

L'abitare vulnerabile tra politiche pubbliche e risposte informali nella regione urbana di Roma. Structure, agency e policy capacity a confronto

Giorgio Giovanelli (Sapienza Università di Roma); Silvia Lucciarini (Sapienza Università di Roma)

"La questione abitativa può essere intesa come un campo sociale dove una molteplicità di attori, con interessi e obiettivi eterogenei, si confrontano a partire da una diseguale distribuzione di risorse che produce, e riproduce, diversi esiti in termini di accesso all'abitare. In tal senso gli approcci basati sul concetto di housing system si sono mostrati particolarmente efficaci nell'analizzare le interazioni tra attori di mercato, istituzioni e forme di azione collettiva. Dunque, la questione abitativa si traduce in una issue economica, politica e sociale dalle forti implicazioni sulle diseguglianze urbane (Le Gales 2024, Tosi 1993). Tali diseguglianze si producono a partire dal rapporto tra domanda abitativa e possibili risposte - provenienti dal mercato, dalle politiche pubbliche, dalle forme di autorganizzazione nel dominio dell'informalità - che configura complesse geografie di vulnerabilità urbana.

La ricerca adotta un approccio di analisi basato sul concetto di local housing system (Hoekstra, 2020) con l'obiettivo di contestualizzare le caratteristiche dell'abitare vulnerabile e di identificare gli strumenti di intervento pubblico che le interessano. Sebbene sin dagli anni Novanta il contesto italiano si sia contraddistinto per un progressivo ritiro dello Stato nazionale dalle politiche abitative (Tosi 1990), il loro processo di decentramento ha consentito alle amministrazioni locali di disporre di un'ampia varietà di strumenti di policy. Tra questi la regolazione del mercato degli affitti, le politiche sul lato dell'offerta, il sostegno finanziario sul lato della domanda, gli interventi di recupero e riuso del patrimonio immobiliare pubblico e privato, e gli incentivi destinati a forme di autorecupero di alloggi ed edifici (ONPARU, 2022; Cavicchia et al. 2023).

Obiettivo di questo paper, dunque, è ricostruire una tassonomia dell'abitare vulnerabile, attraverso il caso studio di Roma, guardando da un lato alle popolazioni vulnerabili (i.e. stranieri) e alla loro collocazione geografica nell'area urbana. Dall'altro, alla diffusione di modalità abitative informali quale proxy di policy capacity locale.

La prima parte del lavoro, sulle popolazioni vulnerabili e le dinamiche della mobilità residenziale è stato svolto attraverso l'analisi dei dati amministrativi (2015-2019) sui cambi/trasferimenti di residenza nell'area metropolitana di Roma. È frutto dei primi risultati di analisi del progetto Cariplo "MetroMosaic", attualmente in corso. La seconda parte del lavoro è stata sviluppata attraverso una analisi documentale di tre linee di intervento pubblico interdipendenti: a) gli investimenti nazionali del PNRR/PINQuA (2021-2026), b) il Piano Strategico per il Diritto all'Abitare 2023/2026 di Roma Capitale, c) l'estensione del Piano Sgomberi del Ministero dell'Interno (2022).

La ricerca mostra come l'abitare vulnerabile non riguardi il solo problema dell'accesso alla casa ma possa essere interpretato e stratificato in base a: i fattori causali che lo connotano (sia di livello macro che micro); il significato che assume per le diverse categorie sociali (sia in termini di in-group che soggettivi); i tipi di risposte che sono messe in campo dagli attori sociali (sia formali che informali).

Questi processi costituiscono dei fattori di (im)mobilità residenziale, e hanno importanti conseguenze nella (ri)definizione delle geografie sociali della città, e nel radicamento di modelli "divided" (Oecd 2019) tra classi e popolazioni, specie nelle aree urbane (Crisci, Rimoldi, Santurro 2024). L'abitare vulnerabile è esito anche di una ridotta policy capacity. Nel paper, quindi, viene ricostruito il ruolo degli attori istituzionali nel fornire risposte e soluzioni diversificate o in taglia unica.

Roma rappresenta un contesto in cui l'abitare vulnerabile contraddistingue da decenni il rapporto tra domanda e risposte abitative, sia sul versante delle politiche pubbliche che delle soluzioni informali riconducibili all'azione dei movimenti per l'abitare (Marcelloni, 1978; Grazioli e Caciagli, 2018; Davoli, 2018) e alle diverse pratiche di squatting (Piazza, 2012; Pruijt, 2013) tuttora in corso in città. Vulnerabilità in fase di espansione come mostrano i dati recenti sull'incremento dei nuclei familiari in attesa di alloggi ERP, degli sfratti eseguiti e sulla presenza di persone senza fissa dimora. E che si iscrive in una traiettoria ascendente dei processi di finanziarizzazione e mercificazione, dell'abitare. Si pensi all'espansione del settore degli affitti brevi (Celata Bei 2022) in una fase di particolare interesse che precede il grande evento Giubileo 2025. Un fenomeno che è congiunturale ma anche strutturale, esito di processi disruptive a livello macro (Commissione Europea 2023), come la nuova marginalità economica della classe media (Ranci e Parma 2021, Coppola Lucciarini 2022). Un elemento che aumenta la pressione nell'immissione di immobili da dedicare agli affitti brevi nel mercato (Semi e Tonetta, 2020) non a scopo di rendita speculativa spregiudicata, ma come forma di sostegno a redditi incerti o intermittenti. Un processo che ha conseguenze massicce nella riduzione del volume degli immobili disponibili per gli affitti standard, specie in un paese dove il tasso di proprietà delle case è relevantissimo, e il volume e la qualità di occupazione sono contenuti e concentrati in settori a basso valore aggiunto. Un esito inatteso delle politiche di lungo corso dell'attore pubblico che ha promosso l'acquisto degli immobili, attraverso politiche creditizie e fiscali decisamente incentivanti (Caudo 2011)."