

Il diritto all'abitare nell'epoca del Covid-19

di Enrico Puccini*

The right to housing in the era of Covid-19

It is quite complex to predict, through estimates and analyses, how the pandemic will change our lives, housing and the future of cities. The economic, social and healthcare impacts could overlap, upsetting even our most consolidated habits, forcing us to rethink our homes and cities. The pandemic could also provide the chance, unfortunately a dramatic one, for inaugurating a new era of reforms based on the resolution of structural issues, such as improving the efficiency of city government, implementing the use of public assets, and increasing the interaction between the different policies aimed at specific settings. This paradigmatic shift could be financed with the national and European measures currently being discussed. In this scenario Rome, a city with considerable critical unresolved issues but also one with great potential, should aspire to become the Capital and the largest laboratory in Italy also in terms of experimentation of innovative policies.

Keywords: Housing, Social Housing, Housing Emergency, Public Housing, Integrated Welfare, Housing Observatory.

Pandemia e casa, un nuovo scenario

Fare previsioni, stime e analisi, su come la pandemia cambierà la nostra vita, l'abitare e il futuro delle città è cosa complessa. Bisogna però subito evidenziare alcuni degli effetti più probabili della crisi sanitaria in corso: da un lato i mutamenti di lungo periodo, insieme all'accelerazione di alcuni fenomeni già in atto, che il distanziamento sociale e le pratiche ad esso collegato hanno innescato nella nostra società; dall'altro, nel breve periodo, l'impatto economico che la crisi avrà in un prossimo futuro nel settore della casa. Effetti economici, sociali e sanitari potrebbero sovrapporsi e stravolgere anche le nostre più consolidate abitudini e costringerci a ripensare le case e le città.

Un recente sondaggio svolto a Berlino, Parigi, Londra, Madrid e Milano ha così sintetizzato i desideri dei cittadini: «Ripensare i piani terra degli edifici per incrementare i fronti attivi in cui inserire servizi per la colletti-

* Esperto di politiche abitative e autore del blog Osservatorio Casa Roma; enpuccini@gmail.com.

vità. Introdurre negli edifici di nuova realizzazione spazi ad uso comune, da considerare come estensione della casa e in cui promuovere forme di coworking di vicinato, spazi di gioco e svago. E ancora, incentivare nei nuovi sviluppi urbani delle forme organizzate di comunità di quartiere, con luoghi dedicati, che aiutino a creare un maggior senso di identità»¹.

La pervasività della pandemia sta alimentando il dibattito, tra specialisti e non, su possibili modelli di città del futuro. Se negli ultimi 50 anni il modello della città compatta è stato predominante, per i vantaggi che offriva, adesso si fanno strada teorie che privilegiano la dispersione e il diradamento sociale. Ma sono ipotesi che non sembrano percorribili nel breve periodo e che comporterebbero una inversione di una tendenza secolare, ancora in corso, di inurbamento della popolazione.

La pandemia ha sicuramente accelerato alcuni fenomeni già in atto. Il primo è lo sviluppo dell'e-commerce che, secondo alcune stime, avrebbe visto un aumento del 71% rispetto allo scorso anno². Il secondo è l'incremento del lavoro da remoto, stimato dall'OCSE del 39% nel settore privato con punte del 70% nelle aziende tecnologiche³. Se il commercio al dettaglio era già stato messo in crisi dalla grande distribuzione, oggi l'incremento dell'e-commerce sottrae fasce di mercato a quest'ultimo, tanto che il New York Times arriva ad intitolare un articolo a cura di Sapna Maheshwari e Vanessa Friedman "La morte dei gradi magazzini"⁴. Questo mentre Amazon raggiunge la cifra record di mezzo milione di nuovi addetti dall'inizio della pandemia, circa 2.800 assunzioni al giorno⁵.

La desertificazione commerciale pone un problema di ripensamento e ri-funzionalizzazione di quello che gli architetti definiscono *l'attacco a terra* delle città – il piano terra – da sempre luogo destinato ai negozi. Al tempo stesso anche lo spazio che si libererà negli uffici inutilizzati implica una analoga riflessione. Vi sono in questa anche alcuni segnali in controtendenza, perché le limitazioni della mobilità hanno innescato una riscoperta dei negozi di vicinato in quartieri ad alta densità abitativa⁶.

1. Cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/dopo-covid-vogliamo-piu-verde-svago-e-coworking-entro-15-minuti-casa-AD8t3f3>.

2. Cfr. <https://www.lastampa.it/economia/2020/09/09/news/l-e-commerce-ha-fatto-boom-71-grazie-al-covid-1.39282548>.

3. Cfr. <http://www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/1898-nota-per-morese-sullo-smart-working>.

4. Cfr. <https://www.nytimes.com/2020/04/21/business/coronavirus-department-stores-neiman-marcus.html?smid=nytcore-ios-share>.

5. Cfr. https://www.ilsole24ore.com/art/la-pandemia-spinge-amazon-mezzo-milione-nuovi-assunti-mai-nessuno-cosi-ADrbG24?refresh_ce=1.

6. Cfr. <https://www.agi.it/economia/news/2020-09-24/coronavirus-affollamento-negozi-di-quartiere-9747823/>.

Capire come queste e altre trasformazioni incideranno nel prossimo futuro non è cosa semplice, soprattutto mentre la pandemia, che sta modificando le nostre abitudini e che inesorabilmente influenzerà il nostro modo di abitare, è ancora in corso. Capire invece come la crisi economica, collegata alla pandemia, impatterà sul disagio abitativo dovrebbe essere operazione, almeno in teoria, assai meno complessa. Anche perché due recenti crisi – la crisi dei mutui *subprime* nel 2008 e la crisi del debito sovrano nel 2011 – possono essere utilizzate come modello proiettivo. Ma prima di procedere occorre innanzitutto inquadrare adeguatamente il problema, del disagio abitativo in Italia.

Il disagio abitativo, un nuovo paradigma

Il tema della casa ha subito negli ultimi anni una profonda mutazione genetica, tanto che possiamo parlare dell'emergere di un nuovo paradigma. Rispetto agli anni Sessanta, quando il problema della casa era dominante nel dibattito pubblico italiano, ci troviamo oggi ad affrontare problematiche completamente diverse.

Per chiarire la diversità del quadro storico basti pensare che la più importante manifestazione per la casa, quella del 19 novembre 1969, era scaturita dalla decisione della Fiat di assumere 15mila operai per ampliare gli stabilimenti di Torino. Le dure condizioni di vita in cui già si trovavano gli operai, i problemi di sovraffollamento e i baraccamenti, la paura di una nuova ondata migratoria che avrebbe di fatto peggiorato la situazione, spinsero sindacati e movimenti, per la prima volta uniti, ad indire quella che è stata forse la più importante manifestazione nazionale da cui nacque il Lo Statuto dei Lavoratori e la Legge di Riforma della Casa (legge 22 ottobre 1971, n. 865).

Se nel '69 la scarsa disponibilità di alloggi, sommata alla forte migrazione verso le città, costringeva migliaia di famiglie a vivere in sovraffollamento e a ricorrere ad abitazioni di fortuna, oggi l'Istat stima 7 milioni di alloggi vuoti a livello nazionale – 110.000 solo a Roma. Il problema dunque non è più la carenza di alloggi, ma di difficoltà di accesso al "bene casa". Mentre negli anni Sessanta la lotta e le politiche per la casa erano guidate dall'emancipazione, corale e di massa, delle famiglie, oggi rivendicare politiche per la casa è divenuta, di fatto, un'azione di contrasto alla marginalizzazione dei nuclei più poveri. Il tema della casa non è più oggetto di una politica di interesse generale, ma di politiche sociali mirate.

Il tramonto del tema della casa nel dibattito pubblico è stato determinato per certi versi dal successo delle politiche pubbliche che hanno legato la soluzione del problema abitativo all'acquisto della casa attra-

verso l'edilizia agevolata e convenzionata, piani su cui sono confluiti la maggior parte degli investimenti pubblici. Trasformando di fatto un popolo di affittuari in uno di proprietari. Il tema della proprietà della casa è stato talmente sentito che l'articolo 47 della nostra Costituzione sancisce il diritto al risparmio per l'acquisto di casa, mentre il diritto alla casa di per sé non viene mai menzionato. Con l'aumento dei proprietari, il mercato delle locazioni si è negli ultimi decenni notevolmente contratto. La composizione degli abitanti a Roma è passata dal 30% al 70% di proprietari in soli 20 anni, dagli anni Sessanta alla fine degli anni Ottanta.

Oltre alle politiche per l'acquisto della casa, altri fattori hanno inciso sulla scarsa disponibilità di alloggi nel mercato degli affitti. Tra questi, spiccano la dismissione del patrimonio pubblico – prevista dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560 e la dismissione degli alloggi degli enti previdenziali – Scip 1 e Scip 2 – affittati allora ad equo canone a nuclei sfrattati. Si stima che solo a Roma siano stati circa 80.000 gli alloggi venduti.

Infine, la crisi del 2011 ha notevolmente ridotto la redditività dei canoni di locazione e ha visto molti proprietari spostarsi sul mercato delle locazioni turistiche soprattutto a partire dal 2015. Si conta che a Roma siano circa 30mila alloggi in locazione turistica.

A Roma la sommatoria di tutti questi fattori ha ridotto l'attuale mercato privato degli affitti a 166.000 alloggi, a fronte di 1.250.000 di alloggi stimati da Istat (1.450.000 secondo l'Agenzia delle Entrate): meno del 12% dello stock abitativo totale.

Al tempo stesso l'attuale stock abitativo del pubblico – 900.000 alloggi in Italia e 74.000 a Roma – risulta sostanzialmente bloccato a causa degli scarsi tassi di ricambio degli abitanti. A Roma si assegnano dai 250 ai 500 alloggi all'anno a fronte di una potenzialità stimata in 1.500⁷.

Dunque mentre è diminuita l'offerta di alloggi pubblici il mercato privato delle locazioni si è contratto, creando di fatto un imbuto.

Contestualmente fenomeni di incremento della povertà, relativa e assoluta, e della precarizzazione del lavoro hanno inciso proprio in quel segmento di popolazione che si rivolge all'affitto. Una situazione che rischia di aggravarsi con la pandemia. Secondo Caritas: «I fattori e gli indicatori esaminati a partire dalla statistica pubblica inducono a pensare che nei prossimi mesi il rischio di povertà sarà in notevole aumento e che andrà a coinvolgere in modo particolare le categorie già in forte difficoltà: disoccupati, lavoratori a tempo determinato e lavoratori precari, lavoratori

7. E. Puccini, *Verso una politica della casa: dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*, Ediesse, Roma 2016, p. 114.

part-time, giovani, persone con bassi livelli di istruzione, le donne, persone con carriere frammentate e famiglie del Mezzogiorno»⁸.

La Banca d'Italia stima che nel primo quintile reddituale della popolazione – fino a 15.000 euro annui – la percentuale della popolazione in affitto sia il 45%⁹, per Istat sono addirittura il 47%. Percentuali che decrescono con l'aumentare del reddito – fino ad arrivare al 7% in affitto nella fascia di reddito più elevata – a testimoniare il problema casa sia particolarmente sentito dai *working poors*, una fascia di disagio attualmente poco considerata. Il *social housing*, edilizia residenziale sociale di iniziativa privata a canone calmierato, rivolto a questa fascia intermedia, ha prodotto soltanto 30.000 alloggi in Italia, una cifra che sarebbe appena sufficiente per soddisfare il fabbisogno romano.

Le prime analisi sugli effetti della pandemia non sono di certo confortanti: il Censis stima che 7.600.000 italiani hanno visto un peggioramento del proprio tenore di vita¹⁰, mentre Caritas ha visto raddoppiare gli accessi alle proprie strutture assistenziali in questo periodo. L'incremento della povertà determinata dalla pandemia avrà di sicuro ripercussioni nel settore della casa, acutizzando situazioni di disagio e cronicizzando quelle emergenziali.

L'Osservatorio sulla condizione abitativa e la questione dei dati

I dati nazionali sul disagio abitativo forniti dalle amministrazioni non sono al momento sufficienti per comprendere cosa stia avvenendo. Sappiamo che prima della pandemia vi erano 650.000 famiglie in attesa di un alloggio pubblico, ma non è dato sapere quante domande sono arrivate in questi mesi. Mentre le richieste per il contributo all'affitto straordinario causa pandemia si stima che siano tra le 600.000 e le 800.000.

Dati non proprio aggiornati e precisi determinati dalla difficoltà di raccogliere informazioni in un quadro frammentato di competenze nazionali, regionali e comunali.

Eppure sarebbe fondamentale disporre di una buona fotografia, un'analisi approfondita e in tempo reale, della situazione: è urgente capire chi si è rivolto al pubblico, per quale motivo e dove l'emergenza è maggiore,

8. F. de Lauso in Caritas, *Gli Anticorpi della Solidarietà. Rapporto 2020 Su Povertà ed Esclusione Sociale In Italia*, Roma 2020, p. 14.

9. Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016*, in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2016/index.html>.

10. Cfr. <https://www.censis.it/welfare-e-salute/la-sostenibilità-al-tempo-del-primato-della-salute>.

non solo per costruire risposte all'immediato ma anche per programmare le politiche del futuro. Proprio a questo scopo l'art. 12 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, ventidue anni fa istituiva l'Osservatorio della condizione abitativa. Tuttavia fu soppresso a seguito dei tagli lineari del 30% della spesa pubblica stabiliti dall'art. 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223. In buona sostanza, di fronte alla scelta inesorabile di rinunciare a un pezzo della nostra amministrazione, abbiamo deciso di tagliare l'organo pensante. Per questo oggi ricostruire un quadro unitario a livello nazionale, a fronte di competenze così frammentate e senza un organo collettore, è cosa estremamente complessa. Un'analisi specifica sulla condizione abitativa a Roma può essere più utile per comprendere meglio come è segmentato il problema casa.

La situazione romana è stata fotografata prima della pandemia con la Delibera 86/2020 che ha stimato il disagio abitativo in circa 60.000 famiglie, con all'interno un *range* molto ampio di situazioni: da quella dei nuclei che necessitano una totale presa in carico fino a coloro a cui basta un piccolo contributo all'affitto. Per capire meglio la situazione dobbiamo incorporare tale domanda. Nella lista per le case popolari vi sono più di 13.000 famiglie in attesa, circa mille famiglie sono ospitate nei residence del Comune, fra le 2.500 e 3.000 vivono nei cento immobili occupati della Capitale, 7.000 persone in accampamenti e 11.000 in strada, stime di massima raccolte da diverse fonti.

A questi soggetti, che rappresentano la parte più visibile della crisi abitativa, vanno aggiunti tutti coloro che hanno difficoltà con il pagamento dell'affitto, la cosiddetta fascia del disagio abitativo. Prima del Covid erano 10.000 le famiglie che si rivolgevano al comune per il contributo all'affitto, ma con la pandemia le domande sono diventate circa 50.000: il fabbisogno stimato dal Comune in 60.000 famiglie rischia di essere rapidamente superato dagli ultimi eventi.

Colpisce il dato romano delle circa 50.000 famiglie che si sono rivolte al Comune fra aprile e giugno di quest'anno a seguito del *lockdown* per chiedere un contributo all'affitto. Se consideriamo che l'intero mercato degli affitti romano è di 166.000 unità¹¹, corrisponde a circa un terzo del totale. Secondo alcune indagini – Cresme, Nomisma e Federcasa – realizzate prima della pandemia, il 30% degli affittuari aveva difficoltà con il pagamento dei canoni¹², la stessa percentuale che a Roma si è rivolta al Comune per il contributo durante la pandemia. È logico supporre che la crisi abbia pesato su questa fascia di popolazione, acuendone le difficoltà.

11. Cfr. <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/omi/pubblicazioni/rapporti-immobiliari-residenziali>.

12. Cfr. https://nomisma.it/wp-content/uploads/2019/11/Presentazione_per_il_sito_NOMISMA_Federcasa.pdf?x81614.

Attualmente il blocco degli sfratti, che scadrà a giugno, sta calmierando le esecuzioni; ma le richieste di sfratto da parte dei proprietari non si sono mai fermate. È quindi ipotizzabile che in autunno prossimo ci troveremo dinanzi uno scenario molto critico, destinato a perdurare alcuni anni.

La casa è sociale?

Per quanto le politiche della casa siano riconducibili al settore del welfare – legge 865/1971 – una reale integrazione con le politiche sociali, sia a livello di pianificazione nazionale che a livello territoriale, è assente. Secondo un rapporto di Federcasa – associazione nazionale dei gestori di edilizia pubblica – solo una quota minoritaria degli enti associati sarebbe attrezzata per sviluppare progetti di inclusione e coesione sociale¹³. Risulta complesso sapere anche quanti siano i percettori di Reddito di Cittadinanza che vivono in un alloggio pubblico. L'assenza di integrazione, di dati e politiche, rischia di generare inefficienze e diseconomie. Ad esempio potrebbe succedere di assegnare un alloggio pubblico a una famiglia con reddito nullo e di pretendere dal mese successivo il pagamento di canone e bollette, inducendola così subito in morosità. Morosità che poi si tramuta in un mancato incasso per l'ente gestore che a sua volta è costretto a tagliare servizi e così via. Una specie di spirale che potrebbe oggi essere interrotta da una piena integrazione fra politiche della casa, sociali e attive del lavoro come ad esempio la contestuale assegnazione di un alloggio e del RdC. Una interessante chiave di lettura alla integrazione delle azioni pubbliche viene dal programma tedesco *Sozialen Stadt*, che rappresenta un vero e proprio cambio di paradigma rispetto alle politiche precedenti: dalla casa sociale alla città sociale, come recita il sottotitolo del programma. Non più la casa ma la città, con il suo sistema di relazioni, diventa il campo delle azioni pubbliche. Attraverso i laboratori territoriali, finanziati con circa 200 milioni di euro l'anno, da un lato si coordinano le politiche pubbliche e dall'altro se ne verifica l'efficacia nei quartieri. Con questa modalità si riescono a leggere in chiave territoriale tutte le politiche generaliste, misurandone l'impatto e gli effetti, destinate altrimenti ad un campo difficilmente misurabile. Riuscire a sapere quanti nuclei usufruiscono di progetti di inclusione comunale, reddito di cittadinanza o altre forme di contributo pubblico è fondamentale per valutare sia lo stato dei luoghi, che l'efficacia delle politiche messe in campo, ma anche per pianificarne di nuove. Considerando inoltre quanto il terzo settore sia sviluppato in Italia, servirebbe

13. Cfr. https://nomisma.it/wp-content/uploads/2019/11/Presentazione_per_il_sito_NOMISMA_Federcasa.pdf?x81614.

anche un maggiore coordinamento pubblico-privato, cosa che ancora non avviene in forma strutturata sebbene il Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 parli addirittura di co-progettazione. La chiave territoriale dell'insieme di queste azioni potrebbe inoltre fornire un approccio diverso ai processi di rigenerazione urbana tendenzialmente assimilati alle sole trasformazioni architettoniche. Una lettura in questo senso era già prevista ad esempio del PRG di Roma del 2008 che introdusse nelle norme tecniche di attuazione la *Guida all'impatto sociale delle trasformazioni urbane*, una guida ancora non redatta.

Ristrutturare l'infrastruttura casa.

Un altro nodo strutturale che è emerso in questa fase riguarda l'efficienza della macchina pubblica, che nel frammentato settore della casa è particolarmente evidente. Di nuovo, Roma fornisce un esempio: su 27 milioni stanziati per l'erogazione del buono casa a marzo 2020, ad oggi risulta speso solo il 10 per cento. Ancora, a livello nazionale dei 2 miliardi di euro stanziati per il *Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie* sono stati spesi soltanto 230 milioni¹⁴. Al di là delle politiche messe in campo si pone un problema di "trasmissione" dei provvedimenti alla cittadinanza. Se nel caso di opere strutturali e di lungo periodo tali ritardi, purtroppo endemici, si ripercuotono sui tempi delle realizzazioni, nel caso dell'erogazione dei sussidi i ritardi rischiano di vanificare completamente la loro funzione. Il vantaggio di operare attraverso i sussidi consiste nella celerità di intervento, per abbattere o integrare la soglia delle locazioni. Se questo avviene a diversi mesi dalla richiesta del sussidio si rischia inesorabilmente di compromettere il rapporto locatario-locatore e di portare allo sfratto, quando i sussidi andrebbero erogati proprio per evitare questa ultima ipotesi.

Se si guarda ad altri paesi europei dotati di misure simili il paragone è increscioso: il *wohngeld*, sussidio all'affitto, tedesco che viene erogato mediamente entro una settimana. In Italia il taglio lineare dei finanziamenti al settore pubblico e il blocco del turn over operato negli anni passati ha di fatto depotenziato la capacità di reazione delle nostre amministrazioni a tutti i livelli. La pandemia – e la necessità di erogare contributi extra – ha reso questo fenomeno evidente.

Generalmente la questione, ben nota, viene liquidata con il termine "burocrazia", ma si tratta in realtà di problemi che travalicano le procedure dei bandi e dei pagamenti, come spesso si sostiene, e hanno invece a che fare con l'implacato strutturale – personale e dotazione informatica – della

14. Cfr. https://www.urbanit.it/il-sottosegretario-fraccaro-alla-presentazione-del-quinto-rapporto/?fbclid=IwAR2y3RQgVknKC9Y13l7jn1Y4954yqf8nf3QfCEE_TjK7u-fR3qADYyIZJyhM.

pubblica amministrazione e con la modalità operativa – stanziamento, riparto, bando – con cui le politiche arrivano alla cittadinanza. La soluzione a questo problema non è semplice e dovrebbe comportare una revisione delle PA a partire dalle loro finalità, ossia dalla capacità di dare risposte celeri alle esigenze dei cittadini.

Dotarsi di un sistema di lettura efficace della città con un Osservatorio, integrare le azioni dei vari soggetti pubblici con il terzo settore e incrementare l'efficienza della PA, sono obiettivi di carattere strutturale propedeutici all'efficacia di qualsiasi politica. Prima di mettere in campo nuovi strumenti per contrastare l'imminente crisi socio-abitativa dovremmo ristrutturare l'infrastruttura. La pandemia potrebbe essere l'occasione, purtroppo drammatica, per aprire una riflessione seria sui nodi strutturali da sciogliere. D'altro canto le misure nazionali e europee attualmente in discussione potrebbero finanziare questa trasformazione e Roma, con le sue notevoli criticità ma anche con le sue grandi potenzialità, dovrebbe aspirare ad essere la Capitale anche per politiche innovative.

