



photo © Euseblu Soica_Pexels

L'abitare in Europa

Cooperazione interurbana e politiche abitative: multilateralismo dal basso?

Il problema abitativo è materia spinosa a livello europeo. Un vero e proprio fenomeno transnazionale vissuto a diversa intensità. Considerando che tale problematica non riguarda più soltanto le fasce di popolazione tradizionalmente più deboli, ma è venuta via via allargandosi ai ceti medi. Le politiche di welfare che si vanno adottando in più città europee partono dal presupposto che l'accesso alla casa (come proprietari o locatari) non risponde solamente alla soddisfazione di un bisogno primario, ma rappresenta una modalità di accumulazione di risorse, di investimento finanziario e, in ultimo, un elemento costitutivo dell'identità degli individui. Esempi virtuosi, perché multilaterali, vengono da esperienze dal basso e nel segno della cooperazione fra soggetti illuminati a Barcellona, Bruxelles e Vienna. In direzione opposta vanno le scelte tutto mercato e finanziarizzazione dell'immobiliare a Parigi e soprattutto a Londra.

La questione abitativa anima da sempre il dibattito negli studi urbani europei e americani. Negli ultimi anni l'attualità ha riportato questo tema al centro della discussione con maggiore insistenza, come dimostrano le recenti mobilitazioni in Spagna, Portogallo e Italia e lo stupefacente successo, alle primarie democratiche di New York, del giovane candidato sindaco Zohran Mamdani, che ha fatto del diritto alla casa uno dei pilastri della sua campagna.

E ancora prima, i moti di protesta popolare che per alcuni anni si sono verificati a Berlino a partire dal 2019, dove i cittadini sono scesi in piazza per richiedere il controllo degli affitti e politiche per un miglior accesso alla casa o le rivendicazioni dei gilet gialli, che contemplavano anche il diritto all'accesso all'abitazione.

La questione abitativa si manifesta dunque in vari contesti urbani dei paesi occidentali, mostrando il suo carattere transnazionale. Inoltre, come dimostrano le manifestazioni in contesti europei e americani, il problema abitativo si espande dalle fasce considerate tradizionalmente deboli ai ceti medi, sempre più impoveriti e con poche politiche che li riguardino espressamente.

Varie città europee hanno tentato di dare risposte a tale problema, con politiche dirette sia verso l'edilizia sociale per le fasce di popolazione a basso o nessun reddito, sia verso l'accesso all'abitazione per le classi medie, nuove destinatarie delle politiche abitative. Tali politiche di welfare abitativo partono dal presupposto che l'accesso alla casa (come proprietari o locatari) non risponde solamente alla soddisfazione di un bisogno primario, ma rappresenta una modalità di accumulazione di risorse, di investimento finanziario e, in ultimo, un elemento costitutivo dell'identità degli individui.

Problema locale, soluzione globale

Come menzionato, il problema abitativo, come altre analoghe questioni urbane, interessa varie città, vari ceti di popolazione, vari contesti e tradizioni di welfare nazionale e di gestione urbana locale. Da questa constatazione emerge il tentativo di sindaci, decisori locali e attori urbani di cooperare a livello internazionale per mettere in comune problemi, e soprattutto soluzioni. La diplomazia delle città è la pratica e il campo di studi centrato sulle interazioni internazionali dei governi e degli attori locali, mirate a tale tipo di cooperazione orientato alle soluzioni.

Tale pratica prende le mosse dall'accresciuta importanza delle città come attori globali (emergere delle "global cities"), dalle dinamiche di "glocalizzazione" (la declinazione dei processi di globalizzazione su scala locale), e dal ritiro progressivo dello stato nazionale dalle politiche di welfare, che costringono le autorità locali a una posizione più proattiva nella ricerca di partner strategici e risorse alternative.

Il governo della città, nonostante la variabilità dei quadri legali, degli statuti urbanistici e amministrativi, è il livello di governo più prossimo ai cittadini, dove le distinzioni ideologiche e di colorazioni politiche sono più sfumate (come vuole la nota frase attribuita a Fiorello LaGuardia, sindaco di New York per un decennio: «There is no Republican or Democratic way to pick up the garbage»). Inoltre la città è il solo livello di governo presente in quasi ogni regime politico e in ogni paese del mondo (Rapporto OCSE/UCLG 2022).

Tali caratteristiche risuonano con la felice espressione utilizzata da Papa Francesco nell'esortazione apostolica *Laudate Deum* di "multilateralismo dal basso". Francesco, in relazione ai cambiamenti climatici, profetizza che «a medio termine, la globalizzazione favorisce gli scambi culturali spontanei, una maggiore conoscenza reciproca e modalità di integrazione dei popoli che porteranno a un multilateralismo "dal basso" e non semplicemente deciso dalle élite del potere. Le istanze che emergono dal basso in tutto il mondo, dove persone impegnate nei Paesi più diversi si aiutano e si accompagnano a vicenda, possono riuscire a fare pressione sui fattori di potere. [...] Perciò ribadisco che se i cittadini non controllano il potere politico – nazionale, regionale e municipale – neppure è possibile un contrasto dei danni ambientali».

Tale dinamica è applicabile anche al problema abitativo, ed è forse in questa creatività diplomatica delle città che meglio si osserva l'auspicato "multilateralismo dal basso", dove attori subnazionali, più prossimi alle esigenze dei cittadini, si riuniscono, cooperano e scambiano idee e strategie d'azione.

photo © Freepick



Reti di città e sindaci: cooperazione, influenza e policy learning

Seguendo questa idea, uno degli strumenti cardine della diplomazia delle città è quello della rete di città (city network), funzionante come strumento di cooperazione orizzontale tra enti locali.

Esistono più di 300 network di città, che possono essere globali o regionali, generali o tematici.

Tra questi, iniziative come Cities for Adequate Housing, lanciata da Barcellona e con 60 città partecipanti, o l'International Mayors Council on Homelessness si adoperano per la cooperazione e la condivisione di politiche virtuose per fornire una risposta al problema abitativo. Network più ampi come il C40 e Eurocities trattano il tema dell'accesso all'abitazione mettendo al centro una prospettiva del problema abitativo come una minaccia al "diritto alla città" (ovvero il diritto di ogni cittadino di abitare, partecipare, produrre la città).

Una recente iniziativa del dicembre 2024 proposta da sindaci di Roma e Barcellona – l'alleanza dei Mayors for Housing – ha interpellato le istituzioni europee proprio sul problema abitativo, con il duplice obiettivo di richiedere all'Unione Europea un piano d'azione e per portare le diverse soluzioni elaborate a livello locale presso le istituzioni europee. L'alleanza, che può contare sulla partecipazione dei sindaci delle 16 maggiori città europee, avanza proposte come l'apertura di un canale permanente di dialogo tra commissione ed enti locali, l'integrazione nella strategia dell'Unione di un piano europeo per l'housing accessibile, l'introduzione di programmi europei con corsie preferenziali e finanziamenti diretti alle città, l'orientamento delle politiche nazionali tramite il Semestre Europeo e i Piani di ristrutturazione per aumentare l'housing pubblico e frenare speculazione e sfritto, e l'obbligatorietà, dal 2026, della condivisione dei dati sulle locazioni turistiche brevi per bloccare gli affitti illegali e liberare alloggi per i residenti.

Altre iniziative, sia europee sia globali, come il programma URBACT *Cities4CoHousing* e l'iniziativa *Champion Mayors for Inclusive Growth* dell'OCSE, traendo ispirazione da pratiche già consolidate, puntano a condividere politiche per l'accesso alla casa con l'obiettivo di replicarle altrove. Le cosiddette "buone pratiche" costituiscono il punto di partenza nella circolazione e nel trasferimento delle politiche pubbliche urbane: misure implementate in territori specifici, con le loro peculiari caratteristiche culturali, politiche e gestionali, devono essere riadattate a contesti dotati di risorse, configurazioni e prospettive differenti. In questa dinamica di scambio, ci si può e ci si deve chiedere per chi e per cosa tali pratiche siano davvero "buone", pur valorizzando gli esempi virtuosi sperimentati altrove. Analizziamo quindi le risposte considerate virtuose che tre città hanno implementato e che godono e hanno goduto di una certa circolazione, divenendo modelli di riferimento su scala europea e globale. Al contempo, due esempi di città dove il problema abitativo non viene sufficientemente gestito, lasciando spazio alla gentrificazione e ai movimenti centrifughi della classe media dai centri alle periferie.

Barcellona, Vienna, Bruxelles: modelli di gestione del problema abitativo

Alcune città sono state precocemente sfidate dal problema abitativo, in particolare a causa delle dinamiche di gentrificazione turistica, fenomeno crescente ed esercitante una grande pressione sul mercato immobiliare a causa di affitti brevi e sopravvalutati rispetto agli affitti di lungo periodo.

È ciò che ha portato una città come Barcellona, che ha sperimentato negli ultimi decenni una grande crescita del turismo, a mettere le politiche abitative al centro delle sue politiche urbane.

La città è stata la prima in Europa a imporre limiti molto stringenti alle piattaforme di affitti brevi turistici, come Airbnb. Tale politica, associata a un obbligo di prevedere il 30% di edilizia sociale in ogni nuova costruzione e alle sanzioni per chi mantiene abitazioni sfitte, ha fatto di Barcellona una delle città dall'approccio più proattivo e innovativo in Europa, e le sue misure sono state riprese da città come Lisbona e Berlino. Tali misure, più basate su regolazioni e sanzioni che su incentivi e sgravi, sono motivate dall'approccio dell'ex-sindaca Ada Colau e della sua amministrazione all'accesso alla casa non come bisogno da soddisfare, ma come diritto da garantire.

Nonostante gli sforzi, tali politiche si confrontano con deficit strutturali, con una scarsa cooperazione con cittadini e proprietari (che cercano scappatoie), e non ultimo con il livello nazionale. Tali politiche hanno funzione regolatrice del mercato, portando alla luce problematiche emergenti come quella della gentrificazione turistica. Domina in questo modello una logica regolativa.

Altre città europee, come Vienna, hanno sviluppato politiche abitative ambiziose per tradizione politica, contesto territoriale e istituzionale. Come indica un recente articolo del Guardian (10 Luglio 2025), Vienna è sempre più vista come un punto di riferimento per le politiche di accesso alla casa. Il modello è più cooperativo di quello di Barcellona, frutto di strategie sviluppate sul lungo periodo. Il 60% circa della popolazione viennese vive in alloggi pubblici o sociali, realizzati in gran parte da cooperative no-profit e gestiti dal comune o altri enti di edilizia sovvenzionata. Tale percentuale permette un vero mix sociale tra classi sociodemograficamente diverse. Le cooperative, attori fondamentali in questo modello di politica abitativa, consocia gli abitanti, che non sono proprietari individuali degli alloggi, ma hanno diritto di uso a lungo termine con canoni contenuti e partecipazione attiva alla gestione. Nella fase di sviluppo e gestione dell'immobile, le cooperative coinvolgono i futuri abitanti per processi di coprogettazione. I rischi di tale politica sono tuttavia presenti: selezione dei soci con certe caratteristiche omogenee, complessità procedurale delle dinamiche di co-produzione, necessità di pianificazione strutturale sul lungo termine, oltre alla necessità di una (non evidente) cultura di gestione urbana incline a tale tipo di configurazione. Nel caso di Vienna, l'autorità locale produce e crea le condizioni per produrre alloggi, mettendo al centro una logica cooperativa.

Un terzo e ultimo modello, seppur non sistemico ma più applicato come sperimentazione, è quello adottato da Bruxelles tramite il progetto CALICO, più orientato verso l'edilizia sociale (che non all'accesso all'abitazione tout-court) e attualmente al centro di un progetto URBACT per la circolazione del modello tramite il sovracitato *Cities4Co-Housing network*. Bruxelles ha tradizionalmente poche politiche strutturali per l'abitazione sociale, solo il 7% del parco abitativo è pubblico, generando liste d'attesa e domande di accesso all'abitazione a lungo inevase, restando il mercato abitativo quasi totalmente soggetto al mercato in un'area metropolitana che mostra diseguaglianze territoriali molto marcate.

In questo contesto nasce il Community Land Trust Brussels (CLTB), un ente senza scopo di lucro che acquista suolo e lo separa dalla proprietà degli edifici per garantire alloggi a lungo termine non speculativi. Il progetto CALICO, implementato a partire dal 2019, vede il Land Trust come partner principale, assieme a cooperative, associazioni e il sostegno finanziario della regione di Bruxelles (corrispondente all'area metropolitana della capitale belga). In tale modello, l'autorità pubblica fornisce sostegno economico e l'associazione acquista, costruisce e gestisce, i residenti abitano e si prendono cura, in una dinamica di co-gestione e co-costruzione. Tale progetto, pensato con una particolare inclinazione alle tematiche di genere e inclusività, rappresenta un modello ibrido tra edilizia pubblica classica e cooperativa, in un contesto di scarsità di politiche pubbliche per l'edilizia sociale. Tale modello è più mutualistico, basato sulla gestione comunitaria e sulle reti sociali.

Parigi e Londra: finanziarizzazione, speculazione e fuga della classe media

Di segno opposto sono Londra e Parigi. Queste città "globali" mostrano un mercato dell'abitazione in continua contrazione, l'accesso al quale rimane particolarmente competitivo.

A Parigi il fenomeno riguarda circa 8.000 appartamenti che scompaiono dal mercato abitativo ogni anno, con una crescita costante degli affitti che non si spiega soltanto con la diffusione degli affitti turistici di breve durata. Il giornale *Mediapart* segnala squilibri profondi del mercato: sugli 1,4 milioni di alloggi, solo 400.000 sono abitati dai proprietari e 350.000 sono in locazione. A questi si aggiungono 145.000 seconde case e altrettanti 145.000 alloggi semplicemente vuoti. In sostanza, ci sono molti multiproprietari che non sono incentivati a immettere le loro proprietà

sul mercato abitativo, in attesa che il valore cresca e trattando la casa come riserva di valore. Un fenomeno di speculazione e finanziarizzazione immobiliare che accomuna molte città globali. Nonostante gli sforzi della Ville de Paris, come nota la Fondazione Jean-Jaurès, questa situazione genera forti tensioni, accresce la pressione abitativa e contribuisce a un processo di “museificazione” della città: trasformata in una sorta di vetrina abitata soltanto dai più abbienti. Ma allora, dove vivono coloro che studiano, animano e fanno funzionare la città? La maggior parte si rivolge verso i comuni dell’area metropolitana, in particolare studenti, giovani coppie, lavoratori della classe media. Tra il 2016 e il 2022, Parigi ha perso in media 12.800 abitanti all’anno. E sebbene il comune si mostri volontarista nella costruzione di alloggi sociali, la domanda supera di gran lunga l’offerta. Secondo la Fondazione Jean-Jaurès, di fronte all’enorme quantità di metri quadrati vuoti o sotto-occupati per ragioni speculative, la soluzione principale è spingere i multiproprietari a rendere disponibili queste abitazioni all’uso residenziale.

Un problema simile è presente anche a Londra, che però sperimenta con maggiore intensità le fluttuazioni dovute ai flussi finanziari globali. Nella capitale, infatti, gli investitori nazionali e internazionali vedono nell’abitazione un asset finanziario, soprattutto a partire dagli anni ’80, quando le privatizzazioni hanno ridotto enormemente il social housing, immettendo abitazioni sul mercato privato. È stato dimostrato che il prezzo degli immobili a Londra risponde rapidamente alle fluttuazioni della borsa, al cambio dei tassi di interesse e alle politiche monetarie di paesi terzi, segno che l’immobiliare londinese è ormai integrato nei circuiti della finanza globale. Conseguenza di ciò, come già visto, sono prezzi altissimi, molti immobili sovraffollati e molti vuoti, usati come strumenti speculativi. Nonostante il tentativo di vari *boroughs* di rilanciare la costruzione di housing sociale e di varare programmi di *affordable housing*, il mercato abitativo londinese rimane una sorta di piazza finanziaria globale.



Conclusione

Notiamo da questi diversi approcci europei che la risposta al problema abitativo su scala urbana è tanto necessaria quanto complessa e sfaccettata, a seconda della realtà istituzionale, della cultura di gestione pubblica di riferimento e del contesto nazionale e internazionale. Sotto questo punto di vista, si noti come il contributo del welfare nazionale sia ancora fondamentale per il finanziamento e il coordinamento delle politiche abitative urbane; coordinamento e finanziamento non sempre evidenti. Il margine di manovra dei decisori urbani è dunque limitato.

La questione abitativa, come ogni questione locale, è connotata dal contesto territoriale particolare; per questo, considerare che ci siano soluzioni automaticamente trasferibili da una città a un'altra sarebbe affrettato.

Cionondimeno, e forse proprio per questo, notiamo come i contributi specifici di diversi territori e amministrazioni locali possano essere composti e declinati a seconda delle priorità, degli utilizzatori, delle prospettive di sviluppo urbano. In questo senso, le reti di città come reti di governance giocano un ruolo importante nel gestire problemi complessi che potrebbero non essere ugualmente risolti da un solo territorio. Tale dinamica di cooperazione sul tema delle politiche abitative ci mostra una possibile declinazione dell'auspicato "multilateralismo dal basso", orientato alla cooperazione internazionale con l'obiettivo della risoluzione dei problemi urbani più prossimi e impattanti sulle vite dei cittadini.

Un ampio accesso alla casa, se a livello individuale ha l'importanza già ricordata di soddisfare un bisogno essenziale e di contribuire alla solidità e all'identità degli individui, a livello collettivo facilita anche l'espressione delle migliori caratteristiche di una città. La cosiddetta "urbanità" si definisce come l'apertura e la diversità che si possono trovare solo in un contesto urbano; se la coesione sociale è ben mantenuta, lo scambio e l'integrazione di differenze sociali, culturali e linguistiche generano partecipazione e innovazione. Se l'accesso ai quartieri e alle città è reso possibile solo alle classi sociodemografiche più elevate, e non vi è vero mix sociale, la città stessa – in quanto luogo di composizione e ricomposizione delle differenze – perde la sua vocazione.

Bibliografia:

Alexandri, G., & Janoschka, M. (2025). Local housing policies and corporate social financial logics: Insights from the financialization of housing in Barcelona. *Housing, Theory and Society*, 42(1), 41–59. <https://doi.org/10.1080/14036096.2024.2328633>

Blanco-Romero, A., Blázquez-Salom, M., & Cànoves, G. (2018). Barcelona, housing rent bubble in a tourist city. Social responses and local policies. *Sustainability*, 10(6), 2043. <https://doi.org/10.3390/su10062043>

Dawance, T., Smetcoren, A.-S., Ryckewaert, M., Aernouts, N., & De Donder, L. (2019). *Care and living in community (CALICO): Groundwork for evaluation and state-of-play*.

Delaporte, L. (2024, 3 ottobre). À Paris, le parc locatif s'effondre car des multipropriétaires refusent de louer. *Mediapart*. <https://www.mediapart.fr/journal/france/031024/paris-le-parc-locatif-s-effondre-car-des-multiproprietaires-refusent-de-louer>

EUROCITIES, & C40. (2025, 15 maggio). *European housing action plan*. https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/2025-05/European_Housing_Action_Plan.pdf

Fondation Jean-Jaurès. (2025, 19 maggio). *Le droit à vivre Paris: répondre à la crise du logement*. Fondation Jean-Jaurès. <https://www.jean-jaures.org/publication/le-droit-a-vivre-paris-repondre-a-la-crise-du-logement/>

Francesco. (2023, 4 ottobre). *Laudate Deum: Esortazione apostolica del Santo Padre Francesco a tutte le persone di buona volontà sulla crisi climatica*. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana. https://www.vatican.va/content/francesco/it/apost_exhortations/documents/20231004-laudate-deum.html

Friesenecker, M., & Kazepov, Y. (2021). Housing Vienna: The socio-spatial effects of inclusionary and exclusionary mechanisms of housing provision. *Social Inclusion*, 9(2), 77–90. <https://doi.org/10.17645/si.v9i2.3837>

Guibard, L., & Le Goix, R. (2024). Those who leave: Out-migration and decentralisation of welfare beneficiaries in gentrified Paris. *Urban Studies*, 61(10), 1990–2010. <https://doi.org/10.1177/00420980231224640>

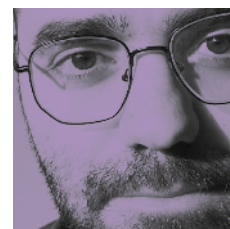
Kadi, J. (2025, 10 luglio). Vienna has been declared a renters' utopia – here's why. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/jul/10/housing-crisis-in-europe-vienna-renters-social-housing>

Kadi, J., Vollmer, L., & Stein, S. (2021). Post-neoliberal housing policy? Disentangling recent reforms in New York, Berlin and Vienna. *European Urban and Regional Studies*, 28(4), 353–374. <https://doi.org/10.1177/09697764211003626>

OECD. (2021). *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5d9127d4-en>

OECD. (2022). 2022 synthesis report: *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en>

Vergara-Perucich, J. F. (2023). Financialisation of housing in London: Empirical evidence on housing prices. *Urban Science*, 7(2), 45. <https://doi.org/10.3390/urbansci7020045>



Emanuele Sala è ricercatore e teaching assistant presso l'Università Cattolica di Lovanio (Belgio) e l'Università di Rouen (Francia). Laureato in Scienze Politiche, Management e Urbanistica, svolge il suo dottorato di ricerca in Scienze Politiche e Management, studiando gli strumenti e le strategie di internazionalizzazione delle città.