

Pratiche dell'abitare nei territori in contrazione. "Case a 1 euro" e l'insostenibile *leggerezza* delle politiche

Anna Maria Colavitti, Alessio Floris,
Virginia Onnis, Sergio Serra

Abstract

L'attivazione di nuove pratiche dell'abitare nelle aree interne contribuisce a fronteggiare gli effetti indotti dalla contrazione demografica sulle comunità locali, interessate da fenomeni di esodo, restanza e ritorno dei residenti o da dinamiche di turisticizzazione. Il contributo riflette sulle iniziative degli enti locali per attrarre nuova residenzialità, stabile o temporanea, promuovendo il recupero del patrimonio edilizio inutilizzato, in particolare sull'esperienza "Case a 1 euro" su scala nazionale e in Sardegna. Il meccanismo prevede la possibilità per i proprietari di cedere gli immobili in disuso, a un prezzo simbolico, a soggetti privati che si assumono l'onere della ristrutturazione. Si discute infine sull'efficacia di una politica di contrasto allo spopolamento basata sulla svendita del patrimonio immobiliare, sulla scia di un'interpretazione semplicistica e bucolica dei territori marginali, in cui la valorizzazione della componente materiale degli insediamenti, secondo logiche di marketing turistico, prevale sui valori sociali e identitari delle comunità locali.

The promotion of new housing practices in inner areas contributes to deal with the effects of demographic shrinkage on local communities, affected by phenomena of emigration, resettlement and return of residents or by touristisation dynamics. The contribution reflects on the initiatives of local authorities aimed at attracting new residents, whether stable or temporary, by promoting the recovery of unused housing stock, on the "Case a un euro" experience on a national scale and in the Sardinia Region. The mechanism allows owners to sell disused buildings, at a symbolic price, to private actors who take on the responsibility of renovation. Finally, the effectiveness of a policy to contrast depopulation based on the selling of real estate assets is discussed, following a simplistic and bucolic interpretation of marginal territories, in which the valorisation of the material components of settlements, according to the logics of tourism marketing, prevails over the social and identity values of local communities.

Parole Chiave: case a un euro; spopolamento; aree marginali.

Keywords: one-euro houses; depopulation; marginalised areas.

Introduzione

Il contesto nazionale sta affrontando una profonda crisi demografica che mette a dura prova un sistema insediativo caratterizzato da condizioni sempre più diffuse di marginalità

e fragilità (Carrosio, 2019). Nell'ultimo decennio, il declino demografico ha determinato una contrazione significativa della popolazione, con un saldo naturale costantemente negativo a causa del calo della natalità e del tasso di fecondità¹. In questo scenario, i flussi migratori interni ed esterni contribuiscono ad alimentare fenomeni di polarizzazione delle attività economiche nei centri urbani e di abbandono dei presidi insediativi nei territori rurali. Gli effetti derivanti dalla contrazione demografica si ripercuotono sulle comunità locali, che subiscono processi evolutivi e di trasformazione determinati da fenomeni di esodo, restanza e ritorno dei residenti, a cui si sommano le dinamiche di turisticizzazione. I piccoli comuni e i borghi sono una realtà presente, in maniera significativa e diffusa, su tutto il territorio nazionale: al 31/12/2021, oltre il 70% dei comuni conta meno di 5.000 residenti e, di questi, circa il 30% si trova nel Mezzogiorno. Lo spopolamento ha superato la soglia critica dell'abbandono in oltre 11.000 comuni italiani, di cui 5.000 centri a rischio scomparsa, dato che è inesorabilmente destinato a salire². Le disuguaglianze strutturali e geografiche incidono in maniera determinante sullo sviluppo sociale ed economico di alcuni territori, che richiedono un maggiore sostegno pubblico per garantire sufficienti livelli di welfare e di qualità insediativa (Viesti, 2021). La promozione di nuove pratiche abitative nelle aree interne, pensate per contrastare i fenomeni di marginalizzazione e abbandono, costituisce un obiettivo prioritario delle politiche pubbliche alle diverse scale (Copus *et al.*, 2017; Carrosio, 2020). Numerosi comuni italiani hanno sviluppato politiche di contrasto all'abbandono, nel tentativo di eludere il fenomeno dello spopolamento, con l'obiettivo di attrarre nuove forme di residenzialità, stabile o temporanea, per fini turistici o lavorativi, attraverso il recupero del patrimonio edilizio in disuso (Carta e Ronsivalle, 2015). Su questa linea agisce anche la Strategia Nazionale Aree Interne, promuovendo azioni di sviluppo socioeconomico nel settore del turismo, in particolare di tipo naturalistico ed esperienziale, che traggono vantaggio dall'integrità del patrimonio culturale e ambientale per rafforzare il capitale umano stabile (Sabatini, 2023). La ricerca attiva di nuove forme di residenzialità non riguarda solo

1 ISTAT, Report previsioni demografiche, settembre 2022.

2 Rapporto annuale ISTAT, 2023, La situazione del paese.

i contesti vulnerabili e periferici ma si estende, in alcuni casi, a centri maggiormente popolati, in cui si manifesta il fenomeno dell'abitare temporaneo, legato intrinsecamente a processi di 'studentificazione' (Allison, 2006), migrazione temporanea per motivi lavorativi (Khoo *et al.*, 2008) o *life migration* (Benson e O'Reilly, 2016). Tali fenomeni, accomunati dalla dimensione della temporaneità, sono associati a processi di gentrificazione e di rapida modificazione dei tessuti insediativi, che coinvolgono il patrimonio immobiliare pubblico e privato.

Anche a livello locale, le amministrazioni comunali, spesso autonomamente o con il sostegno di associazioni o enti del terzo settore, implementano politiche che mirano ad attrarre nuovi residenti, compresi quelli temporanei. Un esempio importante è rappresentato dall'iniziativa "Case a 1 euro", ormai diffusa e declinata secondo varie modalità nel contesto nazionale, che si focalizza sugli immobili inutilizzati di proprietà privata in condizioni di degrado fisico tali da limitarne l'appetibilità sul mercato e, conseguentemente, le possibilità di locazione o la vendita. Spesso si tratta di immobili acquisiti mediante successioni ereditarie, con un assetto proprietario particolarmente frammentato, che induce i titolari dei diritti di proprietà ad assumere un atteggiamento di inerzia nell'assunzione di decisioni in merito all'utilizzo del bene. La proprietà di tali immobili si trasforma in un onere gravoso per i privati, anche per i costi che derivano dai tributi locali. L'iniziativa offre la possibilità di trasferire la proprietà dell'immobile all'ente locale che provvede, direttamente o con il ruolo di intermediario, alla successiva alienazione al prezzo simbolico di un euro, a soggetti privati che assumono l'impegno vincolante di attuare un intervento di ristrutturazione dell'immobile, entro orizzonti temporali definiti (Cersosimo *et al.*, 2022). In questa cornice, il contributo ragiona sulle modalità e sulle pratiche di riabitare che emergono nei contesti fragili e marginali (Barca e Casavola, 2014; Solero e Vitillo, 2021). In particolare si approfondisce il caso della Regione Sardegna, in cui tali esperienze trovano legittimazione nella cornice normativa connessa ai programmi integrati di riordino urbano, che promuovono il recupero e la valorizzazione del tessuto edilizio per contrastare lo spopolamento dei territori.

La ricognizione delle iniziative “Case a 1 euro” nel contesto nazionale

In Italia, l’iniziativa “Case a 1 euro” nasce con l’obiettivo di contrastare l’abbandono del patrimonio immobiliare nei contesti interessati da preoccupanti dinamiche di spopolamento e si diffonde, in maniera disomogenea, sul territorio italiano (Fig. 1). Gli esiti della ricerca e dell’attività di ricognizione di tali esperienze si scontrano con i limiti dettati dalla scarsa disponibilità e attendibilità di dati e fonti ufficiali. Infatti, non esiste una catalogazione sistematica delle iniziative su scala regionale e nazionale. Gran parte delle esperienze sono riportate sui siti istituzionali dei comuni promotori al fine di pubblicizzare e dare adeguata visibilità ai bandi. La panoramica delle esperienze sul territorio nazionale, illustrata nel presente lavoro, è stata elaborata con l’utilizzo di diverse fonti informative, tra cui il portale *casea1euro.it*, che non svolge un ruolo attivo nella promozione delle iniziative ma è un sito a carattere amatoriale con scopi esclusivamente divulgativi. Tuttavia, poiché non costituisce una fonte ufficiale, non può garantire la completezza e l’aggiornamento periodico dei dati necessari per un’analisi esaustiva. Per tale ragione si è reso necessario approfondire lo studio attraverso il reperimento di dati e informazioni pubblicati sui siti istituzionali oppure divulgati dalla stampa nazionale ed internazionale³. In sintesi, è stato possibile individuare 77 comuni nel contesto nazionale che hanno sperimentato meccanismi di cessione di immobili in disuso a un prezzo simbolico, a soggetti privati che si assumono l’onere della ristrutturazione, promuovendo il recupero delle abitazioni per favorire nuove forme di residenzialità.

3 Lucy Thackray «Italy’s one euro houses: Who can buy one and how does it work?», The Independent, 29 Dicembre 2023. <https://www.independent.co.uk/travel/europe/italy/italy-one-euro-homes-buy-house-b2470838.html>; Natalie Wilson «What it’s really like to buy a house through Italy’s one euro homes scheme», The Independent, 19 Maggio 2023. <https://www.independent.co.uk/travel/europe/italy/italy-one-euro-homes-sicily-b2341366.html>; Lucy Thackray «Italy’s €1 homes aren’t for everyone, warns man who sold his after two years», The Independent, 04 Aprile 2022. <https://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/one-euro-home-italy-man-sells-b2050340.html>

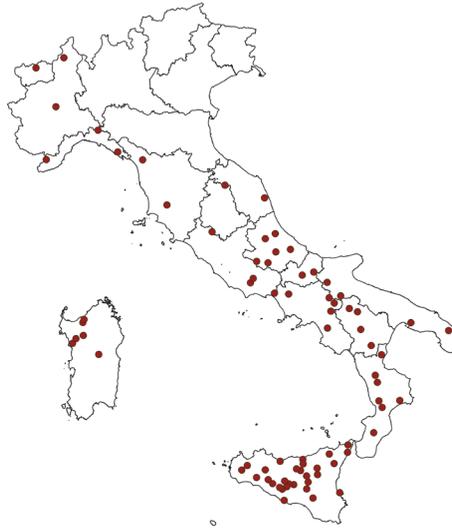


Fig. 1 Ricognizione dei comuni aderenti all’iniziativa “Case a 1 euro” nel territorio nazionale. Elaborazione degli autori.

Comune	Residenti	Comune	Residenti	Comune	Residenti
Valle d'Aosta		Calabria		Sicilia	
Oyace	209	Albidona	1143	Saponara	3687
Piemonte		Bisignano	9518	Itala	1514
Borgomezzavalle	292	Rose	4164	San Piero Patti	2586
Albugnano	497	Platania	1973	Castiglione di Sicilia	2904
Carrega Ligure	86	Maida	4441	Troina	8555
Liguria		Belcastro	1230	Regalbuto	6702
Triora	374	Cinquefrondi	6248	Augusta	34718
Pignone	515	Molise		Pettineo	1240
Toscana		Castropignano	864	Castel di Lucio	1231
Fabbriche di Vegemoli	721	San'Elia a Pianisi	1562	Petralia Soprana	2973
Montieri	1191	Puglia		Gangi	6107
Lazio		Bicari	2630	Leonforte	12310
Graffignano	2108	Candela	2519	Vulturno	6956
Patrica	3078	Taranto	188310	Piazza Armerina	20702
Maenza	2959	Caprarica di Lecce	2283	Castiglione	35827
Santi Cosma e Damiano	6873	Campania		Palma di Montechiaro	21399
Marche		Pietramelara	4497	Calanissetta	58861
Cantiano	2006	Zungoli	944	San Cataldo	20952
Monte Urano	7854	Bisaccia	3544	Serradifalco	5516
Abruzzo		Teora	1453	Racalmuto	7623
S. Stefano di Sessanio	114	Altavilla Silentina	6966	Mussomeli	9915
Penne	11229	Sardegna		Grotte	5214
Canistro	909	Ollolai	1174	San Biagio Platani	2862
Lecce nei Marsi	1536	Montresta	438	Bivona	3214
Pratola Peligna	7041	Romana	480	Termini Imerese	24961
Casoli	5168	Bonnannaro	920	Corleone	10382
Basilicata		Nulvi	2638	Sambuca	5357
Ripacandida	1563	Sedimi	1247	Calatafimi-Segesta	6138
Acerenza	2097			Salemi	10001
Laurenzana	1597				
Bisignano	9518				

Fonte: dati ISTAT al 31 dicembre 2022

Tabella 1: Quadro dei comuni aderenti all’iniziativa ‘Case a 1 euro’ per regione e popolazione residente. Fonte: elaborazione degli autori su dati demografici ISTAT al 31 dicembre 2022

La distribuzione geografica dei comuni aderenti all’iniziativa “Case a 1 euro” nel territorio nazionale rivela una maggiore concentrazione nel meridione della penisola, con una tendenza all’aumento delle dimensioni demografiche medie dei comuni da nord a sud. I comuni del nord Italia coinvolti nell’iniziativa risultano generalmente di dimensione demografica ridotta, mentre nel sud Italia è osservabile la presenza di centri con una popolazione residente più consistente, in aree spesso interessate da flussi turistici significativi durante tutto l’anno. In particolare, la Sicilia emerge come la regione con il maggior numero di esperienze, coinvolgendo 29 comuni. La dimensione demografica dei comuni siciliani partecipanti varia ampiamente, dai 1.231 abitanti di Castel di Lucio ai 58.861 abitanti di Caltanissetta, con una media di 11.738 abitanti. A livello nazionale la dimensione demografica media dei comuni interessati è di circa 8.586 residenti. Nelle regioni settentrionali si rilevano poche esperienze in centri minori come Carrega Ligure in Piemonte, con soli 86 residenti, e Oyace in Valle d’Aosta, che conta 209 abitanti. Nel quadro nazionale delle esperienze emergono due città capoluogo di provincia: Taranto (188.310 abitanti) in Puglia e Caltanissetta (58.861 abitanti) in Sicilia.

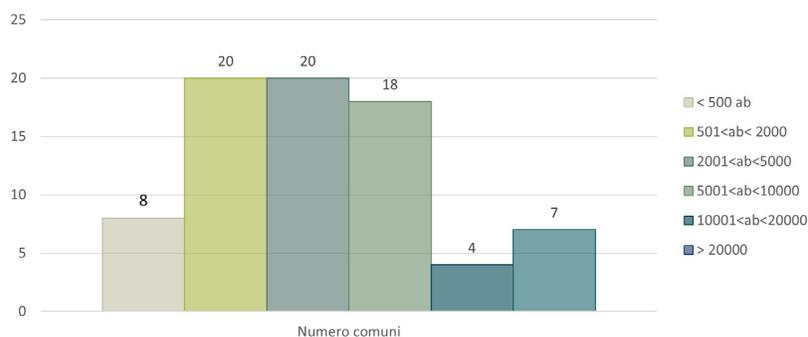


Fig. 2 Comuni aderenti all’iniziativa “Case a 1 euro” per classi demografiche. Fonte: elaborazione degli autori su dati demografici ISTAT al 31 dicembre 2022.

Le differenze territoriali si manifestano anche negli esiti delle iniziative, che hanno riscontrato maggior successo nei comuni dell’area centrale e settentrionale della penisola. In gran parte dei centri del Meridione sono invece emersi ostacoli significativi

che hanno determinato un precoce fallimento dei programmi, con l'interruzione già nella fase iniziale di cessione degli immobili inutilizzati da parte dei privati. Un dato significativo emerge dall'analisi delle quotazioni medie di mercato, in cui i valori degli immobili nei comuni meridionali (circa 594 €/mq) risultano inferiori rispetto a quelli del Centro (circa 749 €/mq) e del Nord Italia (circa 827 €/mq)⁴. Tale disparità potrebbe essere attribuita a una serie di fattori e caratteristiche intrinseche, tra cui la posizione geografica e il grado di attrattività turistica dei diversi comuni.

Tra le prime esperienze si contano quelle dei comuni di Gangi e di Salemi⁵, entrambi in Sicilia, che hanno avuto esiti divergenti. Il programma di riuso degli immobili nel centro storico di Gangi, un antico borgo siciliano del territorio delle Madonie, ha riscosso un notevole successo con l'assegnazione, dal 2013 ad oggi, di circa 108 abitazioni, suscitando l'interesse dei proprietari per la cessione gratuita a soggetti privati disposti a investire in un ambizioso progetto di recupero e valorizzazione. Contrariamente, il tentativo del Comune di Salemi, nel 2008, di avviare un analogo processo per il recupero dei numerosi edifici abbandonati, in parte distrutti dalla catastrofe del Belice che ha colpito la località nel 1968, è fallito inesorabilmente, anche a causa dell'instabilità nell'amministrazione comunale. Negli ultimi anni, a partire dal 2019, il progetto è stato riavviato con la messa a disposizione di 36 immobili in un quadro strategico di rigenerazione e valorizzazione del centro storico, anche in chiave turistica.

La disamina delle diverse esperienze nel campo della cessione e vendita del patrimonio immobiliare in disuso rivela una diversificazione significativa negli approcci adottati e nei risultati conseguiti, che consente di riconoscere alcune casistiche ricorrenti e valutarne la diffusione rispetto al quadro generale delle esperienze riportato nella tabella 1. Circa il 13% dei comuni ha manifestato pubblicamente la volontà di aderire all'iniziativa,

⁴ Agenzia delle Entrate, Banca dati delle quotazioni immobiliari, 1° trimestre 2023, zona OMI centro storico/centro urbano, destinazione d'uso residenziale, stato conservativo normale, abitazioni civili.

⁵ Zoe Dare Hall «A €1 dream scheme sparks a wider homebuying trend in Sicily», Financial Times, 10 Agosto 2022. <https://www.ft.com/content/fdcda477-2a09-4598-8c8b-20463170c8ac>; John Hooper «Sicilian mayor offers historic houses for €1 each», The Guardian, 0 Settembre 2008. <https://www.theguardian.com/world/2008/sep/02/italy>

suscitando l'interesse di potenziali acquirenti, senza riuscire a formalizzare un bando. Un esempio emblematico di questa criticità è rappresentato dal caso di Lecce nei Marsi, in Abruzzo, dove l'amministrazione comunale ha reso pubblica la decisione di intraprendere l'iniziativa nel marzo del 2015. Tuttavia, questa mossa ha generato una forte opposizione e un notevole clamore mediatico, spingendo la popolazione a rivolgersi all'Agenzia delle Entrate per ottenere una stima del reale valore degli immobili proposti, paventando una possibile manovra speculativa. Di conseguenza, l'ente comunale ha deciso di non procedere con l'emissione del bando, determinando di fatto l'interruzione del progetto.

La complessità di queste iniziative è ulteriormente accentuata da sfide di natura tecnico-amministrativa, principalmente determinate dall'assetto proprietario e dalla frammentazione catastale. Questi ostacoli si sono rivelati in molte circostanze insormontabili, compromettendo l'operatività e l'efficacia del progetto. In alcuni casi, i comuni offrono immobili appartenenti al demanio comunale, ottenuti per usucapione dopo un prolungato periodo di abbandono ultraventennale. In altre circostanze, quando il comune non dispone di un patrimonio immobiliare da alienare, si rivolge ai privati interessati a cedere i loro immobili inutilizzati, offrendoli a un prezzo simbolico di un euro, tramite la pubblicazione di un bando pubblico. Tuttavia, in oltre il 35% dei casi, è proprio in questa fase iniziale che tali esperienze subiscono una brusca interruzione a causa della mancanza di adesioni e manifestazioni di interesse da parte di soggetti privati che faticano a rinunciare alla possibilità di ottenere una migliore valorizzazione sul mercato per i propri immobili, anche se in stato di abbandono.

La disponibilità di immobili, di proprietà pubblica e/o privata, è una condizione necessaria per l'avvio della seconda fase, che prevede la pubblicazione di un avviso pubblico, spesso corredato da un'apposita schedatura degli immobili coinvolti, al fine di raccogliere manifestazioni di interesse da parte dei potenziali acquirenti. La gestione di questo processo può essere supportata dalla partecipazione di enti del terzo settore e soggetti non istituzionali.

Una quota cospicua di comuni (circa il 51%) ha effettivamente portato a termine il proprio obiettivo con la pubblicazione del

bando, seguita dall'acquisizione della disponibilità da parte dei privati venditori e dalla successiva assegnazione degli immobili agli acquirenti. Tra i requisiti più comuni per candidarsi all'acquisto degli immobili figurano l'obbligo di trasferimento della residenza, l'affidamento dei lavori di ristrutturazione a maestranze locali e l'impegno al completamento dell'intervento di recupero entro un termine temporale prestabilito, di solito compreso tra i 3 e i 5 anni. In alcuni casi, è richiesta la stipula di una polizza fideiussoria a favore del comune, come garanzia per l'adeguata esecuzione dei lavori, che funge da deterrente in caso di mancato adempimento da parte dell'acquirente.

Questi criteri vengono solitamente valutati nel bando attraverso l'assegnazione di punteggi specifici, al fine di creare una graduatoria per l'assegnazione del bene al richiedente con il punteggio più alto. Questo assicura criteri di equità e trasparenza, specialmente quando il numero di manifestazioni di interesse supera l'offerta disponibile. Tale approccio è stato declinato in diverse varianti innovative che mirano a promuovere le attività economiche locali o ad utilizzare meccanismi alternativi rispetto alla semplice alienazione degli immobili. Un esempio significativo è rappresentato dal bando del comune di Santo Stefano di Sessanio, in Abruzzo, che richiedeva ai partecipanti di trasferire la residenza nel comune per almeno 5 anni e l'impegno ad avviare una nuova attività imprenditoriale sul territorio (Zoppi, 2023). Rivolto a cittadini, italiani e stranieri, di età compresa tra i 18 e i 40 anni, non residenti nel territorio comunale, si prefiggeva l'obiettivo di incentivare il ripopolamento del borgo attraverso un pacchetto di agevolazioni che prevedeva, oltre alla disponibilità di un'abitazione ad un canone di affitto simbolico, un incentivo economico mensile definito 'reddito di residenza attiva' (per tre anni e fino a 8.000 euro all'anno) e un contributo finanziario a fondo perduto (fino a 20.000 euro) per l'avvio di un'attività economica. Nel caso del comune di Teora, in Campania, il bando è stato indirizzato a famiglie con figli, a cui sono state offerte due opzioni per l'accesso all'abitazione: l'affitto al canone mensile di 150 euro al mese o l'acquisto dell'immobile al prezzo di 5.000 euro. Tra i requisiti del programma è richiesta l'iscrizione dei figli alle scuole presenti nel territorio comunale e la residenza del nucleo familiare nel comune per almeno 3 anni.

Nonostante il contributo richiesto per l'acquisizione degli

immobili fosse notevolmente superiore al prezzo simbolico di un euro, anche se comunque inferiore alla quotazione di mercato, l'iniziativa si è conclusa positivamente con l'adesione al programma di tre nuclei familiari.

Le politiche di contrasto allo spopolamento nel territorio sardo

Le politiche della Regione Sardegna mirano da tempo a contrastare e rallentare il processo di spopolamento in atto, che si manifesta in maniera critica nelle aree interne, sia dal punto di vista demografico che economico. Esse trovano legittimazione anche nel quadro normativo regionale, in particolare all'art. 40 della L.R. 8 del 23 aprile 2015⁶ che si pone l'obiettivo di recuperare il patrimonio edilizio esistente e di promuovere la riqualificazione di ambiti urbani e periferici caratterizzati dalla presenza di una molteplicità di funzioni e da tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati anche attraverso programmi, di iniziativa pubblica o privata, finalizzati alla riqualificazione, sostituzione edilizia, e modifica della destinazione d'uso di aree e immobili. Inoltre, la legge promuove il ricorso a programmi integrati di riordino urbano, nelle zone urbanistiche A e B, finalizzati al recupero e valorizzazione di immobili non utilizzati o sottoutilizzati, devoluti a prezzo simbolico dai proprietari al soggetto attuatore individuato dal programma⁷.

Le misure attivate negli ultimi anni, sotto forma di incentivi economici, hanno tentato di sostenere la ripresa economica e il ripopolamento dei territori, in particolare dei comuni con meno di 3.000 residenti, attraverso modalità premiali per favorire l'incremento delle nascite, le agevolazioni per lo sviluppo di attività commerciali e produttive, e contributi per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa. L'attuazione di tali provvedimenti ha richiesto lo stanziamento di ingenti risorse regionali che, tuttavia, hanno inciso in maniera limitata sulle dinamiche di spopolamento locali. Al contempo, varie amministrazioni hanno avanzato e sperimentato iniziative autonome, senza un coordinamento a livello sovracomunale. Tra queste, si annoverano le esperienze dei programmi "Case

⁶ Capo II – Disposizioni urbanistiche per il trasferimento e il rinnovamento del patrimonio edilizio e per la promozione dei programmi integrati per il riordino urbano, LR 8/2015.

⁷ Art. 40, comma 9 della L.R. 8/2015 della Regione Sardegna.

a 1 euro”, promossi dai comuni di Bonnanaro (OR), Romana (SS), Sedini (SS), Ollolai (NU), Nulvi (SS) e Montresta (OR). Si tratta di centri abitati localizzati in regioni geografiche di collina e montagna, alcuni in contesti scarsamente accessibili del territorio della Barbagia e della Planargia⁸.

Il primo comune sardo a intraprendere questa iniziativa è stato Nulvi, nel febbraio del 2016, ottenendo un discreto successo con l’assegnazione delle sette unità immobiliari coinvolte, concludendo il progetto nel settembre 2020. Un’altra esperienza positiva si registra nel comune di Bonnanaro, in cui sono state rese disponibili per la cessione sei proprietà nel centro storico, nel quadro del programma avviato nel luglio 2022.

L’esperienza di Ollolai si distingue come un caso unico e distintivo nel contesto regionale. L’interesse del comune per le politiche di riuso abitativo risale al 2016, con l’emissione del primo avviso pubblico finalizzato alla raccolta delle manifestazioni di interesse alla cessione di immobili inutilizzati. Nella prima fase è stata adottata la formula della vendita degli immobili, che ha interessato uno stock di circa 30 unità immobiliari con destinazione residenziale. Il successo di questa esperienza, anche a livello mediatico, ha stimolato l’amministrazione comunale a riproporre, alla fine del 2021, un’ulteriore iniziativa con la collaborazione della cooperativa Comunità di Ollolai e la Confederazione AEPI (Dipartimento Nazionale Aree Rurali e Montane), per la cessione di immobili in affitto al canone mensile simbolico di un euro, per un totale di trenta unità abitative e venti locali commerciali. La particolarità del programma, in questo caso, è stata quella di prevedere un’agevolazione sul canone di affitto di durata quinquennale, alla scadenza del quale l’importo sarà adeguato ai valori di mercato, che attualmente si attestano intorno ai 250 euro mensili. Sulla scia del precedente bando, l’amministrazione comunale, in collaborazione con l’associazione culturale Sa Mata, ha recentemente promosso il progetto “Work from Ollolai/Traballa dae Ollolai”, che si rivolge, invece, a professionisti ed esperti disposti a lavorare in *smart working* da Ollolai, in alloggi offerti in affitto al canone di un

⁸ Lo studio della Regione Sardegna del 2013 «Comuni in estinzione. Gli scenari dello spopolamento» ha classificato i comuni di Bonnanaro, Romana, Ollolai in condizioni di attuale e prevedibile malessere demografico e il comune di Montresta a rischio scomparsa (Regione Sardegna, Centro Regionale Programmazione, 2013).

euro per un periodo massimo di un mese, al fine di promuovere uno scambio culturale ed esperienziale tra le comunità locali ed estere, focalizzato, in particolare sulle conoscenze legate alle nuove professioni digitali, allo scopo di generare nuove opportunità occupazionali. Tali iniziative sono state supportate parallelamente con la redazione del *Programma Integrato di Riordino Urbano Ollolai Capitale* del 2021, in cui è stato definito un insieme di interventi di rigenerazione e riattivazione delle unità edilizie, di rigenerazione del tessuto connettivo, dei luoghi e degli spazi relazionali, oltre a una serie di interventi immateriali e di azioni di supporto attraverso l'introduzione della figura del *community manager* (Fenu, 2020).

In altri comuni del territorio sardo l'iniziativa non è stata accolta altrettanto favorevolmente. Il comune di Montresta, ad esempio, pur avendo aderito al progetto nell'ottobre del 2019, ad oggi non ha ancora ricevuto proposte di cessione di immobili in disuso, a fronte di oltre 120 richieste di acquisto, come risulta dai dati disponibili sul portale istituzionale. Gli stessi esiti sono stati riscontrati nei comuni di Romana e di Sedini, che hanno avviato il programma, rispettivamente, nel 2021 e nel 2022, ma ancora non hanno ricevuto manifestazioni di interesse da parte di proprietari interessati alla cessione di immobili abbandonati.

La disamina delle esperienze rilevate consente di evidenziare caratteri comuni e aspetti critici che hanno caratterizzato diffusamente le iniziative attivate sul territorio sardo che, al netto di un limitato numero di casi virtuosi, si contraddistinguono prevalentemente per la loro mancata concretizzazione.

L'impostazione generale dei programmi risulta coerente e uniforme, in considerazione dei criteri adottati e rispetto agli obblighi contrattuali previsti. In particolare, la manifestazione di interesse per la cessione degli immobili deve essere vincolata solitamente per un periodo di almeno tre anni, il che garantisce un'adeguata finestra temporale per eventuali richieste di acquisizione. Allo stesso tempo, l'acquirente, a cui è attribuito l'onere delle spese legate al trasferimento di proprietà, è tenuto a rispettare le tempistiche per la stipula del contratto di compravendita (entro 2 mesi dall'assegnazione), e per l'inizio dei lavori di ristrutturazione (entro 12 mesi) e il loro completamento (entro 3 anni). Il peso degli oneri previsti non è, tuttavia, valutato in rapporto alle quotazioni di mercato degli immobili, a parità di

stato di conservazione, del centro storico dei comuni interessati (che nel caso della Sardegna variano dai 575 € al mq di Romana ai 700 € al mq di Ollolai), pregiudicando la partecipazione di soggetti interessati alla conclusione di un'operazione economicamente vantaggiosa.

Uno dei punti di debolezza è rappresentato dal ruolo degli enti comunali, limitato allo svolgimento di attività di mediazione nelle fasi di avvio dei programmi, a garanzia del rispetto degli interessi pubblici, ma inattivo nella gestione del rapporto tra venditore e acquirente. Questa circostanza non consente di assicurare la conclusione degli iter procedurali entro tempistiche congrue, determinando incertezza, in particolare, tra gli acquirenti, privi della necessaria assistenza istituzionale nella fase di trasferimento degli immobili.

Una criticità è rappresentata dalla discrezionalità concessa nel trasferimento della residenza presso il comune in cui sono localizzati gli immobili, che, sebbene venga indicato come criterio premiale, non costituisce un obbligo per gli acquirenti, limitando, conseguentemente, l'efficacia di progetti che si strutturano proprio su questo presupposto. Infine, l'assenza di manifestazioni di interesse per la cessione degli immobili in una quota rilevante dei contesti analizzati palesa la mancanza di indagini preliminari finalizzate a verificare la reale disponibilità degli immobili da parte della comunità locale, su cui si dovrebbe basare l'eventuale attivazione dei procedimenti.

La rigenerazione del patrimonio immobiliare tra politiche pubbliche e dinamiche di mercato

In Italia il fabbisogno abitativo è in gran parte soddisfatto dal patrimonio immobiliare privato, in proprietà o in locazione, soggetto alle condizioni dei mercati immobiliari locali. La dinamicità del mercato, in termini di domanda e di valori immobiliari, influenza le scelte dei proprietari verso soluzioni che massimizzino l'estrazione della rendita come avviene, ad esempio, nelle aree metropolitane e nei territori a vocazione turistica con il fenomeno degli affitti brevi. Al contrario, in presenza di una domanda debole sul mercato, si registrano fenomeni di abbandono o di sottoutilizzo di una quota rilevante del patrimonio immobiliare, che comprende alloggi sottoccupati da nuclei familiari di dimensioni ridotte o unipersonali, immobili

ereditari che risultano indisponibili per mancanza di un accordo tra i comproprietari oppure seconde case soggette a forte svalutazione per le condizioni di contesto e per lo stato di manutenzione, in attesa di condizioni di mercato che garantiscano un rientro economico degli investimenti (Daglio *et al.*, 2021).

L'ampia diffusione su scala nazionale dell'iniziativa 'Case a 1 Euro' consente di inquadrarla tra le buone pratiche introdotte dagli enti locali per affrontare le problematiche dello spopolamento e dell'abbandono del patrimonio immobiliare. L'opportunità di acquisire un immobile ad un prezzo simbolico, cattura l'attenzione di investitori italiani e stranieri per i vantaggi economici che l'operazione potrebbe produrre o per il desiderio di abitare, in maniera più o meno stabile, in contesti in grado di offrire stili di vita alternativi rispetto ai contesti urbani e metropolitani. In alcuni casi rappresentano occasioni concrete per la fascia di popolazione più giovane di conseguire un'autonomia abitativa, al contempo favorendo l'obiettivo di interesse generale di rinascita delle comunità locali. I molteplici benefici potenziali hanno spinto un gran numero di comuni italiani ad avviare tali programmi, sebbene con esiti non sempre soddisfacenti.

Le amministrazioni comunali che sono riuscite ad attuare i programmi di vendita esprimono generalmente un bilancio positivo dell'operazione, anche in virtù del fatto che tali iniziative non comportano alcun costo per le casse comunali. Tuttavia, i reali benefici per le comunità locali appaiono esigui, così come le ricadute positive per il tessuto socioeconomico, che si limitano ad operazioni di marketing territoriale che non coinvolgono in alcun modo i residenti. La ristrutturazione di alcune abitazioni appare inefficace ad arrestare il declino delle aree interne, che soffrono per la trasformazione e l'indebolimento del tessuto sociale e l'inevitabile rarefazione dei servizi di prossimità (Cersosimo *et al.*, 2022).

Il successo dell'iniziativa è indiscutibilmente legato alle adeguate condizioni del mercato immobiliare locale e alla possibilità di chiudere positivamente il bilancio economico dell'operazione di acquisto e ristrutturazione. La scarsa disponibilità da parte dei proprietari delle abitazioni in disuso potrebbe essere correlata ad un minore coinvolgimento e interesse nell'adesione alla proposta di cessione di proprietà immobiliari che potrebbero ottenere un maggiore apprezzamento nel mercato immobiliare locale e

garantire al proprietario un reale ricavo economico attraverso l'alienazione (Colavitti *et al.*, 2018). Su questo aspetto potrebbero agire eventuali misure fiscali per l'incremento delle imposte sulla proprietà degli immobili non utilizzati, incentivando in tal modo il proprietario alla cessione del bene. I livelli di rendita incidono anche sulla propensione all'adesione al programma da parte dei potenziali acquirenti che, oltre al prezzo di acquisto simbolico, devono sostenere le spese per la ristrutturazione dell'immobile, per gli onorari tecnici, per le spese notarili e per la successiva gestione del bene. Ulteriori fattori che possono disincentivare gli acquirenti riguardano, ad esempio, le tempistiche vincolanti, in alcuni casi anche particolarmente brevi, per l'esecuzione dei lavori di ristrutturazione, incluso l'espletamento delle procedure amministrative e delle pratiche edilizie. Spesso non è possibile effettuare una stima preliminare del costo totale dell'operazione, a causa dei costi aggiuntivi che potranno sopraggiungere in corso d'opera, determinando il rischio che l'investimento economico si riveli di gran lunga superiore al valore finale dell'immobile. Anche gli incentivi statali per la ristrutturazione e l'efficientamento energetico, che possono offrire la detrazione fiscale di una quota significativa sulle spese sostenute, non sono spesso sufficienti a rendere l'operazione vantaggiosa.

In conclusione, l'iniziativa "Case a 1 euro" si rivolge anche a potenziali acquirenti alla ricerca di un investimento immobiliare redditizio, ma esiste il rischio reale che l'apparente beneficio di un acquisto pressoché gratuito della casa possa rivelarsi illusorio in ragione di un costo finale dell'operazione tale da renderla economicamente svantaggiosa o comunque meno conveniente rispetto alle iniziali aspettative.

La difficoltà di rivendere un immobile recentemente acquistato e ristrutturato in tempi ragionevoli può diventare un problema significativo, specialmente in un mercato immobiliare debole. Sebbene l'intento iniziale fosse quello di promuovere prioritariamente la residenzialità stabile, i potenziali acquirenti potrebbero essere scoraggiati dalla prospettiva di non poter rivalutare facilmente la loro scelta in futuro, sperimentando condizioni di isolamento sociale e geografico, anche in termini di carenza di opportunità e di servizi di prossimità. Al contrario, un basso costo della vita nei contesti rurali e marginali può costituire un fattore di attrazione per coloro che cercano uno stile di vita

alternativo o per i giovani che aspirano a realizzare un progetto di vita autonoma, ostacolato dai costi elevati delle abitazioni nelle grandi città. In realtà prevale l'interesse verso un uso temporaneo degli immobili acquistati per scopi turistici, anche con l'obiettivo di ottenere potenziali profitti, o semplicemente per trascorrere periodi prolungati in contesti percepiti come lontani dalla frenesia della vita urbana.

Conclusioni

La valutazione delle diverse esperienze ci porta a riflettere sulla reale efficacia di politiche volte a contrastare l'abbandono dei territori periferici e fragili. Queste politiche, spesso incentrate sulla vendita a basso costo del patrimonio immobiliare, rispondono a una concezione semplificata e idealizzata dello spazio rurale, promossa da una interpretazione estrema del marketing turistico (Lanzani e Pasqui, 2011) e da una visione limitata alla mera componente materiale. Tale approccio, anche quando in grado di produrre ricadute positive sul territorio, difficilmente riesce a contribuire in maniera significativa ad arginare i processi di abbandono, non incidendo sui valori sociali e identitari e sulla qualità di vita dei "restanti" (Teti, 2022). La problematica dello spopolamento costituisce una vulnerabilità sistemica per l'intero territorio nazionale che non può essere affrontata esclusivamente con misure e iniziative locali, in assenza di una cornice strategica frutto di una sinergia tra i vari livelli della governance territoriale. Il recupero e il riuso abitativo del patrimonio immobiliare assume un ruolo fondamentale nell'implementazione di una strategia di sviluppo socio-economico, che dovrebbe scaturire da un processo di co-progettazione con le comunità locali, integrato nel quadro delle politiche nazionali (come la Strategia Nazionale Aree Interne) e della programmazione territoriale (Tantillo, 2022; Renoldi e McComas, 2023). Nell'ultimo decennio, tra i differenti incentivi e iniziative adottate per contrastare lo spopolamento, la proposta delle "Case a 1 Euro" ha conosciuto una diffusione e un'adesione rilevanti, coinvolgendo anche contesti meno colpiti dal calo di residenti. L'opportunità di recuperare e valorizzare immobili in disuso o in stato di rudere, affidando ai privati la responsabilità delle spese di ristrutturazione e gestione, non ha suscitato sempre un interesse sufficiente, registrando risultati

eterogenei nella fase attuativa tra i diversi comuni coinvolti nell'iniziativa. Fin dall'inizio l'iniziativa ha attirato l'attenzione di individui provenienti da tutto il mondo attratti dall'idea di stabilirsi in caratteristici borghi italiani per condurre uno stile di vita particolare, entrando a far parte di una "comunità del margine", idealmente percepita come portatrice di valori positivi (De Rossi, 2019; De Rossi e Mascino, 2020). Non sempre l'impatto con la nuova realtà e con le condizioni di marginalità connesse risulta positivo, compromettendo così l'obiettivo di aumentare la residenzialità stabile a vantaggio di un utilizzo degli immobili per usi temporanei o per scopi turistici e ricettivi. Nella maggioranza dei casi, le ricadute sul tessuto socioeconomico, in termini di contrasto al fenomeno dello spopolamento, risultano limitate a poche contaminazioni delle comunità locali da parte di cittadini italiani e stranieri. Un aspetto di grande interesse, che meriterebbe ulteriori approfondimenti, è la valutazione a lungo termine degli esiti delle iniziative. È importante indagare l'effettivo recupero e utilizzo degli immobili acquistati, l'eventuale avvio di un'attività economica, la permanenza dei nuovi residenti e il loro livello di soddisfazione nel tempo. Questi fattori sono fondamentali per comprendere appieno l'impatto delle politiche adottate e per orientare eventuali azioni future. Talvolta si verifica che i nuovi proprietari decidano di rivendere l'immobile, anche allo stesso prezzo di acquisto, poiché non sono in grado di sostenere i costi di ristrutturazione, che si rivelano superiori alle aspettative, oppure a causa di insoddisfazione riguardo alla scelta effettuata.

La crescente esposizione mediatica del fenomeno è indicativa della sua rilevanza, anche se si tratta di iniziative sperimentali su scala locale, prive di una politica strutturale che affronti il problema nella sua complessità. Per tale motivo, raggiungono risultati differenti nella fase di attuazione, pur partendo da analoghe manifestazioni di interesse, spesso trascurando le peculiarità e le specifiche problematiche dei territori coinvolti (Giuffrida *et al.*, 2021). Un'ulteriore riflessione merita il legame con il fenomeno turistico, che determina un ripopolamento stagionale dei comuni interessati, poiché l'acquisto delle abitazioni raramente è finalizzato alla residenza stabile. Di conseguenza, gli immobili rimangono inutilizzati per gran parte dell'anno o vengono destinati all'affitto breve per scopi ricettivi, con

potenziali impatti negativi sugli obiettivi originari dell'iniziativa. Al contrario, potrebbero emergere benefici dalla sperimentazione di programmi alternativi, come lo scambio di informazioni ed esperienze tra le comunità rurali e il contesto internazionale. Ad esempio, l'adozione della formula dell'affitto a canone simbolico per brevi periodi potrebbe attrarre professionisti ed esperti, facilitando la condivisione di conoscenze con la popolazione locale e favorendo la contaminazione culturale. Questo potrebbe inoltre determinare un incremento delle opportunità occupazionali e alimentare processi di innovazione e nuove progettualità dal basso (Granata, 2021). Dunque, divengono 'insostenibili' e prive di efficacia le politiche di corto respiro che guardano attonite al territorio in attesa di risposte e mirano a concretizzare forme abitative localizzate di breve durata, ma che rischiano di aumentare il disagio e lo scontento. Politiche prive di strategie complessive di recupero della cittadinanza attiva, con uno sguardo 'miope' sul futuro dei territori e incapaci di dare risposta a quelle nuove forme di abitare che in essi cercano spazio.

Bibliografia

Allison J. (2006). «Over-Educated, Over-Exuberant and Over Here? The Impact of Students on Cities». *Planning, Practice & Research*, 21(1): 79-94. DOI: <https://doi.org/10.1080/02697450600901541>.

Barca F., Casavola P., Lucatelli S., a cura di, (2014). *Strategia Nazionale per le Aree Interne*. Materiali UVAL, 31.

Benson M., O'Reilly K. (2016). «From lifestyle migration to lifestyle in migration: Categories, concepts and ways of thinking». *Migration Studies*, 4(1): 20-37. DOI: <https://doi.org/10.1093/migration/mnv015>.

Carrosio G. (2019). *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Roma: Donzelli.

Carrosio G. (2020). «L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione». In: Cois E., Pacetti V., a cura di, *Territori in movimento. Esperienza LEADER e progetti pilota per le aree interne*. Torino: Rosenberg & Seller.

Carta M., Ronsivalle D. (2015). *Territori Interni. La pianificazione*

integrata per lo sviluppo circolare: metodologie, approcci, applicazioni per nuovi cicli di vita. Roma: Aracne.

Cersosimo D., Librandi F., Nisticò R. (2022). «Case a 1 euro: critica dell'ideologia del borgo-merce». In: Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A., a cura di, *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi.* Roma: Donzelli.

Colavitti A. M., Floris A., Serra S. (2018). «Dalla conservazione alla rigenerazione dei centri storici. Alcune riflessioni sul contesto sardo». *Urbanistica Informazioni*, 278 (Special Issue): 61-66.

Copus A., Mantino F., Noguera J. (2017). «Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion? ». *Italian Journal of Planning Practice*, 7(1): 24-49.

Daglio L., Marchigiani E., Zanfi F. (2021). «Case in affitto: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale». In: Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F., a cura di, *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica.* Bologna: Il Mulino.

De Rossi A., a cura di, (2019). *Riabitare l'Italia: Le aree interne tra abbandoni e riconquiste.* Roma: Donzelli.

De Rossi A., Mascino L. (2020). «Patrimonio». In: Cersosimo D., Donzelli C., a cura di, *Manifesto per riabitare l'Italia.* Roma: Donzelli.

Fenu N. (2020). «Strategie per territori a bassa densità nelle aree interne della Sardegna. I casi di Nughedu Santa Vittoria e Ollolai». *ArchistoR (Extra)*, 7: 1767-1779. DOI: 10.14633/AHR293

Giuffrida, S., Trovato, M.R., Strigari, A., Napoli, G. (2021). «“Houses for One Euro” and the Territory. Some Estimation Issues for the ‘Geographic Debt’ Reduction». In: Bevilacqua, C., Calabrò, F., Della Spina, L., eds, *New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies*, 178. Cham: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-48279-4_98.

Granata E. (2021). *Placemaker. Gli inventori dei luoghi che abiteremo.* Torino: Einaudi.

Khoo S., Graeme H., McDonald P. (2008). «Which Skilled Temporary Migrants Become Permanent Residents and Why?».

The International Migration Review, 42(1): 193–226. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2007.00118.x>.

Lanzani A., Pasqui G. (2011). *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*. Milano: Franco Angeli.

Regione Sardegna - Centro Regionale di Programmazione (2013). *Comuni in estinzione. Gli scenari dello spopolamento in Sardegna*. Progetto IDMS-2013.

Testo disponibile sul sito: https://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20140120091324.pdf

Renoldi S., McComas J. S. M. (2023). «SNAI e PNRR in Sardegna. Prospettive di integrazione in tema di servizi e di sviluppo locale nella programmazione 2021-2027». *Quaderni di Lavoro CRENoS* 01/2023. Cagliari: Arkadia.

Sabatini F. (2023). «Dalla remoteness all'attrattività turistica. Un'analisi di discorsi nazionali e locali sulle aree interne». *Rivista geografica italiana*, 2:5-21, DOI: 10.3280/rgioa2-2023oa15919

Solero E., Vitillo P. (2021). «Territori fragili al centro. Le aree interne, luoghi da riabitare», *Territorio*, 97 (Special Issue *I territori fragili della pandemia: interpretazioni, luoghi, progetti e politiche*, a cura di Pasqui G. e Curci F.): 132-137. DOI: <https://doi.org/10.3280/tr2021-097-supplementooa12937>.

Tantillo F. (2022). «La Snai sui territori. La co-progettazione: dalla partecipazione al coinvolgimento strategico dei cittadini». In: Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F., a cura di, *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*. Roma: Donzelli.

Teti V. (2022). *La restanza*. Torino: Einaudi.

Viesti G. (2021). *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Bari-Roma: Laterza

Zoppi M. (2023). «Making Inner Areas Attractive Again? Local Policy Strategies to Counter Depopulation and Economic Decline in Abruzzo, Italy». *Scienze Regionali*, 1-24. DOI: 10.14650/108250.

Anna Maria Colavitti è professoressa ordinaria in Tecnica e pianificazione urbanistica all'Università di Cagliari (DICAAR), dove insegna Fondamenti di Urbanistica e Pianificazione urbana. La sua pluriennale attività di ricerca si è consolidata prevalentemente sul ruolo e le funzioni del patrimonio territoriale locale nei processi di pianificazione alle diverse scale. È responsabile scientifica di progetti europei (Horizon 2023), progetti nazionali (PRIN), di accordi di collaborazione sullo sviluppo locale delle aree interne (UNICA_ARiA-UNIMOL). amcolavt@unica.it

Alessio Floris è assegnista di ricerca in Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari, dove svolge attività di ricerca e di supporto alla didattica nel campo della pianificazione urbana e territoriale. I suoi interessi scientifici si focalizzano sui temi della rigenerazione urbana, del patrimonio immobiliare pubblico, del recupero dei centri storici, dei servizi ecosistemici, con particolare attenzione alle aree interne e marginali. alessio.floris@unica.it

Virginia Onnis è dottoranda in Ingegneria Civile e Architettura. I suoi interessi di ricerca si focalizzano sullo studio di linee guida e modelli per la definizione di politiche integrate, piani e programmi di sviluppo locale, in particolare nelle aree fragili. virginia.onnis@unica.it

Sergio Serra è ricercatore RTD-B in Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell'Università di Cagliari. Le sue principali linee di ricerca riguardano gli strumenti per la cattura della rendita e la gestione del piano urbanistico nell'ottica della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo, le politiche per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico culturale e paesaggistico, i piani e i programmi per lo sviluppo locale. Ha svolto attività di consulenza per gli enti locali nella redazione di piani urbanistici comunali e di piani particolareggiati per i centri storici. sergioserra@unica.it