



Politiche urbane nella crisi

Chi tutela il diritto all'abitare? Contraddizioni e spinte opposte nelle democrazie occidentali

Chiara Davoli

Università degli Studi di Siena

In Italia ogni giorno vengono eseguite decine di sfratti di famiglie che non sono riuscite a pagare l'affitto o che non hanno trovato un'altra soluzione abitativa dopo la scadenza del contratto di locazione. Nel 2020, anno in cui è scoppiata la pandemia da Covid-19 e si consigliava di rimanere a casa per tutelare la propria e l'altrui salute, sono stati sfrattati oltre 5 mila nuclei familiari, sebbene il Decreto Cura Italia abbia disposto il blocco degli sfratti per immobili ad uso abitativo¹. Dopo un anno, a causa della crisi socio-economica collegata alla pandemia e all'interruzione di molte attività produttive, le condizioni di tantissime famiglie sono peggiorate: nel 2021 gli sfratti sono aumentati dell'80%. Sono stati emessi oltre 38 mila provvedimenti, più di 33 mila richieste di esecuzione e sono stati eseguiti 9.537 sfratti. Si tratta di 26 famiglie sfrattate al giorno, nonostante il blocco degli sfratti fosse stato prorogato². Queste norme di fatto hanno sospeso l'esecutività solo dei provvedimenti di sfratto per morosità, e non hanno bloccato la possibilità per i proprietari di continuare ad avviare le procedure di sfratto. Il problema, infatti, è peggiorato ulteriormente a partire dall'inizio del 2022 quando il blocco è stato eliminato del tutto.

Come già illustrato in precedenti contributi pubblicati nella newsletter dell'Osservatorio sulla Città Globale³, il disagio abitativo è un problema pervasivo che riguarda un numero crescente di persone, non solo chi si trova in uno stato di estrema indigenza ma anche chi ha perso il lavoro, chi vive strozzato da sacrifici e indebitamento per poter sostenere le spese dell'abitazione, chi ha difficoltà a pagare le bollette, l'affitto o le rate del mutuo. I costi per la casa, infatti, gravano pesantemente sui redditi, e già dalla fine degli anni Novanta

¹ Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18. I dati suesposti sono gli ultimi a disposizione, pubblicati dal Ministero dell'Interno e riferiti all'anno 2022.

² Il blocco degli sfratti è stato prorogato dal Decreto Rilancio (Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34), e successivamente dal Milleproroghe (Decreto Legge 31 dicembre 2020, n. 183).

³ Cfr. Davoli C. (2019), "Norme, ordine e povertà abitativa: la costruzione sociale dell'escluso", Newsletter Osservatorio sulla Città Globale, ottobre 2019; Davoli C. (2018a), "I quasi-esclusi: la dimensione borderline della precarietà abitativa", Newsletter Osservatorio sulla Città Globale, dicembre 2018; Davoli C. (2018b), "L'emergenza abitativa in Italia: un nodo mai risolto", Newsletter Osservatorio sulla Città Globale, luglio 2018.

rappresentano la principale causa della riduzione del potere d'acquisto delle famiglie (Graziani, 2005; Cresme-Riusa, 2012; Davoli, 2018; Filandri, Semi e Olagnero 2020).

Tuttavia il problema degli sfratti non riceve la giusta attenzione da parte dello Stato italiano che pone in essere soluzioni tampone o azioni di tipo repressivo. Nell'ultimo anno è intervenuto l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite a fermare le procedure di rilascio degli immobili per tutelare le famiglie senza un'adeguata alternativa abitativa. La procedura si chiama "*individual communication*" e può essere presentata da singole persone che vogliono segnalare la violazione di specifici diritti umani, civili, economici, sociali e culturali. La Costituzione, infatti, obbliga al rispetto dei trattati internazionali sottoscritti dall'Italia; in particolare la *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* – ratificata dall'Italia e poi entrata in vigore nel 1978 - all'articolo 11 riconosce: "*il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita*", e impegna gli Stati aderenti a prendere "*misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto*". È stato quindi creato un organismo, chiamato CESCR (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*), che controlla il rispetto del Patto e determina se le norme vengono effettivamente applicate dai paesi che hanno aderito. Attraverso un protocollo, entrato in vigore a maggio del 2013⁴, il Comitato ha il compito di ricevere le comunicazioni individuali ed esaminarle per verificare l'effettiva violazione dei diritti da parte dello Stato.

Nel corso del 2022, in Italia, circa venti nuclei familiari⁵, insieme ad attivisti e sindacati inquilini, hanno portato all'attenzione delle Nazioni Unite il problema del diritto alla casa. Circa l'80% delle petizioni presentate è stata accettata. La commissione esaminatrice ha bloccato i provvedimenti di sfratto fino a quando lo Stato italiano non offrirà una soluzione abitativa alternativa adeguata ai bisogni della famiglia.

I ricorsi presentati vengono ammessi se rispondono ad alcuni requisiti (Callejon, Kemileva, Kirchmeier 2019). Innanzitutto la persona o il nucleo familiare che presenta la comunicazione deve dimostrare che specifici eventi, accaduti in un periodo di tempo, antecedente la presentazione del ricorso, hanno comportato la violazione del rispetto dei diritti umani; per questo motivo non bisogna contestare in generale le politiche e le pratiche dello Stato, ma bisogna far riferimento a fatti concreti che riguardano il vissuto della famiglia sotto sfratto. Un altro criterio di ammissibilità riguarda l'esaurimento di ogni rimedio alternativo. Il richiedente, per esempio, può dimostrare che ha avuto una diminuzione del reddito a causa della perdita involontaria del lavoro oppure che non può più lavorare a causa di un infortunio; inoltre deve dimostrare di non avere alternative abitative e di aver fatto la richiesta di alloggio popolare. La Commissione tende a dare peso alla presenza di eventuali vulnerabilità che possono riguardare la presenza di minori o di persone non autosufficienti a carico, disabilità certificate, condizione di povertà. Quindi, se lo sfratto o lo sgombero forzato comportano un danno irreparabile e la violazione dei diritti del richiedente e di quelli della sua famiglia, l'ONU ferma la procedura grazie a misure temporanee ("*interim measures*") e chiede allo Stato di presentare le sue osservazioni. Affinché il blocco dello sfratto diventi effettivo è necessario che venga notificato dal Tribunale, che fissa un'udienza per rivalutare il caso in questione. Lo Stato ha il tempo per rispondere all'ONU ed elencare i motivi dell'inammissibilità del procedimento, successivamente la persona in questione può controbattere all'osservazioni dello Stato; infine la Commissione si esprime nuovamente sul caso alla luce delle considerazioni avanzate dalle due parti.

⁴ Cfr. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-economic-social-and>.

⁵ Questa è una stima basata sull'osservazione empirica condotta dall'autrice perché non si hanno dati puntuali. Il database del CESCR è disponibile a questo indirizzo: <https://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=9&sortOrder=Date>.

La prima richiesta di questo tipo è stata presentata a maggio del 2021 a Roma da una donna cubana che ha due figli e abita nel quartiere di Torpignattara. All'epoca il figlio maggiorenne frequentava la palestra popolare del "Quarticcio", dove è presente un Comitato di quartiere che si occupa della tutela dell'alloggio popolare (Davoli, Pontoriero, Vicari, 2020). Attraverso l'attivazione di una rete di solidarietà, sono stati organizzati dei picchetti per difendere la famiglia dal rischio di sfratto. L'abitazione, accatastata ad uso ufficio e presente all'interno di un piano di edilizia economica e popolare⁶, era stata affittata a prezzi di mercato senza un regolare contratto. Quando la signora non è più riuscita a pagare l'affitto, il proprietario l'ha denunciata per occupazione di proprietà privata. Dopo due presidi di solidarietà organizzati dalla rete di attivisti, si è deciso di mandare una richiesta di aiuto all'ONU, anche grazie alle indicazioni ricevute dal "Sindicat d'Habitatge de Sant Andreu" che già aveva presentato diverse decine di petizioni per bloccare sfratti e sgomberi in Catalogna.

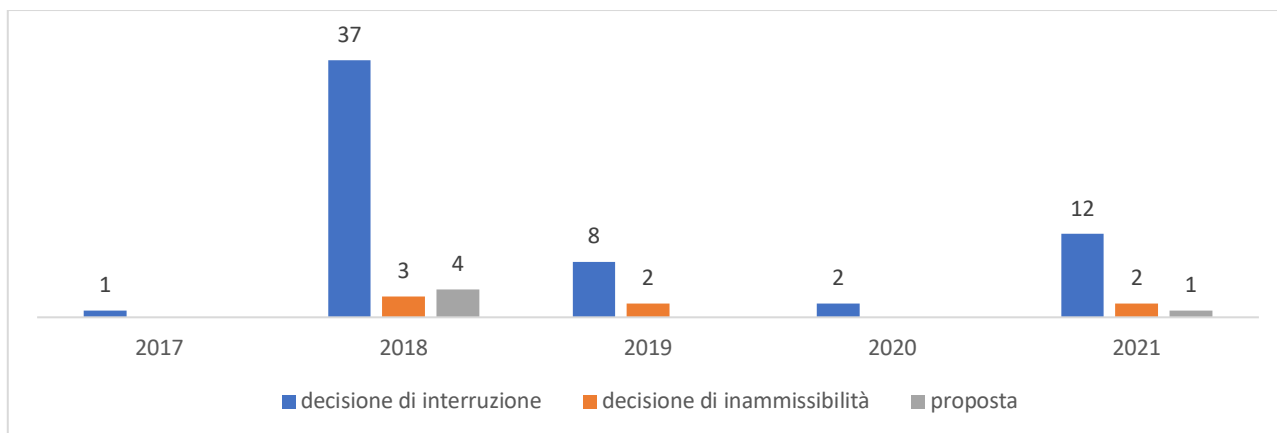
La mobilitazione che si è creata intorno a questo caso ha avuto un effetto dirompente. Il tentativo è stato fatto per difendere anche altre famiglie in fase di sfratto esecutivo sia a Roma che in altre città. Le comunicazioni rivolte all'ONU sono diventate un nuovo strumento di lotta e di tutela del diritto all'abitare, in grado di mettere in contraddizione le politiche emanate a livello nazionale con i principi dei trattati internazionali sanciti dalle democrazie occidentali.

Secondo alcuni dati a disposizione ma non ancora aggiornati, le comunicazioni presentate al CDESCR, dal 2017 al 2018, sono aumentate del +2.133%, passando da 4 a 67 petizioni registrate in un anno (Callejon, Kemileva, Kirchmeier 2019). Le comunicazioni che fanno riferimento alla violazione dell'art. 11 e, quindi, che riguardano il diritto alla casa, nel 2018 sono state 44⁷. Nel grafico 1 possiamo osservare l'andamento per anno sulla base delle decisioni che il CDESCR ha preso dei reclami presentati. Dal 2017 al 2020 la quasi totalità delle comunicazioni sono arrivate dalla Spagna: nella maggior parte dei casi la Commissione esaminatrice ha accettato le richieste, decidendo di sospendere l'esecutività del provvedimento di sfratto, in alcuni casi invece ha avanzato una proposta allo Stato per superare la condizione di disuguaglianza e violazione dei diritti sanciti dal trattato.

⁶ I Piani di Zona sono stati introdotti dalla legge 167 del 1962 (rinnovata nel 1971); questa legge prevede l'acquisizione da parte dei Comuni di aree e terreni per la costruzione di Edilizia Economica e Popolare, e di servizi complementari urbani e sociali, per la costruzione di abitazioni realizzate in regime di edilizia agevolata. Il Comune concede ai costruttori il diritto di superficie e la Regione eroga un contributo finanziario solo nel caso in cui le abitazioni vengano affittate per 8 anni a prezzi calmierati a chi possiede certi requisiti di reddito. Nella città di Roma questa legge è stata violata innumerevoli volte poiché il Comune non ha vigilato adeguatamente; di fatto questi immobili di edilizia sociale, costruiti su terreni di demanio pubblico in diversi quartieri romani, sono stati lasciati alla speculazione privata, affittati e venduti a prezzi di mercato. Anche la famiglia in questione è vittima ignara di questa truffa.

⁷ Si fa riferimento a dati pubblicati sul sito <https://www.ohchr.org> e a dati archiviati dal gruppo di attivisti appartenenti all'*Assemblea di autodifesa dagli sfratti-Sciopero affitto Roma*.

Figura 1 Reclami presentati al CDESCR per art.11 "diritto alla casa", anni 2017-2021



Fonte: elaborazione dell'autrice su dati pubblicati online del OHCHR

Nel 2021, per la prima volta anche in Italia si è provato ad utilizzare questo strumento per la tutela del diritto alla casa. Nella tabella di seguito si possono osservare le procedure ancora aperte (ovvero quelle in cui lo Stato deve avanzare le proprie osservazioni e il richiedente può presentare un'ulteriore risposta) presentate nell'arco temporale che va dal 2018 al 2022. I dati sono parziali, ma ci offrono un'idea dei luoghi in cui si stanno attivando queste procedure. Nel caso dei paesi sud-americani si tratta principalmente di sgomberi di insediamenti informali, mentre per quanto riguarda i paesi europei si tratta di sgomberi per occupazione di alloggi, sfratti per mancato pagamento dell'affitto, e un caso di sfratto da un appartamento concesso in locazione da un istituto di edilizia sociale ma successivamente ceduto a un privato oppure sfratto per risoluzione del contratto di locazione. In tutti i casi esaminati nella tabella, si conteggiano soltanto i procedimenti che richiamano l'articolo 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

Figura 2 Casi pendenti per Art.11 "diritto alla casa", anni 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Spagna	12	70	21	31	10
Francia	0	1	1	0	0
Argentina	0	0	2	1	0
Italia	0	0	0	14	4
Uruguay	0	0	0	1	0

Fonte: elaborazione dell'autrice su dati pubblicati online del OHCHR e dati raccolti empiricamente

In Italia la maggior parte delle comunicazioni ha riguardato sfratti che stanno avvenendo nella Provincia di Roma, portate avanti da una rete di attivisti e sindacati inquilini che si battono per il diritto all'abitare: come l'*Assemblea di autodifesa dagli sfratti* nata durante il 2020 a partire dalla pratica della riduzione dell'affitto durante i mesi di lockdown e dal confronto sulla questione abitativa con realtà di lotta italiane e internazionali; i sindacati *Asia-USB* e *Unione Inquilini* che da decenni si occupano della tutela delle persone che abitano negli alloggi privati e in quelli di edilizia residenziale pubblica, e altri attivisti e realtà di movimento per

il diritto all'abitare. Questo nuovo strumento giuridico non si sostituisce ad altri strumenti di lotta che rimangono essenziali, come i picchetti antisfratto, le mobilitazioni e i presidi sotto gli uffici istituzionali. Lo strumento non risolve strutturalmente il problema e, inoltre, non è avulso da alcune problematiche. Dopo oltre un anno, infatti, alcuni giudici hanno deciso di non convalidare alcune sospensioni decise dall'ONU perché, a loro opinione, non risulterebbero vincolanti e non avrebbero valore giuridico; i giudici ritengono altresì che sia stia violando la Costituzione che tutela il diritto alla proprietà privata⁸. A sua volta lo Stato italiano non offre adeguate soluzioni abitative alle famiglie sotto sfratto, ma fa riferimento solo alle case-famiglia o ai centri di accoglienza proposti dai servizi sociali⁹, e chiede al CDESCR di interrompere le sospensioni.

Roma è la città in cui il conflitto tra queste due istanze è più aspro.

È proprio qui, infatti, che sono in corso processi di gentrificazione anche in quartieri prima considerati periferici; la città, già da qualche anno, sta subendo un processo di espansione geografica oltre i confini del Grande Raccordo Anulare e il suo tessuto urbano viene costantemente plasmato dalle trasformazioni produttive e del mercato del lavoro. Rispetto ad altre capitali del mondo, possiamo considerare Roma una periferia del mondo per quanto riguarda il flusso di capitali finanziari e di investimenti; tuttavia l'annoveriamo tra le 'città globali' per l'attrazione di forza lavoro, anche straniera e transnazionale, per la sua risonanza mondiale e il richiamo culturale (Clough Mainaro e Thomassen, 2014). Attualmente nuove forme di capitalismo finanziario e nuovi investimenti immobiliari stanno modellando la fisionomia sociale, geografica e politica della città di Roma; l'intervento pubblico lascia spazio ai processi di privatizzazione del welfare, di messa a rendita dello spazio pubblico e di vendita degli edifici di edilizia sovvenzionata e popolare che passano a fondi bancari (Caselli e Rucco, 2018; Portelli, 2021). Queste trasformazioni, che in altre città del mondo si trovano ad uno stadio di avanzamento maggiore, rischiano di ledere ulteriormente i diritti di tantissime persone. Oggi la questione degli sfratti costituisce un terreno di scontro tra processi di neoliberalizzazione dello spazio urbano e principi sanciti dai trattati internazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. Nei prossimi mesi si capirà con più certezza quale di queste due spinte opposte, insite nelle moderne democrazie occidentali, avrà la meglio.

Riferimenti bibliografici

Berliri L.V. (a cura di) (2022), *Quanto costa una casa famiglia*, in www.casaalplurale.org.

Callejon C., Kemileva K., Kirchmeier F. (2019), *Treaty bodies' individual communication procedures: providing redress and reparation to victims of human rights violations*, The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights

Caselli D., Rucco F. (2018), "La finanziarizzazione del welfare. Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalistica", *Quaderni di Sociologia*, 76/2018, pp. 57-80.

Cresme - Riusa (2012), *Il mercato immobiliare in Italia e nelle città*, estratto da <www.ordinearchitetti.mi.it/download/file/11106>.

Davoli, C. (2018), "La situazione abitativa a Roma e in Italia Analisi, traiettorie e politiche", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 4, pp. 11-134.

Filandri, M., Olagnero, M., Semi G., 2020, *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*, Il Mulino, Bologna.

⁸ La costituzione italiana non sancisce esplicitamente il diritto alla casa, ma garantisce la proprietà privata all'articolo 42; tuttavia bisogna sottolineare che la legge stabilisce norme e limiti, infatti la proprietà è intesa non come una forma di sovranità sui beni, ma un diritto che si deve inserire in un contesto sociale generale (art. 832 del codice civile).

⁹ Queste soluzioni rischiano di incancrenire situazioni di disagio abitativo, smembrano i nuclei familiari dividendo uomini e donne e, spesso, non facilitano il raggiungimento di una piena autonomia socio-economica. Inoltre hanno un costo oneroso, calcolato in circa 181 euro per ospite (Berliri, 2022).

Graziani, A. (2005), *Disagio abitativo e nuove povertà*. Firenze: Alinea.

Marinero C. I., Thomassen B. (a cura di), (2014), *Global Rome: changing faces of the eternal city*, Indiana University Press.

Portelli S. (2021), "Draghi, mostri e cavalieri. I fondi speculativi all'assalto delle città", *Lo Stato delle Città*, 6, pp. 63-67.