Perspectives in Multilevel Governance and Local Welfare* (pp. 85-100). Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar.
- Cappelletti, M. (1994). Giustizia, accesso alla. In *Enciclopedia delle scienze sociali*. [https://www.treccani.it/enciclopedia/accesso-alla-giustizia\\_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/accesso-alla-giustizia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/)
- Caruso, G. (2010). A New Alliance for the City? Opportunities and Challenges of a (Globalizing) Right to the City Movement. In Sugranyes, A., & Mathivet, C. (A cura di), *Cities for All: proposals and Experiences towards the Right to the City* (pp. 99-112). Santiago de Chile: Habitat International Coalition. [https://www.hic-net.org/wp-content/uploads/2011/04/Cities\\_For\\_All\\_ENG.pdf](https://www.hic-net.org/wp-content/uploads/2011/04/Cities_For_All_ENG.pdf)
- Castaldi, R. (2021, 13 agosto). 50 anni fa finiva Bretton Woods: la scelta monetaria che ha cambiato il mondo e continua a plasmarlo. *Il Sole 24 Ore*. [https://www.ilsole24ore.com/art/50-anni-fa-finiva-bretton-woods-scelta-monetaria-che-ha-cambiato-mondo-e-continua-plasmarlo-AEnkfr?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/50-anni-fa-finiva-bretton-woods-scelta-monetaria-che-ha-cambiato-mondo-e-continua-plasmarlo-AEnkfr?refresh_ce=1)
- Cenere, S., Mangione, E. & Servillo, L. (2022). Torino da fuori. Studiare, abitare e vivere la città da fuorisede. *Quaderni Future Urban Legacy lab*, 11. <https://full.polito.it/reader/torino-da-fuori/>
- Citoyens résistants d'hier et d'aujourd'hui (2011). *Les jours heureux: Le programme du Conseil de la Résistance de mars 1944: comment il a été mis en oeuvre et comment Sarkozy le démolit*. Paris: La Découverte.
- Clos, J. (2018). On Redistribution Policies and their Impact on the Good Urbanization. In Sennet, R., Burdett, R., & Sassen, R. (A cura di), *The Quito Papers and the New Urban Agenda* (pp. 96-99). London - New York: Routledge.
- Comune di Torino (2024). *Proposta di Deliberazione del Consiglio comunale 28837/2024: Nuove tutele per il diritto alla casa - Censimento e restituzione alla città di alloggi in stato di non uso*. Città di Torino. [https://servizi.comune.torino.it/consiglio/prg/intranet/display\\_testi.php?doc=T-V202428837](https://servizi.comune.torino.it/consiglio/prg/intranet/display_testi.php?doc=T-V202428837)
- Comune di Torino (2025). *Proposta di Deliberazione del Consiglio comunale 7558/2025: Piano dell'Abitare per lo Sviluppo della Città di Torino*. Città di Torino. [https://servizi.comune.torino.it/consiglio/prg/intranet/display\\_testi.php?doc=T-T202506191](https://servizi.comune.torino.it/consiglio/prg/intranet/display_testi.php?doc=T-T202506191)
- Co.Mu.Net – Officine Corsare (2024, 14 novembre). *Una risposta alle associazioni della proprietà immobiliare*. <https://comunet.online/diario-di-bordo/una-risposta-alle-associazioni-proprietarie/>
- Consob (n.d.). *La crisi finanziaria del 2007-2009*. <https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>
- Deaglio, M. (2008). Il lavoro industriale in un mondo capovolto: interrogativi e sfide. *Quaderni di sociologia*, 46, 7-21.
- Debord, G. (1989). Rapport sur la construction des situations et sur les conditions de l'organisations et de l'action de la tendance situationniste internationale. *Inter: Art actuel*, 44, 1-11.

Di Gianvito, L. (2011, 12 luglio). *Case requisite, «non è reato»: Assolti tre presidenti di municipio*. Corriere Roma. [https://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/11\\_luglio\\_12/caserequisite-1901070803663.shtml](https://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/11_luglio_12/caserequisite-1901070803663.shtml)

Di Paco, L. (2024, 17 giugno). *Airbnb, boom di transazioni in Piemonte: nel 2023 record di incassi con 224 milioni*. La Stampa. [https://www.lastampa.it/torino/2024/06/17/news/airbnb\\_piemonte\\_record\\_incassi-14399106/#\\_limio\\_frame](https://www.lastampa.it/torino/2024/06/17/news/airbnb_piemonte_record_incassi-14399106/#_limio_frame)

Dhimgjini, I. (2013, 18 febbraio). *Il diritto di proprietà nell'ordinamento giuridico europeo*. Altalex. <https://www.altalex.com/documents/news/2013/02/12/il-diritto-di-proprietà-nell-ordinamento-giuridico-europeo>

Dipartimento della Funzione Pubblica (2015, 1° settembre). *Bilancio Partecipativo: Come coinvolgere i cittadini nella governance locale*. Pubblica Amministrazione di Qualità. <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/customer-satisfaction/ascolto-e-partecipazione-dellutenza/bilancio-partecipativo/>

Echeverria, G. (2010, 6 maggio). *L'immigrazione irregolare in Spagna: fra politiche di controllo e crisi economica. Uno sguardo ai numeri*. Neodemos. <https://www.neodemos.info/2010/05/06/immigrazione-irregolare-in-spagna-fra-politiche-di-controllo-e-crisi-economica-uno-sguardo-ai-numeri/>

Fricaudet, M. (2024). Il “diritto alla città” è un diritto o una rivoluzione? In Venturini, F., Değirmenci, E., & Morales Bernardos, I. (A cura di), *Ecologia sociale e diritto alla città* (pp. 77-90). Milano: Zero in Condotta.

García, M. (2010). The Breakdown of the Spanish Urban Growth Model: Social and Territorial Effects of the Global Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (4), 967-980.

García Cabeza, M., Cano-Hila, A. B., & Pradel-Miquel, M. (2020). Social innovation in Southern European cities: local governance and citizen practices – Spanish cities as an illustration. In M. Pradel-Miquel, A. B. Cano-Hila, & M. García Cabeza (A cura di), *Social Innovation and Urban Governance: Citizenship, Civil Society and Social Movements* (pp. 1-24). Cheltenham: Edward Elgar.

Generalitat de Catalunya (2015, 9 settembre). *Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-9725>

Gentili, M. & Hoekstra, J. (2018). Houses without people and people without houses: a cultural and institutional exploration of an Italian paradox. *Housing Studies*, 34 (3), 425-447.

Grande, E. (2017). *Guai ai poveri: La faccia triste dell'America*. Torino: Gruppo Abele.

Harvey, D. (1993). *La crisi della modernità*. Milano: Il Saggiatore.

Harvey, D. (2013). *Città ribelli: I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*. Milano: Il Saggiatore.

Harvey, D. (2019). Foreword. In R. Rolnik, *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance* (pp. ix-xii). London – New York: Verso.

Hessel, S. (2011). *Indignatevi*. Torino: Add.

Il Tribunale Ue dichiara illegale la legge ipotecaria spagnola. (2013, 14 marzo). *Redattore Sociale*. [https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/il\\_tribunale\\_ue\\_dichiara\\_illegale\\_la\\_legge\\_ipotecaria\\_a\\_spagnola](https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/il_tribunale_ue_dichiara_illegale_la_legge_ipotecaria_a_spagnola)

ILP habitatge (n.d.). *Defensem la Llei 24/2015*. <https://ilphabitatge.cat/campanyes/llei-242015/>

ILP habitatge (2020, 5 febbraio). *Sense excuses, exigim el compliment íntegre de la Llei 24/2015 per acabar amb l'emergència habitacional*. <https://ilphabitatge.cat/sense-excuses-exigim-el-compliment-integre-de-la-llei-24-2015-per-acabar-amb-lemergencia-habitacional/>

Jacobs, F. (2014, 31 dicembre). *The Blue Banana – the True Heart of Europe*. Big Think. <https://bigthink.com/strange-maps/the-true-heart-of-europe-nil-the-blue-banana/>

Jacobs, J. (1969). *Vita e morte delle grandi città: Saggio sulle metropoli americane*. Torino: Einaudi.

Janin Rivolin, U. (2022). *Governo del territorio e pianificazione spaziale in Europa*. Torino: Città Studi.

Koops, R. (2022, 10 febbraio). *Dure huurwoning blijft leeg? Dan dwingt Amsterdam lagere prijs af*. Parool. <https://www.parool.nl/amsterdam/dure-huurwoning-blijft-leeg-dan-dwingt-amsterdam-lagere-prijs-af~be7a04d2/>

Lajolo, L. (2018). La rivoluzione culturale afro-americana. *Quaderno di storia contemporanea*, 64.

Lefebvre, H. (1970). *Il diritto alla città*. Padova: Marsilio.

Lefebvre, H. (1973). *La rivoluzione urbana*. Roma: Armando Armando.

Lefebvre, H. (1976). *Spazio e politica*. Milano: Moizzi.

Manzoli, E. & Mocetti, S. (2016). I prezzi delle case e il gradiente centro-periferia: evidenze dalle città italiane. *Questioni di Economia e Finanza*, 348.

Marcuse, P. (2012). Whose right(s) to what city? In N. Brenner, P. Marcuse, & M. Mayer (A cura di), *Cities for people, not for profit: Critical urban theory and the right to the city* (pp. 24-41). London - New York: Routledge.

Masini, F. (2017). Accordi di Bretton Woods. In *Dizionario dell'Integrazione Europea 1950-2017*. <https://www.dizie.eu/dizionario/accordi-di-bretton-woods/>

Mayer, M. (2009). The “Right to the City” in the context of shifting mottos of urban social movements. *City*, 13 (2), 362-374.

Mayer, M. (2012). The “right to the city” in urban social movements. In N. Brenner, P. Marcuse, & M. Mayer (A cura di), *Cities for people, not for profit: Critical urban theory and the right to the city* (pp. 63-85). London - New York: Routledge.

Nazioni Unite (2000). *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite*. Federazione Italiana Diritti Umani. <https://fidu.it/wp-content/uploads/2017/03/DICHIARAZIONE-DEL-MILLENNIO-2000.pdf>

Nordvik, V. & Gulbrandsen, L. (2009). Regional patterns in vacancies, exits and rental housing. *European Urban and Regional Studies*, 16 (4), 397–408.

Oikonomakis, L., & Roos., J. E. (2016). A Global Movement for Real Democracy?: The Resonance of Anti-Austerity Protest from Spain and Greece to Occupy Wall Street. In M. Ancelovici, P. Dufour, & H. Nez (A cura di), *Street Politics in the Age of Austerity: From the Indignados to Occupy* (pp. 227-249). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Olivetti, A. (2014). *L'ordine politico delle Comunità*. Roma – Ivrea: Comunità Editrice.

Ortiz, E. (2010). The Construction Process towards the Right to the City in Latin America. In Sugranyes, A., & Mathivet, C. (A cura di), *Cities for All: proposals and Experiences towards the Right to the City* (pp. 113-120). Santiago de Chile: Habitat International Coalition. [https://www.hic-net.org/wp-content/uploads/2011/04/Cities\\_For\\_All\\_ENG.pdf](https://www.hic-net.org/wp-content/uploads/2011/04/Cities_For_All_ENG.pdf)

Osservatorio Condizione Abitativa (2025). *XXI Rapporto - Edizione 2025*. Città di Torino. [http://www.comune.torino.it/informacasa/pdf/OCA\\_XXI\\_rapporto\\_2025\\_aggiornato\\_al\\_2024\\_.pdf](http://www.comune.torino.it/informacasa/pdf/OCA_XXI_rapporto_2025_aggiornato_al_2024_.pdf)

Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo di Bologna (2024). *Quaderno 3: Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna*. Comune di Bologna. <https://www.pianoabitarebologna.it/wp-content/uploads/2025/01/Quaderno-3-Stima-delle-abitazioni-potenzialmente-vuote-a-Bologna.pdf>

PAH Catalanes (n.d.). *Què és la PAH?* <https://lapah.cat/que-es-la-pah/>

PAH Catalanes (2022, 23 febbraio). *La nova Llei Stop Desnonaments catalana ja és una realitat!* <https://ilphabitatge.cat/la-nova-llei-stop-desnonaments-catalana-es-des-davui-una-realitat/>

Perugorría, I., Shalev, M., & Tejerina, B. (2016). The Spanish Indignados and Israel's Social Justice Movement: The Role of Political Cleavages in Two Large-Scale Protests. In M. Ancelovici, P. Dufour, & H. Nez (A cura di), *Street Politics in the Age of Austerity: From the Indignados to Occupy* (pp. 227-249). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2013a, 24 gennaio). *La Campaña Obra Social de la PAH cumple un año en plena forma! Juntas podemos!* <https://afectadosporlahipoteca.com/2013/01/24/la-campana-obra-social-de-la-pah-cumple-un-ano-en-plena-forma-juntas-podemos/>

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2013b, 15 agosto). *LA PAH fuerza la presentación del Recurso de Inconstitucionalidad de ley de la vergüenza y denuncia el oportunismo del PSOE.* <https://afectadosporlahipoteca.com/2013/08/15/pah-recurso-inconstitucionalidad-oportunismo-partido-rubalcaba/>

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2014a, 18 luglio). *Sentencia del TJUE quiebra la Ley del PP sobre desahucios.* <https://afectadosporlahipoteca.com/2014/07/24/sentencia-tjue-pah-exige-ilp/>

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2014b, 15 ottobre). *El Parlament de Catalunya admite a trámite la ILP de Medidas Urgentes para hacer frente a la Emergencia Habitacional y la Pobreza Energética.* <https://afectadosporlahipoteca.com/2014/10/15/el-parlament-de-cataluna-admite-a-tramite-la-ilp-de-medidas-urgentes-para-hacer-frente-a-la-emergencia-habitacional-y-la-pobreza-energetica/>

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2016, 29 aprile). *¡Golpe de estado del PP, la banca y las eléctricas contra el derecho a la vivienda! ¡Todas a la calle!* <https://afectadosporlahipoteca.com/2016/04/29/golpe-de-estado-del-pp-la-banca-y-las-electricas-contra-el-derecho-a-la-vivienda-todas-a-la-calle/>

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2018, 30 ottobre). *¡Hemos vuelto a hacer posible lo imposible: recuperamos la Ley 24/2015 para parar desahucios y ampliar el parque de alquiler social!* <https://afectadosporlahipoteca.com/2018/10/30/hemos-vuelto-a-hacer-posible-el-imposible-recuperamos-la-24-2015-para-parar-desahucios-y-ampliar-el-parque-de-alquiler-social/>

Poggio, T. (2012). The housing pillar of the Mediterranean welfare regime: Relations between home ownership and other dimensions of welfare in Italy. In R. Ronald & M. Elsinga (A cura di), *Beyond home ownership: Housing, welfare and society* (pp. 51-67). London - New York: Routledge.

Pölling, B., Sroka, W., & Mergenthaler, M. (2017) Success of urban farming's city-adjustments and business models - Findings from a survey among farmers in Ruhr Metropolis, Germany. *Land Use Policy*, 69, 327-385.

Portos, M. (2016). Taking to the streets in the shadow of austerity: A chronology of the cycle of protests in Spain, 2007-2015. *Partecipazione e Conflitto: The Open Journal of Sociopolitical Studies*, 9 (1), 181-210.

Redazione Roma (2025, 24 marzo). *Salari reali in Italia inferiori del 8,7% rispetto al 2008: l'impatto dell'inflazione sui bassi redditi*. Il Sole 24 Ore. <https://www.ilsole24ore.com/art/ilo-italia-salari-reali-inferiori-87-punti-2008-bassi-redditi-penalizzati-dall-inflazione-AGQdvdID>

Regno d'Italia (1942, 16 marzo). *Codice civile*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. <https://www.gazzettaufficiale.it/anteprima/codici/codiceCivile>

Repubblica italiana (1947, 27 dicembre). *Costituzione della Repubblica italiana*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/costituzione>

Ridolfi, M. (2022, 14 novembre). *La sfida del risparmio tra crescita e incertezza*. Il Sole 24 Ore. <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2022/11/14/risparmio-crescita-incertezza/>

Rocci, C. (2023, 9 maggio). *Torino nella morsa dell'emergenza casa, 26 mila famiglie ne sognano una. E 50 mila sono vuote*. La Repubblica. [https://torino.repubblica.it/cronaca/2023/05/09/news/torino\\_casa\\_affitto\\_vendita\\_emergenza-399327914/](https://torino.repubblica.it/cronaca/2023/05/09/news/torino_casa_affitto_vendita_emergenza-399327914/)

Rondi, L. (2024, 1° dicembre). *La fine del canone concordato: l'ultimo capitolo della crisi abitativa*. Altreconomia. <https://altreconomia.it/la-fine-del-canone-concordato-lultimo-capitolo-della-crisi-abitativa/>

Rolnik, R. (2019). *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance*. London – New York: Verso.

Russo Spena, G. (2008, 31 gennaio). *La resa dei minisindaci: «Non possiamo requisire»*. Il Manifesto. <https://ilmanifesto.it/archivio/2003122817>

Russo Spena, G., & Forti, S. (2016). *Ada Colau, la città in comune: Da occupante di case a sindaca di Barcellona*. Roma: Alegre.

Schmid, C. (2012) Henri Lefebvre, the right to the city and the new metropolitan mainstream. In N. Brenner, P. Marcuse, & M. Mayer (A cura di), *Cities for people, not for profit: Critical urban theory and the right to the city* (pp. 42-62). London - New York: Routledge.

Sebastiani L., Fernández Alberdi, B. I., & García Soto, R. (2016). Lotte per il diritto alla casa nello Stato spagnolo: la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*: Campagne, successi e alcune chiavi di riflessione. *Interface: a journal for and about social movements*, 8 (2), 363 – 393.

Settis, S. (2013). Presentazione. In A. Olivetti, *Il cammino della Comunità* (pp. 11-22). Roma – Ivrea: Comunità Editrice.

Sgambato, E. (2018, 11 aprile). *Gli inquilini ideali? Studenti meglio di turisti e famiglie*. Il Sole 24 Ore. [https://www.ilsole24ore.com/art/gli-inquilini-ideali-studenti-meglio-turisti-e-famiglie-AEETLCWE?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/gli-inquilini-ideali-studenti-meglio-turisti-e-famiglie-AEETLCWE?refresh_ce=1)

Skidelsky, R. (2013) Keynes, Hobson, Marx. *Moneta e Credito*, 66 (262), 155-168.

Unione Europea (2000, 18 dicembre). *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

United Nations (2017). *New Urban Agenda*. Habitat III Secretariat. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

Vite ipotecate. I 159 sfratti quotidiani e la resistenza dei “colpiti dal mutuo”. (2012, 12 luglio). *Redattore Sociale*.

<https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/vite-ipotecate-i-159-sfratti-quotidiani-e-la-resistenza-dei-colpiti-dal-mutuo>

Volle, A. (n.d.). Occupy Wall Street. In *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/Occupy-Wall-Street>

Whitaker, F. (2005). The World Social Forum: What is it really about? *OECD Observer*, 248, 26-28.

Whitaker, F. (2007). «Le défi du Forum Social Mondial»: L'autre monde au-delà du capitalisme [Intervista di G. Duménil & M. Löwy]. *Actuel Marx: L'Amérique Latine en lutte. Hier et aujourd'hui*, 42, 182-196.

*World Charter for the Right to the City* (2005). United Cities and Local Government - Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. <https://uclg-cisdg.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/WorldCharterRighttoCity.pdf>

## Riferimenti legislativi

Decret Llei 17/2019. *De mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge*. Generalitat de Catalunya.

Legge 431/1998. *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*. Repubblica italiana.

Llei 24/2015. *De medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética*. Generalitat de Catalunya.

Llei 1/2022. *De modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge*. Generalitat de Catalunya.

Proposta di Articolato del 14 giugno 2007. *Elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni*. Repubblica italiana.

Proposta di Deliberazione di Consiglio su iniziativa popolare 28837/2024. *Nuove tutele per il diritto alla casa - Censimento e restituzione alla città di alloggi in stato di non uso*. Città di Torino.

## Sitografia

Eurostat (2024, 28 novembre). *Housing in Europe – 2024 edition*. Ultima consultazione 19 maggio 2025, da: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2024>

Idealista (2025). *Evoluzione del prezzo delle case in vendita, Italia*. Ultima consultazione 19 maggio 2025, da: <https://www.idealista.it/sala-stampa/report-prezzo-immobile/>

Osservatorio Immobiliare Fiaip Torino (2023). *Report 2023*. Ultima consultazione 19 maggio 2025, da: [https://www.fiaip.it/wp-content/uploads/2024/05/rid-rid-Presentazione-grafica-OFT23-Fiaip-Torino\\_compressed.pdf](https://www.fiaip.it/wp-content/uploads/2024/05/rid-rid-Presentazione-grafica-OFT23-Fiaip-Torino_compressed.pdf)

Osservatorio regionale sull'immigrazione e sul diritto d'asilo (n.d.). *Cos'è LO.CA.RE.?*. Ultima consultazione 10 giugno 2025, da: <https://www.piemonteimmigrazione.it/faq/vivere-in-italia/abitare/item/1159-cos-e-lo-ca-re>

The Global Land Tool Network (n.d.). *Meet the partner: Habitat International Coalition (HIC) – Housing and Land Rights Network*. Ultima consultazione 8 gennaio 2025, da: <https://gltn.net/2016/11/23/meet-the-partner-habitat-international-coalition-hic-housing-and-land-rights-network/>

United Cities and Local Governments (n.d.). *About us*. Ultima consultazione 31 gennaio 2025, da: <https://uclg.org/about-us/>

United Nations Human Settlements Programme (n.d.). *National Progress Reports on the Implementation of the New Urban Agenda*. Ultima consultazione 31 gennaio 2025, da: <https://www.urbanagendaplatform.org/member-states>