



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Risposte locali alla questione abitativa informale: l'analisi del progetto "Piano Libero" nel complesso ERP del Corviale

**Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione
Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale
Corso di laurea in Cooperazione Internazionale e Sviluppo (L-37)**

**Flavia Guidi
Matricola 1903079**

Relatore
Luca Tricarico

A.A. 2021-2022

Risposte locali alla questione abitativa informale: l'analisi del progetto "Piano Libero" nel complesso ERP del Corviale

1. Introduzione
2. La questione abitativa
 - 2.1. La questione abitativa e le politiche nel panorama europeo
 - 2.2. La questione abitativa e le politiche nel panorama italiano
 - 2.3. La questione abitativa e il quadro delle politiche a Roma
3. Il caso studio: il Laboratorio di Città Corviale
 - 3.1. L'abitare informale: un quadro nella città
 - 3.2. Il *Nuovo Corviale*
 - 3.3. Il Laboratorio di Città Corviale: il piano di trasformazione del Piano Libero e l'accompagnamento sociale
 - 3.4. I progetti collaterali del Laboratorio
4. Conclusioni

1. Introduzione

La crisi del diritto alla casa e all'abitare investe, in un modo o nell'altro, qualsiasi realtà urbana e la difficoltà nel trattarla inizia ancora prima del tentativo di affrontarla, ovvero nello sforzo di analizzarla, comprendendone cause e concatenazioni. Viene qui operata una prima scrematura, considerando soltanto la questione abitativa nei paesi dove il capitalismo è più avanzato e consolidato, ovvero i paesi occidentali più ricchi e sviluppati. Restringendo ulteriormente il campo al contesto europeo, caratterizzato da un sistema di *welfare* e da un ruolo dello Stato molto diverso, ad esempio, da quello degli Stati Uniti, si possono rintracciare alcuni tratti comuni in tutte le metropoli e le città europee più grandi, oltre che è inevitabile inserire nell'equazione la variabile comunitaria, dato che l'UE tende ad accentrare sempre più competenze.

Nelle città europee la questione abitativa è una *questione* perché, a discapito dei ripetuti interventi di tipo emergenziale che la affrontano come un problema estemporaneo da tamponare, è in realtà di natura strutturale e profondamente intertessuta con la gestione e la distribuzione del potere e delle risorse nelle democrazie liberali e capitaliste. Data la complessità, sarà necessario darne una definizione ampia e, dato che le politiche economiche e sociali sono strettamente intrecciate ed entrambe, seppur in gradi diversi, afferiscono ad organi comunitari, sarà opportuno procedere a partire da un quadro europeo, che illustri la situazione abitativa in Europa e quali politiche vi si rivolgono più o meno direttamente. In seguito, si procederà con un'analisi complessiva delle politiche abitative e della questione abitativa nel panorama italiano, per poi addentrarsi nella definizione della questione nella città di Roma, la cui situazione appare particolarmente critica nel contesto italiano, e ancor più in quello europeo.

Un aspetto, poi, appare particolarmente complesso, controverso e di difficile gestione: l'occupazione informale, o abusiva, degli alloggi di edilizia economica e popolare. Si tratta di un fenomeno specifico ma determinante per dimensioni, ripercussioni sociali e significato politico. La sua natura controversa fa sì che sia approcciato dalla classe politica in maniere diverse, ma finora, per incapacità o disinteresse, troppo spesso inefficientemente, con un'ottica emergenziale, che nel peggiore dei casi risponde solo ad una necessità politica di consenso, limitandosi a retorica e provvedimenti vuoti. Perciò, data la carenza di misure mirate e la ancora maggiore scarsità di quelle di ampio respiro ed efficienti nel lungo periodo, è più che mai utile e interessante far emergere invece quei progetti più completi, sfaccettati e per questo anche

inevitabilmente più complessi, ma possibili, che interagiscono e affrontano la questione abitativa partendo dall'abitare informale. Come caso paradigmatico è in questa sede riportata l'attività del Laboratorio di Città Corviale, che, agendo su più fronti e su più livelli, e collaborando con l'ATER di Roma (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Roma), porta avanti un progetto di accompagnamento sociale nel contesto della trasformazione del Piano Libero che, occupato abusivamente, viene gradualmente liberato per costruire nuovi alloggi pubblici che vengono in parte riassegnati ai precedenti occupanti, in parte a nuovi inquilini.

2. La questione abitativa

2.1 La questione abitativa e le politiche nel panorama europeo

L'Unione europea è andata ampliando il novero degli ambiti di sua competenza e assumendo sempre più peso nelle politiche nazionali. Tuttavia, la casa non è una delle questioni centrali di cui si è fatta carico, anche se, citando Pasqui (2017), «[i]ntorno alla casa [...] si anima la possibilità del difficile equilibrio tra istanze universalistiche e proliferazione della varietà che mi appare il più grande problema dell'Europa».

L'attività dell'UE nel settore è divisibile in due fasi: quella degli anni '80 e '90, in cui l'integrazione subisce in generale una forte accelerazione, e in cui vengono realizzati primi interventi, anche se in maniera sostanzialmente indiretta, sostenendo progetti collaterali; la seconda fase è caratterizzata invece da un tentativo di monitorare e coordinare le politiche nazionali in tema. Considerando che l'UE conosce forti spinte nell'approfondimento dell'integrazione in corrispondenza di importanti crisi e spaccature storiche, come a cavallo degli anni '80 e '90, in cui si concentrano crollo dell'URSS, riunificazione tedesca, introduzione del paradigma neoliberalista, nuovi flussi migratori, la guerra in Jugoslavia, è plausibile che la pandemia da COVID-19 costituisca una frattura sufficientemente violenta da scuotere l'assetto piuttosto rigido dell'Unione. Certamente lo è stato in molti ambiti, e lo sconfinato piano di finanziamento del *Next Generation EU* ne è una prova, ma la somma totale non basta per assicurarsi che un cambio radicale di paradigma sia avvenuto anche nel settore dell'*housing*. In realtà, il tema non emerge come a sé stante nell'ambito dell'NGEU: si può intuire, immaginare (o sperare) che parte di alcuni fondi vi sarà destinata, ma non è detto esplicitamente: dando una scorsa rapida alla gestione dei fondi del NGEU, i fini espliciti sono rendere l'Europa *più verde, più digitale e più resiliente*. Combinando i fondi del QFP (Quadro Finanziario Pluriennale)

e del NGEU per il periodo 2021-2027, si ottiene un totale di €2.081 trilioni di finanziamenti. Nel quadro dei finanziamenti pluriennali, in base alla suddivisione nelle sette macrocategorie individuate dalla Commissione, a *Cohesion, Resilience and Values* è dedicata la più importante porzione dei fondi, 426,7 bilioni di euro più 776,5 bilioni dal NGEU. Tra questi, un budget di 226,5 bilioni di euro è dedicato allo *European Regional Development Fund*, mentre altri 99,26 bilioni di euro rientrano nello *European Social Fund Plus* (ESF+). L'accento è posto soprattutto sull'armonizzazione dei livelli di sviluppo fra i vari paesi e regioni, con una particolare enfasi sullo sviluppo di capacità e di capitale umano in genere. Le azioni sembrano spronare cambiamenti strutturali che, in ottica liberale, mettono al centro il singolo individuo e le sue abilità, le sue possibilità, mancando però una visione collettiva ed inclusiva per categorie, evitando di affrontare la dimensione sistemica dei fenomeni sociali di marginalizzazione. Dal NGEU pare impossibile trarre informazioni più approfondite a proposito della destinazione specifica dei fondi.

Un quadro della situazione abitativa in UE è fornito da "Politiche della casa in Europa. Differenze nazionali e tendenze unificanti dell'*housing* sociale in Europa" (de Luca, Governa e Lancione, 2009): gli autori individuano come elementi accomunanti questa variegata situazione l'estrema frammentazione della domanda, la «sempre più stretta relazione fra problemi abitativi e problemi di ordine diverso» (come immigrazione, precarietà lavorativa e invecchiamento della popolazione) e infine la «diminuzione generalizzata della spesa pubblica per il settore». Così, la casa si affermerebbe «come emergenza sociale e come discriminazione della povertà» (ibid.).

In questo contesto si inserisce l'interesse per l'*housing* sociale, all'epoca sperimentato ancora molto poco e la cui conoscenza era piuttosto approssimativa al momento della stesura dell'articolo. Nonostante ciò, sembrava già prefigurare una possibile risposta alla questione abitativa. Gli autori del già citato articolo osservano che, per quanto le indicazioni comunitarie sottolineino che l'*housing* è di competenza nazionale, «l'UE sembra orientata verso una (discutibile) omogeneizzazione delle strategie e delle politiche abitative» (ibid.): discutibile probabilmente a causa della «strategia per molti versi azzardata», «attenta agli aspetti legati alla crescita per la competitività piuttosto che agli obiettivi di coesione» (ibid.). Questo indirizzo favorisce, infatti, un «sistema dualistico», in cui «il sistema di affitto pubblico e privato sono nettamente separati» (ibid.) e lo Stato ha sostanzialmente il monopolio sull'edilizia economica e popolare.

Dare una definizione di *social housing* risultava allora anche più arduo di oggi: dietro questa breve formula si celano infatti una «pluralità di temi e di problemi» (Colombo, 1988) che si manifestano anche diversamente nei contesti nazionali. In senso pratico si potrebbe dire che ricomprende tutti quegli alloggi che rientrano nelle tre categorie individuate da Maddalena Colombo: «*edilizia sovvenzionata*: [...] realizzata su suolo pubblico da vari operatori [...] con finanziamenti statali, i cui interessi sono parzialmente a carico dello Stato stesso insieme alle opere di urbanizzazione primaria», «*edilizia convenzionata*: edificazioni per conto di privati [...] che realizzano interventi in un rapporto contrattuale con l'ente pubblico (convenzione)» ed «*edilizia agevolata*: abitazioni realizzate dallo Stato o dagli enti delegati attraverso cooperative, imprese o singoli agevolati finanziariamente»; il denominatore comune in questi tre casi è la partecipazione dello Stato al processo. Questa suddivisione però data 1988, ed è tanto semplice e schematica quanto legata e fattori contingenti che ne rendono la possibilità di fruizione ad oggi limitata. Ascoli e Bronzini (2018), sottolineano, ad esempio, come nel *social housing* «la disponibilità alla partecipazione da parte dei futuri abitanti [costituisca] la condizione per accedere ai progetti» e quanto sia più rilevante la partecipazione del terzo settore e dei comuni nella gestione dell'emergenza abitativa. Il CECODHAS (Comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale) nel 1998 ha proposto una definizione più universale e generale, anche se per molti versi senza un chiaro indirizzo pratico: il *social housing* è «l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari» (de Luca, Governa, Lancione, 2009). Indicherebbe, perciò, «le possibilità abitative che sono offerte in alternativa a quelle disponibili sul mercato» (ibid.). Tra gli obiettivi non vi sarebbe solo la «risposta quantitativa al bisogno di casa», ma anche, e soprattutto, «la fornitura dei servizi necessaria per incrementare la qualità degli interventi e rispondere alle complesse esigenze dell'abitare» (ibid.). Il suo finanziamento è compito del soggetto pubblico, anche se con il tempo è diventato sempre più importante il ruolo del privato, che il pubblico ha cercato di attrarre nel settore con diversi stratagemmi, per potersi alleggerire dei costi di gestione ma garantire comunque l'espletamento dei servizi. In realtà, però, *social housing*, resta «una formula oscura» (ibid.), che può essere intesa «come parte di un vasto insieme di iniziative che tendono ad agire sul versante dell'offerta e della domanda», mettendo in relazione «diversi livelli istituzionali» e come tentativo di «costruire sinergie e interazioni fra pubblico e privato» (ibid.); diviene un'etichetta per una «nuova stagione delle politiche

abitative» che comprenda il «riconoscimento della frammentazione e complessificazione della domanda e, di conseguenza, la diversificazione dei soggetti cui sono rivolte le azioni» (ibid.). Questa concezione si declina poi diversamente nei vari contesti nazionali, caratterizzati da tradizioni molto diverse. Secondo gli autori di “Politiche per la casa in Europa”, alcuni paesi del nord Europa (Paesi Bassi, Gran Bretagna e Svezia) sono caratterizzati da ampia presenza di *housing* sociale e da un’elevata quota di risorse spesa nel settore (almeno il 3% del PIL); mentre altri, tra cui Austria, Germania, Francia e Danimarca, vedono una certa rilevanza del privato nell’ambito delle politiche abitative e una spesa pubblica che oscilla tra l’1% e il 2% del PIL; in altri, tra cui alcuni paesi del Sud Europa, come Portogallo, Spagna e Grecia, è rilevante la proprietà privata della casa e la spesa pubblica è inferiore all’1% del PIL; infine vi sono paesi come Irlanda, Italia, Belgio, Finlandia e Lussemburgo, in cui la centralità della proprietà privata si scontra con la debolezza dell’*housing* sociale e della spesa pubblica, che si aggira sull’1%. Questa divisione restituisce un’immagine statica, ma le tendenze recenti possono suggerire indirizzi diversi presi dai paesi: ad esempio, anche se Portogallo e Italia avevano al 2009 lo stesso numero di alloggi di Germania e Belgio, è anche vero che i primi due non ne incrementavano la produzione, mentre nei secondi lo *stock* si stava espandendo.

Gli autori rintracciano, poi, tre cambiamenti principali nell’evoluzione del settore: uno relativo al passaggio da un approccio centralizzato e verticale alla delegazione del compito a gradi inferiori di *governance*; uno riguarda il crescente ingresso di capitale privato nel settore, che ha generato un aumento degli affitti riducendo inevitabilmente l’impatto delle politiche di *housing*; il terzo «concerne la direzione del finanziamento pubblico al settore dell’*housing* che passa dall’“oggetto” (il mattone, la casa sociale) al “soggetto” (il sostegno al reddito dei cittadini)» (ibid.) anche per vie terze, non per forza esplicitamente destinate al supporto alle spese per la casa: in particolare Ascoli e Bronzini (2018) parlano di incentivazione del «welfare aziendale»: «si spingono cioè le imprese a trasformarsi in “mini welfare state”, fornendo ai propri dipendenti tutele pensionistiche e sanitarie aggiuntive rispetto al sistema pubblico, così come servizi alla persona poco o punto reperibili nei territori». Lo Stato si ritrova ad avere un «ruolo di cerniera tra le politiche locali, i capitali privati, e le necessità dei cittadini» (Petrillo, 2017). Per quanto riguarda invece le agevolazioni fiscali concesse dallo Stato, quelle del «comparto della casa [...] rappresenterebbero la seconda macro-voce più importante» nel contesto del *welfare* fiscale, con una quota del 25% nel 2017 (in diminuzione, tuttavia, rispetto agli anni precedenti) (Ascoli, Bronzini, 2018).

Una prospettiva comunitaria aggiornata è fornita da *Housing Europe*, lo *European Federation of Public, Cooperative & Social Housing*, fondato nel 1988. Sul portale web, nella sezione *Policy & Actions* appare immediatamente la suddivisione per argomenti in *Energy, Urban, Economy e Social issues*. In quest'ultima sezione viene data una definizione molto chiara: «*housing is a fundamental human right. We keep fighting against phenomena of social exclusion with homelessness being the most severe among them. The affordable housing sector is able to provide solutions to social problems like unemployment and to balance the social mix*». Affermando che l'abitazione è un fondamentale diritto umano, *Housing Europe* ha sicuramente grandi ambizioni: purtroppo però i dati riguardanti i finanziamenti e i progetti sono accessibili ai soli membri.

Il report "*State of Housing in the EU 2019*" mostra chiaramente che la questione sussisteva prima della pandemia da COVID-19, perciò questa può solo aver peggiorato la situazione. Il report prende in considerazione diversi aspetti, tra cui cambiamenti nella governance, andamento dei prezzi, cambiamenti nell'offerta ed investimenti. In apertura riporta che, dal momento in cui gli economisti ritengono che se la spesa per la casa non supera 1/3 del reddito sia sostenibile, un nucleo familiare medio non risulta particolarmente sovraccaricato dalle spese domestiche. La spesa, però, diviene insostenibile per i nuclei con basso reddito. Si sottolinea anche che l'ampio divario tra i differenti gruppi di redditi non è una novità e che per i nuclei familiari a più basso reddito le spese per la casa sono rimaste grossomodo stabili, attorno al 41,1% del reddito nel periodo 2007-2017. Una variazione interessante da osservare è nell'ammontare delle case di proprietà e in affitto. Il numero di coloro che sostengono un mutuo è rimasto stabile tra i redditi più alti, mentre c'è stata una significativa diminuzione tra i redditi più bassi. Anche coloro che godono di un "affitto ridotto", da edilizia popolare ed economica sono diminuiti e conseguentemente vi è un netto aumento di coloro che pagano affitti a canone di libero mercato. Tra coloro con basso reddito la percentuale è aumentata dal 18,1% al 31,5%. Si rintracciano però importanti differenze tra i paesi europei in termini di *housing affordability*. Nei Paesi scandinavi vi è il numero più alto di nuclei familiari che afferma di non percepire le proprie spese per la casa come un *burden*, un peso; nei paesi mediterranei, come Italia, Spagna, Grecia, Croazia e Cipro, invece, solo circa il 5% afferma lo stesso. Inoltre, nei *low-burden countries*, il livello medio dello *stock* di edilizia economica e popolare è decisamente più alto che negli *high-burden countries* (dov'è circa 3%). Al contempo, nel 2017, la spesa pro-capite nei *low-burden countries* è stata molto più alta, di circa 4,5 volte, mentre i

costi del welfare per la casa sono stati circa 40 volte più alti negli *high-burden countries*. Emergono così alcuni apparenti paradossi di questi sistemi e quanto, nonostante la popolazione nel suo insieme possa non dover fare troppi sforzi per avere un tetto sulla testa, alcuni settori della popolazione fronteggiano importanti difficoltà in tutti i paesi. Nel 2017, il 10,2% dei nuclei ha speso più del 40% del reddito per fronteggiare costi relativi alla casa, quota che arriva al 37,8% considerando solo i nuclei a rischio povertà. Le spese sono sensibilmente aumentate anche per la classe media: tra il 1995 e il 2015 sono passate dal gravare su 1/4 fino ad 1/3 del reddito. In particolare, è sulle grandi città che ricadono le principali conseguenze, poiché vi si concentrano alti costi, ampia domanda, e i *trend* di crescita dei prezzi più vertiginosi. Questo significa che è sempre più difficile trovare casa ad un prezzo accessibile laddove vi sono più opportunità di lavoro. È il contesto in cui dovrebbe intervenire l'edilizia pubblica o sovvenzionata, con canoni calmierati per permettere l'accesso ad una casa dignitosa e adeguata anche a coloro che hanno un reddito basso. Le quote di *housing sociale* variano sensibilmente nei diversi paesi dell'Unione: Olanda, Austria e Danimarca raggiungono rispettivamente i valori più alti del 30%, 24% e 21%; dall'altro lato Germania e Spagna arrivano al 3%, Estonia e Portogallo solo al 2%.

Nel gennaio 2021 *Housing Europe*, in collaborazione con *L'Union Sociale pour l'Habitat*, ha pubblicato lo studio "*The sale of public and social housing*", analizzando separatamente le condizioni di diversi paesi. Per l'Italia riporta il dato dell'EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) sul 2018, secondo cui il 72,4% degli italiani vive in casa di proprietà, mentre secondo l'*Eurostat* (2019) l'8,8% vive in un'abitazione con affitto ribassato rispetto ai canoni di mercato. Inoltre, riportando *Housing Europe* (2019), il 3% dello *stock* di abitazioni è di edilizia pubblica, circa 700 mila unità per 2,2 milioni di persone. Gli affitti si assestano in media attorno a €110 al mese, il 25% dell'affitto medio di mercato. Un tratto caratteristico della politica della casa dopo la Seconda guerra mondiale in Italia è di essersi focalizzata più sul supportare programmi per costruire abitazioni da vendere ad un prezzo accessibile, che per garantire alloggi pubblici in affitto, materializzandosi nell'alta percentuale di case in proprietà. La vendita del patrimonio di edilizia pubblica è iniziata nel 1993 e ha portato lo *stock* di abitazioni a calare da 900 mila unità nel 1991 a 800 mila nel 2007. Questo ha portato la domanda ad eccedere strutturalmente di molto rispetto all'offerta nell'ambito del *social housing*. La diminuzione dello *stock* è stata anche più consistente delle aspettative: in base alle stime, la decrescita avrebbe dovuto attestarsi complessivamente attorno a 150-170 mila

unità, mentre ha riguardato nel complesso circa 225 mila unità, valore in crescita costante poiché il processo continua. Il ricavato delle vendite è infatti stato speso soprattutto per ripagare debiti e per la manutenzione straordinaria (e urgente) dello *stock* già esistente, senza costruire nuovi alloggi.

Anche se in misure differenti, la vendita del patrimonio è stata una pratica comune in diversi paesi europei. Per quanto fenomeno variegato e ricco di sfumature, il problema centrale e comune è, infatti, la mancanza di fondi (*Investment in Affordable Housing*, in *State of Housing in the EU 2019*). Uno studio del 2018 dell'*High-Level Task Force* (HLTF), in collaborazione con *DG ECFIN and the European Long-Term Investors Association* (ELTI), ha stimato la carenza di investimenti in *affordable housing* in 57 bilioni di euro l'anno e gli investimenti continuano a diminuire. Contemporaneamente si è espresso un certo interesse nell'attrarre il settore privato nella costruzione di alloggi da prezzi e affitti accessibili. Nonostante la priorità dovrebbe essere rafforzare i finanziamenti pubblici, la tendenza si muove in senso opposto: la spesa totale nel settore è diminuita del 44% tra il 2009 e il 2015. Nello stesso periodo sono però aumentate le spese di welfare sociale per il supporto al reddito da 54,5 a 80,8 bilioni di euro. In ogni caso, è limitante e rischioso fare affidamento sul settore privato, perché si chiede di rinunciare a maggiori profitti a fronte di più alti rischi. La questione abitativa è però uno di quei fallimenti del mercato per sopperire ai quali lo Stato stesso in senso moderno nasce, e sembra perciò un paradosso aspettarsi dal mercato tale impegno.

Negli ultimi anni i *providers* di alloggi di edilizia economica e popolare sono stati sempre più coinvolti nei programmi destinati al supporto delle categorie più vulnerabili; in particolare in Italia e in Spagna, gli enti pubblici del settore stanno cercando di stabilire legami più stretti con i servizi sociali per tutelare i residenti più fragili. Un altro perno di azione, chiaramente più complesso è quello del lavoro, per cui i *providers* stanno cercando di avviare programmi per inserire i residenti disoccupati nel mondo lavorativo. Una terza linea di intervento è destinata alla popolazione più anziana, nel tentativo di assegnare loro nuovi alloggi e servizi proporzionati ai loro bisogni, liberando anche spazi per altri assegnatari. Dunque, questi enti iniziano sempre più a percepire se stessi come elemento chiave nel garantire la coesione sociale, e ciò porta tanto all'assunzione di personale specificatamente formato (*social managers*), quanto al coinvolgimento dei residenti e del vicinato in iniziative comuni, avvalendosi anche dell'operato di cooperative ed enti del terzo settore che lavorano in un

ambito intermedio tra il pubblico e il privato, facendo affiorare un chiaro bisogno e desiderio di maggiore democrazia che si costruisca dal basso.

Dal marzo 2020 si fronteggia l'emergenza pandemica di COVID-19 e le disuguaglianze sono emerse nella loro gravità e si sono approfondite. *Housing Europe*, in un articolo di novembre 2020, afferma che i *social, cooperative and public housing providers* europei hanno come obiettivo quello di rinnovare e ristrutturare un totale di 400 000 case ogni anno, oppure 4 milioni entro il 2030. Per far ciò, sarà necessario aggiungere altri €13 bilioni l'anno in investimenti fino al 2050, oltre agli investimenti pianificati dai *providers* di €23 bilioni ogni anno. Il rinnovo di 4 milioni di abitazioni contribuirebbe, collateralmente, anche alla formazione di circa un milione di posti di lavoro. L'accento viene posto pesantemente e ripetutamente sulla sostenibilità energetica degli alloggi da ristrutturare; è interessante notare come già dal 1999 diversi progetti che hanno «intercettato le politiche abitative» fossero orientati alla sostenibilità ambientale: il programma CEET, per «tecnologie energetiche pulite ed efficienti», o il sottoprogramma Thermie II per «sostenere soluzioni abitative caratterizzate da un uso efficiente dell'energia» (de Luca, Governa, Lancione, 2009); l'attenzione per questo aspetto appare a tratti ossessiva se paragonata agli altri. È effettivamente uno degli ambiti, al di fuori di quello economico, su cui l'Unione ha più ampie competenze, ed è chiaramente un tema centrale allo stato attuale di degrado ambientale. Vi sono, però, anche ipotesi meno lusinghiere. Se da un lato la questione ambientale sembra poco politica, poiché l'inquinamento e il deterioramento delle condizioni del pianeta colpiscono tutti (anche se non in egual modo, perciò il discorso torna pienamente e potentemente politico), in Europa la questione è squisitamente politica ed economica: i paesi europei non sono energeticamente indipendenti, e se era già evidente, lo scoppio della guerra in Ucraina ha reso la questione urgente, soprattutto per alcuni paesi, la cui autosufficienza in caso di interruzione delle forniture di gas è stimata anche di zero settimane (Estonia, Grecia, Lituania, Slovenia; per l'Italia sarebbe di 10 settimane; ISPI, 2022); il passaggio a fonti rinnovabili autoprodotte significherebbe affrancamento da gas e petrolio sia russo che proveniente da altri paesi, e quindi anche libertà da ricatti politici e fluttuazioni del mercato. Ancora, l'entusiasmo per l'*energia pulita* assume spesso i connotati del *green washing*: sotto una patina di ottimismo per un'Europa più verde e più sostenibile, possono svanire i temi della disuguaglianza, dello sfruttamento, delle malsane e opprimenti dinamiche capitaliste che possono ripetersi anche nella produzione di *energia pulita*. Per quanto la transizione ecologica sia un obiettivo auspicabile, è necessario che questa sia

perseguita congiuntamente allo sforzo per ridurre le disuguaglianze che vanno aggravandosi; anzi, può essere proprio l'occasione per imprimere una svolta profonda al modello capitalista di produzione, trasmissione e diffusione energetica, e, a ruota, per delineare un mercato immobiliare e una gestione degli immobili orientati ad integrazione, autosufficienza e mutualità. Tuttavia, i Paesi europei «appaiono incapaci di definire un'alternativa al modello delle politiche abitative neo-liberiste» (de Luca, Governa, Lancione, 2009): a tutti è chiaro che il sistema attuale non funziona ma non vi è accordo su cosa debba sostituirlo, né idee molto chiare e definite in nessuno schieramento politico; è un dilemma, purtroppo, tipico delle comunità politiche (Friedmann, 1987).

Seguendo Bernardo Secchi (2013), «[o]gni qualvolta la struttura dell'economia e della società cambia [...] la questione urbana torna in primo piano», e infatti, il rapporto *L'état du logement* del 2021 (*Housing Europe, L'Union Sociale pour l'Habitat*) sottolinea che se la pandemia non è stata affatto la causa della crisi abitativa, l'ha certamente portata a galla in tutta la sua gravità, sia perché si sono acuite le disuguaglianze, sia perché le quarantene, costringendo in casa, hanno mostrato i limiti della convivenza e hanno fatto emergere le criticità e le carenze delle abitazioni: le disuguaglianze si sono espresse non soltanto in termini di reddito, ma di elementi fisici e concreti come il tipo di casa, l'estensione, i servizi di vicinato, la presenza di verde e balconi, e così via. Gli autori del rapporto esortano a cogliere la crisi pandemica come un'occasione per attuare dei profondi interventi strutturali, che vadano ad incidere sul sistema degli alloggi di edilizia pubblica e popolare in termini sia quantitativi che qualitativi, ristrutturando anche all'insegna di due degli obiettivi enunciati nel NGEU, ovvero la digitalizzazione e la transizione verde. Durante la pandemia sono infatti state attivate molte misure emergenziali dai paesi europei ma che, in quanto tali, sono destinate ad esaurirsi presto, se non lo hanno già fatto. C'è bisogno, parallelamente, di tornare a delle strategie inclusive di lungo termine.

Il 21 gennaio 2021 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione sull'accesso ad un alloggio dignitoso ed economico per tutti, in accordo con i diritti fondamentali sanciti nella Carta Sociale Europea e dal Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. La risoluzione articola quattro campi di azione: alloggi adeguati, energeticamente efficienti e sani; il contrasto al fenomeno dei senza tetto e alla discriminazione; un approccio integrato all'edilizia sociale, economica e popolare a livello europeo; investimenti in alloggi sociali, pubblici, economici e energeticamente efficienti. Il Parlamento pone come obiettivo quello di eliminare il fenomeno

dei senzateo entro il 2030, con un approccio decriminalizzante e inclusivo; parallelamente, richiama invece i costi sempre più ingenti degli affitti e delle spese per la casa che trascinano anche le classi medie sempre più verso il basso, esponendo più persone alla povertà; ritiene necessario, quindi, investire nel settore sia a livello europeo che degli stati membri, attraverso i tanti fondi e programmi disponibili, come lo *European Regional Development Fund*, l'ESF+, il *Next Generation EU* e gli strumenti di ripresa e resilienza attivati in risposta al COVID-19.

2.2 La questione abitativa e le politiche nel panorama italiano

Manuela Olagnero (2008) ritiene che la parola “questione” venga accostata all’“abitare” perché richiama «un problema che richiede tempo per essere risolto», che «ha aspetti argomentabili e controversi» e che quindi pone dei «dilemmi», data la presenza di «alternative tra cui è difficile scegliere e che tendenzialmente si escludono». Il problema è secondo lei dato dalla «convergenza di almeno tre elementi analitici: la casa materialmente intesa, i suoi occupanti, il territorio in cui casa e abitanti si situano»; esso si inserisce in una cornice ben più ampia, che va oltre l'alloggio in sé e che concepisce l'abitare come «l'esistenza di nessi di congruenza tali da regolare e “armonizzare” il più possibile il rapporto tra abitanti/alloggio/territorio», la questione urbana. Nel 2013 Bernardo Secchi pubblica “La città dei ricchi e la città dei poveri”, dove definisce la «nuova questione urbana»: inevitabilmente essa ricomprende anche la questione abitativa. Alcune ipotesi e caratteristiche di questa «nuova questione urbana» sono facilmente trasferibili e applicabili anche al discorso sull'emergenza abitativa, per dipingere anche solo il quadro più ampio in cui si colloca la casa nello spazio della città: «[I]e disuguaglianze sociali e il loro dar luogo a forme evidenti di ingiustizia spaziale, insieme alle conseguenze del cambiamento climatico e ai problemi connessi a una concezione della mobilità come facente parte dei diritti di cittadinanza, ne rappresentano uno degli aspetti più rilevanti»; l'ingiustizia spaziale è lampante nella questione abitativa, dacché «l'ingiustizia sociale è anche ingiustizia spaziale, che riguarda l'accesso fisico alle risorse materiali, ma altresì la dimensione simbolica connessa alla natura posizionale dei beni che separano (qualche volta accostandole beffardamente) la città dei ricchi e la città dei poveri» (Pasqui, 2017): è ingiustizia spaziale vivere in una casa troppo piccola, sovraffollata, non sicura, vecchia; ma anche vivere più lontani dal centro e dai servizi e/o essere ad essi mal collegati; è anche una zonizzazione che opera sulla città ghettizzandola, separando le aree tra loro con grandi strade, spazi verdi o quartieri signorili, che limitano, più o meno volontariamente, la possibilità di queste fasce più escluse e

marginalizzate di dialogare ed unirsi: a volte emergono persino dei conflitti o discriminazioni tra quartieri popolari, o comunque non ricchi, a vantaggio di quelli che continuano a godere la città come enorme privilegio, riuscendo a trarne tutti gli aspetti positivi e rigettando sugli strati inferiori della popolazione tutti gli effetti perversi e distorti della città. La zonizzazione è un potente strumento urbanistico che, plasmando l'aspetto della città, ne determina in buona parte le condizioni di vita (Gaeta, Janin Rivolin, Mazza, 2018), ma come ogni strumento può essere utilizzato per fini perversi: Maddalena Colombo nel 1988 scriveva che a partire dagli anni '60 la casa è stata concepita come «strumento di controllo sociale e di discriminazione», e nota come la «segregazione spaziale fra residenze a titolo di proprietà privata e quartieri di edilizia popolare crea ancora oggi effetti di confinamento e stigmatizzazione». Anche la mobilità prosegue di pari passo con l'ingiustizia spaziale e ne è per certi versi un aspetto, anche se tanto determinante da dover essere distinto: l'isolamento non deve essere calcolato tanto in base alla distanza, quanto in base alla qualità dei collegamenti; un treno, la metro, un autobus, ma anche strade a scorrimento veloci e ampie, determinano livelli di accessibilità molto diversi. È importante sottolineare, però, che la responsabilità non è esclusivamente di un'urbanistica disordinata che ha portato ad un'espansione *selvaggia* della città, ma a monte, di uno Stato sempre meno capace e sempre meno volenteroso di intervenire organicamente, di uno Stato che ha permesso e incentivato l'espansione incontrollata della città. A fronte di una città già costruita, la zonizzazione lascia spazio a nuovi termini molto popolari, come "riqualificazione urbana" e "rigenerazione urbana", spesso inflazionati e usati impropriamente per etichettare ulteriori pessimi interventi, che contribuiscono alla gentrificazione delle aree centrali o della prima periferia: a Roma, ad esempio, si può osservare in alcuni quartieri storicamente popolari, dove tra incentivi pubblici e libertà del privato, sono state introdotte sempre più iniziative, aperti locali per le attività più disparate, conducendo ad un effettivo miglioramento della qualità di vita, ma parallelamente anche alla *gentrificazione* del quartiere, con l'aumento esponenziale dei valori immobiliari che hanno finito per espellere la popolazione storica e quella più povera.

La definizione di *questione abitativa* di Olagnero, sembra derivare da un modo di pensare la città molto simile a quello di Secchi, ma, circoscrivendo l'ambito, emergono alcune caratteristiche più di altre. Olagnero scrive che con «questione abitativa si potrebbe dunque intendere l'assenza di qualità dell'abitare quale si genera dal mancato presidio sociale e istituzionale di uno o più elementi che costituiscono i requisiti della normalità abitativa:

adeguatezza fisica dell'alloggio, la sua sostenibilità economica, la sicurezza circa la possibilità di rimanervi, le garanzie circa [...] il titolo con cui lo si abita, infine il confinamento territoriale derivante dall'averne un certo domicilio». La ricomposizione di un equilibrio tra questi fattori «non può che basarsi su mutamenti di paradigma dei modi di abitare».

Dalla «nuova questione urbana» emerge così una «nuova questione abitativa» che ha «fatto assurgere la questione “casa” al rango di un vero e proprio “nuovo rischio sociale”» (Ascoli, Bronzini, 2018), che necessita mezzi innovativi per essere affrontato, sia data la sua diversa natura ma anche per via dello scarso successo dei mezzi già tentati. È necessario concentrare l'attenzione e l'azione sul ruolo chiave che il «welfare abitativo» assume «ai fini della coesione sociale e delle politiche di inclusione» (ibid.): basta pensare a come l'abitazione sia condizione fondamentale per accedere «all'istruzione, alla formazione, ad una “buona” occupazione» (ibid.), dove “buona” è in primo luogo “regolare”: in quanto tale è un'importante *social investment*. Deve, dunque, anche essere potenziata l'integrazione tra «politiche abitative, politiche sociali e socio-sanitarie in grado di sostenere la permanenza a domicilio di questa fascia di popolazione con opportuni interventi di riqualificazione strutturale degli alloggi (e degli edifici) e di sostegno anche sul piano socio-assistenziale» (ibid.). Una difficoltà non indifferente nella sua attuazione deriva dal fatto che le politiche sociali sono «scelte culturali che non possono essere determinate da una programmazione esclusivamente “razionale”, ma devono invece sempre essere giustificate in termini politico-valoriali» (Vereni, 2015).

Per poter individuare i dilemmi è fondamentale innanzitutto «assegnare priorità al contesto» (Olagnero, 2008), cioè integrare i fenomeni e analizzarli in rapporto all'ambiente circostante; è mandatorio «prendere le distanze da paradigmi che hanno una vocazione esplicativa di carattere assoluto» (ibid.). Inoltre, può essere utile ragionare per polarizzazioni, riprendendo un'altra pratica tipica dell'urbanistica (Ferraro, 1996): la casa come in cima o al fondo dei processi di produzione di ricchezza e povertà, come loro «condizione» e «conseguenza»; oppure come «veicolo di “cittadinanza sociale”» e «privatizzazione dello spazio pubblico»; è coniugazione degli opposti in un «paradosso», aspetto che determina la drammatica difficoltà di analisi e di formulazione delle soluzioni; da un lato separare troppo nettamente tutti gli aspetti può causare eccessive semplificazioni, dall'altra le soluzioni che prediligono alcuni aspetti possono inficiarne altri. È la materializzazione chiara ed esemplificativa di un *wicked problem*, che nelle soluzioni racchiude nuovi problemi e nei problemi altri problemi.

Un approccio da prediligere è per Olagnero quello basato sulle «disuguaglianze abitative», nella cui prospettiva la questione abitativa «coincide tendenzialmente con il problema della sostenibilità economica»: è perciò un buon punto di partenza per ulteriori analisi. Il presupposto è che «[a]lla distribuzione ineguale di dotazioni economiche [...] corrisponde la distribuzione ineguale di *chance* di accesso, fruizione, soddisfazione, della casa» (Olagnero, 2008). Il reddito risulta perciò legato strettamente con la qualità dell'abitare e nello specifico anche con il titolo di godimento dell'abitazione. Quest'affermazione porta l'analisi a slittare sul binomio affitto/proprietà, che diventa «l'asse su cui più chiaramente e sistematicamente si dispongono [...] le diverse componenti del disagio abitativo». Certamente non può essere l'unico binomio da prendere in considerazione, ma diviene un discrimine col tempo sempre più significativo per distinguere gli individui in emergenza o precarietà abitativa da quelli che non lo sono, dato il concludersi della fase in cui l'impulso all'acquisto dell'abitazione era corrisposto da nuclei che effettivamente avevano la possibilità di sostenere un mutuo; per quanto ancora incentivata, alla proprietà risponde un coro non in grado di sostenere alcuna spesa simile o che ha necessità del tutto diverse. Di fatto, l'affitto è condizione più probabile per poveri, genitori soli, anziani: nuclei piccoli e di persone spesso socialmente più isolate; sempre più rilevante è infatti il ruolo della famiglia nel sopperire alle mancanze del *welfare*: il risparmio privato, in Italia molto elevato, consente ai più giovani di poter fare affidamento, almeno per un po', sulle risorse della famiglia. In questo senso, è importante ricordare quanto non solo il reddito, ma anche il patrimonio gioca un ruolo fondamentale nel determinare la qualità di vita, e quindi anche quella abitativa, di un individuo. Oltre a ciò, la rigidità del mercato abitativo e la precarizzazione di quello lavorativo impediscono a chi «usufruisce di casa in affitto, o di case di edilizia pubblica, di uscire da quella carriera» (ibid.), rafforzando le caratteristiche del gruppo sociale, anche molto eterogeneo, che appartiene a questa categoria.

Le privazioni relative all'abitare sono però un quadro ben più complesso e il binomio affitto-proprietà non è sufficiente a stabilire delle distinzioni. La privazione deriva in modo particolare da una mancata convergenza tra bisogni specifici e molto diversificati e un'offerta rigida e omogenea. Il «bisogno abitativo» si configura così congiuntamente ad una «capacità/esigenza di abitare "obliquo/a", che sfugge, o sicuramente è sfuggito per molto tempo, al fascio di luce verticale, e quasi senza ombre, delle politiche» (ibid.).

È anche necessario quindi operare un'ulteriore distinzione: le situazioni di disagio abitativo, se intese come mancata soddisfazione di bisogni, possono estendersi a molti contesti, classi sociali

e situazioni economiche diverse; si tratta di un fenomeno che oscilla da un'insoddisfazione abitativa, a situazioni di vera e propria emergenza; questa, «presuppone situazioni improcrastinabili» e le misure per tamponarla o risolverla si basano generalmente su un principio di «straordinarietà». Ora, se da un lato l'approccio emergenziale è divenuto quello abituale, dall'altra è da riconoscere l'eterogeneità delle situazioni più urgenti, che rende quasi impossibile replicare o applicare modelli univoci, per cui dopo l'attuazione di una misura di emergenza mancano i mezzi, la volontà, le capacità, di elaborare modelli di risistemazione strutturale.

In Italia, la questione abitativa è stata ridotta a «problema delle periferie e dell'edilizia popolare» (Petrillo, 2017) che riguarda alcune fasce particolari anche se non ben definite che riversano in un certo disagio sociale ed economico, rendendo le politiche per la casa più semplicemente «politiche di welfare», o «la “cenerentola” delle politiche sociali» (Ascoli, Bronzini, 2018): un'abitazione adeguata per coloro che non possono permettersi di accedervi da soli semplicemente non è una priorità.

In Italia il ruolo dello Stato nell'edilizia sociale muta completamente a partire dalla legge Nicolazzi del 1993, che sancisce «una vera e propria svendita del patrimonio pubblico», per cui «si riduce la disponibilità di abitazioni a buon prezzo» (Petrillo, 2017). Si radica, in particolare in Italia e Spagna, una «tendenza “proprietarista”» che vede «afferinarsi la finanziarizzazione della rendita» e «il declino degli investimenti nell'industria», per cui i capitali vengono spostati: «l'immobiliare diviene infatti sempre più centrale nei processi di finanziarizzazione dell'economia, e viene utilizzato in termini anti-ciclici» (ibid.).

Attorno al 2005, il mercato degli affitti in Italia riguarda solo il 20% degli alloggi, poco più di Irlanda, Grecia e Spagna (Caudo, Sebastianelli, 2007). La casa di proprietà inizia ad essere presentata come «una definitiva acquisizione di benessere», e un «bene di investimento familiare» (ibid.), nel momento in cui lo Stato stesso non forniva più alcuna garanzia. Ma la crisi del 2008 trasforma la casa da “conquista” a «onere gravato da tassazione nazionale e locale» (Petrillo, 2017): la spesa abitativa arriva a superare il 40% dei bilanci famigliari. Con un aumento esponenziale delle case in proprietà, che arrivarono fino all'80%, considerando anche quelle ancora gravate da mutuo, la questione fu archiviata come risolta. L'esplosione della bolla del 2008 non ha fatto altro che esasperare una situazione già drammatica, poiché la precarizzazione del lavoro era già in corso, la famiglia mutava la sua forma, la composizione demografica del paese cambiava facendo emergere possibilità e necessità diverse da quelle

esprese: i prezzi troppo alti del mercato immobiliare e un mercato degli affitti ristretto e stagnante non potevano soddisfare tutte le richieste. Si è però anche «allargato l'ambito dei soggetti a rischio, si sono fragilizzate anche figure che appartenevano teoricamente ad un universo di stabilizzati» (ibid.), aumentano vertiginosamente gli sfratti per morosità "incolpevole". Le voci di allarme arrivano anche da organismi internazionali, ma sono accolti da un'«inerzia istituzionale» (ibid.) allarmante. Le richieste di sfratto per morosità e per termine contratti sono state 150 000 nel 2014 con 80 000 sfratti esecutivi. A Torino si arriva ad un provvedimento di sfratto ogni 200 famiglie. Come scrive Pasqui (2017) «abitare è sempre più arte e insieme fatica» nell'impovertimento «delle attrezzature e dei servizi del welfare materiale e di un cambiamento sociale che ci consegna una varietà straordinaria di forme di vita e di organizzazione sociale».

Le risposte istituzionali sono apparse finora piuttosto deboli. Nel 2009 veniva approvato il Piano Casa con cui si tentava di avviare una nuova stagione di politiche abitative articolate su un «doppio binario» (Ascoli e Bronzini, 2018): quello dell'edilizia residenziale pubblica e quello dell'«edilizia privata sociale (o edilizia sociale di mercato» (ibid.): «si è pensato che questo secondo binario potesse ovviare ad alcuni limiti consolidati dell'edilizia pubblica, quali la residualizzazione dei beneficiari, la limitata rotazione degli alloggi, il rischio di ghettizzazione, la scarsa sostenibilità per le finanze pubbliche»; l'intento era anche ampliare i destinatari includendo il ceto medio e medio-basso colpito dalla crisi. Gli interventi sono stati però nel complesso disomogenei, frammentati e modesti nel numero, oltre che non si rivolgono affatto a quelle situazioni di povertà persistente e di grave disagio abitativo. Anche un terzo «pilastro», quello del *non-profit*, è intervenuto sempre di più, ma con soluzioni frammentate e non organiche. Un nuovo Piano Casa vede la luce con il decreto-legge n. 47/2014, detto anche Renzi-Lupi dal nome del presidente del Consiglio e del ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, convertito con modificazioni dalla legge 80/2014. Questo decreto, dal titolo *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*, presenta due articoli particolarmente problematici; l'art. 3 prevede l'«alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari» (di un massimo del 15% del patrimonio) e «[l]e risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate a un programma straordinario di realizzazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente»; ma particolarmente degno di nota è l'art. 5, intitolato "Lotta all'occupazione abusiva di

immobili”, che recita: «[c]hiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge»; in sede di conversione viene anche aggiunto che «[i] soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva»: la dura polemica sollevata riconosce i divieti come «il tentativo di rispondere a problemi sociali tramite misure repressive e di ordine pubblico» (Caciagli, 2016). A Roma hanno fallito i Piani di Zona, che producono case di edilizia agevolata, con aiuti pubblici, su terreni del Comune e finanziamenti di Regione o Stato, per affittarle o venderle a riscatto a prezzi più contenuti del mercato; «ma per la determinazione del costo finale non si è tenuto conto dei finanziamenti ricevuti, vanificando o ridimensionando di fatto l'intervento pubblico» (Petrillo, 2017). I prezzi, perciò, risultano molto simili a quelli del mercato. Durante la giunta Marino, nel 2013, è iniziata la dismissione dei *residences* istituiti con la prima amministrazione Veltroni come sistemazione temporanea per coloro in attesa di una casa popolare: gli affitti erano costosissimi e le condizioni pessime. Per supportare le famiglie uscite da queste strutture venne introdotto il *bonus casa*, un supporto di €600 al mese per massimo quattro anni 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» (Caciagli, 2016). Intanto, parallelamente, continua la svendita del patrimonio: ad ottobre 2020 l'ASIA (Associazione Inquilini e Abitanti) denuncia «l'inizio della fase operativa relativa alla dismissione di circa 7000 alloggi di proprietà dell'ATER di Roma» senza la conseguente realizzazione di nuovi alloggi disponibili alle assegnazioni, conseguenza del contestatissimo piano casa Renzi-Lupi; l'ASIA individua il Piano Vendita di 7000 alloggi come uno dei tre passaggi attraverso cui si sta privatizzando un bene collettivo, gli altri due essendo la Vendita del “Patrimonio di Pregio”, che di fatto favorisce processi di gentrificazione, e l'*housing sociale*, che «non ha nessuna normativa nazionale di riferimento, ma si regge su un comma inserito in un maxi emendamento dalla Regione Lazio», i cui prezzi «sono totalmente fuori linea con i contesti in cui le case sono collocate», dove il mercato privato quasi non esiste o «i canoni di mercato sono addirittura inferiori a quelli proposti», considerando, tra l'altro, che «l'applicazione dei canoni non in linea con l'edilizia pubblica è un atto contrario alle norme dell'ERP».

2.3 La questione abitativa e il quadro delle politiche a Roma

A Roma, il numero delle persone che abitano in alloggi ERP ammonta a circa 170 000 persone, quanto un intero municipio. La prima difficoltà di analisi si riscontra già nel cercare di calcolare il totale degli alloggi disponibili, poiché questo patrimonio ha «doppia natura» (Lelo, Monni, Puccini, Tomassi; 2019): è in parte gestito da Roma Capitale (23 000 alloggi) e in parte dall'ATER di Roma (ex IACP, 48 000 alloggi). A complicare l'operazione contribuiscono anche i fitti passivi, «ossia i circa 4 000 alloggi di enti o privati affittati dal pubblico e che vengono assegnati alla graduatoria ERP», nonché la «presenza di alloggi popolari che, seppur destinati alla graduatoria romana, sono posizionati al di fuori del territorio del comune» (ibid.): lo stesso Comune di Roma si è infatti «adattato» all'andamento del mercato immobiliare acquistando nell'*hinterland*, per risparmiare, circa 2 300 alloggi disseminati principalmente tra Ciampino, Anzio, Cerveteri, Guidonia, Marino, Nettuno e Pomezia. Quindi, la stima degli alloggi utilizzabili si aggira attorno ai 77 000, il 6% dello *stock* abitativo a Roma (circa 1 262 662 abitazioni, censimento ISTAT del 2011, ibid.).

Su questo complesso piuttosto eterogeneo è stato calcolato un indice di disagio, basato su disoccupazione, tipo di occupazione, concentrazione giovanile e scolarizzazione, che, «facendo zero la media romana, è pari a 12,6 nell'insieme dei nuclei, ma con una forte varianza tra essi»: raggiunge valori superiori a 15 negli insediamenti esterni o prossimi al GRA, mentre i valori più bassi si riscontrano negli insediamenti costruiti anteriormente al 1945. Componenti dell'indice sono anche i dati sull'istruzione e sul lavoro: i laureati nei nuclei ERP sono circa il 4%, contro la media romana del 20%, e la disoccupazione è il doppio della media, 19,4% contro 9,5%. Questi dati esaltano quanto una differenza in termini di reddito e di ricchezza sia, in una società capitalista e nel contesto di gestione neoliberista dello stato e della città, causa ed effetto di diseguaglianze sociali, nell'accesso al mercato del lavoro e ai servizi, e, perciò, evidenziano la necessità di un approccio multidisciplinare e trasversale, oltre che organico e orientato ad un maggiore sostegno di tutte le aree del welfare; la riflessione dovrebbe riguardare il sistema italiano di protezione sociale in genere, che è «frammentario, incentrato sulla spesa per pensioni e sanità, con le briciole lasciate agli ammortizzatori sociali e al contrasto della povertà economica», cosicché non sono protetti coloro che le crisi e le fluttuazioni del mercato colpiscono di più: giovani e lavoratori con contratti atipici (Baldini, 2012). Secondo Edoardo Zanchini (2018) «occorre creare un legame tra i temi economici generali [...] e quelli che concorrono a creare il benessere delle persone e la vivibilità nelle aree urbane»: il «tempo» e la

«spesa impiegati per muoversi», le «condizioni delle abitazioni», il «contesto sociale» e la «bellezza degli spazi intorno, e dunque [la] percezione della sicurezza da parte delle persone». Se a lungo la gestione della questione abitativa è stata «prevalentemente quantitativa», il dato allarmante ad ora riguarda «la linea della povertà che avanza verso l'alto» (Caudo, Sebastianelli, 2007). Questo fa sì che una situazione già estremamente variegata diventi ancora più complessa: in comune tra la condizione passata e presente del disagio abitativo della città «pare che ci sia solo l'incertezza del futuro». Un discrimine importante è il cambiamento di ottica: se prima la lotta era motivata «da una prospettiva di promozione sociale», oggi è «l'esito del declassamento: la paura di stare peggio» (ibid.). Il problema non è solo quantitativo perché il punto non è costruire più case: di case se ne costruiscono, ma solo in libero mercato. Tra il 2001 e il 2005 sono stati costruiti circa 30 000 nuovi alloggi, con un tasso medio annuo di crescita dello *stock* dell'1,4%. Il problema è che «il ciclo espansivo del mercato immobiliare non incrocia i bisogni» (ibid.), e perciò con il numero delle case (vuote) cresce anche il disagio abitativo. Anche i nuclei esposti ai canoni di affitto del libero mercato sono sempre più esposti e vulnerabili: i valori hanno subito una crescita vertiginosa del 91% tra 1998 e 2004. Divenendo comparabile alla rata di un mutuo, molte famiglie hanno preferito indebitarsi ma almeno acquistare una casa. All'inizio degli anni '90 la facilitazione dell'accesso al credito per le famiglie ha avuto un effetto anticiclico e «ha prodotto un aumento della domanda di acquisto di alloggi contribuendo a rivitalizzare il mercato immobiliare» (ibid.). Determinante è stata la legge 431/1998 che, abolendo l'equo canone e liberalizzando i canoni ne ha consentito la crescita. Più prestiti alle famiglie e liberalizzazione hanno contribuito a «riavviare il ciclo positivo» (ibid.).

A Roma si è registrato fra 2001 e 2005 il più alto tasso di crescita dei valori immobiliari delle grandi aree metropolitane, di un 46,3%. Ma non era affatto il mercato immobiliare più dinamico della provincia, lo erano Ardea, Monterotondo, Ladispoli. «La geografia dei valori immobiliari» si sta spostando insieme alla domanda: sono infatti gli stessi anni (dall'inizio degli anni '90 in poi) in cui coloro che abitano a Roma, data l'insostenibilità dei prezzi e dei ritmi della città, si spostano nell'*hinterland*, stimolando il mercato immobiliare di molti comuni medio-piccoli.

Con i costi che diventano sempre più gravosi per le famiglie (al 2008 arrivano a toccare il 40% del reddito), è intuitivo che «il costo della casa [abbia] un'incidenza considerevole sul processo di impoverimento delle famiglie» (ibid.). Per quanto riguarda coloro che decidono di restare in città Sebastianelli individua due forme di «resistenza»: la «riduzione dello spazio domestico»,

in cui rientrano anche coabitazioni, partizioni e parcellizzazioni degli immobili, e le «forme di associazione» con altri individui «per affermare il diritto alla città»; tra l'altro, «il passaggio dall'*intimacy* alla *community* non è un fatto meccanico, ma è un processo che va socialmente costruito. E che a favorire questo passaggio mancano, sicuramente in Italia, spazi di prossimità» (Olagnero, 2008), di raccolta e incontro. Anche Petrillo (2017) enfatizza come i movimenti attuali per il diritto all'abitare in tutta Europa nascono dall'incremento della disoccupazione, dal processo di precarizzazione del lavoro, dal divaricarsi delle disuguaglianze e che per questo si amplia, non riguarda al solo alloggio in senso stretto, ma anche al «soddisfacimento di bisogni di tipo culturale e relazionale» (ibid.), una «domanda di "urbano"» in senso più ampio, di una «dimensione pubblica autentica» (ibid.). Nella stessa direzione muove anche Sebastianelli, sostenendo che l'incontro «porta alla costruzione intenzionale di un rapporto con gli altri che richiede anche un coinvolgimento emotivo e la condivisione di un comune fine morale» (Caudo, Sebastianelli, 2007).

L'Italia è caratterizzata in generale da un'offerta di alloggi in locazione limitata e che avviene quasi totalmente a regime di mercato libero. L'offerta di alloggi a canone sociale riguarda circa il 3% dell'offerta totale, ovvero circa 700 000 alloggi (su dati del 2017, *State of Housing in the EU 2019, Member States' Profiles Of the Housing Sector*), gravati da lenta e farraginoso burocrazia, legislazione obsoleta e scarsa manutenzione. Inoltre, l'offerta di alloggi a canone sociale sarebbe «in realtà una non-offerta per una duplice ragione: per il progressivo processo di dismissione del patrimonio e per l'assoluta rigidità del suo uso» (Caudo, Sebastianelli, 2007). Come già osservato, la svendita del patrimonio di edilizia residenziale pubblica non è una peculiarità o eccezione italiana, è una misura adottata da tutti i paesi europei, ma ha avuto in Italia effetti devastanti. È andata a gravare ulteriormente sulle criticità già presenti: «la scarsa rotazione degli assegnatari; la qualità discutibile di molti alloggi; la concentrazione spaziale delle condizioni di maggior disagio» (Ascoli, Bronzini, 2018); inoltre, «il prolungato sottofinanziamento del settore ha esacerbato il problema della manutenzione e del ripristino, con la conseguenza di avere molti appartamenti sfitti, a fronte di migliaia di domande inevase» (ibid.): di nuovo, questo non è un problema solo italiano, tanto che al 2014 le case sfitte in Europa ammontano ad 11 milioni (Petrillo, 2017), ma in Italia assume proporzioni maggiori e più preoccupanti che in altri paesi europei, e ancor più a Roma, dove si genera un vero e proprio, abissale, paradosso: la «compresenza di numerose case vuote e di altrettante famiglie senza

casa» (Lelo, Monni, Puccini, Tomassi, 2019). Il doppio canale di offerta «è dunque solo teorico» (Caudo, Sebastianelli, 2007) e l'unica vera possibilità sono gli affitti a prezzo di mercato.

Da sottolineare è anche la rigidità della distribuzione territoriale degli alloggi pubblici, che rafforza la contrapposizione fisica tra centro e periferia: nelle aree centrali solo 2 alloggi su 10 in affitti erano pubblici, ma il valore è ulteriormente calato, se non è arrivato ad azzerarsi, con la dismissione del patrimonio. La distribuzione del patrimonio ERP è molto disomogenea anche tra i vari municipi: la gran parte degli alloggi grava sul quadrante nord-est, ma i nuclei dove ve ne sono concentrati il maggior numero sono Tufello (3418), San Basilio (3251) e Primavalle (2678). Un'altra concentrazione non indifferente si distribuisce sull'asse di espansione verso il mare, da Garbatella ad Ostia Nord, per Laurentino, Corviale e Acilia; anche gli alloggi di Roma Capitale sono concentrati nel quadrante est, in particolare a Tor Bella Monaca (Lelo, Monni, Puccini, Tomassi, 2019). Gli alloggi non alienati sono quelli nelle aree più periferiche ed isolate, anche nell'*hinterland*, più economiche anche per gli enti pubblici.

A gravare sul divario con l'offerta, vi è una componente della domanda particolarmente degna di nota che viene lasciata sempre al margine, «l'abitare temporaneo» per «lavoratori precari e in trasferta, i giovani interessati ad esperienze di formazione e di lavoro» (Caudo, Sebastianelli, 2007) e tanti altri che non domandano solo una casa, ma domandano la città stessa e la possibilità di fruirla pienamente. L'esigenza forte è quella di «creare un mercato dell'affitto "sociale" [che] vale a dire costruire un'offerta intermedia tra quella di libero mercato e quella dell'alloggio popolare» (ibid.): ampliando il mercato dell'affitto si innescherebbe anche un «generale effetto di calmieramento», indispensabile per «rendere la città più attraente ai nomadi globali e più accessibile e vivibile ai residenti» (ibid.). Una strada percorribile è quella dell'«utilizzo di risorse economiche non speculative attraverso processi di finanziarizzazione del settore etico o comunque non speculativo che garantisce la sostenibilità della redditività dell'immobile senza scaricare sui canoni incrementi di redditività non sostenibili» (ibid.). Anche per la gestione, che svolge un ruolo cruciale, è possibile coinvolgere imprese non profit «nella costruzione delle politiche per l'abitare in forme diverse» (ibid.).

Dato che le città «non sono fatte solo di case ma la disattenzione sull'abitare [...] oggi può risultare fatale per la stessa possibilità di tenere insieme la città» (ibid.), l'innovazione dovrebbe consistere nel passare da una «politica della casa», ad una «politica dell'abitare», il cui oggetto è «una fenomenologia più sfumata e complessa [...], con le sue inevitabili connessioni con l'ambiente circostante» (Ascoli e Bronzini, 2017). La differenza è molto

profonda e ben esemplificata da Gabriele Pasqui in “Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico” (2017): innanzitutto egli distingue significativamente “Abitare”, da “Casa/Scuola”: mentre i secondi sono dei luoghi fisici, seppur carichi di significati simbolici e politici, l’abitare è una pratica, e come tale ha una natura diversa e più complessa. Pasqui (2017) definisce poi «la radicale pluralità delle pratiche dell’abitare come il tratto più caratterizzante della città contemporanea» e casa e scuola sono «luoghi centrali dell’abitare [...] luoghi di produzione e riproduzione di capitale finanziario, sociale, culturale e simbolico». Sono anche significativamente «gli ambienti intorno ai quali si è strutturata [...] la città europea» e soprattutto «il terreno privilegiato di nuove forme di segregazione e autosegregazione, di diseguaglianza e marginalità, ma anche di innovazione e di messa al lavoro dell’intelligenza della società»: in questa unica frase è contenuta la condanna ma anche la potenza della città, la via da imboccare per uscire dal tremendo circolo vizioso per avviarsi su una strada florida, ma dissestata e in ripida salita. Lo scalino tra un meccanismo vizioso e uno virtuoso è il più difficile da compiere perché comporta un profondo cambiamento strutturale delle istituzioni e della morale, in un processo sia giuridico che politico; come se non bastasse, le conquiste non sono mai assodate, perciò la lotta per una città giusta, equa, inclusiva e solidale è una lotta continua. È una rivoluzione permanente, perché è sempre in divenire, è il mezzo ed il fine della lotta.

3. Il caso studio: il Laboratorio di Città Corviale

3.1 L’abitare informale: un quadro nella città

L’abitare informale si può generalmente articolare in due fenomeni: mentre molto si discute dell’«auto-costruzione abusiva d’immobili» (Belotti, 2018), meno trattato è il tema delle occupazioni di alloggi, particolarmente controverso di per sé, ma ancora più difficile da identificare e da sbrogliare considerando quanto variegati sono i fenomeni di occupazione e quanto eterogenei sono i bisogni da cui scaturisce. Seguendo la classificazione di Belotti (2018), si possono distinguere a monte «forme di occupazione d’immobili non autorizzate da chi ne detiene la proprietà» e «l’occupazione di terreni, ovvero baraccopoli e campi»; le prime possono a loro volta esprimersi come «occupazioni di singoli alloggi di proprietà pubblica e privata» o «occupazioni di interi edifici pubblici e privati», oppure in base al «tipo di coinvolgimento dei movimenti per il diritto all’abitare», se restano al di fuori dell’azione, se forniscono un «sostegno “esterno”», se danno vita all’occupazione per iniziativa diretta. È necessario considerare anche la distinzione tra occupazione di immobili pubblici o privati,

poiché, oltre che essere diversa l'implicazione politica, è anche inevitabilmente diverso il modo giuridico di procedere, dato che in un caso il conflitto è tra occupanti (eventualmente organizzati in movimenti) e Stato, mentre nell'altro la rivendicazione coinvolge anche il privato che, nel bene o nel male, ha dei diritti.

Chiara Cacciotti (2019), analizzando il fenomeno nella Capitale, individua una vera e propria «differenza “etica” tra le varie forme di occupazioni romane» basando il distinguo su «*chi occupa*»: in un caso si tratta di «iniziative individuali o addirittura afferenti alla criminalità organizzata», nell'altro di «movimenti di lotta per la casa legati alla sinistra extraparlamentare», ponendo il discrimine sulla «*politicalità* dell'atto, nella sua volontà o meno di rivendicare un diritto». Tuttavia questa dicotomia è eccessivamente rigida e limitante, com'è lampante nel caso in esame, ovvero il Corviale, dove la situazione è ancora diversa: vi convivono due tipi di occupazione, quella degli alloggi e quella del Piano Libero, che è un caso a sé, la cui peculiarità risiede nell'occupazione di spazi cui era stata assegnata una diversa funzione, e di cui perciò è mutata, oltre che la forma fisica, anche la destinazione d'uso (prima per opera degli abitanti, poi formalmente con l'intervento del comune, in tempi più recenti), ponendo complessità procedurali ma anche aprendo la strada a nuovi discorsi e riflessioni riguardanti la natura e le forme dell'abitare.

L'occupazione degli immobili di edilizia economica e popolare gestiti da enti pubblici può prendere per Belotti (2018) la forma di «invasione di un alloggio sfitto» o di «illecito amministrativo» (subentri, decadenza dei titoli necessari, morosità) ma, nello specifico, il Piano Libero di Corviale, è un caso particolare e a sé stante, che coinvolge singole famiglie che si sono organizzate con i propri mezzi per costruire una casa negli spazi liberi della galleria.

Dato che il sistema del *welfare* materiale riesce sempre meno a soddisfare le esigenze abitative delle fasce più povere e marginalizzate della popolazione, queste spesso si rivolgono a dei movimenti sociali: tramite la «ri-appropriazione di edifici vuoti» e l'«auto organizzazione», queste azioni dal basso mirano a «recuperare la precarietà e trasformarla in qualcosa di altro» (Caciagli, 2016). Oltre ad una «funzione sociale», questi movimenti hanno un certo «ruolo politico» (ibid.). Essendo a Roma la dimensione del disagio particolarmente rilevante, è logico che anche questi movimenti che pretendono riscatto assumono un peso nient'affatto indifferente. Se il Coordinamento di Lotta per la Casa e il Comitato per la Casa esistevano già negli anni '80, figli del disagio derivante dalle baraccopoli e dall'immigrazione interna verso la Capitale, i movimenti iniziano ad assumere molti degli aspetti odierni a partire dagli anni '90,

quando arrivano i primi consistenti flussi migratori da fuori il paese, che inevitabilmente pongono nuove istanze nella stessa lotta, e quando si consolida la linea neoliberale e neoliberista come principio ispiratore di ogni azione politica: con due provvedimenti nel 1992 e nel 1998 è gradualmente abolito l'equo canone e nel 1993 la legge Nicolazzi avvia la dismissione del patrimonio di edilizia pubblica, le cui vendite procedono fino ad oggi: per quanto riguarda la Capitale, basta entrare sul portale online dell'ATER di Roma per notare le finestrelle riguardanti aste e vendite: è particolarmente e grottescamente ironico come la ricorrenza del "Centenario di Testaccio" sia accompagnata dalle "aste online" degli immobili del quartiere.

In generale, la rilevanza del fenomeno dell'abitare informale nella capitale è data, oltre che dalla sua misura, dal suo significato politico e dal suo ruolo storico: a lungo, infatti, l'occupazione di alloggi di edilizia pubblica è stata un «canale informale di accesso all'alloggio per gruppi sociali marginalizzati» (Belotti, 2018), rendendo questo fenomeno lo specchio e la chiara manifestazione delle profonde disuguaglianze che attraversano il paese e la città di Roma, le loro articolazioni e il loro andamento. Gli insediamenti informali in genere sono caratterizzati da «assenza di negoziazione, condizioni di invisibilità e forte precarietà» (ibid.): non è o almeno non nasce come una soluzione permanente, «piuttosto configurando una "tattica" transitoria lungo percorsi di radicamento» (ibid.).

A Roma la questione abitativa matura parallelamente all'esponentiale e precipitosa urbanizzazione della città e alla sua disordinata espansione che esclude sistematicamente le fasce più povere della popolazione dall'accesso ad un alloggio decente, tanto che per praticamente un secolo interi quartieri di baracche si sono dispiegati nell'immediata periferia: venivano regolarmente demoliti per fare spazio a nuove case, ma inevitabilmente venivano ricostruiti poco più in là. Dagli anni '80 e '90, nel quadro della gestione neoliberale e neoliberista, sussiste un'emergenza abitativa che era stata ampiamente sottovalutata o data per risolta. La casa era considerata un bene essenziale, un diritto di base, pilastro del *welfare state*: ma come tutti i diritti non c'è purtroppo svista più grande che darli per scontato, perché è il momento in cui vengono nuovamente sottratti e ristretti. In realtà, il problema della casa non era stato mai risolto, perché le persone in emergenza abitativa sono sempre rimaste, ma il *trend* era in netta diminuzione, così da far sperare che si sarebbe presto azzerato: a Roma, in particolare, la fine della demolizione delle baracche all'inizio degli anni '80 fece seriamente

credere che l'emergenza fosse finalmente conclusa, salvo poi essere soppiantata da nuove baracche, abitate da inquilini del tutto diversi (Insolera, 2011).

In "Crisi dell'abitazione e movimenti per la casa in Europa" (2017), Agostino Petrillo afferma che in fondo il problema di partenza è sempre lo stesso: «il modo in cui la valorizzazione del capitale nel settore della casa confligge con le necessità di vita della classe lavoratrice». Segue lo storico inglese Harloe, sostenendo che «la questione della casa era rimasta in buona sostanza irrisolta in Europa, e il problema era stato stabilmente assunto come tale solo all'interno dei sistemi welferiani dell'Europa settentrionale». Questo era già chiaro ad Harloe nel 1995, e la crisi del 2008 ha accentuato disuguaglianze e contraddizioni al punto di rinnovare e rilanciare con ancora più forza le lotte per la casa. Petrillo prosegue: «la casa è stata a lungo considerata solo in parte meritevole di intervento pubblico», un «elemento "residuale"» (ibid.), cui non venivano destinati interventi massicci, se non in rare occasioni, come può essere stata la legge n. 167 del 1962 nel quadro italiano. Tra i vari cambiamenti che connotano gli anni '80 come una spaccatura nella storia, Petrillo si focalizza sugli effetti della «gestione neo-liberista» sulla città, che si ritrova per le mani una questione abitativa irrisolta e demanda «sbrigativamente soluzioni al mercato» nel decidere se trattare la casa come «un bene essenziale o una merce». Un altro problema irrisolto è se la questione debba essere risolta «nelle forme di locazione o in quelle della proprietà», che può apparire come un elemento secondario, ma è fondamentale per determinare e comprendere gli andamenti del mercato immobiliare e, perciò, chi possa accedervi e a quali condizioni. Le politiche urbane neoliberiste hanno generato situazioni paradossali: «intere generazioni escluse dal mercato del lavoro, una realtà urbana sempre più compartimentata e divisa, forme di esclusione sociale e spaziale che si intrecciano in maniera perversa» (ibid.). Il principale paradosso è che queste politiche «hanno in ultima analisi contribuito a una generale ripoliticizzazione della questione urbana», rendendola gravida di potenziale nella lotta per la casa, per i servizi e per gli «spazi di socialità» (ibid.), inserendo un bisogno primario quale la casa in un «sistema politico di organizzazione dello spazio non solo domestico, ma più largamente urbano» (Vereni, 2015).

Con la conclusione della vicenda delle baraccopoli, a Roma è data per archiviata anche la questione abitativa in genere, mentre l'emergenza continua a sussistere, in parte nella stessa veste, in parte con nuove caratteristiche, divenendo sempre più critica ad ogni frattura: la liberalizzazione degli anni '90, la crisi del 2008, la pandemia da COVID-19. Conseguentemente, come atto politico ma anche di sopravvivenza, si intensificano le occupazioni a scopo abitativo

e attorno al 2005 sono coinvolte circa 2000 famiglie (Caudo, Sebastianelli, 2007). La più profonda differenza, che separa nettamente l'abitare informale della Prima Repubblica da ora, sta nel fatto che se prima l'occupazione, «era dettata in buona misura da una necessità primaria, l'estrema povertà», ora «le persone colpite da emergenza abitativa non appartengono esclusivamente al (sotto)proletariato urbano, visto il progressivo innalzamento della soglia di povertà» (Vereni, 2015). Un'altra differenza riguarda il tipo di edificio occupato: c'è una certa continuità nell'occupazione di alloggi pubblici sfitti o non ancora assegnati, ma ad oggi si aggiunge una componente che sfida «il luogo comune della sacralità del possesso individuale» occupando «edifici di proprietà privata, in molti casi non concepiti come destinati all'uso abitativo» (ibid.).

Solo nel 2005, dopo anni di lotta e occupazioni il Comune interviene con qualcosa che non siano altri provvedimenti di sfratto, che intanto sono approvati a migliaia: il numero degli sfratti cresce costantemente, e il 60% sono per morosità (Caudo, Sebastianelli, 2007); viene ratificata la delibera 110/05, la "Deliberazione programmatica sulle politiche abitative e sull'emergenza abitativa nell'area comunale romana", che «sblocca fondi e risorse per un piano di edilizia pubblica, convenzionata e sovvenzionata, dando parziale risposta ai bisogni della città di Roma e dei suoi abitanti»: lontana dall'essere sufficiente, è comunque un primo passo in una giusta direzione. Tuttavia, il 2008 fa crollare qualsiasi aspettativa: nell'«anno del delirio securitario» viene approvata la costruzione di 70 milioni di metri cubi nei seguenti dieci anni su un territorio di 15 mila ettari: 1700 palazzi da 8 piani (Coordinamento, info).

Nel 2014 è stata approvata la delibera regionale n.18, intitolata *Piano straordinario per l'emergenza abitativa nel Lazio e attuazione del Programma per l'emergenza abitativa per Roma Capitale*. Il Piano è stato approvato con delibera d'indirizzo per tradursi poi nella delibera attuativa n. 110 del marzo 2016. Pur mantenendo un approccio emergenziale, vi sono importanti inversioni di tendenza: vengono stanziati 197 milioni di euro per la costruzione e il reperimento di 1200 alloggi popolari; inoltre, la totalità degli alloggi viene distribuita in egual misura tra le 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. La delibera mostra anche sostegno verso «la pratica del recupero e auto-recupero d'immobili abbandonati e occupati a scopo abitativo» (ibid.). Nonostante il decreto attuativo, la messa in pratica non è scontata poiché le opposizioni arrivano da più parti e in particolare dal Comune di Roma, ente gestore dell'assegnazione degli alloggi, che si è opposto soprattutto al

riconoscimento del diritto all'abitare agli occupanti. Il dissenso si è concretamente espresso nella delibera comunale n. 50 del 2016 che «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 applicata, questa “contro-delibera” ha immediatamente bloccato quella regionale. Nella retorica capitolina resta forte l'appello alla legalità indipendentemente dallo schieramento politico prevalente in Campidoglio, che rende molto più complesso il dialogo con le istituzioni ponendo la legalità come presupposto per qualsiasi scambio. Questa retorica è tra l'altro rafforzata dall'indirizzo nazionale avviato con la conversione in legge del decreto Renzi-Lupi, di cui si è già parlato (paragrafo 2.2) e che inasprisce ulteriormente le misure contro l'occupazione abusiva senza però fornire alcuna valida alternativa.

Il panorama che va formandosi in questo contesto è estremamente composito. La frammentazione, chiaramente, è un elemento di debolezza, poiché espone più facilmente a riduzione e delegittimazione: la «complessità interna» e la «natura sempre più interclassista e multietnica» dei movimenti e del fenomeno nel suo complesso, attraversano «una frattura interna che è difficile esagerare, tanto è profonda di suo» (Vereni, 2015). L'impressione è anche che in Italia, per quanto riguarda i movimenti, questi abbiano meno spazio per il confronto e il dialogo con le istituzioni: così, tutti coloro che sono in emergenza abitativa restano solo un “altro” inascoltato.

L'occupazione di stabili inutilizzati può assumere anche la forma di pressione politica, che a Roma dà vita «a un quadro negoziale stabile e meccanismi collaudati di inclusione abitativa informale»: consolidandosi l'emergenza abitativa come fenomeno strutturale nelle città, le occupazioni sono diventate un ammortizzatore di tale emergenza, fornendo supporto e un seppur spesso precario riparo a coloro che sono sistematicamente espulsi ed emarginati dal sistema abitativo. Si è consolidata una «prassi di gestione dell'emergenza» che, almeno in parte, ne ha consentito l'assorbimento (Belotti, 2018): in mancanza di un intervento organico e strutturale, la gestione emergenziale è divenuta la prassi ordinaria. D'altro canto, è da tenere presente anche una «gestione “securitaria”», dovuta all'«appiattimento del discorso pubblico su retoriche di tipo “legalitario”», che produce uno «slittamento nella percezione pubblica dell'abitante della “città informale”, da soggetto titolare di diritti inevasi a “soggetto abusivo”, dunque causa esso stesso dell'emergenza». Cellamare (2010) annota come il dibattito scientifico e culturale abbia oscillato nel definire la città “abusiva” o “informale”, per quanto i confini tra le due siano in realtà labili e tendano in diversi aspetti a sovrapporsi: la città abusiva

ha una connotazione negativa, di cui si vuole sottolineare l'aspetto illegale di "città degradata", proponendo politiche legate al controllo e alla repressione dell'illegalità; la città informale evidenzia invece «il carattere non pianificato della città», una "città autocostruita", in una connotazione neutra se non positiva (anche se spesso la città autocostruita coesiste con quella speculativa), legata «alla produzione sociale diretta della città da parte degli abitanti». Cacciotti (2019) nota che spesso l'occupazione portata avanti dai movimenti di lotta per la casa viene «criminalizzata ed equiparata» a quella individuale o afferente alla criminalità organizzata, e viene «descritta esclusivamente come l'inevitabile – seppure illegale – risposta a una mancanza» sortendo come effetto immediato la «banalizzazione» del fenomeno (Vereni, 2015): questa mancanza è, «nello specifico, l'assenza di edilizia pubblica per la maggior parte delle persone a basso reddito nella città» (Cacciotti, 2019), o ancora meglio, l'assenza di edilizia pubblica adeguata: molte costruzioni sono piuttosto risalenti, e si rifanno ad un modello familiare piuttosto esteso; questo significa che questi alloggi, piuttosto grandi, non possono essere assegnati a single, divorziati, giovani coppie, anziani, o altri casi in cui comunque il nucleo è molto ristretto, che è la possibilità più comune ad oggi: c'è stato una sorta di ribaltamento, per cui se fino agli '70 e '80, cui risalgono gli ultimi interventi organici di costruzione di edilizia residenziale pubblica, la famiglia povera era caratterizzata da molti figli e la convivenza tra più generazioni, ora, al contrario, sono le persone sole ad essere probabilmente le più povere, e le coppie tendono a non fare figli, o a farne uno soltanto, se non hanno alcuna garanzia di poterlo mantenere in quanto poveri e/o precari.

Nonostante il ruolo chiave nell'evoluzione del diritto alla casa e all'abitare, nelle rivendicazioni per l'affermazione di principi base, dunque, di questi movimenti, essi non sono coinvolti nel caso qui preso in considerazione. Le occupazioni del Piano Libero di Corviale sono frutto di una stratificazione di interventi di singole famiglie, che hanno cercato un compromesso fra la propria idea di casa, le proprie risorse e capacità, e la rigidità di una struttura già costruita. È una storia spesso meno politica, ma più umana, ad osservarla da vicino.

3.2 Il Nuovo Corviale

Sul *Nuovo Corviale* si sente dire davvero di tutto: esagerando, travisando, idealizzando, o con una certa dose di risentimento. Con uno sguardo esterno, che conosce ma si sforza di demolire e decostruire i pregiudizi, ciò che si fronteggia è un progetto gigantesco, che le sue sole dimensioni rendono faticoso osservare e comprendere. Tentando l'esplorazione si incontra una

tela labirintica, data dall'intreccio di una progettazione di per sé troppo rigida, con l'elasticità e la flessibilità dei suoi abitanti, dei loro diversi bisogni, risorse e competenze. Nelle gallerie del piano terra si trovano murales di ogni genere, cassette della posta ammassate e sventrate; al III lotto il pavimento è allagato. La luce entra dal lato esposto verso la campagna, ma tutto sommato è sempre ombroso e un po' tetro. Al III lotto gli ingressi agli ascensori secondari sono stati chiusi con delle porte, salvo poi lasciarle aperte. Le scale più esterne di ogni lotto sono un po' anguste, ma tutte diverse: ognuno ha trovato un suo *escamotage* per chiudere il vano fra pianerottolo e la porta, questo, tra l'altro, ripavimentato in mille modi. Solo al sesto piano queste si riconnettono con il resto della struttura, in corridoi lunghi e luminosi: i rumori esterni sono ovattati e distanti, all'interno c'è silenzio, intervallato da passi e suoni dagli appartamenti. Colpisce la quantità e la varietà di piante disposte sul ballatoio. Al 9° piano di uno dei lotti si viene travolti da una vera giungla di piante, curata e rigogliosa, che crea un contrasto fortissimo con tutto il cemento che la circonda.

Chiedendo ad alcuni inquilini le proprie impressioni e opinioni sullo stato del complesso, un coro unanime si solleva riguardo il costante malfunzionamento degli ascensori, oltre che il loro deterioramento: vetri scollati e rotti, pannelli staccati con fili a vista. Un inquilino in sedia a ruote lamenta di essere stato quasi due giorni costretto dentro casa perché gli ascensori a lui accessibili del suo lotto erano tutti in manutenzione, cosa che sembra tanto più assurda considerando quanti ascensori sono distribuiti regolarmente per tutta la lunghezza del Corviale. Al tempo stesso, una veloce ricognizione ha rivelato una situazione forse meno drammatica di quella anticipata: su un totale di ben 52 ascensori, "solo" 13 erano fuori uso. Colpisce anche come siano tutti diversi, sostituiti più e più volte nel tempo, ma sempre tutti ugualmente minuscoli e soffocanti.

Dalle testimonianze emerge anche la percezione di alcuni rischi per la salute (cavi esposti, ruggine, scalini pericolanti, e così via) oltre che una generale noncuranza dello spazio: sostanzialmente chi ha la voglia, il tempo, la possibilità, tenta di organizzarsi da sé o con i vicini per mantenere un ambiente salubre e accogliente, altrimenti non ci penserà nessun altro, e ciò riflette esattamente la percezione che si ha semplicemente osservando scale, corridoi e ballatoi: alcuni tratti sono puliti e curati, altri sembrano quasi abbandonati, e non mancano luoghi dove sono affastellati mobili vecchi, carrelli della spesa, persino un acquario vuoto.

Il senso di abbandono però non è generalizzato, bensì mirato all'ATER, e quindi ad uno Stato che sistematicamente dimentica quelli che reputa essere gli ultimi, quelli che non considera

validi o utili nella partecipazione allo sviluppo. Non stupisce infatti che, per quanto riguarda l'attività lavorativa, al 2020 i disoccupati risultano essere a Corviale il 19,85% di coloro che hanno risposto al censimento dell'ATER (l'85% dei residenti), valore molto più alto della media nazionale, ovvero il 9,3% (EUROSTAT). Considerando che tra i residenti la percentuale più elevata è rappresentata dai pensionati, che sono il 27,08%, sommando disoccupati, casalinghe e casalinghi, studenti e/o minori, risulta che il 43,3 % della popolazione non percepisce alcun reddito, mentre a livello nazionale è circa il 32,1% della popolazione a non essere occupato o a non percepire alcun genere di pensione (ISTAT, 2019).

Eppure, la quantità di organizzazioni e associazioni sorte sul territorio non suggerisce un terreno esattamente sterile, e il Laboratorio di Città Corviale ha intercettato proprio questa potenzialità per tutte le attività che svolge parallelamente e complementariamente all'accompagnamento sociale.

L'unicità di un progetto come quello del Nuovo Corviale è evidente solo guardandolo, e il suo fallimento lo ha reso primo e ultimo del suo genere e una sorta di monumento a se stesso. Al di là delle connotazioni, dei giudizi di valore e delle personalissime vedute che si possano nutrire sulla struttura, questa esiste, è viva, perciò va gestita nella sua complessità, evitando inutili se non dannose semplificazioni, che giungono fino alla proposta di demolizione, come se non fosse un organismo vivo e abitato.

Progettato nel 1972 e realizzato tra il 1973 e il 1984, situato tra via Portuense e via della Casetta Mattei all'interno del GRA, è un disegno che scaturisce da un ideale, è il tentativo di concretizzare un'utopia che non sembrava troppo lontana, oltre che di contrastare nel pratico l'espansione indiscriminata della periferia romana – lo *sprawl*, ma nel cui progetto stesso sono insite le difficoltà, e l'architetto principale dell'*équipe*, Mario Fiorentino, ne era ben consapevole quando affermava che fosse evidente che complessi problemi di organizzazione e di gestione ne avrebbero condizionato il successo: in particolare, assunto dell'intera opera è la partecipazione degli abitanti alla gestione del complesso e dei servizi. Gli architetti si ispirarono a *L'Unité de Habitation* di Le Corbusier, che a sua volta riprende il Falansterio di Fourier. L'idea era quella di costituire una città in miniatura, dotata di tutti i servizi necessari: «è un'idea, prima che un edificio, in grado di annullare la cesura tra urbanistica e architettura» (Osservatorio Nomade, 2005). Nell'*Unité* di Marsiglia, Le Corbusier previse di collocare i servizi per la collettività tra il settimo e l'ottavo piano (su 18 totali), oltre che sul «tetto giardino»: inaugurata nel 1952, apre una nuova fase storica.

I primi appartamenti di Corviale sono assegnati nel 1982: chiude questa fase, incarnandone il declino e il fallimento. Il sogno comunitario è impossibile in una società che si orienta sempre più all'individualismo: non a caso, sono gli anni in cui inizia ad affermarsi la linea neoliberista in Europa. A dispetto delle apparenze rifiuta il mito dell'autosufficienza: il collegamento alla città tramite il VI lotto lascia intendere come il suo compimento possa realizzarsi solo in relazione ad altri nuclei, ad altri programmi di generazione: proiettandosi nella città, cerca di promuovere una nuova trama degli spazi urbani.

Le dimensioni sono di certo ambiziose: se i piani sono "solo" undici, di cui otto (ora nove) residenziali, più parcheggi e cantine, il complesso è lungo quasi 960 m e prevede di ospitare fino a 8500 persone. Il «sistema residenziale» (dalla Relazione tecnica del 1982), incluso nel I PEEP effetto della legge n. 167/1962, si presenta chiuso e rigido: cinque "unità di gestione", ognuna con le sue aree comuni, cinque spazi verdi, tre nuclei di servizi base al pianoterra (asilo nido, materna, esercizi commerciali di prima necessità), un Piano Libero con locali per botteghe, studi professionali, attività artigianali, ambulatorio, un'autorimessa. Un anello stradale a senso unico serve la linea edificata e racchiude un *parterre* riservato ad attrezzature civiche, commerciali, culturali di livello urbano, circolo sportivo, parco, complesso parrocchiale, unità sanitaria locale, teatro, cinema, circoscrizione, biblioteca. D'altronde, integrare gli usi non residenziali in quelli residenziali è l'innovazione centrale dei piani 167 di Roma, tra cui, ad esempio, Laurentino, Vigne Nuove o Spinaceto, oltre che Corviale; o, almeno, il tentativo di integrazione. Dipartendosi dal corpo principale, un edificio in linea, il "VI lotto", di modeste dimensioni, funge da raccordo tra il grande complesso e il quartiere già esistente, e dovrebbe a sua volta ospitare alloggi e una strada pedonale con negozi al piano terra.

A questo quadro piuttosto complesso si aggiunge il fatto che per una serie di motivi il Piano Libero resta letteralmente tale, ovvero non ospiterà mai i servizi previsti. Nel frattempo, gli alloggi popolari vengono assegnati e «Corviale è paradossalmente rimasto un tentativo: concepito per rispondere a un'emergenza, nell'emergenza è sempre rimasto» (Osservatorio nomade, 2005): le dimensioni, seppur imponenti, non sono di certo bastate a risolvere la questione abitativa a Roma, mentre i problemi di gestione si susseguono e si accavallano sia per insufficienza dello IACP (ora ATER), sia per mancanza di quell'assunto essenziale: la partecipazione degli inquilini. Uno dei motivi del fallimento non sta tanto nel fatto che il progetto non sia stato portato a termine, quanto nel fatto che «non poteva "essere portato a termine" perché la macchina ideologica soggiacente a cui si richiama (l'architettura come

istituzione socio-culturale) aveva cessato di funzionare» già da molto (ibid.). Il Piano Libero vive un cambio di destinazione d'uso informale, che, venendo dal basso, è indice dello scollamento tra bisogni e capacità del pubblico di rispondervi. Prima ancora di poter parlare di autogestione, di attività collettive, è necessario sopperire all'urgenza di un tetto sopra la testa. A distanza di neanche dieci anni dalle prime assegnazioni, il Piano Libero inizia ad essere occupato a scopo abitativo: gli spazi comuni vengono ritagliati per dare vita a nuovi appartamenti e per molti versi «hanno bonificato gli spazi abbandonati da anni» (ibid.). Due elementi del progetto sono stati così stravolti: gli spazi pubblici sono divenuti privati, e il piano, che doveva essere percorribile in tutta la sua lunghezza, è divenuto interamente inaccessibile. Se la città non vedeva di buon occhio gli inquilini di Corviale, gli inquilini di Corviale non tolleravano granché la presenza abusiva al quarto piano: questi, inevitabilmente, si allacciarono alle utenze destinate agli alloggi, creando non pochi disagi e facendo ricadere le spese sugli assegnatari regolari; inoltre, si alimentò anche un giro di affitti, subaffitti e vendite delle case abusive.

Nel 2018, come illustrato nella relazione *Tre periferie a confronto*, nell'intero quartiere di Corviale, i residenti risultano 16334, per 6318 famiglie e una densità abitativa di 34,8 residenti per ettaro, complessivamente non molto alta: la media romana è 22,2 e il valore più alto è 259,3 a Marconi. La quota di famiglie con un solo componente è più bassa della media romana, il 31,3% contro il 37,7%, e di circa venti punti sotto i valori più alti della città (55-57%), mentre i rapporti si ribaltano per le famiglie con più di quattro componenti. Come risulta dai dati dell'ATER del censimento del 2020, la suddivisione per fasce di età non è troppo disomogenea, anche se prevalgono gli ultra65enni che costituiscono il 29,3% della popolazione, mentre a livello nazionale nel 2017 costituivano il 35% della popolazione (EUROSTAT). I valori più bassi riguardano invece i minori e gli individui tra 41 e 50 anni, rispettivamente circa il 12,65% e il 14,54%. Questo rispecchia come vi siano alloggi molto grandi (a Corviale possono superare i 100 mq) abitati da una sola persona, o al massimo una coppia di pensionati: ricevuta l'assegnazione molti anni prima, quando vivevano con tutta la famiglia, sono rimasti soli a mano a mano che i figli andavano via, ritrovandosi ora in spazi di gran lunga maggiori delle proprie necessità. Senza considerare che, in generale, tanti appartamenti così grandi non rispondono più alle necessità effettive di gran parte della fascia più povera della popolazione. Una soluzione plausibile per ovviare a questo problema sarebbe il frazionamento degli alloggi, che

permetterebbe anche di aumentare lo *stock* complessivo con un dispendio contenuto di risorse, confrontando più efficientemente l'emergenza.

3.3 Il Laboratorio di Città Corviale: il piano di trasformazione del Piano Libero e l'accompagnamento sociale

Il Laboratorio di Città Corviale nasce nel 2018 per affiancare il progetto di trasformazione fisica di Corviale, previsto nell'ambito del Protocollo d'Intesa tra la Regione Lazio e il Dipartimento di Architettura dell'Università di Roma Tre. L'*équipe* territoriale è coordinata dai professori architetti Francesco Careri e Giovanni Caudo dell'Università di Roma Tre, ed è composta da Sara Braschi, Sofia Sebastianelli e Maria Rocco, architetture e dottoresse di ricerca in Studi Urbani. Il progetto per il Piano Libero prevede la realizzazione di 103 alloggi laddove vivevano 135 famiglie negli spazi originariamente destinati a servizi e negozi, su progetto esecutivo di TStudio, coordinato dall'architetta Guendalina Salimei e intitolato il "Kilometro verde", diventato esecutivo a circa dieci anni dalla sua approvazione. Il processo di riqualificazione del piano, avviato nel 2003, bloccato nel 2010 e ripreso nel 2014, è infatti anche caratterizzato dalla lungaggine burocratica, i cui principali elementi di ritardo sono la variante al Piano Regolatore Generale approvata solo nel 2006, il bando per il progetto esecutivo e l'affidamento dei lavori pubblicato nel 2008 dall'ATER, e il Bando Speciale per 98 alloggi (il restante 8% è quota di riserva del Comune per bandi speciali) indetto dal Comune nel 2016. Secondo quest'ultimo alle famiglie vincitrici del bando saranno assegnati i nuovi alloggi, mentre alle altre degli alloggi temporanei (legge regionale n. 9/2017, art. 17 co. 66 lettera b): 73 domande sono pervenute, 47 ammesse e 26 non accolte). Dovendo tenere conto delle famiglie occupanti che abitano il piano è necessario coordinare precisamente le operazioni di spostamento dei nuclei. I lavori, perciò, proseguono una sezione limitata per volta, per poter gestire al meglio i trasferimenti. Parte dei primi inquilini occupanti sono tornati nei nuovi alloggi, e nei nuovi appartamenti vuoti restanti sono state trasferite le famiglie vincitrici della sezione successiva, mentre lì si avviavano demolizioni e ricostruzioni. E così via, si è messo in moto questo meccanismo. Non senza malcontento per alcuni, che si erano integrati nel proprio lotto e ambiente. Inoltre, molti erano profondamente legati alle loro case che, seppur abusive, erano autocostruite, rispecchiando la propria personale idea di casa, e si sono ritrovati poi in appartamenti in confronto asettici e anonimi. Questo è un motivo fondamentale che ha spinto il Laboratorio a documentare con foto e planimetrie le case e le famiglie prima delle demolizioni, esponendole

nel Museo delle Memorie, organizzato nella sala condominiale del I lotto. I lavori sono in corso, ad aprile l'ATER ha convocato le famiglie che saranno trasferite a breve, per proseguire i lavori nel III lotto, lato destro. In questo programma l'obiettivo del Laboratorio è «tradurre gli interventi di riqualificazione urbana previsti nell'area in politiche di sviluppo locale di più ampio respiro» e «informare, raccordare e coordinare le diverse progettualità previste» (<https://laboratoriocorviale.it/>): è uno strumento indispensabile, poiché in grado di «intercettare e raccogliere le istanze, i bisogni e le necessità del territorio» (ibid.). Nel Progetto esecutivo del Laboratorio sono ben scanditi i passaggi che devono caratterizzare ogni fase. In primo luogo, vengono trasferite le famiglie coinvolte in nuovi alloggi in base all'art. 17 comma 76 lett. b della legge n. 9/2017, secondo cui per garantire l'esecuzione di interventi di riqualificazione le famiglie residenti possono essere trasferite in altri alloggi di proprietà pubblica. A Corviale è stato essenziale il ricorso a questa legge, poiché ha permesso anche ai non vincitori del bando di essere trasferiti, evitando il ricorso allo sgombero forzato, che avrebbe anche lasciato delle famiglie senza un luogo in cui risiedere. Ad ogni inizio di una nuova fase tutte le famiglie vengono convocate dall'ATER (sia vincitrici che non del bando): è verificata la loro posizione amministrativa, certificando la residenza (coloro arrivati dopo il 2014 non ce l'hanno, e spesso testimoniano attraverso le bollette o simili documenti). Se sono soddisfatti i requisiti per la casa popolare, allora l'ATER cerca loro un altro alloggio adeguato. Vengono, quindi, comunicati il trasferimento (indicando solo il quartiere) e alcune informazioni di natura economica, quali l'affitto e la rata relativa all'indennizzo per l'occupazione pregressa, calcolata anno per anno, in base al reddito (come anche l'affitto), e rateizzata in dieci anni, diventando un'altra voce sulla bolletta. La differenza sostanziale tra vincitori e non vincitori del bando è che mentre i primi hanno un'assegnazione vera e propria di un alloggio popolare, le altre famiglie sono trasferite con un verbale di consegna, e perciò riconosciuti come occupanti anche nell'alloggio dove sono spostati: sono una sorta di ibrido tra la condizione degli occupanti del IV piano e quella di inquilino regolare. Dal verbale di consegna risulta da un lato che loro siano occupanti senza titolo *temporanei*, mentre dall'altro vengono regolarizzati con un canone e il debito pregresso viene rateizzato. Intanto, vengono effettuati anche i sopralluoghi e infine eseguiti i traslochi e la consegna degli alloggi per coloro che hanno vinto il bando.

La prima fase, tra aprile 2019 e aprile 2020, ha visto il trasferimento di 15 famiglie e la realizzazione di 12 alloggi nel V lotto. Chiaramente il COVID-19 ha impedito di proseguire con le scadenze prefissate, ma i lavori sono ripresi e hanno ritmo abbastanza sostenuto. Ad oggi

sono state trasferite 69 famiglie, di cui 35 vincitrici e 34 trasferite in altri alloggi ATER; le famiglie allontanate perché non aventi titolo, invece, sono in tutto 4. Il cantiere è arrivato all'incirca a metà: i lavori sono in corso nel IV lotto e le famiglie convocate dall'ATER risiedono nel III.

Materialmente l'accompagnamento sociale prende anche la forma di un costante supporto offerto agli inquilini di Corviale, andando anche al di là di coloro che sono direttamente investiti dalla trasformazione del Piano Libero. Laddove l'ATER è vago e distante, il Laboratorio è presente: aiuta nella gestione delle infernali pratiche burocratiche e nel frattempo è uno sportello di ascolto, cui raccontare le proprie storie, sia incredibili che ordinarie. Affatto freddi e distaccati, si formano rapporti personali e genuini nella condivisione anche di momenti di semplice quotidianità. La parola russa *poputchik*, così come viene spiegata da Eleonora Sacco, potrebbe essere adatta per descrivere queste relazioni: letteralmente *compagno di viaggio*, un *poputchik* è una persona che percorre uno stesso sentiero e con cui nasce un'intesa profonda; è qualcuno che si incontra lungo un tragitto, una strada, con cui si condividono momenti di vera connessione che restano indelebili nella memoria, pur non esulando mai l'incontro proprio da questo percorso.

Per quanto riguarda l'utenza, i dati ATER al 2020 mostrano che nell'85,26% degli alloggi vi sono inquilini regolari, l'1,13% degli appartamenti sono liberi e il restante 13,6% sono occupati senza titolo. Vi sono poi altre aree occupate all'infuori degli alloggi, come le sale condominiali, comprese nel programma Piano Libero, o le torrette del cosiddetto *Corvialino*, originariamente destinate ad *ateliers artistici*, che invece non rientrano in nessun programma di rigenerazione: l'esclusione delle torrette non è avvenuta senza il risentimento degli abitanti che avrebbero voluto regolarizzarsi. O ancora, è stato occupato il piano terra del VI lotto, per il quale è previsto un programma di riqualificazione compreso nel Piano Urbano Integrato Corviale finanziato dall'UE nel contesto del PNRR: gli spazi della galleria al piano terra, attualmente occupati da sei famiglie (da trasferire in base alla già citata legge regionale 9/2017), sarebbero ripristinati a locali commerciali, come prevedeva il progetto iniziale.

È chiaro come l'abitare informale abbia nel Piano Libero di Corviale un volto molto diverso che nella gran parte dei casi: non si tratta solo di occupare immobili ERP, ma di occupare spazi che avevano una destinazione d'uso diversa dalla residenza, ponendo la necessità di reinventare gli spazi, di appropriarsene in forma personalizzata ed adeguarla a scopi e necessità diverse. Questo ha generato da un lato interessanti soluzioni e stimoli, oltre che spunti di riflessione

riguardanti il significato della casa e dell'abitare, dall'altro ulteriori complessità nelle relazioni, che sono divenute tese anche con gli assegnatari regolari dello stesso Corviale che, tra l'altro, si ritrovavano in un sistema già precario ulteriormente sovraccaricato, pagando anche costi maggiorati per utenze di cui non usufruivano.

Tra il 2004 e il 2005 il quartiere era già stato coinvolto in un progetto dell'Osservatorio Nomade, dal nome "Immaginare Corviale", un laboratorio di sperimentazione che, oltre ad aver «riattivato spazi collettivi, proposto nuovi significati per la definizione del suo spazio pubblico», ha previsto anche un lavoro di coprogettazione tra architetture e donne occupanti il Piano Libero. Le donne sembrano avere infatti un ruolo chiave nel processo di riqualificazione dell'edificio e delle pubbliche aree circostanti. Ciò non deriva dal fatto che le donne di per sé hanno una certa propensione alla cura, ma la correlazione appare più chiara generando un parallelismo tra gestione del patrimonio ed economia della casa: storicamente e culturalmente accade molto più di frequente che in una famiglia monoreddito con figli – come sono molte famiglie povere, ergo spesso assegnatarie di case popolari, la donna non lavori, prendendosi cura di casa e prole mentre il partner lavora. Se si immagina la casa come una città con i suoi abitanti, i suoi spazi sono il patrimonio pubblico condiviso dai membri della famiglia, la cui gestione è affidata ad una donna-ente pubblico. Ampliando lo sguardo al quartiere, le donne hanno uno sguardo semplicemente più allenato nell'individuare le carenze, le problematiche e spesso hanno una proposta pratica di risoluzione: estendono le loro competenze e sensibilità sviluppate in casa allo spazio circostante, che, ospitando gli stessi membri della sua famiglia, oltre che altri, è una sorta di propaggine della sua stessa casa. "Immaginare Corviale" ha coinvolto anche numerosi artisti, architetti, *videomakers* e musicisti: è stato mappato l'edificio, «riattivato spazi collettivi, proposto nuovi significati per la definizione del suo spazio pubblico, restituito dignità a un simbolo del degrado nazionale, creato i presupposti per nuove progettazioni» (<https://www.fondazioneadrianolivetti.it/immaginare-corviale/>). Inoltre, vi è il progetto di riqualificazione a cura di Laura Peretti, "Rigenerare Corviale" che intende ricostituire «un sistema chiaro di relazioni degli spazi pubblici e di circolazione – "dal territorio al pianerottolo" – recuperando l'originaria intenzione di costituire un "pezzo di città", soprattutto alla scala intermedia della città».

3.4 I progetti collaterali del Laboratorio

Se l'accompagnamento sociale è l'attività principale e fondamentale che il Laboratorio porta avanti, vi sono anche una serie di iniziative finalizzate a migliorare la qualità di vita nel quartiere. Più legato all'accompagnamento sociale è il *Progetto delle memorie*: la trasformazione del Piano Libero concentra molto la sua attenzione sul futuro, e facendo ciò impone la questione della memoria e della conservazione. Il Progetto cerca di raccontare delle famiglie che hanno plasmato lo spazio della loro abitazione nella rigidità della struttura nel suo complesso, e si materializza nella sala condominiale del I Lotto in una mostra che «ripercorre il lavoro di documentazione grafica e fotografica degli alloggi del Piano Libero interessati dal progetto «Il kilometro verde», sia attraverso scatti degli interni e delle famiglie, che con cartine delle planimetrie, evidenziando ciò che fa parte della struttura originaria e ciò che è stato aggiunto, oltre che uno “schema nazionalità” di origine, uno “schema affollamento” e uno “schema vincitori di bando”, distinguendo le varie fasi che scandiscono il progetto di trasformazione; il tutto sullo sfondo della sala condominiale svuotata, ma sulle cui mura restano le tracce del suo vissuto: mattonelle, pittura, mura costruite creando nuovi ambienti, soluzioni ingegnose per rendere abitabile la scalinata che doveva essere gli spalti di un enorme spazio comune. Un altro progetto molto ambizioso di raccolta è quello dell'Archivio Corviale, che ha il fine di collezionare testimonianze fotografiche di Corviale nel tempo in tutti i suoi aspetti.

Vi è poi l'animazione sociale: il Laboratorio ha iniziato mappando le realtà locali, le associazioni, i comitati di quartiere, già presenti sul territorio, favorendone poi la conoscenza presso gli abitanti, con l'intento di costruire luoghi di scambio e diffusione delle informazioni; dopodiché è stato convocato un primo incontro collettivo costituendo il Tavolo di Lavoro Locale per favorire la coesione tra tutti gli attori in campo (Laboratorio, realtà locali, abitanti, istituzioni di riferimento), radicare le trasformazioni in atto e previste e renderle più aperte ed inclusive, rendendo duraturi gli effetti della trasformazione fisica. Da questo Tavolo è sorta poi la possibilità di attivare un progetto che «mira ad intraprendere una sperimentazione sugli spazi pubblici del quartiere, partendo dalla “Piazzetta delle Arti e dell'Artigianato”, attraverso un percorso per la regolarizzazione dei soggetti che, senza alcun titolo di locazione, svolgono attività nei locali commerciali della piazzetta» (<https://laboratoriocorviale.it/>). Questa operazione è però resa più complessa e rallentata dalla necessità di sciogliere prima un nodo proprietario, generato dal mancato espletamento della procedura di immissione in possesso:

sostanzialmente, l'ATER, che ha costruito gli ambienti, non li ha ancora ceduti al municipio; pertanto, essi si trovano amministrativamente in una sorta di zona grigia. L'ATER, in ogni caso, si è dimostrato interessato a «valorizzare il proprio patrimonio ad uso non abitativo» e a «promuovere e agevolare forme di presidio leggero e di controllo indiretto sui territori» (ibid.). L'iniziativa della Piazzetta si pone come integrativa e complementare rispetto a "Rigenerare Corviale", un progetto sugli spazi pubblici e nel complesso della sperimentazione il Laboratorio si propone di «coordinare le attività previste e accompagnare e supportare ATER» (ibid.). Infine, oltre all'accompagnamento sociale e all'animazione territoriale, il Laboratorio svolge attività di divulgazione attraverso lezioni e seminari, divenendo «centro di ricerca-azione, luogo di riflessione e ideazione allo scopo di sviluppare un progetto di didattica e ricerca innovativa sul campo che raccoglie la sfida di costruire un ruolo per l'Università nella città, in un'ottica di responsabilità sociale e territoriale» (ibid.). Senza contare, poi, che il Laboratorio è sempre pronto a partecipare a sua volta agli eventi e incontri organizzati dalle altre associazioni presenti sul territorio, sia a Corviale che in altre zone limitrofe o investite da progetti simili, favorendo il costante confronto e scambio.

4. Conclusioni

L'indebolimento delle istituzioni centrali provoca una frammentazione delle esperienze che da confusa dispersione può diventare decentralizzazione coordinata e integrata. Per far ciò è però necessario che lo Stato recuperi centralità, cominciando dall'irrobustimento di fondi e finanziamenti. In Italia questo processo andrebbe quasi inevitabilmente inserendosi in un quadro europeo, ancora vago, indefinito, che non prevede decisive e consistenti strategie mirate nell'ambito dell'edilizia economica e popolare.

Contemporaneamente ad un consolidamento delle politiche abitative è necessario intervenire integralmente anche in altri ambiti complementari del welfare, ampliandone le basi e abbandonando l'approccio del «welfare aziendale» (Ascoli e Bronzini, 2018), accentrando il controllo e le responsabilità nello Stato, evitando di riporre eccessiva fiducia nell'impresa privata che, in un modo o nell'altro, nella gran parte dei casi, ha come obiettivo quello di massimizzare il suo profitto con compromessi al ribasso a discapito dei lavoratori. Dovrebbe trattarsi di un'inversione di rotta rispetto alla svolta neoliberalista, che dovrebbe sfruttare l'esperienza passata per non ripetere gli stessi errori e correggere prontamente le disfunzioni. Diversamente da come ha tentato in passato, lo Stato non dovrebbe produrre un'offerta, o

imporre una forma dell'abitare la casa e la città, quanto «assecondare intelligentemente l'innovazione sociale» (Pasqui, 2017), assumendo ruolo di guida e supporto alla società civile, non pretendendo di sostituirla. La spinta deve essere genuinamente democratica, non “calata” dall'alto, ma coltivata dal basso. Come un'ideale o una fede, la solidarietà e l'empatia non si impongono, si possono tutt'al più insegnare e spronare. Tuttavia, è ancora più difficile di quanto già non appaia, poiché la partecipazione popolare è una variabile costantemente presente nell'equazione, ma impossibile da stimare precisamente a priori nella misura e nella natura. Era un assunto per il funzionamento di Corviale e non ha avuto successo. Comunque, se negli anni '80 le spinte collettivistiche andavano affievolendosi, oggi vanno riprendendosi assumendo nuove forme, con nuovi mezzi, ponendo al centro condivisione e reciprocità. Questo è il terreno già fertile che lo Stato deve solo innaffiare, dotandolo di spazio, risorse, norme.

Già la scelta di circoscrivere il tema trattato a quest'unico caso è indicativa della sua complessità. La questione abitativa è un tema veramente ampio, l'abitare informale è uno dei modi di fronteggiare l'emergenza e a sua volta si costituisce di strategie diversissime. Come se non bastasse, ogni caso è unico, ha le sue complicazioni e una sua storia particolare. L'occupazione di edifici residenziali del patrimonio pubblico è una risposta ad un problema sistemico e profondo; tuttavia, in quanto soluzione proposta per un *problema perverso*, è a sua volta facile oggetto di dinamiche controverse. È da notare, infatti, come sia sempre alle porte il rischio, per le stesse occupazioni «di perpetuare forme ulteriori e precedenti di esclusione, tenendo ancora fuori dal gioco i non meritevoli, coloro che, per scelta o per sorte, non si adeguano al modello normativo dell'unità familiare domestica» (Vereni, 2015): come ogni lotta è necessario che anche questa sia intersezionale per essere totale.

Bibliografia:

- Ascoli Ugo, Bronzini Micol, 2018, *Il welfare, la casa, l'abitare: lo scenario nazionale. Nota introduttiva*, La Rivista delle Politiche Sociali, 4, pp. 9-23.
- Baldini Massimo, 2012, *Diventare poveri*, Rivista il Mulino.
- Belotti Emanuele, 2018, *Governare l'abitare informale. Considerazioni a partire dai casi di Milano e Roma*, in Terzo Rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città, Rapporto Urban@it, 3, Il Mulino.
- Cacciotti Chiara, 2019, *Le occupazioni abitative a Roma: un caso di economia morale?*, Menabò, n. 112.
- Caciagli Carlotta, 2016, *La questione abitativa a Roma: politiche di emergenza e azioni collettive*, in Secondo Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane, Rapporto Urban@it, 2, Il Mulino.
- Caudo Giovanni, Sebastianelli Sofia, 2007, *Per la casa passa la città. Roma e la nuova questione abitativa*, In Personal Manager, 1. La casa - Acquisto e locazione. EGEA - Università Bocconi Editore - La Repubblica L'Espresso, pp. 153-179.
- Cellamare Carlo, 2010, *Politiche e processi dell'abitare nella città abusiva/informale romana*, Archivio di studi urbani e regionali, 97-98, pp. 145-167.
- Colombo Maddalena, 1988, *L'edilizia residenziale pubblica: problemi teorici e prospettive d'indagine*, Studi di sociologia, anno 26, fasc. 2, pp. 174-182
- De Luca Alberto, Governa Francesca, Lancione Michele, 2009, *Politiche della casa in Europa. Differenze nazionali e tendenze unificanti dell'housing sociale in Europa*, Riv. Geogr. Ital., 116, n. 3, pp. 349-378.
- Ferraro Giovanni, 1996, *Mappe e sentieri. Una introduzione alle teorie della pianificazione*, Nouvelle Vague, 6, pp. 52-63.
- Friedmann John, 1987, *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Edizioni Dedalo, Bari.
- Gaeta Luca, Janin Rivolin Umberto, Mazza Luigi, 2018, *Governo del territorio e pianificazione spaziale. Seconda edizione*, Città Studi Edizioni, Novara.
- Lelo Ketii, Monni Salvatore, Puccini Enrico, Tomassi Federico, 2019, *Case popolari a Roma: un caso da manuale di esclusione sociale, economia e politica*, anno 11, n. 17 sem. 1
- Olagnero Manuela, 2008, *La questione abitativa e i suoi dilemmi*, Meridiana, n. 62, pp. 21-35.
- Pasqui Gabriele, 2017, *Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico*, Donzelli editore, Roma.

Petrillo Agostino, 2017, *Crisi dell'abitazione e movimenti per la casa in Europa*, Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani, 1(1). https://doi.org/10.13133/2532-6562_1.12

[Piano Integrato Corviale, Allegato QI 35742 del 3.03.2022, Città metropolitana di Roma Capitale, 2022.](#)

A cura di Santori F. Gennari, Petromarchi B., 2006, *Osservatorio Nomade. Immaginare Corviale. Pratiche ed estetiche per la città contemporanea*, Mondadori Bruno

Secchi Bernardo, 2013, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari-Roma.

Vereni Piero, 2015, *Addomesticare il welfare dal basso. Prospettive e paradossi delle occupazioni abitative romane*, in *Welfare mediterraneo*, Meridiana, n. 83, pp. 147-169.

Zanchini Edoardo, 2018, *Investire sulle città, da sinistra*, Rivista il Mulino.

Link:

Chi siamo. Coordinamento Cittadino di Lotta per la casa. <http://coordinamento.info/chi-siamo/>

Delibera commissariale dell'ATER di Roma, come si cancella l'edilizia pubblica!, 2020, <https://asia.usb.it/leggi-notizia/delibera-commissariale-dellater-di-roma-come-si-cancella-ledilizia-pubblica-1517.html>

Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, 2021,

<https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>

Housing Europe, <https://www.housingeurope.eu/>

Housing Europe, *Housing Europe's ambition to renovate 4 million affordable homes by 2030*, 2020 <https://www.housingeurope.eu/resource-1471/housing-europe-s-ambition-to-renovate-4-million-affordable-homes-by-2030>

Housing Europe, L'Union sociale pour l'habitat, *Sale of Housing Report*, 2021,

<https://www.housingeurope.eu/resource-1515/the-sale-of-social-and-public-housing-in-europe>

Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2019*,

<https://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>

Housing Europe Observatory, 2021, *L'état du logement*,

<https://www.housingeurope.eu/resource-1617/housing-europe-s-state-of-housing-report-is-now-available-in-french>

Gazzetta Ufficiale, decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47. Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/3/28/14G00059/sg>

Gazzetta Ufficiale, legge 23 maggio 2014, n. 80. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/05/27/14G00092/sg>

Commissione Europea, Recovery Plan for Europe,

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/05/27/14G00092/sg>

Laboratorio di Città Corviale, <https://laboratoriocorviale.it/>

Immaginare Corviale, <https://www.fondazioneadrianolivetti.it/immaginare-corviale/>

Rigenerare Corviale, <https://www.lauraperettiarchitects.com/project/rigenerare-corviale/>

Eleonora Sacco, <https://www.instagram.com/painderoute/>

ISPI, 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-speciale-russia-ucraina-sul-filo-del-gas-34422>