

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

**La questione abitativa a Roma:
politiche di emergenza e azioni collettive**

Carlotta Caciagli

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Abstract

Le politiche per la casa in Italia rivestono un ruolo residuale intercettando solo una piccola fetta di popolazione disagiata [Baldini, Poggio 2013]. Gli interventi nazionali e locali hanno rinunciato a investimenti in programmi di edilizia residenziale e le politiche abitative sono progressivamente coincise con quelle emergenziali rispondendo in modo discontinuo alle varie facce del disagio. Di questo disagio Roma è un caso particolare. Qui insieme a una disattesa domanda di casa è cresciuto un conflitto sociale che ha visto attori politici e attori non istituzionali, come i movimenti per il diritto all'abitare, incontrarsi nell'arena delle politiche abitative. Negli ultimi anni questi movimenti hanno conquistato un ruolo politico che ha permesso loro di essere co-protagonisti nell'elaborazione d'importanti strumenti di *policy* (ad esempio la delibera regionale 18/2014).

Questo lavoro si propone di indagare il disagio abitativo a Roma attraverso due percorsi: da un lato analizzando le principali caratteristiche delle politiche in vigore, dall'altro descrivendo il conflitto prodotto intorno alla posta in gioco dell'abitare. Se la politica dell'emergenza si è dimostrata insufficiente, i movimenti si sono rivelati importanti voci di pressione e denuncia. Scopo dell'articolo è far emergere il ruolo di queste forze sociali nell'arena politica e nel gettare le basi per un approccio alla questione abitativa che la agisca per il contenuto che le è proprio: quello strutturale e urbano.

The Italian model of housing policy is declared as a residual one [Baldini, Poggio 2013]. Social housing construction is continuously declining and national and local governances are renouncing to invest in long-term perspective projects. Recent reforms frame housing policies as an emergency issue providing fragmented answers to the complex panorama of

housing discomfort. Even if there is no safe place, Rome represents a particular case of this problem. Here non-institutional actors, as the housing right social movements, are collecting actions from below and increasing the social conflict around the house. The political role conquered in the years by these movements drove to the elaboration of important policy instruments not yet deeply inquired and implemented (as the regional delibera n.18 of 2014). The present work aims at discussing the housing question in Rome following two different paths: by a side analysing the main features of the national and local policies employed to face the housing need; by the other, discussing the conflict and its political outcomes. If the current politics reveal insufficient, social movements demonstrate to be important actors of 'voice' and 'pressure'. Then, the goal of the article is to shed a light on the role played by these movements in the housing policy arena and in shaping new paradigms for approaching the topic: not as an emergency but as a structural and urban issue.

Parole chiave/Keywords

Emergenza abitativa, Politiche abitative, Movimenti sociali, Diritto alla casa / *Housing emergency, Housing policies, Social movements, Right to the house*

Il disagio abitativo: un'introduzione

La questione abitativa assume oggi nelle città italiane una nuova centralità. Per un numero crescente di famiglie l'accesso alla casa è ostacolato o negato a causa di redditi discontinui e di un mercato di locazione caratterizzato da una cospicua crescita dei prezzi [Nomisma 2007]. Questa precarietà, che secondo indagini recenti [Nomisma-Federcasa 2016] riguarda circa 1.7 milioni di nuclei in affitto, si manifesta oggi con maggior forza ed evidenza tanto da essere descritta, dai media e dagli attori istituzionali, come una vera e propria emergenza.

La città di Roma è un esempio paradigmatico di questo disagio ma anche un caso singolare nella sua riproduzione. Nella capitale sono più di 40 mila i nuclei dichiarati in emergenza abitativa [Dipartimento progetti di sviluppo 2015] mentre gli sfratti emessi nel 2014 hanno riguardato un nucleo su 240 famiglie residenti, al fronte di una media nazione di una su 334 [Quaderni di statistica 2014]. Alle famiglie sotto

sfratto e a quelle in lista per l'alloggio popolare (circa 30mila) si aggiungono i 3.500 nuclei residenti nei centri di assistenza alloggiativa temporanea (i CAAT), nonché le famiglie occupanti di immobili vuoti e abbandonati organizzate con i movimenti per il diritto all'abitare. Anche se non ci sono censimenti ufficiali, sono circa 10mila le persone che intraprendono la strada della lotta sociale per la casa, rispondendo dal basso all'esigenza insoddisfatta di un tetto sopra la testa. Roma non è solo «la città di case senza gente e di gente senza casa» [Ciccarelli 2016] ma anche il contenitore urbano di un patrimonio umano e sociale in grado di rivendicarne sorti diverse [Cellamare 2014; Censis 2012].

Scopo di quest'articolo è evidenziare l'insufficienza di un approccio alla questione abitativa basato sull'emergenza e documentare il ruolo dei movimenti sociali per il diritto all'abitare nell'arena delle politiche abitative e nell'elaborare strumenti di *policy* alternativi a quelli *mainstream*. Tali considerazioni, circoscritte al contesto romano, tengono conto delle caratteristiche strutturali del disagio, dei risultati sino ad ora raggiunti dalle politiche applicate e del contributo apportato dai movimenti. Nel successivo capitolo si passeranno in rassegna le peculiarità delle *policies* nazionali e locali facendone emergere il tenore emergenziale; nel terzo si parlerà dell'ingresso dei movimenti nell'arena di questa politica pubblica e l'ultimo capitolo sarà invece dedicato ad osservazioni conclusive.

Le politiche per la casa fra nazionale e locale

Se la politica per la casa si configura come il tentativo pubblico di fronteggiare problemi di esclusione e di povertà [De Leone, La Forgia 2007], dobbiamo riconoscere che lo sforzo italiano degli ultimi venti anni non ha adempiuto il compito. Già distinte da un paradigma privatistico [Kemeny 1981], negli anni Novanta, sulla scia di un più generale *framework* neo-liberista e inserite in un processo di deregolamentazione [De Lucia 2003], le politiche nazionali per la casa hanno smesso di investire in modo sostanziale in programmi di edilizia residenziale pubblica [Tosi, Cremaschi] arrivando oggi a soddisfare appena 1/3 della domanda [Nomisma-FederCasa 2016]. Il concetto stesso di *casa popolare* è andato via via scardinandosi per essere sostituito da quello di *alloggio sociale*, cioè di un'abitazione privata a canone concordato [Berdini 2014]. Con questa perdita di progetti a lungo termine, le politiche abitative si sono concretate in aiuti mirati al reinserimento temporaneo delle

famiglie nel libero mercato riducendosi poi a interventi emergenziali [De Leone, La Forgia 2007] che tamponassero le manifestazioni più evidenti del disagio piuttosto che contrastarne le cause.

Oggi la cornice legislativa nazionale delle politiche abitative coincide con il Piano casa elaborato dall'ex ministro delle Infrastrutture Maurizio Lupi. Un indirizzo politico che si propone come "straordinario" intitolandosi *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*. Espressione della tendenza descritta sopra, il Piano casa (d.l. n.47 del 2014), tramite l'articolo 3 prevede «l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico di proprietà dei comuni, di enti pubblici territoriali e di enti autonomi per le case popolari al fine di facilitare l'accesso all'acquisto della casa». Le risorse derivanti dalla vendita dovrebbero essere investite per la manutenzione degli alloggi Erp esistenti (art. 4). Il Piano casa si distingue anche per il divieto (art. 5) per chi occupa senza titolo un immobile di prendere la residenza e di avere l'allacciamento ai pubblici servizi. Una negazione dai drammatici risvolti sociali che pone l'articolo 5 al centro di dure polemiche: il divieto viene riconosciuto come il tentativo di rispondere a problemi sociali tramite misure repressive e di ordine pubblico.

A livello metropolitano romano si parla del disagio abitativo come una delle più impellenti sfide sociali ed economiche [Dipartimento di sviluppo 2015] ma nonostante ciò risposte provvisorie rispetto alla cronicità del disagio provengono anche dalle istituzioni locali, sempre più soggette all'aleatorietà del reperimento dei fondi [Baldini, Poggio 2013]. Esempio di ciò è l'operazione di dismissione dei *residences* (Caat), istituiti dal Comune di Roma durante la prima giunta Veltroni come una sistemazione temporanea per le famiglie in attesa dell'alloggio popolare. Dati i costi altissimi dell'affitto delle strutture al fronte delle condizioni abitative poco degne per i nuclei residenti, la giunta Marino nel 2013, prima con l'assessore Daniele Ozzimo e poi con Francesca Danese, ha iniziato un processo di dismissione delle strutture. Per far uscire le famiglie è stato usato, e si sta usando, il *bonus casa* (deliberazione comunale n.150 del 2014), un aiuto monetario di circa 600 euro mensili per una durata massima di quattro anni. Una soluzione che, anziché veicolare le famiglie verso una risoluzione sistematica della loro indigenza, ne ha incrementato la precarietà costringendo le famiglie a reinserirsi nel libero mercato con l'unica garanzia di un contributo pubblico temporaneo.

Contro quest'approccio emergenziale a Roma si è prodotto un forte conflitto sociale. Dimostrandosi coscienti delle dinamiche trans-scalari che animano i territori

da loro vissuti [d'Abergo, Moini 2011] e affermando la necessità di prese in carico strutturali, i movimenti per il diritto all'abitare hanno saputo richiamare attorno al tema della casa una continua attenzione, prima mediatica e poi istituzionale. Attraverso la conquista di spazi di riconoscimento, questi movimenti si sono resi co-autori, non al di fuori di una relazione conflittuale, dell'elaborazione di riforme che iniziano a muovere in una direzione opposta rispetto alle politiche correnti. Un esempio di ciò è rappresentato dalla delibera regionale n.18 del 2014, posta in gioco di una battaglia ancora tutta da giocare, ma di cui i movimenti sono attori fondamentali.

I movimenti per il diritto all'abitare nell'arena politica

In un sistema di *welfare* che riesce a soddisfare le esigenze abitative solo di una minima percentuale di famiglie, i movimenti sociali rappresentano spesso l'unica alternativa alla strada. Tramite la ri-appropriazione di edifici vuoti e l'auto organizzazione, il disagio abitativo trova in queste azioni dal basso una configurazione nuova che mira a recuperare la precarietà e trasformarla in qualcosa di altro. Accanto a questa funzione sociale, i movimenti si stanno affermando per un loro rilevante ruolo politico. Ruolo politico che affonda le sue radici già agli inizi del 2000, quando le proteste messe in campo dai movimenti capitolini si erano tradotte nell'elaborazione di una delibera comunale, la n. 110 del 2005. Con questo strumento il Comune di Roma riconosceva il problema della casa e al tempo stesso inaugurava una collaborazione fra movimenti e istituzioni territoriali (municipi) grazie all'edificazione di sportelli per il disagio abitativo [La Forgia, De Leone 2007]. Nel corso degli anni è cresciuto il riconoscimento della legittimità di queste lotte e ciò ha permesso l'apertura di altri canali per la partecipazione dei movimenti alle politiche urbane. L'interazione non ha riguardato solo la delibera del 2005 e non si è fermata a un livello municipale e comunale. Se da un lato gli ultimi avvenimenti hanno confermato una continuità rispetto all'ingresso dei movimenti nell'arena politica, dall'altro hanno fatto emergere un dato nuovo: la capacità di queste forze di modificare dal basso equilibri di potere su una scala meno locale. Esempio di tutto ciò è la battaglia politica per l'attuazione della delibera regionale n. 18 del 2014, uno strumento di *policy* ancora da realizzare ma espressione di un protagonismo politico sempre più rilevante.

Tra il 2011 e il 2014 gli *Tsunami tour* [Armati 2015], serie di occupazioni simultanee di edifici vuoti da parte dei tre principali movimenti per il diritto all'abitare

romani (Coordinamento cittadino di lotta per la casa, Blocchi precari metropolitani e Action), hanno reso evidente l'entità del disagio abitativo romano e la forza del conflitto sociale. L'attenzione mediatica e diplomatica prodottasi attorno a queste occupazioni ha aperto uno spazio di confronto tra i movimenti e la Regione Lazio, da loro identificata come uno dei naturali interlocutori per le proprie rivendicazioni. Proprio la regione, dopo la progressiva cessione di responsabilità dallo stato ai governi locali, è diventata uno dei principali responsabili della promozione di politiche abitative [Baldini, Poggio 2013], nonché l'ente a cui le agenzie territoriali per l'edilizia residenziale pubblica, l'Ater nel caso romano, fanno capo. La forte pressione diretta verso l'assessorato alle Politiche abitative del Lazio ha prodotto due importanti risultati: la promessa dell'instaurazione di un tavolo di confronto con i movimenti per vigilare sulla questione abitativa [Armati 2015] e l'elaborazione condivisa di una delibera, la n.18 del 2014, intitolata *Piano straordinario per l'emergenza abitativa nel Lazio e attuazione del Programma per l'emergenza abitativa per Roma Capitale*. Approvato dalla giunta regionale nel gennaio del 2014 come delibera d'indirizzo, il *Piano straordinario per l'emergenza abitativa* si è tradotto in delibera attuativa, la numero 110, nel marzo del 2016. I due anni intercorsi tra le due approvazioni, hanno visto movimenti e Regione relazionarsi tramite modalità conflittuali e collaborative che hanno portato, in più di un'occasione, ad una progettazione di cui i primi sono stati protagonisti.

Benché s'inscriva sempre all'interno di un quadro emergenziale, la delibera disegna importanti inversioni di tendenza. Innanzitutto, con uno stanziamento di oltre 197 milioni di euro, si torna ad investire sull'edilizia residenziale pubblica tramite la costruzione e il reperimento di 1200 alloggi popolari. A questa conquista materiale dei movimenti per il diritto all'abitare ne va aggiunta una simbolica, ma non meno rilevante per gli equilibri politici. La delibera distribuisce il totale degli alloggi in percentuali uguali a tre categorie riconosciute come le tre facce dell'emergenza casa di Roma: gli iscritti alle graduatorie per le case popolari, gli abitanti dei *residences* e i militanti dei movimenti. Gli occupanti dunque, non solo sono riconosciuti come destinatari d'interventi pubblici, ma gli si concede un diritto alla casa che la descrizione di «abusivi» o «illegali», ribadita a livello nazionale dal Piano Casa, costantemente gli nega. Un altro importante segnale di controtendenza è rappresentato dal sostegno che la delibera mostra verso la pratica del recupero e auto-recupero d'immobili abbandonati e occupati a scopo abitativo, importante conquista anche rispetto a una riqualificazione urbana più generale [Berdini 2014].

Nonostante il decreto attuativo, la messa in pratica della delibera sembra ancora tutt'altro che scontata. Le opposizioni provengono da vari fronti, non ultimo dal Comune di Roma che all'interno della delibera compare come l'ente gestore dell'assegnazione degli alloggi. Il commissario straordinario Francesco Paolo Tronca, subentrato alla direzione del Campidoglio dopo lo scandalo di Mafia Capitale, si è opposto soprattutto al riconoscimento del diritto all'abitare agli occupanti: in nome della difesa della legalità dunque, concedere una quota del 33% ai militanti dei movimenti è stato considerato un fatto non negoziabile. L'opposizione si è realizzata nella scrittura di una delibera comunale, la numero 50, resa nota lo scorso aprile 2016. Denominata dai media e dagli attivisti 'contro-delibera-Tronca', questo nuovo strumento presenta due varianti essenziali: esclude gli abitanti dei *residences* dalle categorie beneficiarie degli alloggi e riduce a 15 –anziché a 33 –la percentuale da riservare agli occupanti. Anche se non ancora applicata, la delibera-Tronca ha avuto l'immediato effetto politico di bloccare quella regionale.

Se da una parte la Regione non ha preso, pubblicamente attraverso comunicati stampa e dichiarazioni, una posizione in merito, i movimenti hanno rilanciato con forza tramite piazze, cortei e manifestazioni, denunciando l'illegittimità di un intervento fatto, secondo i movimenti, fuori dalle competenze di un'amministrazione provvisoria. La delibera dunque, successo politico e simbolico dei movimenti, è ancora tutta da realizzare. La sua messa in pratica con ogni probabilità dipenderà dai nuovi equilibri che si riusciranno a mettere in campo dopo giugno 2016, quando il neo eletto sindaco Virginia Raggi (M5S) inizierà la sua attività nella Capitale. Benché l'emergenza casa non sia stata protagonista della campagna elettorale, il diritto all'abitare compare come uno dei punti chiave del suo programma (Movimentocinquestelle.it) e il disagio abitativo è riconosciuto dall'ex candidata come una delle impellenti emergenze romane. Ma se da un lato Raggi ha parlato di diritto ad un affitto che non superi il 20% del reddito familiare, della necessità di censire e recuperare gli immobili sfitti di proprietà pubblica e destinarli a persone in difficoltà abitativa nonché di vigilare e rendere più efficienti i sistemi di assegnazione degli alloggi Erp [Romatoday 2016], resta forte l'appello della nuova eletta alla legalità. Appello che potrebbe non rendere scontato il dialogo fra le istituzioni e i movimenti capitolini.

Conclusioni

9

Sfrattati, abitanti dei *residences*, occupanti o in lista per le case popolari: le facce del disagio abitativo sono molteplici, in Italia e ancor più a Roma. Inscritte nella cornice più ampia del neo-liberismo, le politiche nazionali e locali hanno rinunciato a interventi strutturali elaborando risposte emergenziali spesso insufficienti rispetto alle esigenze. A questa tendenza si oppongono molti attori sociali come per esempio i movimenti per il diritto all'abitare. Queste forze sociali non sono solo in grado di agire risposte dal basso, ma si sono anche dimostrate capaci di inserirsi all'interno dell'arena delle politiche abitative. Uno spazio conquistato oggi non per la prima volta: già nel 2005 l'incontro tra movimenti e istituzioni aveva condotto all'elaborazione di una delibera comunale di cui i movimenti erano stati promotori. Le azioni degli ultimi anni sono sfociate nella creazione di altri importanti strumenti di *policy* come la delibera regionale n. 18 del 2014 che, sebbene non sancisca il passaggio verso un'istituzionalizzazione dei movimenti, si presenta come un elemento di continuità rispetto a esperienze passate e non solo. La delibera è anche indice della capacità dei movimenti d'interloquire con attori istituzionali nuovi e muovere verso dimensioni scalari più ampie affermando la questione dell'abitare non come locale ma come trasversale [d'Albergo, Moini 2014].

Sebbene il ruolo politico conquistato dai movimenti non sia né definitivo né scontato, il messaggio veicolato ha una portata politica più complessa. Non solo politiche più lungimiranti, i movimenti rivendicano un cambiamento più ampio, un'inversione di tendenza che comporti l'affermazione della casa non come merce ma come diritto: all'abitare la casa come la città. L'importanza dei movimenti risiede qui: nella conquista di una legittimità di parola che permetta l'insinuarsi di approcci sociali e politici alternativi a quelli in vigore.

BIBLIOGRAFIA

Armati, C.

2015 *La scintilla. Dalla valle alla metropoli, una storia antagonista della lotta per la casa*. Roma, Fandango.

Baldini, M. e Poggio, T.

2013 *The italian housing system and the global financial crisis*, in «Journal of housing and built environment», 2, 29, p.317-334.

Berdini, P.

2014 *Le città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*. Roma, Donzelli editore.

Cellamare, C.

2014 *Roma città autoprodotta. Ricerca urbana e linguaggi artistici*. Roma, Manifestolibri.

Censis

2012 *Il valore sociale a Roma. Rapporto sulla coesione comunitaria nei territori di Roma Capitale*. [online] <http://www.censis.it>

Ciccarelli, R.

2015 *Viaggio a Roma, la città delle case senza gente e di gente senza casa*. [online] <http://ilmanifesto.info/viaggio-a-roma-la-citta-delle-case-senza-gente-e-di-gente-senza-casa>

Comune di Roma

2005 *Deliberazione programmatica sulle politiche abitative e sull'emergenza abitativa nell'area comunale romana*. Delibera 110 del 2005.

2016 *Piano di attuazione del programma regionale per l'emergenza abitativa per Roma Capitale – Prima calendarizzazione interventi*. Delibera 50 del 2016.

Consiglio dei ministri

2014 *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*. Decreto Legge 28 marzo 2014, n. 47.

d'Albergo, E. e Moini, G.

2011a *Politics, power and the economy in Rome: continuity and change in an urban regime*, in «Metropolises», 12, p. 1-23.

2011b *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*. Roma, Ediesse.

De Leone, F. e La Forgia, A.

2007 *La partecipazione fra concertazione e conflitto: il caso dell'emergenza abitativa*, in D'Albergo, E. e Moini, G., *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*. Roma, Aracne.

De Lucia, V.

2003 *Il nuovo piano regolatore di Roma e la dissipazione del paesaggio romano*, in «Meridiana», 47-48.

Dipartimento progetti di sviluppo e finanziamenti europei,

2015 *Sviluppo urbano sostenibile. Le strategie di Roma Capitale*. [online]

http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/PON_metro/Strategia_Sviluppo_US/ROMA_CAPITALE_Allegato_3_-_Strategie_di_sviluppo_urbano_e_allegati.pdf

Kemeny, J.

1981 *The myth of home ownership: Private versus public choice in housing* Tenue. London, Routledge,.

Ministero dell'Interno - Ufficio Centrale di Statistica

2014 *Gli sfratti in Italia. Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo*. [online]

<http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/Pubblicazione%20sfratti%202014.pdf>

Nomisma-ministero delle Infrastrutture

2007 *La condizione abitativa in Italia*. [online]

http://www2.nomisma.it/fileadmin/User/LA_CONDIZIONE_ABITATIVA-2010.pdf

Nomisma-Federcasa

2016 *Edilizia pubblica insufficiente: ne usufruiscono 700.000 famiglie, 1/3 di chi versa in situazioni di disagio.* [online]

http://www.nomisma.it/images/comunicatistampa/2016-01-29_nomisma_federcasa_rev.pdf

Raggi, V.

2016 *Diritto all'abitare.* [online]

<http://www.movimento5stelle.it/virginiaraggisindaco/singola7.html>

Regione Lazio

2014 *Piano straordinario per l'emergenza abitativa nel Lazio e attuazione del Programma per l'emergenza abitativa per Roma Capitale.* Delibera 18 del 2014.

2016 *Attuazione del programma per l'emergenza abitativa per Roma Capitale.* Delibera 110 del 2016.

Romatoday

2016 *#aroma serve: dai trasporti al turismo, cosa farà Virginia Raggi? Parla il programma, 3 giugno 2016.* [online]

<http://www.romatoday.it/politica/elezioni/comunali-roma-2016/virginia-raggi-candidata-sindaco-programma.html>

Tosi, A. e Cremaschi, M.

(n.d.) *Housing policies in Italy.*