

La situazione abitativa a Roma e in Italia. Analisi, traiettorie e politiche

Chiara Davoli

RPS

Disagio e vulnerabilità abitativa rappresentano fattori specifici della povertà; per lungo tempo il fenomeno è stato ampiamente trascurato sia nell'ambito delle riflessioni teoriche sia dalle politiche sociali. Oggi sta riemergendo una nuova

questione abitativa come conseguenza di trasformazioni socio-economiche che moltiplicano situazioni di rischio ed emergenza. Questo contributo ha l'obiettivo di analizzare la situazione abitativa, con uno specifico focus sulla città di Roma.

1. Premessa

Ci troviamo in una società in cui innumerevoli eventi possono intaccare le tradizionali sicurezze, generando situazioni di rischio e fragilità: improvvisa perdita del lavoro, riduzione dell'orario lavorativo, reddito basso, lunghi periodi di disoccupazione, ingenti spese improvvise, malattie ecc.; rispetto al passato, il rischio di «cadute» e «ricadute» in situazioni di disagio è più frequente (Olagnero, 1998). Il fenomeno dell'impoverimento non è più un fatto marginale, determinato da circostanze «anormali», ma può colpire anche la popolazione non-esclusa (Negri, 2006). Già nel giugno 2010 il Consiglio europeo ha dovuto adottare la Strategia Europa 2020 che impone il raggiungimento di alcuni standard di crescita e benessere, tra cui la riduzione di almeno 20 milioni di persone a rischio povertà ed esclusione. Siamo ancora lontani dal raggiungimento di quest'obiettivo: secondo i dati Eurostat¹, un quarto della popolazione europea vive in condizioni di indigenza e aumenta la forbice delle disuguaglianze tra i paesi (Davoli, 2015; Atkinson, 2015); in Italia, oltre il 28% della popolazione è a rischio povertà o esclusione: pari a oltre 18 milioni di persone.

Se nel mondo di ieri la stabilità occupazionale, i modelli di protezione sociale, le reti di supporto e i sistemi familiari stabili garantivano un po' di sicurezza sociale (Morlicchio, 2012; Castel, 1997), nel mondo di oggi

¹ Dati Eurostat, 2018, disponibili all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

la «quotidianità si fa “normalmente” insicura» (Negri, 2006, p. 14). La precarizzazione lavorativa, la difficile conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, l'invecchiamento della popolazione, le trasformazioni della struttura familiare e dei supporti di prossimità, le opportunità di accesso alla casa incidono sulla struttura delle disuguaglianze sociali e abitative (Ranci, 2008). Inoltre, le dinamiche economiche, la ristrutturazione del welfare e le azioni di policy messe in campo dai diversi governi non hanno permesso di affrontare e superare adeguatamente questa emergenza. A partire da questa premessa, il presente contributo propone un focus sulla città di Roma con l'obiettivo di cogliere le forme di povertà abitativa che stanno riemergendo e osservare eventuali squilibri territoriali all'interno dei diversi municipi. Nel secondo paragrafo, si fa un breve excursus delle politiche di *housing* e della situazione abitativa in Italia; nel terzo paragrafo, si analizzano le principali fonti secondarie per osservare la struttura patrimoniale, le dinamiche immobiliari, i livelli di disagio e di vulnerabilità abitativa della Capitale. Infine, nel quarto paragrafo, si riporta un'analisi di sintesi sulla nuova questione abitativa che sta emergendo a Roma e nelle principali città italiane e una riflessione conclusiva sul tipo di intervento delle politiche sociali.

2. La questione abitativa e le politiche per la casa

In Italia non c'è una politica sistematica sul tema della casa che sia in grado di cogliere e affrontare le diverse sfumature con cui si presenta il problema (Tosi, 2008). Oggi la questione abitativa si dispiega lungo due situazioni estreme che vanno dalla grave esclusione («i senza casa») a circostanze di stress economico e di difficoltà al risparmio che aumentano il rischio di caduta in condizioni abitative problematiche (ad esempio, ritardi nel pagamento delle utenze, delle rate del mutuo o del canone di locazione).

Il quadro attuale del nostro paese rispecchia le scelte e le vicende passate. Sin dal secondo dopoguerra c'è stata una preferenza accordata alla proprietà dell'abitazione: dallo slogan della Dc «meglio proprietari che proletari», è prevalsa un'ideologia privatistica che ha puntato a far diventare proprietarie di case anche le famiglie a basso reddito. Sono state effettuate scelte politiche di sostegno al credito e agevolazioni fiscali per l'accesso alla proprietà² e investimenti di edilizia sovvenzionata inferiori a quelli di altri paesi anche nel periodo di espansione economica

² Legge n. 715/1950, legge n. 892 del 1986 «legge Goria», prestito diretto per

(Minelli, 2004; Tosi, 2008). A metà degli anni '80 si contavano solo 125 mila abitazioni di edilizia residenziale pubblica, a fronte delle 600 mila che erano state previste dal piano decennale³ (Graziani, 2005). Dagli anni '90, inizia a prevalere l'idea di «fare cassa» per il risanamento del debito pubblico: vengono applicate molte disposizioni in materia di privatizzazione, cartolarizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Come mostrano i dati di Federcasa (2014), il ricavato dalle vendite, lontano dai prezzi di mercato, non è stato sufficiente a costruire nemmeno un terzo del patrimonio venduto. Anche l'offerta residenziale destinata ad alcune categorie di lavoratori (poste, ferrovie, etc.) e le case degli enti previdenziali (Inps, ex Inpdap) subisce un graduale e massiccio processo di dismissione⁴. La legge n. 431 del 1998, che disciplina le locazioni e il rilascio degli immobili a uso abitativo⁵, completa la liberalizzazione del mercato delle locazioni e alimenta dinamiche d'innalzamento degli affitti e di espulsione verso aree più periferiche (Graziani, 2005).

Da bene d'uso e d'investimento, oggi l'abitazione è diventata un bene di lusso. Per cinquant'anni la curva dei redditi delle famiglie italiane è sempre stata sopra i prezzi di vendita delle abitazioni, dei canoni di locazione, delle spese per i consumi (Cresme - Riuso, 2012). Negli ultimi tre decenni la tendenza inizia a invertirsi e, a partire dalla recessione economica, i problemi di accesso alla casa e di sovraccarico dei costi diventano insormontabili per gran parte della popolazione. Si diffonde un fenomeno definibile «malessere da-problema-casa» (Olagnero, 2010), generato da stress e sofferenza dovuti allo sforzo di ottimizzare le risorse a disposizione.

Nel 2017 la quota maggiore della spesa è per la casa, che assorbe il 35% del totale: nell'ultimo anno i costi per abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili sono pari a 898 euro mensili (Istat, 2018). Se si calcolano le variazioni della spesa media mensile per l'abitazione e di quella media mensile totale delle famiglie italiane, in rapporto al 1997, osserviamo che la spesa per la casa (incluse le utenze) è cresciuta molto di più del totale.

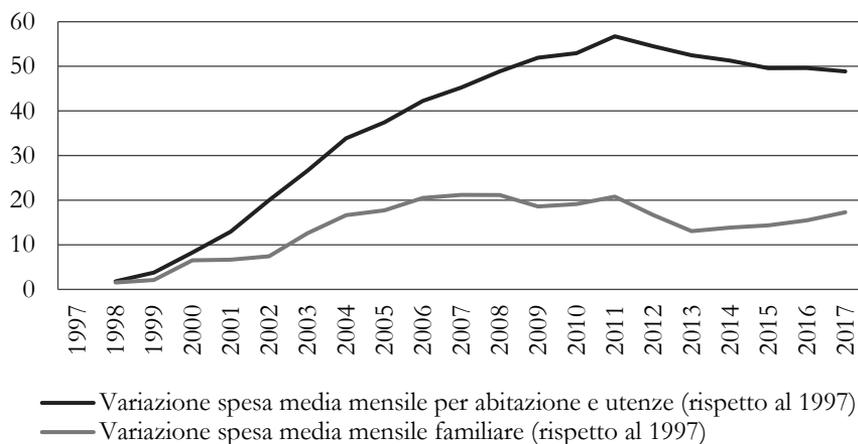
l'acquisto della prima casa; le leggi n. 865/1971, n. 891/1986, n. 179/1992.

³ La legge numero 457 del 1978 sul piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica che stanziava fondi per interventi di costruzione di edifici di edilizia residenziale sovvenzionata e il recupero del patrimonio pubblico.

⁴ D.lgs. n. 104 del 1996 recante disposizioni per l'avvio della dismissione degli enti previdenziali.

⁵ Legge n. 431 del 1998.

Figura 1 - Andamento congiunto della variazione della spesa media mensile per l'abitazione e la spesa media mensile totale, in rapporto al 1997 (valori in euro correnti)



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat.

Negli ultimi dieci anni è gradualmente aumentata la percentuale di popolazione che vive in affitto a prezzi di mercato (passando dal 12,8% nel 2007 al 16,8% nel 2016) e che si è indebitata per acquistare una casa (dal 13,5% al 15,9%)⁶. All'opposto si registra un calo delle famiglie che abitano in un alloggio a canone concordato e di proprietari di case senza mutuo. Questo vuol dire che è aumentato il numero di famiglie che sostiene spese più alte per il mantenimento dell'abitazione e che vive in uno stato di maggiore vulnerabilità e stress economico. Infatti, il sovraccarico dei costi per la casa è maggiore per chi si trova in affitto (65,5%) o paga un canone sociale (22,7%); mentre si abbassa notevolmente per i proprietari di casa (14% per i proprietari con mutuo e 7,6% per chi è senza mutuo)⁷. L'affitto medio a livello nazionale è intorno ai 400 euro: nei comuni metropolitani i canoni sono mediamente più alti rispetto alle zone lontane dai grandi centri urbani. Le famiglie in casa di proprietà con mutuo sostengono una spesa media di 574 euro mensili⁸. Se l'accesso al credito e alla prima casa diventa difficile, le opportunità abitative dipendono sempre di più dalle risorse economiche e materiali trasferite dalle famiglie, così come riscontrabile nella maggior parte dei

⁶ Dati Eu-Silc disponibili on-line nell'anno 2018.

⁷ *Ibidem*.

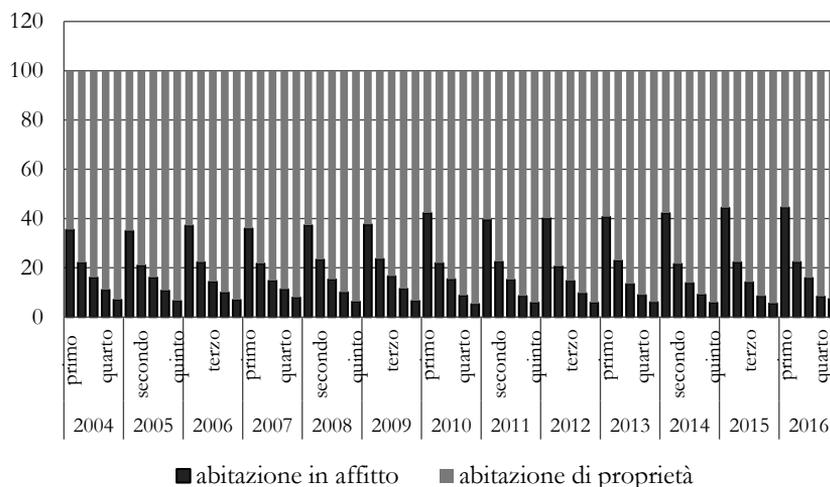
⁸ Questa voce di spesa rimane sommersa nelle statistiche perché è considerata un investimento e non un costo che grava sul reddito.

paesi dell'Europa mediterranea (Olagnero, 1998; Allen e al., 2004; Minelli, 2004; Poggio, 2005). Questa «trasmissione» tende a riprodurre la struttura delle disuguaglianze sociali (Filandri, 2012). «Nel corso degli ultimi 40 anni – osserva Baldini – non è cambiata la quota di famiglie appartenenti al primo quintile che vive in affitto, sempre attorno al 40 per cento, mentre tra i quintili più elevati la fuga verso la proprietà è stata ben più rilevante» (2010, pp. 407-408). Dal 2004 al 2016 le famiglie che vivono in affitto sono soprattutto quelle più povere (primo quintile) e, nel corso del tempo, è diminuita la quota di quelle a basso reddito che vivono in abitazioni di proprietà.

RPS

Chiara Davoli

Figura 2 - Titolo di godimento dell'abitazione per quintile di reddito (anni 2004-2016)

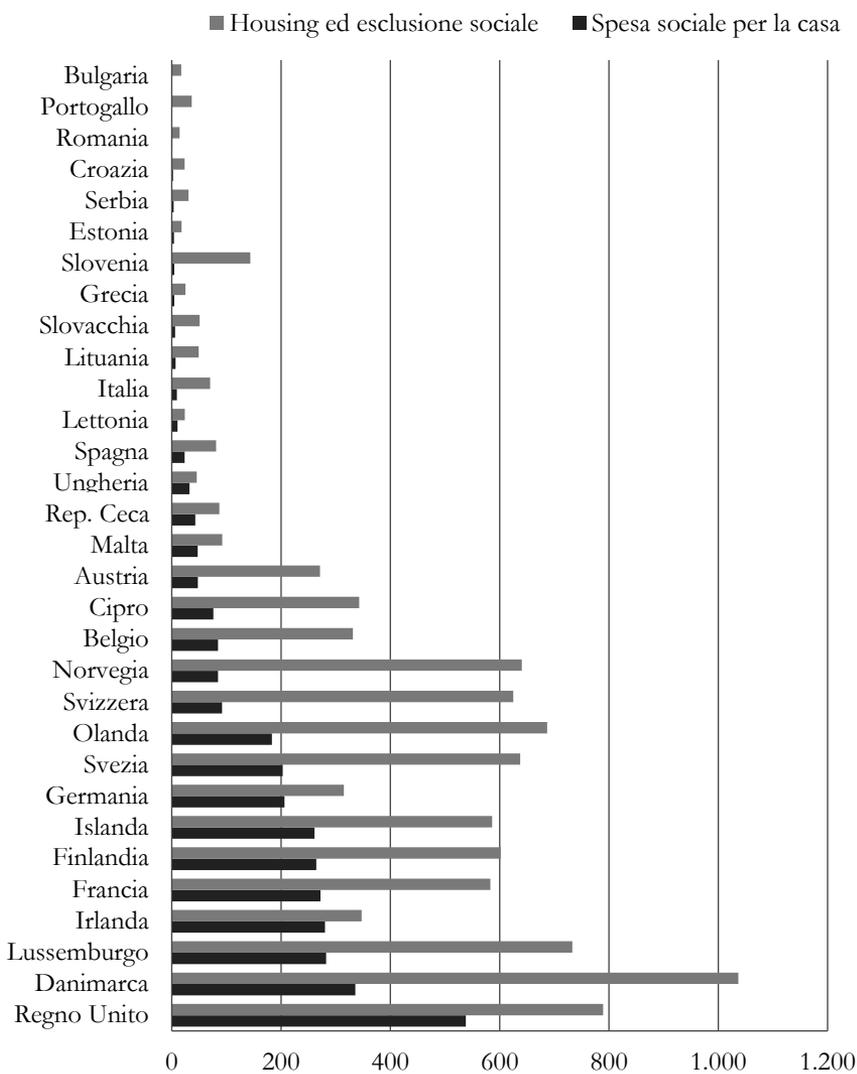


Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurostat - Eu-Silc.

Per quanto riguarda il confronto europeo relativo alla spesa per la casa, l'Italia si trova agli ultimi posti, insieme alla Grecia, al Portogallo e ai paesi dell'Est di recente entrata nell'Ue. Il *social housing* è molto carente rispetto ai paesi del Centro-Nord Europa, dove è maggiore la tutela del diritto all'abitare.

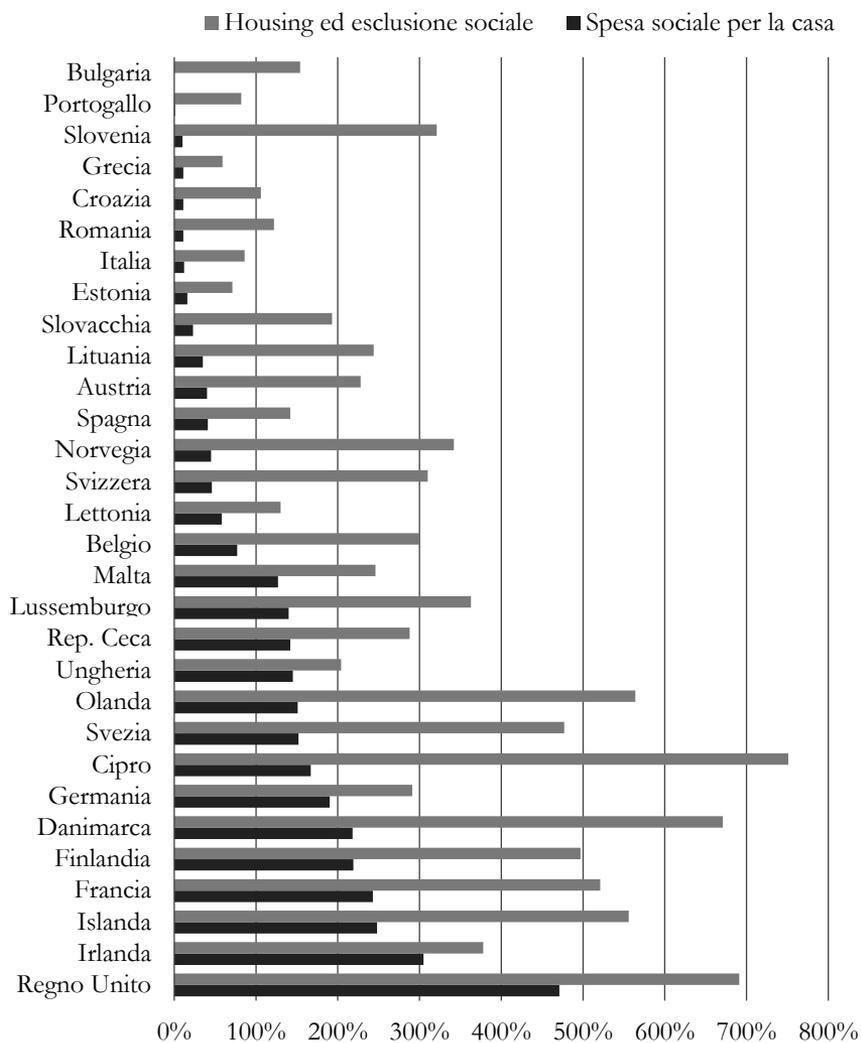
Nel nostro paese le politiche abitative rappresentano un ambito residuale; è soprattutto grazie alle pratiche informali, al ruolo solidale e al trasferimento di risorse svolto dalle famiglie italiane che la questione abitativa non è sfociata in una drammatica emergenza. Questo meccanismo di trasmissione intergenerazionale, tuttavia, è destinato a interrompersi poiché si è spezzata l'illusione di un benessere in aumento.

Figura 3 - Spesa sociale per la casa, euro per abitante (anno 2015)



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurostat - Esspros.

Figura 4 - Spesa sociale per la casa, percentuale sul totale della spesa per protezione sociale (anno 2015)



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurostat - Esspros.

3. La casa a Roma

Gli studi sulla povertà abitativa prendono in esame alcune principali categorie di indicatori: a) titolo di godimento (casa in affitto o di proprietà); b) quota di spesa per l'abitazione; c) affollamento (numero componenti della famiglia per metro quadro); d) qualità dell'abitazione (danni strutturali, umidità, scarsa luminosità); e) caratteristica dell'abitazione (tipo di alloggio, presenza del riscaldamento, spazi esterni, problemi con utenze).

Queste variabili permettono di esplorare il problema lungo la dimensione del disagio abitativo in cui versano le famiglie che vivono in un appartamento sovraffollato rispetto alle proprie esigenze, con servizi essenziali insufficienti o in situazione di stress economico (Graziani, 2005). Molti di questi aspetti, tuttavia, non permettono di cogliere adeguatamente la dimensione della vulnerabilità, che si associa a condizioni di vita caratterizzate da livelli di fragilità sociali che accrescono il rischio di cadere in situazioni più critiche (Ranci, 2008); possiamo definire la vulnerabilità abitativa come uno stato di «sofferenza senza disagio» (Olagnero, 1998).

Tabella 1 - Articolazione concettuale del problema abitativo

Problema abitativo	
Disagio abitativo	Vulnerabilità abitativa
<ul style="list-style-type: none"> Alta incidenza della spesa per l'abitazione sul reddito (più del 25% del reddito) Sovraffollamento Deficit qualità abitazione: alloggio non idoneo, mancanza di riscaldamento, problemi strutturali, umidità, scarsa luminosità, ecc. Rischio di sfratto 	<ul style="list-style-type: none"> Stress economico intermittente: alternanza tra momenti di bassa e alta incidenza della spesa per l'abitazione sul reddito Tendenza al risparmio Sofferenza abitativa a causa di adattamento a condizioni abitative non adeguate alle esigenze personali e familiari Rischio di cadere in una situazione di disagio abitativo

Nei paragrafi che seguono esamineremo la situazione abitativa a Roma per cogliere la portata e l'evoluzione del problema casa e comprendere in che direzione si dovrebbero muovere le amministrazioni locali.

3.1 Il quadro sociale e abitativo

Prima di analizzare gli indicatori sulla situazione abitativa, osserviamo la mappa dell'Indice di disagio sociale che fornisce una misura sintetica delle possibili criticità sociali nella Capitale, considerando il livello di occupazione e scolarizzazione⁹.

I quartieri del quadrante est, che si estendono anche fuori dal Grande raccordo anulare (San Basilio, Tiburtino, Pietralata, Prenestino-Casilino, Tor Bella Monaca, Torre Angela, ecc.), presentano un maggior grado di *potenziale esposizione* a situazioni di disagio. In particolare il municipio VI (Torrespaccata, Torre Maura, Giardinetti-Tor Vergata, Acqua Vergine, Lunghezza, Torre Angela, Borghesiana, ecc.) è quello con il più alto indice di disagio sociale, con valori più alti sia della media comunale che nazionale. Registrano un'esposizione al disagio sociale più attenuata, ma sempre alta, i municipi collocati a nord-ovest e a sud-ovest (Primavalle, Aurelio, Boccea, Trullo, Magliana, Acilia, Ostia, ecc.). I quartieri centrali e quelli a sud (Centro storico, Parioli, Salario Trieste, Nomentano, Ostiense, Garbatella, Eur, Laurentino, Appio Latino, ecc.), ma anche i quartieri storicamente più borghesi collocati a nord (Giustiniana, Foro Italico, Labaro, Montesacro, ecc.), hanno più bassi livelli di disagio socio-occupazionale.

Per quanto riguarda la situazione patrimoniale, dal 2001 al 2011, le abitazioni sono aumentate circa del 10% (1.259.649). Si contano 122.258 alloggi vuoti, il 10% in meno rispetto al conteggio di dieci anni prima. Roma si colloca al quinto posto per la percentuale di case vuote rispetto al totale nazionale (9,4%), dopo Bari, Venezia, Genova e Bologna.

Tra i grandi comuni italiani, la Capitale si posiziona al secondo posto (dopo Genova) per il numero di abitazioni di proprietà: circa due terzi delle famiglie (808.061). I nuclei in affitto sono il 20,7% (111.904) e sono concentrati soprattutto in quei quartieri che presentano valori più alti di Indice di disagio sociale. Al contrario, le case di proprietà si trovano nei municipi più benestanti e con bassa concentrazione di marginalità socio-economica (II, VIII, XI e XII)¹⁰.

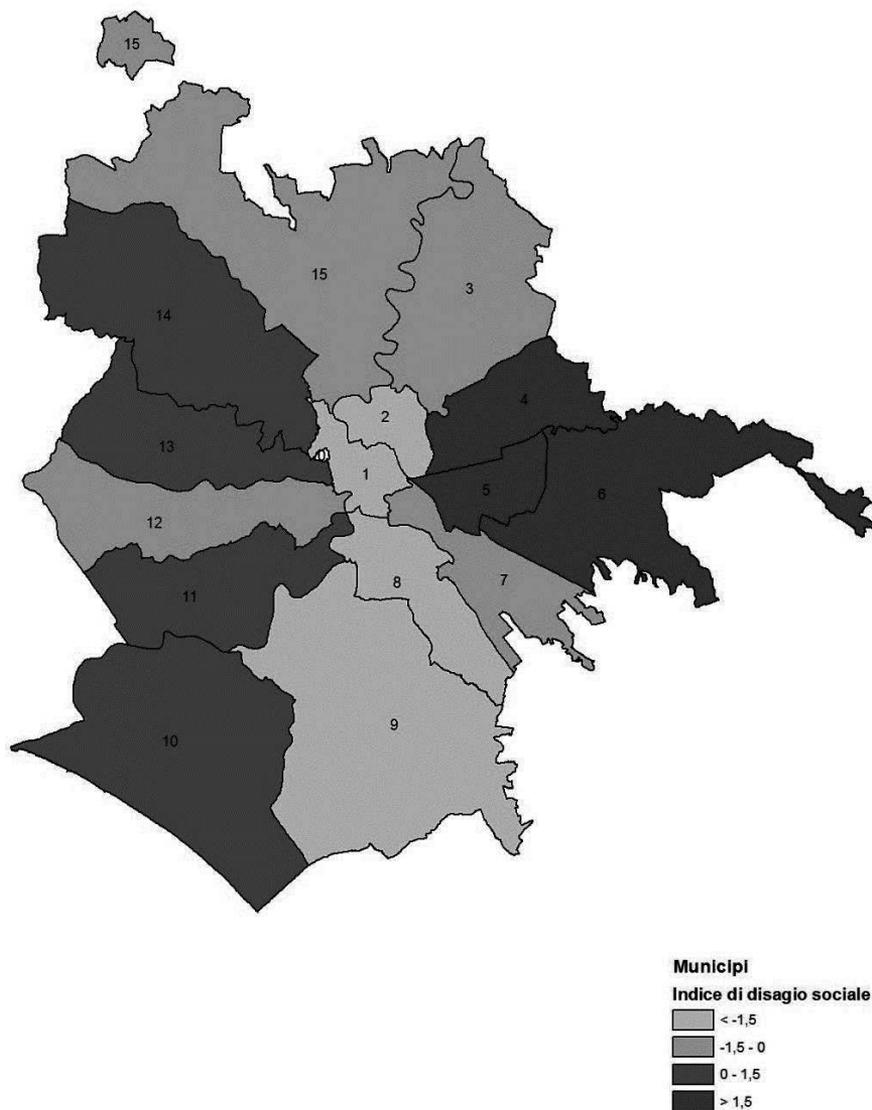
⁹ L'Indice di disagio sociale (Ids) è la media ponderata degli scostamenti dei valori di alcuni indicatori calcolati sull'area interessata rispetto ai corrispondenti valori medi calcolati a livello comunale (sulla base dei dati del censimento del 2011): a) tasso di disoccupazione, b) tasso di occupazione, c) tasso di concentrazione giovanile, d) tasso di scolarizzazione. I valori vanno da 0 (pari alla media comunale, quindi basso Ids) a valori maggiori di 0 (Ids maggiore del corrispondente indice medio di Roma).

¹⁰ Ufficio statistico Comune di Roma, 2017.

Figura 5 - Indice di disagio sociale su media Roma (dati censimento 2011) per Municipio

RPS

LA SITUAZIONE ABITATIVA A ROMA E IN ITALIA



Fonte: Elaborazione Ufficio di statistica di Roma Capitale su dati Istat - 15° censimento.

Tabella 2 - Caratteristiche del patrimonio abitativo a Roma (anno 2011)

Numero di abitazioni censite					
<i>Valori assoluti</i>		<i>Incremento intercensuario 2001-2011</i>			
1.259.649		+11,9%			
Abitazioni occupate da residenti					
<i>Valori assoluti</i>		<i>Incremento intercensuario 2001-2011</i>			
1.137.391		+9,4%			
Abitazioni vuote					
<i>Valori assoluti</i>		<i>% rispetto al totale</i>			
106.914		9,4%			
Altri tipi di alloggi (baracca, tenda, caravan, camper, cantine e altre sistemazioni semipermanenti o improvvisate)					
<i>Valori assoluti</i>	<i>Incremento intercensuario 2001-2011</i>	<i>Numero di altri tipi di alloggio rispetto al totale delle abitazioni occupate (valori per mille)</i>	<i>Famiglie che occupano l'alloggio ad altro titolo</i>		
4.569	210,3%	4,01	9,6%		
Numero di edifici					
<i>Utilizzati</i>	<i>Non utilizzati (perché cadenti, in rovina o in costruzione)</i>		<i>Totale</i>		
171.211	2.909		174.120		
Titolo di godimento					
<i>Proprietà</i>		<i>Affitto</i>		<i>Altro titolo</i>	
<i>Valori assoluti</i>	<i>%</i>	<i>Valori assoluti</i>	<i>%</i>	<i>Valori assoluti</i>	<i>%</i>
800.061	69,7%	239.437	20,7%	111.904	9,6%

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat - 15° censimento.

I dati intercensuari registrano una diminuzione dei residenti nelle zone del centro allargato e un aumento della popolazione nei quartieri più periferici che si estendono verso il Raccordo: in dieci anni, nella così detta «città storica»¹¹ la popolazione residente è diminuita dello 0,6% a

¹¹ L'idea di una zona centrale allargata, che si espande oltre le mura storiche della città, viene definita dal Piano regolatore generale «Città Storica»: «Il valore storico si estende, infatti, oltre le mura Aureliane ed è attribuito a tutti gli insediamenti

fronte di un aumento di 4 punti percentuali nelle altre zone. Inoltre, il numero di abitazioni a uso residenziale è cresciuto di 8,9 punti percentuali nelle zone più periferiche rispetto al centro allargato, in cui si osserva la costante trasformazione del tessuto sociale in fulcro di attività terziarie e turistiche.

3.2 Dinamiche immobiliari e sovraccarico economico

Le analisi compiute dall'Osservatorio del mercato immobiliare (2017) mostrano una dinamica di espansione della città; le transazioni immobiliari residenziali, anche se rimangono di numero maggiore all'interno della città metropolitana, presentano un tasso di variazione medio annuo maggiore nelle zone dell'hinterland. Questo fenomeno si verifica: 1) per l'aumento dei prezzi delle abitazioni nelle zone più centrali della città, che spinge a trovare soluzioni più economiche e confacenti alle esigenze familiari; 2) perché si costruiscono nuovi edifici in territori non saturi di aree edificabili.

Relativamente all'anno 2016, Roma presenta il mercato immobiliare più caro (3.103 euro al mq)¹²; i quartieri al di fuori del Grande raccordo anulare registrano valori immobiliari più bassi, mentre le macroaree centrali e semicentrali hanno valori che si aggirano tra i 6 mila e i 4 mila euro al mq¹³. Poiché il potere di acquisto delle famiglie e la capacità di risparmio sono ancora molto ridotti, chi può permettersi di comprare casa tende ad andare nelle zone più periferiche ed esterne. Questo rappresenta un vero processo di espulsione dal fulcro centrale della città, soprattutto delle classi meno agiate¹⁴ (Glass, 1964; Atkinson, 2000; Graziani, 2005; Ranaldi, 2014). Le zone centrali e semicentrali, che un

otto-novecenteschi e di architettura contemporanea rappresentativi dell'identità e della memoria della comunità. All'interno della città storica sono individuati i diversi tipi di tessuto (medievale, rinascimentale, ottocentesco, ecc.), gli edifici e i complessi speciali e i diversi tipi di spazi aperti».

¹² Osservatorio del mercato immobiliare, Agenzie delle entrate.

¹³ Centro storico (5.962 euro al mq) con un differenziale pari a 1,93 volte la media comunale, Parioli-Flaminio (5.406 euro al mq), Prati-Trionfale (4.465 euro al mq) e Salaria-Trieste-Nomentano (4.281 euro al mq).

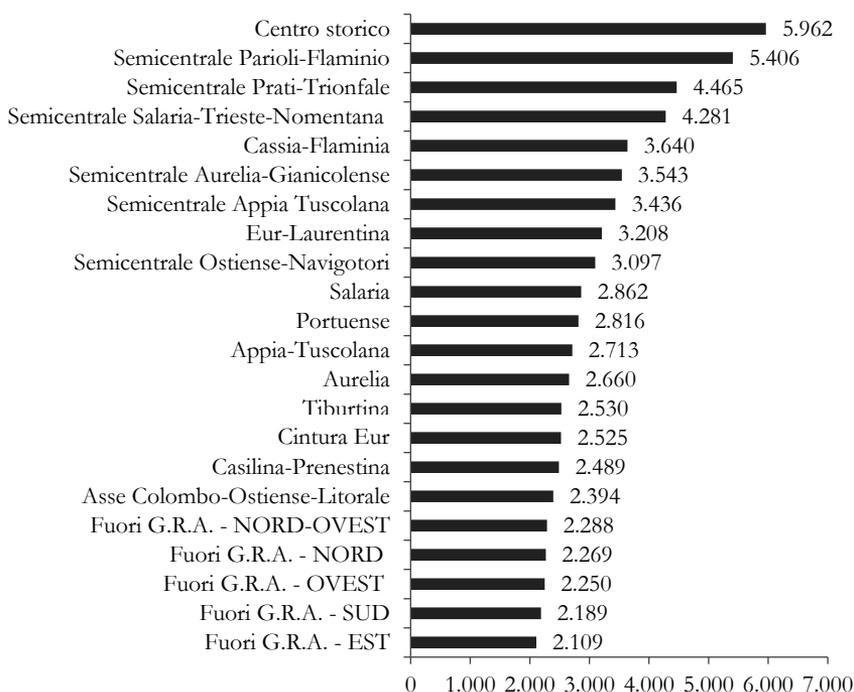
¹⁴ In letteratura il processo di espulsione è definito con il termine *gentrification*, che è stato introdotto dalla sociologa britannica Ruth Glass nel 1964 per spiegare i cambiamenti verificatisi in alcuni quartieri di Londra nel periodo di pieno boom economico. Non esiste una definizione univoca; il concetto viene usato per indicare un insieme di processi urbanistici e sociali (riqualificazioni urbane, innalzamento dei valori immobiliari, cambiamento d'uso di esercizi commerciali, ecc.)

tempo ospitavano quartieri popolari e residenziali (come Trastevere, Garbatella, ecc.), sono destinate a trasformarsi in luoghi d'interesse economico, culturale e turistico. Chi non riesce ad accedere al credito per l'acquisto della casa si rivolge al mercato degli affitti: a Roma nel 2016 il numero di contratti d'affitto registrati è aumentato dell'1,3% rispetto al 2015 e ha riguardato un milione di abitazioni¹⁵.

RPS

Chiara Davoli

Figura 6 - Le quotazioni del mercato immobiliare a Roma Capitale (anno 2016)



Fonte: Elaborazione Ufficio metropolitano di statistica su dati Agenzia delle entrate - Osservatorio del mercato immobiliare.

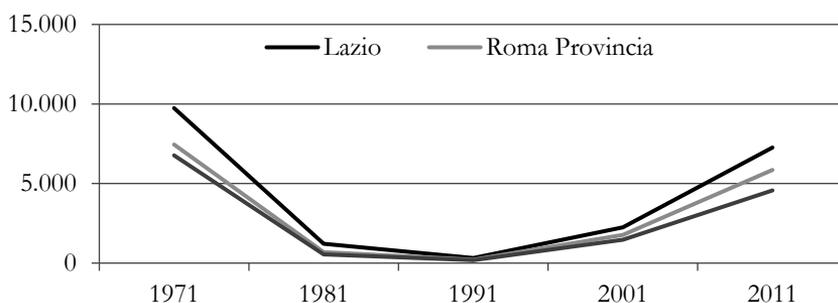
La spesa media dell'affitto costituisce più di un quarto del reddito medio delle famiglie romane; dopo Milano, Roma è il centro urbano con

che cambiano la composizione di un quartiere e producono l'espulsione delle classi popolari verso zone più periferiche.

¹⁵ Dati tratti dall'ultimo rapporto immobiliare dell'Osservatorio immobiliare dell'Agenzia delle entrate e dall'Abi. Dal 2004 il Ministero degli Interni ha sospeso la rilevazione sui contratti di locazione.

l'affitto medio più alto (823 euro), distaccandosi notevolmente da Genova, capoluogo metropolitano con il canone medio più basso (422 euro). In generale, nei grandi comuni le rate di affitto o mutuo sono superiori di 200 euro rispetto ai centri più piccoli e la spesa per abitazione e utenze rappresenta il 41% della spesa totale dei beni non alimentari.

Figura 7 - Serie storica abitazioni e altri tipi di alloggi occupati da persone residenti



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat - 15° censimento.

3.3 Qualità dell'abitazione

Oggi, rispetto al passato in cui molte famiglie vivevano in edifici auto-costruiti, baracche, case sovraffollate e prive di servizi igienici essenziali (Ferrarotti, 1970; Ginsborg, 1989), le condizioni abitative sono tendenzialmente migliorate sia dal punto di vista del fabbisogno abitativo sia della qualità. Tuttavia, si registrano problemi strutturali poiché due edifici residenziali ogni 100 sono in pessimo stato; l'indice di affollamento delle abitazioni¹⁶ è medio-alto (0,7)¹⁷. Inoltre, negli ultimi anni si osserva un aumento del 210,3% del ricorso a soluzioni di sopravvivenza in alloggi fortuiti (4.559 famiglie), come roulotte-caravan, tenda, camper, baracca, garage, cantina o altre sistemazioni semi-permanenti o improvvisate. Roma è la terza città – dopo Napoli e Bari – con il più alto numero di sistemazioni non convenzionali (1,7 ogni 1.000 abitanti); la maggior

¹⁶ Rapporto percentuale tra le abitazioni occupate con meno di 40 mq e oltre 4 componenti o con 40-59 mq e oltre 5 componenti o con 60-79 mq e oltre 6 componenti e il totale delle abitazioni occupate.

¹⁷ Cfr. *La città del disagio abitativo e del degrado edilizio*, in <https://www.urbanindex.it/citt%C3%A0/la-citt%C3%A0-del-disagio-abitativo-e-del-degrado-edilizio/>.

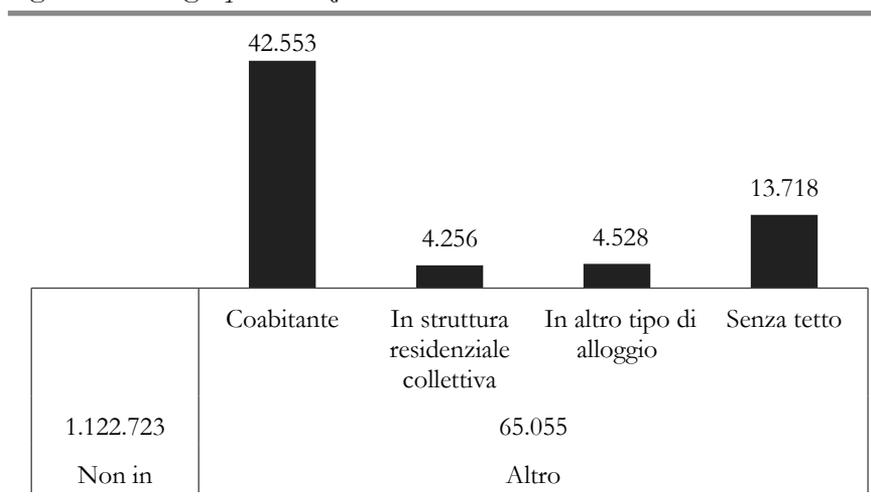
parte si trova nei quartieri che registrano più alte criticità socio-economiche, ma anche nelle zone più centrali della Capitale.

Per quanto riguarda il tipo di situazione abitativa, la maggior parte della popolazione non coabita, ma ben 42.553 famiglie dividono con altri nuclei il medesimo alloggio, 4.256 risiedono in strutture residenziali collettive e 18.246 si trovano in condizioni di marginalità abitativa.

RPS

Chiara Davoli

Figura 8 - Famiglie per situazione abitativa



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat - 15° censimento.

La tabella di seguito riporta alcuni indicatori relativi alla situazione abitativa per municipio; le case in affitto e sovraffollate sono concentrate nei quartieri del quadrante est (municipi IV, V e VI) dove l'Indice di disagio sociale (Ids) e l'Indice di disagio edilizio (Ide)¹⁸ è superiore al resto della città¹⁹.

¹⁸ L'indice di disagio edilizio serve ad analizzare la situazione abitativa dei comuni e la qualità dell'ambiente urbano. L'indice è determinato dal rapporto tra gli edifici residenziali in uno stato di conservazione pessimo o mediocre e il totale degli edifici residenziali nel comune di Roma. Se l'indice è pari ad 1, il disagio edilizio del municipio è pari al disagio medio della città.

¹⁹ L'Ide risulta alto anche nei municipi in cui sono presenti più edifici storici e antichi, come ad esempio il municipio I.

Tabella 3 - Indicatori di sintesi per municipio, Roma

Municipi	Superficie per abitante (mq)	Famiglie in case di proprietà (%)	Ids RM	Ide RM
I	48,4	63,0	-2,28	1,68
II	51,8	71,2	-4,51	0,88
III	39,8	67,7	-0,55	1,21
IV	36,6	64,8	1,87	1,31
V	34,5	69,2	2,33	1,05
VI	34,3	65,8	4,96	1,04
VII	38,9	73,7	-0,53	0,65
VIII	44,2	69,8	-1,72	0,47
IX	41,8	73,5	-2,53	1,35
X	38,0	70,9	0,62	0,83
XI	38,1	67,3	1,12	1,28
XII	41,3	73,8	-1,34	1,01
XIII	38,9	68,9	0,32	0,93
XIV	39,5	69,1	0,21	0,91
XV	44,6	69,4	-1,39	0,73
Roma	40,1	69,3	0,00	1,00

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat - 15° censimento.

3.4 Le procedure di sfratto in Italia e a Roma

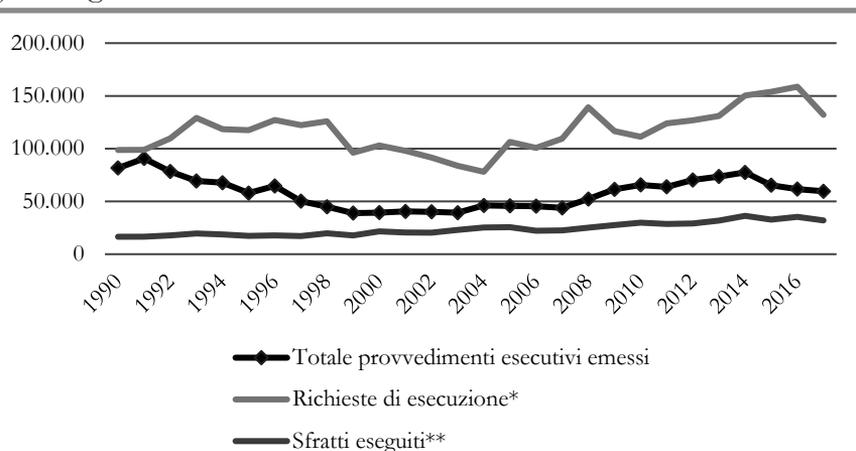
La tensione che si registra nel mercato immobiliare e l'aumento delle vulnerabilità economiche si ripercuotono soprattutto sulle famiglie in affitto, che sono generalmente quelle a basso reddito o di nuova formazione (a parte gli studenti fuori sede e i lavoratori non residenti), ovvero quelle che non riescono ad accedere alla casa di proprietà e sono più esposte al rischio di «morosità» (Sistan - Città metropolitana di Roma, 2017). Anche se dall'inizio degli anni '90 ai primi 2000 l'andamento delle procedure di sfratto in Italia è in declino – passando da 81.685 provvedimenti esecutivi emessi nel 1990 ai 39.406 nel 2000 –, se si guarda più attentamente il dato, si nota un aumento della vulnerabilità abitativa causata da stress economico: il numero di sfratti per morosità, ovvero per incapacità di adempire al pagamento del canone di affitto, aumenta da 21.609 del 1990 a 25.412 del 2000. A livello nazionale il numero di sfratti rimane tendenzialmente invariato: inizia a crescere dal 2004, arrivando a un picco nel 2008, anno in cui i provvedimenti esecutivi di rilascio degli immobili ammontano a 52.033 (di cui 41.008 per morosità) pari al 18,6% in più rispetto all'anno precedente. Dall'inizio della recessione economica fino al 2014 la situazione si fa

sempre più critica; solo negli ultimi tre anni si registra un leggero calo: nel 2015 i provvedimenti emessi sono 65.344, nel 2016 se ne contano 61.718 e nel 2017 calano fino a 50.609. Tuttavia la numerosità degli sfratti è ritornata ai livelli degli anni '90, ma con un aumento netto dei provvedimenti emessi a causa del ritardo nel pagamento dell'affitto: più del 200% dal 1995 al 2017. Nel 2017 si conta uno sfratto ogni 419 famiglie residenti.

Il 46% degli sfratti si verifica nelle città più grandi, il 39,7% si è registrato nelle dieci città metropolitane²⁰. Il numero dei provvedimenti è pari a 24.547, circa 3 mila in più rispetto all'anno precedente. Roma è la città con più sfratti per morosità; mentre si colloca al secondo posto, dopo Torino, per la quantità di sfratti sul numero di famiglie.

Nel corso degli ultimi quindici anni si osserva una situazione molto critica nella fase iniziale della recessione economica. La tensione abitativa si attenua intorno al 2010, ma ricomincia una leggera risalita tra il 2014 e il 2015. Le motivazioni sono spesso legate a difficoltà economiche delle famiglie.

Figura 9 - Serie storica provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti in Italia



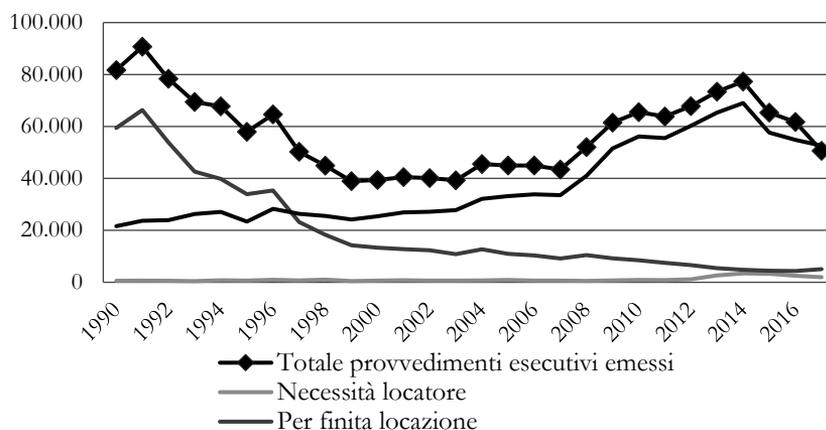
Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno.

* Presentate all'ufficiale giudiziario.

** Con l'intervento dell'ufficiale giudiziario.

²⁰ Roma, Milano, Torino, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Reggio Calabria.

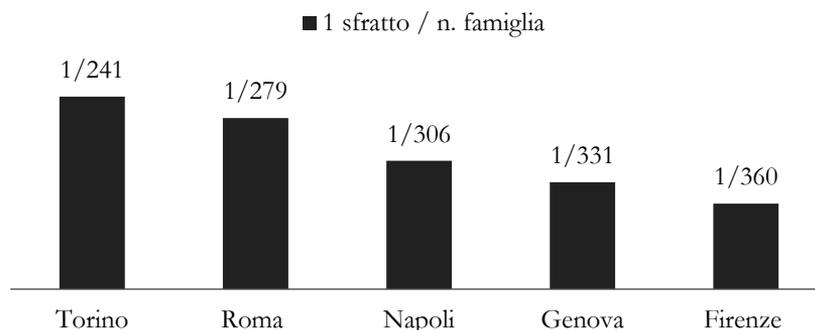
Figura 10 - Serie storica cause sfratto sul totale dei provvedimenti emessi in Italia



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno.

Nota: Per l'anno 2017 i dati sono incompleti.

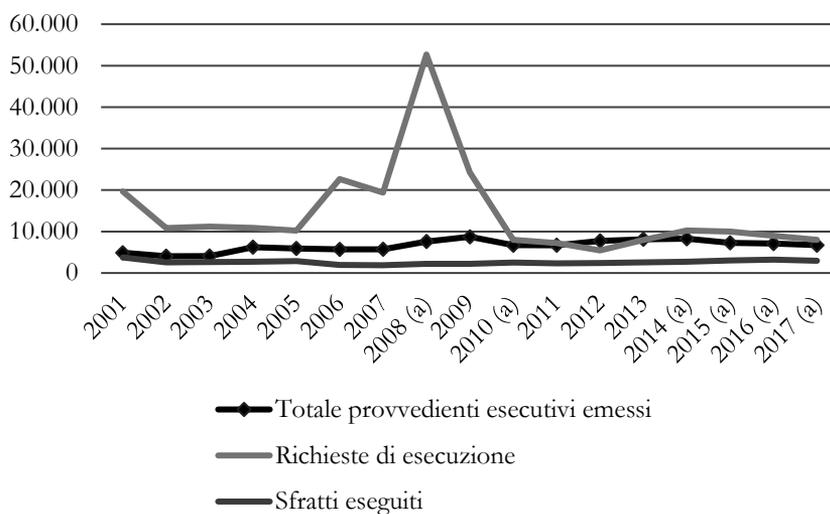
Figura 11 - Rapporto tra i provvedimenti di sfratto emessi e il numero delle famiglie residenti. Città metropolitane (Anno 2016)



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno.

Negli ultimi quindici anni a Roma si è verificato mediamente uno sfratto ogni 280 famiglie residenti. Un numero che ci dà la portata della grave emergenza abitativa che, ormai, si protrae da tanti anni in assenza di interventi di politiche sociali.

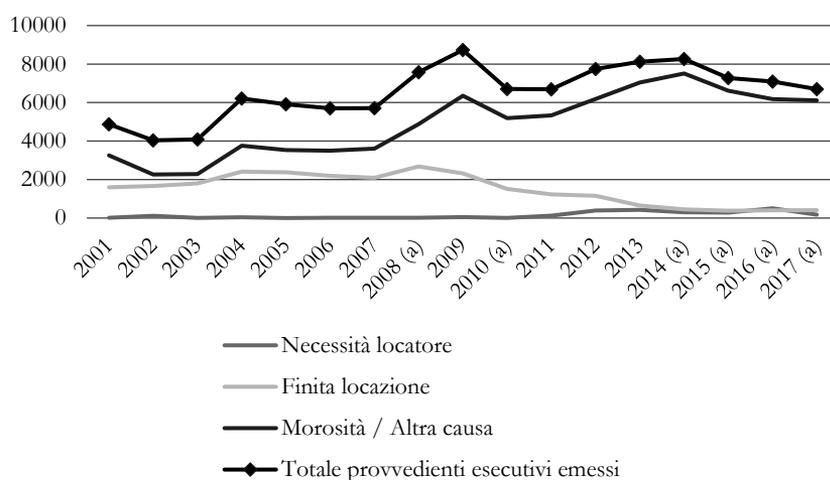
Figura 12 - Serie storica provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti a Roma



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno.

(a) Dati incompleti.

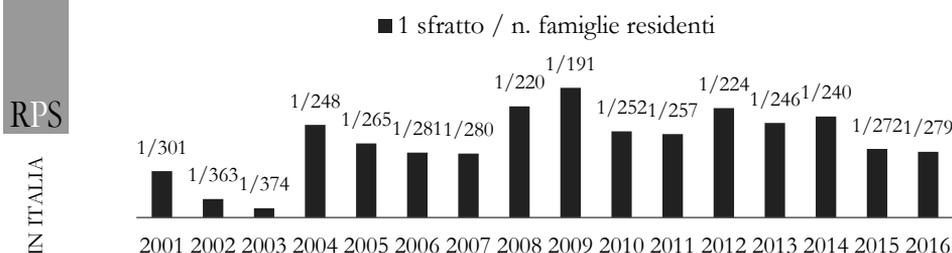
Figura 13 - Serie storica cause sfratto sul totale dei provvedimenti emessi a Roma



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati statistici del Ministero dell'Interno.

(a) Dati incompleti.

Figura 14 - Rapporto provvedimenti di sfratto emessi e numero di famiglie residenti a Roma



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati statistici del Ministero dell'Interno.

4. Osservazioni conclusive

Una prima analisi del contesto romano ci ha permesso di comprendere quali connessioni si instaurano tra impoverimento socio-economico e situazione abitativa. Esaminando i dati sul patrimonio abitativo, il mercato immobiliare romano e l'indice di disagio sociale, si è evidenziata una divisione della città sulla base della condizione sociale degli abitanti (cfr. par. 3.1 e 3.3). I quartieri con una bassa esposizione a situazioni di esclusione e marginalità socio-economica presentano un mercato della casa più oneroso e quindi meno accessibile alle fasce più deboli della domanda abitativa. Nei quartieri più disagiati e periferici continuano a concentrarsi le famiglie con redditi più bassi, chi non riesce ad acquistare una casa in mancanza di garanzie minime per accedere al mutuo, i gruppi sociali più poveri ed emarginati.

Nel confronto con le altre città metropolitane italiane, Roma è la città con il mercato immobiliare più caro, è seconda sia per l'affitto medio più alto sia per il numero di sfratti in rapporto al numero di famiglie residenti; si colloca al terzo posto per il numero di sistemazioni fortuite e provvisorie e al quinto per la quantità di abitazioni vuote.

Negli ultimi anni l'aumento dei costi abitativi ha sovraccaricato economicamente le famiglie. L'emergenza sfratti (cfr. par. 3.4), che ha colpito soprattutto le città di grande e media dimensione, ha costretto il governo, nel 2013, a istituire la figura del «moroso incolpevole»²¹. Istituzioni locali

²¹ Il d.l. n. 102/2013 ha istituito un fondo destinato agli inquilini «morosi incolpevoli»; i successivi decreti prevedono la ripartizione della disponibilità complessiva per sei anni successivi dall'entrata in vigore della legge in proporzione al numero di provvedimenti di sfratto per morosità emessi, dando il 30% alle regioni Piemonte,

e nazionali hanno dovuto tamponare il problema destinando dei contributi sociali ai soggetti che rischiano di perdere casa per la consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare²² causata da motivi di natura strutturale e congiunturale (licenziamento, part-time forzato, ristrutturazioni aziendali, ecc.) o da eventi traumatici (malattia grave e improvvisa). A Roma, come nel resto del paese, il settore edilizio ha puntato soprattutto alla costruzione di alloggi destinati alla vendita, producendo una saturazione delle abitazioni in affitto e un aumento dei canoni di locazione. Negli ultimi vent'anni, il tasso medio annuo di crescita degli edifici residenziali del comune di Roma è stato tra i più alti d'Italia; sono stati costruiti e completati decine di migliaia di nuovi alloggi (mediamente 7 mila l'anno, secondo i dati del Cresme); tuttavia, poiché la vulnerabilità e l'instabilità socio-economica sono aumentate, il ciclo espansivo del mercato immobiliare non ha incrociato adeguatamente i bisogni delle persone (Caudo e Sebastianelli, 2007). All'aumento dei prezzi per la casa si è registrata un'inflexione dell'andamento dei redditi, che ha diminuito la capacità di spesa delle famiglie (Nomisma, 2010). Come mostra l'analisi del mercato delle vendite e degli affitti (cfr. par. 3.2), le famiglie hanno ritenuto più conveniente spostarsi verso le zone periferiche della Capitale o nell'hinterland romano. Al contempo, da anni non si costruiscono nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica (tranne la zona Ponte di Nona). A Roma, gli alloggi Erp (Edilizia residenziale pubblica)²³ sono 72.327 (il 5,7% delle abitazioni totali), di questi 45.981 sono costruiti e gestiti dall'Ater²⁴ e 22.729 dal Comune²⁵.

Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia, e il 70% alle regioni e province autonome.

²² Perdita del lavoro per licenziamento, riduzione dell'orario di lavoro in seguito ad accordi aziendali o sindacali, cassa integrazione ordinaria o straordinaria, mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici, cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo.

²³ Gli alloggi di Edilizia residenziale pubblica, anche dette *case popolari*, sono abitazioni di proprietà pubblica a canone agevolato per nuclei in disagio abitativo. La gestione, l'assegnazione e la determinazione del canone di locazione (calcolato in base alla condizione economica e al numero dei componenti del nucleo familiare assegnatario) degli alloggi di Erp sono regolati da leggi regionali.

²⁴ L'Ater (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale) è un ente pubblico di natura economica strumentale della Regione, preposto alla costruzione e alla gestione del patrimonio pubblico loro affidato. Oltre all'Ater, anche i comuni sono enti che gestiscono il patrimonio pubblico.

²⁵ Dati Roma Capitale e Ater tratti da <http://mapparoma.blogspot.it>.

In questo scenario abitativo l'amministrazione comunale attua interventi per le situazioni più emergenziali attraverso politiche di sostegno per i più poveri (ad esempio, il contributo all'affitto, la morosità incolpevole e il «buono casa», servizi di assistenza alloggiativa temporanea). Invece, i casi più estremi e marginali sono affrontati come una questione di ordine pubblico. Ed è quello che la cronaca ci racconta quotidianamente: sfratti eseguiti con duri interventi delle forze dell'ordine, sgomberi delle baraccopoli (come quello dei rifugiati nella tendopoli di via Scorticabove) e delle migliaia di famiglie occupanti di case²⁶. La circolare del Ministero degli Interni del 1° settembre 2018 sull'occupazione arbitraria di immobili e di terreni predispone degli indirizzi per rinforzare la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, incentivando gli sgomberi e incaricando le amministrazioni locali di valutare e risolvere eventuali situazioni di conclamato disagio abitativo, ma in assenza di sufficienti contenitori e alloggi pubblici.

La crisi abitativa, come osservato finora, non riguarda solo le categorie tradizionalmente svantaggiate (le famiglie sfrattate, quelle in graduatoria per un alloggio pubblico o che non hanno potuto comprare un alloggio cartolarizzato), ma coinvolge anche le famiglie «borderline» con redditi medio-bassi che rimangono escluse dal mercato delle compravendite oppure le famiglie che non presentano i requisiti per accedere a un alloggio di edilizia residenziale pubblica e, al contempo, non sono in grado di sostenere gli alti livelli degli affitti. Sia a Roma che nel resto d'Italia le fasce di popolazione «a rischio» sono ben più consistenti di quelle «escluse» e le situazioni di vulnerabilità si estendono anche a categorie e gruppi sociali che prima erano protetti. Nonostante questa evidenza, governi e amministrazioni locali sembrano non voler tutelare queste categorie di persone e continuano a delegare la risoluzione del problema alle famiglie stesse. A parte tamponare una situazione di emergenza, poco o nulla è stato fatto per affrontare la nuova questione casa. Come evidenza anche l'Ufficio di statistica Roma Capitale, «l'insufficienza delle politiche abitative destinate alle fasce sociali medio-basse, la carenza di un'offerta di abitazioni in locazione a prezzi accessibili, l'esiguità del patrimonio di edilizia sociale pubblica sono tra i fattori alla base della criticità che la questione abitativa assume nel nostro paese ed in particolare nelle grandi aree urbane» (Sistan – Città metropolitana di Roma, 2017, p. 44). Perciò è prioritaria la strutturazione di un ampio ventaglio di policy che sia in grado di tutelare il diritto alla

²⁶ Cfr. Davoli (2018).

casa, ammortizzare i rischi sociali e ridurre i divari territoriali; le risorse andrebbero redistribuite attraverso interventi che siano in grado di rispondere ai diversi bisogni delle varie categorie sociali (anziani soli, famiglie a basso reddito ma sopra la soglia di povertà, immigrati, studenti fuori sede, ecc.), prima che le situazioni di vulnerabilità e stress economico si tramutino in situazioni di emarginazione e grave disagio. Oltre che alla costruzione e alla assegnazione di nuovi alloggi popolari, il comune di Roma e le altre realtà locali dovrebbero incentivare nuove formule di abitare che vadano oltre quelle tradizionali e che prevedano un maggior coinvolgimento degli attori sociali: l'autorecupero, l'autocostruzione, il *co-housing*, l'*housing* cooperativo, ecc. Ma, oltre a questi interventi di *housing*, sarebbe necessario attuare politiche che affrontino le difficoltà economiche e lavorative delle persone (come misure di supporto o integrazione al reddito) dal momento che si è rilevato come i problemi abitativi siano collegati a svantaggi e instabilità reddituali. Agli studiosi il compito di attrezzarsi per cogliere adeguatamente il problema e ottenere finalmente l'iscrizione della nuova questione abitativa nelle agende politiche.

RPS

Chiara Davoli

Riferimento bibliografici

- Allen J., Barlow J., Leal J., Thomas M. e Padovani L., 2004, *Housing and Welfare in Southern Europe*, Blackwell, Oxford.
- Atkinson R., 2000, *Measuring Gentrification and Displacement in Greater London*, «Urban Studies», vol. 37, n. 1, pp. 149-165.
- Atkinson B.A., 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare*, Raffaello Cortina, Milano.
- Baldini M., 2010, *Le politiche abitative in Italia*, «Il Mulino», n. 3, pp. 407-415.
- Castel R., 1997, *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, «Rassegna italiana di Sociologia», n. 38, pp. 41-56.
- Caudo G. e Sebastianelli S., 2007, *Per la casa passa la città: Roma e la nuova questione abitativa*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano.
- Cresme - Riuso, 2012, *Città, mercato e rigenerazione 2012. Analisi di contesto per una nuova politica urbana*, disponibile all'indirizzo internet: www.ordinearchitetti.mi.it/download/file/11103.
- Davoli C., 2015, *Essere o voler essere? Paradossi, povertà e disuguaglianze nelle società dei diritti umani*, in Bisi S., *Umani diritti. Teoria e prassi delle libertà fondamentali*, Bordeaux, Roma, pp. 77-123.
- Federcasa, 2014, *Abitazioni sociali Motore di sviluppo – Fattore di coesione*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.federcasa.it/documenti/archivio/Federcasa_DOSSIER_alloggio_sociale_agg_04_2014.pdf.

- Ferrarotti F., 1970, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Bari.
- Filandri M., 2012, *Classi sociali e abitazioni in Italia*, in Checchi D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna, pp. 217-350.
- Ginsborg P., 1989, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Torino.
- Glass R., 1964, *Aspects of Change*, in Brown-Saracino J., 2010, *The Gentrification Debates: a Reader*, Routledge, New York, pp. 19-30.
- Graziani A., 2005, *Disagio abitativo e nuove povertà*, Alinea, Firenze.
- Istat, 2018, *Spesa per consumi delle famiglie*, «Statistiche Report», disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it.
- Minelli A., 2004, *Le politiche per la casa: centro e periferia*, «Amministrare», n. 2, pp. 213-239.
- Morlicchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Negri N., 2006, *La vulnerabilità sociale. I fragili orizzonti delle vite contemporanee*, «Animazione sociale», n. 8, pp. 14-19.
- Nomisma, 2010, *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa. 2° Rapporto Nomisma*.
- Olagnero M., 1998, *I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 29, pp. 43-74.
- Poggio T., 2005, *La casa come area di welfare*, «Polis», n. 2, pp. 279-305.
- Ranaldi I., 2014, *Gentrification in parallelo. Quartieri tra Roma e New York*, Aracne, Roma.
- Ranci C., 2008, *Vulnerabilità sociali e nuove disuguaglianze*, «Sociologia del lavoro», n. 110, pp. 161-171.
- Sistan - Città metropolitana di Roma, 2017, *Le dotazioni strutturali*, in *Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana 2017*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.cittametropolitanaroma.gov.it/homepage/ufficio-statistica/pubblicazioni/rapporti-annuali-2/>.
- Tosi A., 2008, *Nuove povertà abitative e nuovi requisiti di efficacia per le politiche della casa*, «Questione giustizia», n. 1, pp. 115-124.
- Ufficio statistico Comune di Roma, 2017, *La situazione abitativa a Roma Capitale e nella Città Storica*, disponibile all'indirizzo internet: www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/La_situazione_abitativa_a_RC_e_nella_CS_2011_X.pdf.